



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Sala Segunda. Sentencia 699/2023

EXP. N.º 02679-2022-PHD/TC  
LIMA  
JORGE AQUINO GARCÍA

## **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En Lima, a los 7 días del mes de julio de 2023, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Morales Saravia y Domínguez Haro, ha emitido la presente sentencia. El magistrado Domínguez Haro emitió fundamento de voto, el cual se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

### **ASUNTO**

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Jorge Aquino García contra la resolución de fojas 160, de fecha 15 de junio de 2021, expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

### **ANTECEDENTES**

El recurrente, con fecha 26 de febrero de 2019, interpuso demanda de *habeas data* contra la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (Sunat), con el objeto de que se le entregue una copia certificada del acervo documentario de la Resolución de Superintendencia 241-2018/SUNAT, más el pago de los costos procesales. Refiere que la Sunat le contestó mediante Carta 13-2018-SUNAT/1M0000, de fecha 5 de diciembre de 2019, adjuntando, en copia simple y de forma incompleta, lo requerido. Alega que con esta actuación se vulnera su derecho de acceso a la información pública (f. 6).

El Tercer Juzgado Constitucional Transitorio de Lima, con fecha 19 de marzo de 2019, admitió a trámite la demanda de amparo (f. 15).

El Procurador público de la Sunat, con fecha 24 de abril de 2019, contestó la demanda alegando que sí le respondió al actor; que le entregó una copia simple de lo requerido; que por tanto se ha producido la sustracción de la materia. Además, aduce que el pedido de copias fedateadas, la certificación o la autenticación no es un requisito que establezca la Ley 27803 (f. 22).

El Tercer Juzgado Constitucional Transitorio de Lima, con fecha 21 de noviembre de 2019, declaró fundada la demanda, por considerar que no se ha entregado el acervo documentario solicitado en su totalidad y que



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02679-2022-PHD/TC  
LIMA  
JORGE AQUINO GARCÍA

tampoco se ha cumplido con entregar en la forma solicitada por el actor (f. 53).

La Sala superior revisora revocó la resolución apelada y declaró improcedente la demanda. Estima que se ha producido la sustracción de la materia, pues mediante carta de fecha 17 de diciembre de 2019, complementó la información requerida, lo que no fue cuestionado por el actor (f. 160).

El recurrente interpuso recurso de agravio constitucional (f. 184) alegando que no se le entregó la información completa, pues falta la entrega del proyecto de resolución, la exposición de motivos, y las publicaciones (página web e intranet) señalados en la hoja de resumen, entre otros documentos. Arguye que la información debe ser entregada en la forma solicitada (copia certificada).

## **FUNDAMENTOS**

### **Delimitación del petitorio**

1. La demanda tiene por objeto que la Sunat le entregue al actor una copia certificada del acervo documentario de la Resolución de Superintendencia 241-2018/SUNAT. El demandante afirma que se entregó la información incompleta y en copia simple. En su recurso de agravio constitucional, sostiene que se le ha entregado de manera incompleta la información requerida porque falta la entrega del proyecto de resolución, la exposición de motivos y las publicaciones (página web e intranet) señalados en la hoja de resumen, entre otros documentos. Además de ello, expresa que la información debe ser entregada en la forma solicitada (copia certificada).

### **Cuestión procesal previa**

2. Con el documento que obra a fojas 2 se acredita que el actor cumplió el requisito establecido en el artículo 62 del Código Procesal Constitucional (vigente cuando se interpuso la demanda), ahora regulado en el artículo 60 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

### **Análisis de la controversia**

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02679-2022-PHD/TC  
LIMA  
JORGE AQUINO GARCÍA

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 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, en relación con la solicitud de información consistente en que la emplazada le proporcione copias certificadas del acervo documentario de la Resolución de Superintendencia 241-2018/SUNAT, la emplazada ha señalado que la entrega de copias certificadas se encuentra fuera del ámbito de la Ley de transparencia y acceso a la información pública y que, además, sí cumplió con entregar la



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02679-2022-PHD/TC  
LIMA  
JORGE AQUINO GARCÍA

información mediante la Carta 13-2018-SUNAT/1M0000, de fecha 5 de diciembre de 2019 (f. 3), y la Carta 021-2019-SUNAT/1M0000, de fecha 17 de diciembre de 2019 (f. 73).

8. Al respecto, la emplazada no se ha negado a entregar la información requerida, pues a folios 3 de autos corre la Carta 013-2018-SUNAT/1M0000, de fecha 5 de diciembre de 2018, remitido por la Secretaría Institucional de la Sunat. Sobre el particular, se advierte que remite copia simple de la Resolución de Intendencia 241-2018/SUNAT y otro. Asimismo, obra a folios 73 de autos la Carta 021-2019-SUNAT/1M0000, de fecha 17 de diciembre de 2019, remitido por la Secretaría Institucional de la Sunat, a fin de complementar la información remitida en su oportunidad, en esta misma se adjunta 20 folios, las cuales constan de “17 hojas en copias simples” y “3 en hojas fedateadas”. Si bien la información complementaria fue entregada con fecha posterior a la resolución estimatoria de primera instancia, lo cierto es que esta misma fue tomada en cuenta al resolver la Sala superior al declarar la improcedencia por sustracción de la materia, más aún cuando el recurrente no cuestionó antes de este pronunciamiento la carta con el contenido complementario. Por lo tanto, cuando el demandante solicita en el RAC que la demanda sea declarada fundada en todos sus extremos, ello es porque intrínsecamente cuestiona que la entrega de toda la información no haya sido entregada en copia certificada.
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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02679-2022-PHD/TC  
LIMA  
JORGE AQUINO GARCÍA

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 más de 17 folios, lo que excede la simple actividad de buscar y reproducir la información requerida.

#### **Sobre las multas a imponer en autos**

14. 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, FJ 12).
15. 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.
16. 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



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02679-2022-PHD/TC  
LIMA  
JORGE AQUINO GARCÍA

Colegiado considera que interponer tal cantidad de demandas en serie denota un claro abuso y despropósito en principio de la tutela 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.

17. No 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—.
18. 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 al recurrente con 10 unidades de referencia procesal [URP], en virtud de lo previsto en el artículo 49 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional.
19. 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 ellos mismos —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 02679-2022-PHD/TC  
LIMA  
JORGE AQUINO GARCÍA

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

20. 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, se 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,

**HA RESUELTO**

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

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE  
MORALES SARA VIA  
DOMÍNGUEZ HARO**

**PONENTE MORALES SARA VIA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02679-2022-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 a fin de proseguir con mi posición plasmada, en su momento, en el fundamento de voto emitido en la Sentencia 369/2022 de la Sala Segunda, recaída en el Expediente 03517-2021-PHD.

Precisamente por ello, solamente considero pertinente apartarme de los fundamentos 8 al 13, esto es, de los fundamentos que sustentan el extremo de la demanda declarado infundado.

En ese sentido, las razones en que justifico en mi posición son las siguientes:

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02679-2022-PHD/TC  
LIMA  
JORGE AQUINO GARCÍA

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 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”.
4. La desestimación y multa dispuestas en la ponencia, a mi juicio, deben fundamentarse en el abuso del derecho de acceso a la información pública cometido por el recurrente, pues, “por más que la información pública solicitada pueda (...) [ser entregada por la demandada] y no se encuentre en ninguna de las causales de excepción para su entrega contempladas en la normatividad infralegal de la materia; lo cierto es que el goce y disfrute de los derechos fundamentales en el moderno



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02679-2022-PHD/TC  
LIMA  
JORGE AQUINO GARCÍA

Estado Constitucional tiene como parámetro implícito la razonabilidad de su utilización, 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” [Cfr. sentencia emitida en el Expediente 03106-2021-HD, FJ 23].

5. En ese sentido, soy de la opinión que “no puede ampararse una demanda en la vía constitucional que sea la concreción manifiesta y evidente del ejercicio abusivo de un derecho, cuyo único propósito o motivación es la obtención de un beneficio económico, y cuyas consecuencias deriven en la desnaturalización de la finalidad garantista de los procesos constitucionales” [Cfr. sentencia emitida en el Expediente 03106-2021-HD, FJ 24].

Por todo ello, y al igual que mis colegas magistrados, mi **VOTO** es por declarar **INFUNDADA** la demanda y **MULTAR** con 10 URP a don Jorge Aquino García.

**S.**

**DOMÍNGUEZ HARO**