



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 192/2021

EXP. N.º 03170-2019-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 4 días del mes de octubre de 2021, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, conformada por los magistrados Miranda Canales, Espinosa-Saldaña Barrera e integrando esta Sala Primera la magistrada Ledesma Narváez en atención a la Resolución Administrativa n.º 172-2021-P/TC, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Jorge Aquino García contra la resolución de fojas 39, de fecha 7 de mayo de 2019, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente liminarmente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 27 de febrero de 2018, don Jorge Aquino García interpone demanda de *habeas data* contra la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (Sunat). Solicita que, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, se le otorgue copia certificada de la nómina de personal total activo a la fecha de la interposición de la demanda, en la que obre: apellido paterno, materno, nombres, DNI, régimen laboral, número de concurso y año que dio mérito a su ingreso a la entidad, más los costos del proceso.

El Cuarto Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima rechazó la demanda liminarmente, al considerar que la demandada atendió la solicitud informativa y señalar que los nombres, DNI y régimen laboral ya se encuentran publicados en su página web institucional; y que el resto de los datos solicitados implica crear información con la que no cuentan, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 13 del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

A su turno, la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima confirmó la apelada por similares fundamentos.



Sala Primera. Sentencia 192/2021

EXP. N.º 03170-2019-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

Con fecha 6 de julio de 2021, la Sala Primera del Tribunal Constitucional decidió admitir la demanda de *habeas data* en esta sede para correr traslado de esta a la entidad emplazada para que alegue lo que juzgue conveniente y convocar a audiencia pública.

Con fecha 23 de julio de 2021, el procurador público adjunto a cargo de los asuntos judiciales de la Sunat contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente o, en su defecto, infundada. Al respecto, la parte emplazada señala que el demandante no ha expresado que no haya podido acceder a la ruta de acceso web del sitio en el que se encuentra la información que requirió. Por lo tanto, a su juicio, no se ha vulnerado el derecho alegado en el presente caso.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. En el presente caso, el actor solicita que se le entregue copia certificada de la nómina de personal total activo a la fecha de la interposición de la demanda, en la que conste la siguiente información: apellido paterno, materno, nombres, DNI, régimen laboral, número de concurso y año que dio mérito a su ingreso a la entidad. Asimismo, solicita los costos del proceso.

El derecho de acceso a la información pública

2. El derecho fundamental de acceso a la información pública está reconocido en el artículo 2, inciso 5 de la Constitución que señala lo siguiente:

[Toda persona tiene derecho ...] A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afecten la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

3. Así, el derecho de acceso a la información pública se encuentra estrechamente vinculado a uno de los contenidos protegidos por la libertad de información. Y al igual de lo que sucede con esta última, debe indicarse que el derecho de acceso a la información pública tiene una



Sala Primera. Sentencia 192/2021

EXP. N.º 03170-2019-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

doble dimensión. Por un lado, se trata de un derecho individual, en el sentido de que garantiza que nadie sea arbitrariamente impedido de acceder a la información que guarden, mantengan o elaboren las diversas instancias y organismos que pertenezcan al Estado, sin más limitaciones que aquellas que se han previsto como constitucionalmente legítimas. A través de este derecho se posibilita que los individuos, aisladamente considerados, puedan trazar, de manera libre, su proyecto de vida, pero también el pleno ejercicio y disfrute de otros derechos fundamentales. Desde esta perspectiva, en su dimensión individual, el derecho de acceso a la información se presenta como un presupuesto o medio para el ejercicio de otras libertades fundamentales, como puede ser la libertad de investigación, de opinión o de expresión, por mencionar algunas. En tanto que desde su dimensión colectiva el derecho de acceso a la información pública garantiza el derecho de *todas* las personas de recibir la información necesaria y oportuna, a fin de que puedan formarse una opinión pública, libre e informada, presupuesto de una sociedad auténticamente democrática.

4. A mayor abundamiento, el primer párrafo del artículo 10 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública –que para estos efectos constituye una ley de desarrollo constitucional–, dispone:

Las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control.

Análisis del caso concreto

5. En el presente caso, ante la solicitud del demandante, la entidad emplazada dio respuesta a través de la Carta 173-2017-SUNAT/8A1400, de fecha 11 de diciembre de 2017, en los siguientes términos:

Dicha información se encuentra publicada en nuestro portal en aplicación a lo dispuesto en el artículo 5º del Decreto Supremo N° 043-2003-PCM-TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y modificatorias. Cabe precisar que la información difundida a través de nuestro Portal es de conocimiento público, por lo que el ejercicio del derecho de acceso a la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 192/2021

EXP. N.º 03170-2019-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

misma se tendrá por satisfecho con la comunicación por escrito al interesado de la página web del Portal que la contiene.

Respecto al número de concurso y año que dio mérito su ingreso, si bien el artículo 10º de la citada Ley establece que, las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos, escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control, el artículo 13º de la misma Ley precisa, que la solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido.

En ese sentido, teniendo en cuenta que la información solicitada en parámetros específicos, como el número de concurso y año que dio mérito su ingreso a la entidad, implica crear una documentación con la que no contamos; nos encontramos imposibilitados de proporcionar lo solicitado, tal como usted lo ha pedido.

6. Sobre el particular, se puede advertir que las cuestiones a dilucidar son las siguientes: (i) si con la sola puesta en conocimiento del demandante de la ruta del portal web que contenía la información se puede entender como satisfecha su solicitud en el caso concreto, y (ii) si la entidad emplazada no se encontraba obligada a proporcionar los datos concernientes al número de concurso y año que dio mérito al ingreso del personal.
7. Sobre la primera cuestión, esta Sala del Tribunal Constitucional considera que la información solicitada por el actor no es la misma que se encontraría publicada en el portal web de la demandada. Así, mientras la información publicada en la web institucional es una carente de valor oficial, al no contar con algún tipo de visado por funcionario competente; lo solicitado por el actor es más bien una copia certificada, por lo que no puede entenderse satisfecha su pretensión con la publicación vía web de la información. Este es el mismo criterio que expuso esta sala en la sentencia recaída en el Expediente 03382-2019-PHD/TC.
8. Sin perjuicio de ello, es menester agregar que, conforme lo dispone el artículo 8 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, si bien la Administración Pública puede comunicar por escrito al interesado el enlace o lugar dentro del portal de



Sala Primera. Sentencia 192/2021

EXP. N.º 03170-2019-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

transparencia que contiene lo solicitado, esto no enerva el derecho del administrado de requerir copias, sobre todo si en el presente caso el demandante ha solicitado de manera expresa copia certificada de la información.

9. En segundo lugar, con respecto al extremo de la información denegada –consistente en el número de concurso y año que dio mérito al ingreso del personal– esta Sala del Tribunal Constitucional debe precisar que, según el artículo 15 del Reglamento Interno de Trabajo aprobado por Resolución de Superintendencia 235-2003/SUNAT, la Intendencia Nacional de Recursos Humanos de la Sunat tiene como parte de sus funciones la de organizar el legajo de cada trabajador de la entidad, en el que debe constar, además de sus datos personales, “la documentación relativa a su vínculo laboral con la Sunat”. Por lo tanto, no se trata de información que la entidad tenga que crear, sino que, más bien se trata de información con la que ya cuenta la emplazada y que, además, no se encuentra incurso en ninguna de las excepciones al derecho de acceso a la información pública contempladas en el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
10. Por consiguiente, habiéndose acreditado la vulneración del derecho de acceso a la información pública, la parte demandada debe cumplir con entregar al demandante la información solicitada, previo pago del costo de reproducción.

Sobre los costos procesales

11. El artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional establece que: “[s]i la sentencia declara fundada la demanda, se impondrán las costas y costos que el juez establezca a la autoridad, funcionario o persona demandada (...) En los procesos constitucionales, el Estado solo puede ser condenado al pago de costos (...)”.
12. Como se puede observar, la citada disposición normativa establece la obligación del órgano jurisdiccional de imponer el pago de las costas y los costos procesales cuando la demanda constitucional sea declarada fundada, de los cuales corresponde ordenar solo el pago de los costos si



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 192/2021

EXP. N.º 03170-2019-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

se condena al Estado. Sin embargo, la aplicación de esta regla, en el presente caso, desnaturaliza la finalidad de los procesos constitucionales de tutela de derechos.

13. En efecto, en el presente caso, el recurrente, don Jorge Aquino García, ha interpuesto varios procesos de *habeas data* contra la Sunat con el mismo tenor, es decir, que se le otorguen copias certificadas o copias de diversa información pública. Esta situación evidencia que algunos procesos constitucionales están siendo utilizados para el pago de costos procesales. Así, se ha generado sobrecarga procesal y, por consiguiente, constituye un obstáculo en la tutela de los derechos fundamentales de muchas personas que ven postergadas las respuestas a sus casos debido a que la justicia constitucional debe resolver este tipo de demandas en el ejercicio abusivo de su derecho que, además, genera un perjuicio en los gastos públicos del Estado. Los procesos constitucionales como el presente son llevados por el propio demandante como abogado, por lo que, al hacerlo, en la práctica está obteniendo que se le paguen honorarios por casos que él mismo crea.
14. Adicionalmente, el abuso de derecho es una figura proscrita por el artículo 103 de la Constitución, y el Tribunal Constitucional lo ha definido como “desnaturalizar las finalidades u objetivos que sustentan la existencia de cada atributo, facultad o libertad reconocida sobre las personas” (Sentencia 00296-2007-PA/TC, fundamento 12). En consecuencia, dado que la excesiva interposición de demandas de *habeas data* desnaturaliza la finalidad del derecho de acceso a la información pública, se evidencia un uso abusivo del derecho.
15. Así las cosas, se advierte que al usar los *habeas data* para generar sobrecarga procesal y perjuicio a los recursos públicos del Estado, hacer un uso abusivo del derecho y lucrar con la obtención de honorarios, se desnaturaliza la finalidad de los procesos constitucionales destinados a la tutela de los derechos fundamentales, que es “preservar la observancia de la vigencia de los derechos fundamentales de la persona” (Sentencia 00266-2002-PA/TC, fundamento 5).

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 192/2021

EXP. N.º 03170-2019-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda por la vulneración al derecho de acceso a la información pública, sin el pago de los costos procesales.
2. **ORDENAR** a la entidad demandada que brinde la información requerida, previo pago del costo de reproducción.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MIRANDA CANALES
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

PONENTE LEDESMA NARVÁEZ