



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 186/2022

EXP. N.º 03947-2021-PHD/TC  
LIMA SUR  
JONATHAN PETER ROJAS  
HUAHUAMULLO

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 23 días del mes de junio de 2022, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Morales Saravia y Domínguez Haro, pronuncia la siguiente sentencia.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Jonathan Peter Rojas Huahuamullo contra la sentencia de fojas 140, de fecha 10 de mayo de 2021, expedida por la Sala Civil Transitoria de Chorrillos la Corte Superior de Justicia de Lima Sur, que declaró improcedente la demanda.

### ANTECEDENTES

Con fecha 26 de junio de 2019, don Jonathan Peter Rojas Huahuamullo interpone demanda de *habeas data* contra la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador. Plantea, como *pretensión principal*, que, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, se le entregue, por correo electrónico, la siguiente información: i) Relación de todos los procesos laborales, previsionales, civiles, penales, constitucionales, contencioso administrativos, arbitrajes y conciliaciones iniciados por la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, en trámite y culminados con sus respectivos números de expedientes asignados, expedientes judiciales y juzgados correspondientes, como demandante, demandado, denunciante, denunciado, solicitante, solicitado, desde 1 de enero de 2009 hasta el 14 de mayo de 2019; asimismo, dicha información debe indicar aquellos casos en que no se hayan contestado las demandas, no se haya interpuesto recurso de apelación, no se haya interpuesto recurso de casación o no se haya asistido a las audiencias, así como el pago de costas y costos del proceso que se haya generado; y ii) Copias de todos los convenios colectivos que haya suscrito la municipalidad desde el 1 de enero de 2005 hasta el 14 de mayo de 2019; asimismo, copias de los laudos arbitrales que se haya resuelto entre la municipalidad desde el 1 de enero de 2010 hasta el 14 de mayo de 2019. En relación con la información solicitada, en caso de existir información privada, si es posible satisfacer el derecho de acceder a la información de carácter público y, al mismo tiempo, proteger la información de carácter privado, por lo cual solicita dicha información con la respectiva supresión de la visualización de aquellos datos que no son relevantes.

Como *pretensión accesorio*, solicita el pago de los costos del proceso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03947-2021-PHD/TC  
LIMA SUR  
JONATHAN PETER ROJAS  
HUAHUAMULLO

Mediante Resolución 1 [cfr. fojas 34], de fecha 1 de julio de 2019, el Juzgado Civil Transitorio —Sede Villa Marina— de la Corte Superior de Justicia de Lima Sur admitió a trámite la demanda.

Con fecha 28 de agosto de 2019 [cfr. fojas 45], la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador se apersona y contesta la demanda, solicitando que sea declarada infundada o improcedente por las siguientes razones: (i) el requerimiento no es claro; (ii) resulta materialmente imposible brindar respuesta a lo solicitado, dado que no cuenta con capacidad logística u operativa y de recursos humanos, y (iii) el actor debió requerir la documentación solicitada a través del correo que tiene como fin canalizar todos los formularios virtuales de acceso a la información pública, lo que no hizo.

Mediante Resolución 3 [cfr. fojas 52], de fecha 1 de junio de 2020, el Juzgado Civil Transitorio —Sede Villa Marina— de la Corte Superior de Justicia de la Corte Superior de Justicia de Lima Sur declaró improcedente la demanda, tras considerar que el actor no utilizó la dirección electrónica correcta para canalizar su solicitud de acceso a la información pública.

Mediante Resolución 4 [cfr. fojas 140], la Sala Civil Transitoria de Chorrillos de la Corte Superior de Justicia de Lima Sur confirmó la apelada, tras considerar, por un lado, que el demandante no utilizó la dirección electrónica correcta para canalizar su solicitud de acceso a la información pública, y, por otro lado, que lo solicitado no solamente es genérico, sino también abundante, por lo que su acopio constituiría, en los hechos, generar información que la emplazada no tiene en ese momento.

## **FUNDAMENTOS**

### **Delimitación del asunto litigioso**

1. El demandante solicita, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, se le remita a su dirección electrónica: i) Relación de todos los procesos laborales, previsionales, civiles, penales, constitucionales, contencioso administrativos, arbitrajes y conciliaciones iniciados por la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, en trámite y culminados con sus respectivos números de expedientes asignados, expedientes judiciales y juzgados correspondientes, como demandante, demandado, denunciante, denunciado, solicitante, solicitado, desde el 1 de enero de 2009 hasta el 14 de mayo de 2019; asimismo, dicha información debe indicar aquellos casos en que no se hayan contestado las demandas, no se haya interpuesto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03947-2021-PHD/TC  
LIMA SUR  
JONATHAN PETER ROJAS  
HUAHUAMULLO

recurso de apelación, no se haya interpuesto recurso de casación o no se haya asistido a las audiencias, así como el pago de costas y costos del proceso que se haya generado; y ii) Copias de todos los convenios colectivos que haya suscrito la municipalidad desde el 1 de enero de 2005 hasta el 14 de mayo del 2019; asimismo, copias de los laudos arbitrales que se hayan resuelto entre la municipalidad desde el 1 de enero de 2010 hasta el 14 de mayo de 2019. Respecto de la información solicitada, en caso de existir información privada, si es posible satisfacer el derecho de acceder a la información de carácter público y, al mismo tiempo, proteger la información de carácter privado, por lo cual solicita dicha información con la respectiva supresión de la visualización de aquellos datos que no son relevantes. Como *pretensión accesorio*, solicita el pago de costos del proceso.

#### **Cuestión procesal previa.**

2. De acuerdo con el artículo 62 del ahora derogado Código Procesal Constitucional, para la procedencia del *habeas data* en los casos de presunta afectación del derecho de acceso a la información pública, se requería que el demandante previamente haya reclamado, mediante documento de fecha cierta, el respeto de su derecho y que el demandado se haya negado a la entrega de la información requerida, incluso si la entregare de manera incompleta o alterada; no haya contestado el reclamo dentro del plazo establecido o lo haya hecho de forma incompleta, denegatoria o defectuosa.
3. Al respecto, debe precisarse que el artículo 10 del Decreto Supremo 072-2003-PCM, Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece lo siguiente:

La solicitud de acceso a la información pública puede ser presentada (...) ante la unidad de recepción documentaria de la entidad, a través de su Portal de Transparencia, a través de una dirección electrónica establecida para tal fin o a través de cualquier otro medio idóneo que para tales efectos establezcan las Entidades. (...) Las formalidades establecidas en este artículo tienen como finalidad garantizar la satisfacción del derecho de acceso a la información pública, por lo que deben interpretarse en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones del solicitante.

4. A fin de garantizar una efectiva vigencia de los derechos fundamentales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución peruana, no debe pasarse por alto que la justicia constitucional se sustenta



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03947-2021-PHD/TC  
LIMA SUR  
JONATHAN PETER ROJAS  
HUAHUAMULLO

en una serie de principios esenciales, uno de los cuales es el llamado *pro actione*. La existencia de este principio, en nuestro ordenamiento procesal constitucional, exige a los juzgadores interpretar los requisitos y presupuestos procesales en el sentido que resulte más favorable a la plena efectividad del derecho humano reclamado, con lo cual, frente a la duda, la decisión debe dirigirse por la continuación del proceso, y no por su extinción. La interpretación siempre debe ser la más optimizadora en la lógica de posibilitar el acceso de los justiciables a la tutela jurisdiccional plena y efectiva.

5. De acuerdo con lo señalado, la opción del legislador al regular como presupuesto procesal la presentación de una solicitud de pedido de información mediante documento de fecha cierta, a fin de interponer una demanda de *habeas data*, implica entender dicho documento conforme a los principios de la Constitución, ya que existen casos en los cuales existen otros mecanismos que pueden generar una plena certeza en el juzgador del requerimiento de información.
6. En el caso de autos, tal como advierte esta Sala del Tribunal Constitucional, el *a quo* y el *ad quem* declararon improcedente la demanda, tras asumir que el actor no cumplió con intimar a la emplazada la entrega de la documentación solicitada conforme a lo regulado en su momento en el artículo 62 del ahora derogado Código Procesal Constitucional —en vigor en aquel momento—, ya que realizó su requerimiento mediante un correo electrónico enviado a quien, según la información publicitada por la entidad demandada, ostentaba el cargo de subgerente de la Unidad de Administración Documentaria y Archivo Central, y no través de su portal de acceso a la información pública.
7. Esta Sala del Tribunal Constitucional juzga que dicha apreciación es manifiestamente errada, en tanto desconoce, por un lado, la dimensión objetiva del derecho fundamental de acceso a la información pública, así como los principios en que se basa toda actuación administrativa. Y, por otro lado, que, según el principio *in dubio pro actione*, las causales de improcedencia se interpretan de modo sumamente restrictivo.
8. En cuanto a lo primero, es bueno recordar que la dimensión objetiva de todo derecho fundamental conlleva tres consecuencias: (i) el efecto irradiación de su ámbito de protección en el resto del ordenamiento jurídico; (ii) el deber especial de protección —lo que supone, entre otras cosas, el deber de no entorpecer su efectividad— atribuido al Estado; y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03947-2021-PHD/TC  
LIMA SUR  
JONATHAN PETER ROJAS  
HUAHUAMULLO

(iii) la eficacia horizontal de su ámbito de protección. Así, en lo concerniente al especial deber de protección, este Alto Colegiado considera que si dicha funcionaria —secretaria general— no era responsable de atender dicho requerimiento debió remitirlo al área correspondiente, en la medida en que se encuentra vinculada a los principios de (i) eficacia, (ii) impulso de oficio, (iii) informalismo y (iv) celeridad, que rigen el procedimiento administrativo y han sido recogidos en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444, aprobado por Decreto Supremo 4-2019-JUS.

9. Ahora bien, en lo relativo a lo segundo, esta Sala del Tribunal Constitucional recuerda que, en el segundo párrafo del fundamento 4 de la sentencia emitida en el Expediente 01049-2003-AA/TC, señaló que el principio *in dubio pro actione*

impone a los juzgadores la exigencia de interpretar los requisitos y presupuestos procesales en el sentido más favorable a la plena efectividad del derecho a obtener una resolución válida sobre el fondo.

10. En esa lógica, la interpretación realizada —por el *a quo* y el *ad quem*— del artículo 62 del ahora derogado Código Procesal Constitucional, según la cual entienden ha presentado el requerimiento de acceso a la información pública, no resulta constitucionalmente admisible. Dicha disposición, como cualquier otra, subordina la procedencia de la demanda de un proceso constitucional de tutela de derechos fundamentales al cumplimiento de un requisito de procedencia, por lo que debe ser interpretada de modo restrictivo.
11. Por consiguiente, ha quedado acreditado que el demandante cumplió con el requisito especial de la demanda establecido en el entonces vigente Código Procesal Constitucional, habilitándose la competencia de este colegiado para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la materia controvertida planteada.

**Sobre el derecho de acceso a la información pública y el principio de máxima divulgación.**

12. El *habeas data* es un proceso constitucional que tiene por objeto la protección de los derechos reconocidos en los incisos 5 y 6 del artículo 2 de la Constitución, los cuales establecen que «toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03947-2021-PHD/TC  
LIMA SUR  
JONATHAN PETER ROJAS  
HUAHUAMULLO

de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional» y «que los servicios informáticos, computarizados o no, públicos o privados, no suministren informaciones que afecten la intimidad personal y familiar», respectivamente.

13. Conforme ha sido establecido por este Tribunal (sentencia emitida en el Expediente 01797-2002-HD/TC, FJ 16), el contenido constitucionalmente garantizado por el *derecho de acceso a la información pública* no solo comprende la mera posibilidad de acceder a la información solicitada y, correlativamente, la obligación de dispensarla de parte de las entidades públicas. A criterio del Tribunal, no solo se afecta el derecho de acceso a la información cuando se niega su suministro, sin existir razones constitucionalmente válidas para ello, sino también cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o errada.
14. De igual modo, este Tribunal ha sostenido que el *principio de máxima divulgación* supone que la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla general, y el secreto -cuando cuente con cobertura constitucional- la excepción (STC 02579-2003-HD/TC); de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y, a la vez, encontrarse debidamente fundamentadas.
15. En ese sentido, el derecho de acceso a la información pública tiene una faz positiva, según la cual este derecho impone a los órganos de la Administración pública el deber de informar; y una faz negativa, la cual exige que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa.
16. Este derecho ha sido desarrollado por el legislador por medio del Texto Único Ordenado de la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en cuyo artículo 3 se señala que toda información que posea el Estado es considerada pública, a excepción de los casos expresamente previstos en dicha ley.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03947-2021-PHD/TC  
LIMA SUR  
JONATHAN PETER ROJAS  
HUAHUAMULLO

### **Análisis de la controversia.**

17. Esta Sala del Tribunal Constitucional entiende que lo solicitado para que se remita a la dirección electrónica del demandante, es:
- a) Relación de todos los procesos laborales, previsionales, civiles, penales, constitucionales, contencioso administrativos, arbitrajes y conciliaciones iniciados por la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, en trámite y culminados con sus respectivos números de expedientes asignados, expedientes judiciales y juzgados correspondientes, como demandante, demandado, denunciante, denunciado, solicitante, solicitado, desde el 1 de enero de 2009 hasta el 14 de mayo de 2019; asimismo, dicha información debe indicar aquellos casos en que no se hayan contestado las demandas, no se haya interpuesto recurso de apelación, no se haya interpuesto recurso de casación o no se haya asistido a las audiencias, así como el pago de costas y costos del proceso que se haya generado.
  - b) Copias de todos los convenios colectivos que haya suscrito la municipalidad desde el 1 de enero de 2005 hasta el 14 de mayo del 2019; asimismo, copias de los laudos arbitrales que se hayan resuelto entre la municipalidad desde el 1 de enero de 2010 hasta el 14 de mayo de 2019. Respecto de la información solicitada, en caso de existir información privada, si es posible satisfacer el derecho de acceder a la información de carácter público y, al mismo tiempo, proteger la información de carácter privado, por lo cual solicita dicha información con la respectiva supresión de la visualización de aquellos datos que no son relevantes. Como *pretensión accesoría*, solicita el pago de costos del proceso.
18. Sobre el particular, el artículo 13 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, señala:

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 este caso la entidad de la Administración Pública deberá comunicar por escrito que la denegatoria de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder respecto a la información solicitada. Esta Ley tampoco permite que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03947-2021-PHD/TC  
LIMA SUR  
JONATHAN PETER ROJAS  
HUAHUAMULLO

19. Así las cosas, esta Sala del Tribunal Constitucional considera que la solicitud del demandante implica la creación o elaboración de una relación o listado, además de exigir la evaluación de qué información calificaría como privada o pública; por lo que no se acredita la vulneración del derecho de acceso a la información pública.

***Sobre al abuso en el ejercicio del derecho y la desnaturalización del proceso de habeas data y su indebida utilización para el otorgamiento de costos procesales***

20. En este contexto, y de modo independiente a lo señalado en relación con la parte principal del petitorio, este Colegiado tampoco puede pasar por alto que el demandante en este proceso, don Jonathan Peter Rojas Huahuamullo, ha iniciado a numerosos procesos de *habeas data* con las mismas características y en contra de diversas entidades públicas del interior del país, en su mayoría municipalidades, de los cuales seis (06) se encuentran actualmente en trámite en sede de este Tribunal. En todos ellos se observa que se pide diversa información, por lo general bastante amplia, pero también, y como una constante reiterada, costos del proceso.
21. Al respecto, esta Sala del Tribunal Constitucional considera que interponer tal cantidad de demandas en serie —sin contar las que se encuentran en trámite en el Poder Judicial y las resueltas por este de manera estimatoria y que, por ende, no fueron recurridas ante este Tribunal vía recurso de agravio constitucional— denota un claro abuso de la tutela jurisdiccional efectiva y, subsecuentemente, del derecho fundamental de acceso a la información pública. Y es que, so pretexto de invocar ante la judicatura el derecho de acceso a la información pública o el de autodeterminación informativa, lo que se busca en realidad es obtener costos procesales, desvirtuando la finalidad del proceso de *habeas data*, sin tomar en cuenta que con ese ejercicio abusivo se viene generando una incontrovertible externalidad negativa a la judicatura constitucional en sus distintos niveles, así como la ralentización de la impartición de justicia constitucional, pues tales actuaciones perjudican objetivamente al resto de litigantes, dado que sus causas bien podrían haber sido resueltas —independientemente de su sentido— con mayor premura, si no se hubieran presentado todas esas demandas de *habeas data* abiertamente maliciosas, lo que ha generado que, en algunos escenarios, se declare la sustracción de la materia; sin perjuicio de la desnaturalización de la finalidad garantista de los procesos constitucionales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03947-2021-PHD/TC  
LIMA SUR  
JONATHAN PETER ROJAS  
HUAHUAMULLO

22. Sobre el particular, se debe destacar que este Tribunal Constitucional ha definido el abuso del derecho como una conducta tendiente a «desnaturalizar las finalidades u objetivos que sustentan la existencia de cada atributo, facultad o libertad reconocida sobre las personas» e indica que «los derechos no pueden usarse de forma ilegítima (...), sino de manera compatible con los valores del propio ordenamiento» (Sentencia emitida en el Expediente 05296-2007-PA/TC, FJ 12).
23. El accionar del recurrente ha distraído, pues, los escasos recursos con los que cuenta la judicatura constitucional en sus diversos niveles, deslegitimándola y desprestigiándola ante la sociedad, puesto que, si bien la dilucidación de las causas no puede ser inmediata —pues tampoco puede prescindirse del derecho fundamental a la defensa de la emplazada—, la postergación de su solución producto de esa abundante carga generada por la interposición maliciosa de demandas de *habeas data* ocasiona un manifiesto daño ante la opinión pública.
24. Tampoco puede soslayarse que, desde un punto de vista estrictamente económico, tales actuaciones abusivas consumen el recurso más preciado del resto de litigantes: el tiempo, que por sus propias características es finito y limitado —tanto en la abundancia como en la escasez—.
25. Asimismo, es bueno precisar que el goce y disfrute de los derechos fundamentales en el moderno Estado Constitucional tiene como parámetro implícito la razonabilidad de su exigencia, con miras a descartar su ejercicio abusivo y así respetar la finalidad esencialmente garantista de un proceso constitucional como el *habeas data*, que ha sido consagrado para concretizar el derecho de acceso a la información pública, el cual -si bien puede ser ejercido “sin expresión de causa”- no por ello puede ser utilizado de forma ilegítima e incompatible con los valores del propio ordenamiento, y mucho menos contrariando o afectando otros bienes constitucionalmente protegidos, como la tutela jurisdiccional efectiva que, en este tipo de casos, termina siendo instrumentalizada para lograr una finalidad crematística y pecuniaria.
26. Por estas consideraciones, y en forma adicional a lo señalado en el fundamento 19 de esta sentencia, esta Sala del Tribunal Constitucional entiende que no resulta coherente ni lógico amparar una demanda en la vía constitucional que es la concreción manifiesta y evidente del ejercicio abusivo de un derecho, cuyo único propósito o motivación es la obtención



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03947-2021-PHD/TC  
LIMA SUR  
JONATHAN PETER ROJAS  
HUAHUAMULLO

de un beneficio económico, y cuyas consecuencias deriven en la desnaturalización de la finalidad garantista de los procesos constitucionales.

***Sobre las multas a imponerse en autos***

27. Esta Sala del Tribunal Constitucional estima que el rol de director esencial del proceso le obliga a no permanecer indiferente ante inconductas que generan una serie de externalidades gravosas a la justicia constitucional y que, además, terminan desnaturalizando la finalidad de los procesos constitucionales y pretendiendo convertirlos en instrumento de aprovechamiento individual de carácter pecuniario.
28. En atención a ello, y de conformidad con lo establecido en el Art. 49 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, corresponde multar a don Jonathan Peter Rojas Huahuamullo, con 10 unidades de referencia procesal [URP], en virtud de lo previsto en el artículo 49 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional.
29. La gravedad de la conducta graficada se condice con la multa impuesta, puesto que, de alguna u otra manera, el multado debe interiorizar parte del daño que ha generado —que en muchos casos es inconmensurable—, a fin de desincentivar este tipo de actuaciones tanto en él mismo (prevención especial) como en terceros que pretendan imitar tales inconductas (prevención general), por cuanto la sanción tiene una finalidad estrictamente instrumental, y no meramente recaudatoria. Pero, además, tampoco se puede soslayar que aquel actuar abusivo termina afectando objetivamente a la comunidad en su conjunto, porque los costos del proceso que buscan obtener son sufragados por el escaso presupuesto estatal de las entidades demandadas —que es financiado directa o indirectamente por la ciudadanía en general—.
30. Por último, debe tenerse en cuenta que la imposición de la presente multa no condiciona en lo absoluto a este Colegiado a que, ante supuestos sustancialmente similares que puedan presentarse en el futuro, vuelva a ejercer su facultad sancionadora inherente a su papel de director esencial del proceso.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03947-2021-PHD/TC  
LIMA SUR  
JONATHAN PETER ROJAS  
HUAHUAMULLO

**HA RESUELTO**

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda.
2. **MULTAR** con 10 URP a don Jonathan Peter Rojas Huahuamullo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE  
MORALES SARAVIA  
DOMÍNGUEZ HARO**

**PONENTE GUTIÉRREZ TICSE**