



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 310/2023

EXP. N.º 01528-2022-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

RAZÓN DE RELATORÍA

Con fecha 8 de mayo de 2023, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Morales Saravia y Domínguez Haro, ha dictado la sentencia en el Expediente 01528-2022-PHD/TC, por la que resuelve:

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda de *habeas data*.
2. **MULTAR** con 10 URP a don Jorge Aquino García.

Se deja constancia de que el magistrado Domínguez Haro ha emitido fundamento de voto, el cual se agrega.

La secretaria de la Sala Segunda hace constar fehacientemente que la presente razón encabeza la sentencia y el fundamento de voto antes referido, y que los magistrados intervinientes firman digitalmente al pie de ella en señal de conformidad.

SS.

GUTIÉRREZ TICSE
MORALES SARAVIA
DOMÍNGUEZ HARO

Elda Milagros Suárez Egoavil
Secretaria de la Sala Segunda



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01528-2022-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 8 días del mes de mayo de 2023, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Morales Saravia y Domínguez Haro, pronuncian la siguiente sentencia. Y con el fundamento de voto del magistrado Domínguez Haro, que se agrega.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Jorge Aquino García contra la Resolución 9 de fojas 348, de fecha 11 de enero de 2022, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que, revocando la apelada, declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 17 de diciembre de 2018 (f. 3), don Jorge Aquino García interpuso demanda de *habeas data* contra la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat). Plantea, como pretensión principal, que, en virtud de su derecho fundamental de acceso a la información pública, se le entregue copia certificada de

Todas las resoluciones emitidas por el Intendente de Aduana de Pucallpa, desde el 1 de enero de 2018 hasta la fecha [de la presentación de la solicitud de información, esto es, el 30 de noviembre de 2018, sic].

Y, como pretensión accesoria, solicita el pago de costos del proceso.

Auto de admisión a trámite

Mediante Resolución 1 (f. 11), de fecha 1 de febrero de 2018, el Tercer Juzgado Constitucional Transitorio de Lima admitió a trámite la demanda.

Contestación de demanda

Con fecha 20 de marzo de 2019 (f. 35) y 26 de marzo de 2019 (f. 148) el Procurador Público Adjunto de la Superintendencia Nacional de Aduanas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01528-2022-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

y de Administración Tributaria (Sunat) se apersona y procede a contestar la demanda, solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Señala que la demanda es improcedente porque se ha producido la sustracción de la materia, dado que la solicitud requerida fue entregada al demandante a través de la Carta 002-2018-Sunat/3T0000 (f. 39), de fecha 14 de diciembre de 2018, con excepción de las resoluciones que contenían información personal o estaban sujetas a reserva tributaria. En dicha carta, el Intendente de Aduana de Pucallpa le indicó que “su solicitud es procedente en parte, toda vez que no se incluyen aquellas resoluciones que comprenden información sobre la cuantía, fuentes de rentas, gastos, base imponible o cualquiera relacionado a estos, referidos a los contribuyentes, responsables o terceros, así como la tramitación de las denuncias por delitos tributarios y aduaneros.”

Sentencia de primera instancia o grado

Con Resolución 4 (f. 195), de fecha 6 de marzo de 2020, el Tercer Juzgado Constitucional Transitorio de Lima declaró fundada en parte la demanda. Considera que se vulneró el derecho de acceso a la información pública del demandante, dado que la demandada entregó la información solicitada mediante Carta 002-2018-Sunat/3T0000, pero no en la forma en que se solicitó, porque la proporcionó en copia simple y no en copia certificada. De otro lado, declara infundada la demanda respecto de la información con carácter de reserva tributaria, pues no es susceptible de ser entregada al actor.

Sentencia de segunda instancia o grado

Con Resolución 9 (f. 348), de fecha 11 de enero de 2022, la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, revocando la apelada, declaró infundada la demanda, tras considerar que no se ha vulnerado el derecho de acceso a la información pública, dado que la emplazada cumplió con remitir copia simple de la información solicitada por el actor.

FUNDAMENTOS

Delimitación del asunto litigioso

1. En la presente causa, el actor plantea, como pretensión principal, que se le entregue copia certificada de lo siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01528-2022-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

Todas las resoluciones emitidas por el Intendente de Aduana de Pucallpa, desde el 1 de enero de 2018 hasta la fecha [de la presentación de la solicitud de información, esto es, el 30 de noviembre de 2018, sic].

Y, como pretensión accesoria, solicita el pago de costos del proceso.

Cuestión procesal previa

2. Tal como se aprecia de autos (f. 2), el accionante ha cumplido con requerir, a nivel prejurisdiccional, la entrega de la documentación solicitada en el petitorio de la presente demanda, tal como lo exige el artículo 60 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

Análisis del caso concreto

3. 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 lo siguiente:

Toda persona tiene derecho:

[...]

5. 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 afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

[...]

6. A que los servicios informáticos, computarizados o no, públicos o privados, no suministren informaciones que afecten la intimidad personal y familiar.

4. Conforme ha sido establecido por este Tribunal en la sentencia emitida en el Expediente 01797-2002-HD/TC, 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 que existan razones



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01528-2022-PHD/TC

LIMA

JORGE AQUINO GARCÍA

constitucionalmente válidas para ello, sino también cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o errada.

5. 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. Asimismo, este derecho ha sido desarrollado por el legislador por medio de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en cuyo artículo 3 se señala que toda información que posea el Estado se considera pública, a excepción de los casos expresamente previstos en dicha ley.
6. Respecto de la entidad demandada, cabe precisar que la Sunat es una entidad pública. Por tanto, se encuentra bajo los alcances de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
7. Ahora bien, con relación a la solicitud de que la emplazada le proporcione al recurrente copias fedateadas de la información requerida, la emplazada aduce que la entrega de copias certificadas o fedateadas no está considerada en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
8. Al respecto, la entidad emplazada no se ha negado a entregar la información requerida, pues incluso a folios 39 de autos corre la Carta 002-2018-SUNAT/3T0000, de 14 de mayo de 2018, remitida por el Intendente de Aduana de Pucallpa. Sobre el particular, se observa que la persona que se encontraba en el domicilio consignado en el requerimiento de la información se negó a recibir dicha carta (f. 130). Si bien con esta notificación devuelta se evidencia que el actor no recibió la información, también se advierte la intención de la demandada de entregar la información solicitada.
9. El Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS - TUO de la LTAIP, no hace referencia alguna a la entrega de información certificada o fedateada como pretende el recurrente.
10. Además, el objeto de la citada norma, es el de promover la transparencia de los actos del Estado (artículo 1), por lo que las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01528-2022-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

disposiciones de la misma disposición legal, debe ser interpretada conforme al principio de publicidad regulado en su artículo 3, que refiere que:

Todas las actividades y disposiciones de las entidades comprendidas en la presente Ley están sometidas al principio de publicidad. Los funcionarios responsables de brindar la información correspondiente al área de su competencia deberán prever una adecuada infraestructura, así como la organización, sistematización y publicación de la información a la que se refiere esta Ley (...).

11. En ese sentido, la forma en que la información requerida ha sido puesta a disposición del recurrente, resulta idónea con la finalidad que persigue el Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
12. A ello cabe añadir que la información que se debe entregar, debe estar en el mismo soporte o formato en que se encuentra. Puede ser entregada en otro formato, siempre que ello no implique mayor actividad por parte de los funcionarios responsables para cumplir el mandato legal, pues no es necesario que se cree o produzca información para entregar lo solicitado (artículo 13 del TUO de la LTAIP).
13. En este caso, la exigencia para la entrega de copias fedateadas, excede la obligación impuesta por la ley, tanto más cuando se pretende que se certifiquen 47 folios, lo que excede la simple actividad de buscar y reproducir la información requerida.
14. Sin perjuicio de lo expuesto por esta Sala en los fundamentos precedentes, se observa que el emplazado mediante escrito 05969-2022-ES, de fecha 19 de octubre de 2022, ha remitido a esta instancia jurisdiccional la entrega de la Carta 000012-2022-SUNAT/3T0000, de fecha 14 de octubre de 2022, mediante la cual se hizo entrega de la información solicitada al recurrente de las "(...) Resoluciones emitidas por el Intendente de la Aduana de Pucallpa desde el 1 de enero de 2018 al 30 de noviembre del mismo año (...)" no incluyéndose "aquellas resoluciones que contienen información sobre la reserva tributaria", entregándose un total de cuarenta y siete (47) folios. Adjuntando la Constancia de Notificación, de fecha 18 de octubre de 2022, en el cual consta la firma del recurrente para la recepción de las copias fedateadas de resoluciones den 47 folios. En tal sentido, como es de verse, desde la solicitud realizada al Intendente de Aduana de Pucallpa, con fecha 30



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01528-2022-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

de noviembre de 2018, hasta notificación de la Carta 000012-2022-SUNAT/3T0000, de fecha 18 de octubre 2022, que le entregaba la información en copia fedateada, han transcurrido más de 3 años y medio por la exigencia que pretendía en la forma o medio que se le entregue la información, excediendo la obligación impuesta por ley, señalado en el fundamento 13 *supra*.

Sobre las multas a imponerse en autos

15. Además, cabe tener presente que el recurrente tuvo conocimiento de que la información estuvo a su disposición en fecha anterior a la interposición de la demanda, lo que debe ser también apreciado por este Colegiado.
16. Este Tribunal 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, fundamento 12).
17. La actuación del recurrente evidencia un exceso en el uso del *habeas data*, lo que genera 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 todas las demandas planteadas por el actor en el ejercicio abusivo de su derecho, y también genera un perjuicio en los gastos públicos del Estado. El recurrente cuenta con un derecho de acceso a la información que le permite solicitar información pública; sin embargo, este ha sido utilizado en forma irregular en este caso. Con ello lo desnaturaliza y desvirtúa sus fines, generando un perjuicio en términos de sobrecarga procesal y de pérdida de recursos públicos.
18. Tampoco puede pasarse por alto que el demandante ha iniciado a la fecha numerosos procesos de *habeas data* contra de diversas entidades públicas del interior del país, en los que se solicita diversa información, y como una constante reiterada, los costos del proceso. Al respecto, este Colegiado considera que interponer tal cantidad de demandas en serie denota un claro abuso y despropósito en principio de la tutela



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01528-2022-PHD/TC

LIMA

JORGE AQUINO GARCÍA

jurisdiccional efectiva y subsecuentemente del derecho fundamental de acceso a la información pública, que no exige justificar para qué se requiere la información exigida. Y, es que so pretexto de invocar ante la judicatura el derecho de acceso a la información pública, lo que se busca es obtener costos procesales, desvirtuando la finalidad del proceso de *habeas data*, sin tomar en cuenta que con ese actuar 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 las causas de estos últimos bien podrían ser resueltas — independientemente del sentido de las mismas— con mayor premura, en caso 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.

19. No puede soslayarse que, desde un punto de vista estrictamente económico, tales actuaciones abusivas consumen el recurso máspreciado del resto de litigantes: el tiempo, que por sus propias características es finito y limitado —tanto en la abundancia como en la escasez—.
20. Por tanto, este Colegiado estima que su rol de director esencial del proceso le obliga a no permanecer indiferente ante inconductas que generan una serie de externalidades gravosas. En atención a ello, corresponde multar a don Jorge Aquino García con 10 unidades de referencia procesal [URP], que es la máxima multa pasible de ser impuesta, en virtud de lo previsto en el artículo 49 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional.
21. La gravedad de la inconducta 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01528-2022-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

demandadas —que es financiado directa o indirectamente por la ciudadanía en general—.

22. 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, y con la participación del magistrado Morales Saravia, en reemplazo del magistrado Ferrero Costa, conforme al acuerdo de Pleno de fecha 20 de diciembre de 2022.

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda.
2. **MULTAR** con 10 URP a don Jorge Aquino García.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE
MORALES SARAVIA
DOMÍNGUEZ HARO**

PONENTE MORALES SARAVIA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01528-2022-PHD/TC

LIMA

JORGE AQUINO GARCÍA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Con el debido respeto a la fundamentación esbozada por mis colegas magistrados, emito el presente fundamento de voto en relación a los considerandos 6 y 7, en los siguientes términos:

1. Desde el punto de vista del derecho de acceso a la información pública, la agencia estatal tiene el deber de validar que la información brindada sea idéntica al documento original que se encuentra en su poder. Una especial diligencia de parte de quien solicita la información, derivada precisamente de la obligación de que no se le proporcione información falsa, no puede considerarse ajena a su contenido constitucionalmente protegido, pues, como en diversos casos hemos afirmado, se afecta este derecho no solo cuando se niega su suministro, sin que existan razones constitucionalmente válidas para ello, sino también cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, “falsa”, no oportuna o errada.
2. Desde un punto de vista más general, pero no por ello menos importante, de las relaciones entre legislador y derechos fundamentales, que, entre líneas, se deja entrever en la ponencia, al afirmarse que el derecho no contempla la obligación de suministrarse información pública debidamente fedateada porque la ley no la contempla. Una afirmación de esta naturaleza, me temo, deja a merced del legislador el contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales y, entre ellos, del derecho de acceso a la información pública. En mi opinión, la relación entre derechos fundamentales y legislador es exactamente al revés. No es que el programa normativo de un derecho se desprenda de lo que la ley pueda establecer, sino que la validez de esta última ha de estar subordinada a su previa conformidad con el contenido constitucionalmente protegido de aquel. Una afirmación, por lo demás, que tampoco se deriva del silencio u omisión de la ley, ya que el artículo 13 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que “[n]o se podrá negar información cuando se solicite que esta sea entregada en una determinada forma o medio, siempre que el solicitante asuma el costo que suponga el pedido” (negritas nuestras). En tanto que el artículo 138 del TUO de la Ley 27444, aprobado Decreto Supremo 004-2019-JUS, especifica que es obligación de “[c]ada entidad designa[r] fedatarios institucionales



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01528-2022-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

adscritos a sus unidades de recepción documental, (...), quienes, (...), brindan gratuitamente sus servicios a los administrados”.

3. Así, pues, en mi opinión, la Sunat tiene la obligación de suministrar la información pública, de manera certificada, autenticada o fedateada, cuando le sea requerida de esta forma. Conviene aquí precisar que el TUO de la Ley 27444, utiliza los términos autenticación, certificación y fedateo de forma indistinta; por lo que, debe entenderse que estamos frente a la misma situación. Así, el artículo 52.3 expresa que “[l]a copia del documento privado cuya autenticidad ha sido certificada por el fedatario, tiene validez y eficacia plena (...)”; el artículo 138 expresa que “[c]uando se establezcan requisitos de autenticación de documentos el administrado podrá acudir al régimen de fedatarios que se describe a continuación: (...) 2. El fedatario tiene como labor personalísima, comprobar y autenticar (...) 3. [e]n caso de complejidad derivada del cúmulo o de la naturaleza de los documentos a autenticar, la oficina de trámite documentario consulta al administrado la posibilidad de retener los originales, (...), para certificar las correspondientes reproducciones. (...). 4. La entidad puede requerir (...) la exhibición del original presentado para la autenticación por el fedatario”; el artículo 139 prescribe que “[l]a facultad para realizar autenticaciones atribuidas a los fedatarios no afecta la potestad administrativa de las autoridades para dar fe de la autenticidad de los documentos que ellos mismos hayan emitido” (negritas nuestra).

Dicho esto, suscribo la sentencia.

S.

DOMÍNGUEZ HARO