



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 355/2020



EXP. N.º 02037-2018-PHD/TC

LA LIBERTAD

VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 17 días del mes de julio de 2019, el Pleno Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Blume Fortini, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Ferrero Costa, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Asimismo, se agrega el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera y el voto singular del magistrado Blume Fortini.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Vicente Raúl Lozano Castro, contra la resolución de fojas 64, de fecha 1 de agosto de 2017, expedida por la Sala Mixta Permanente de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 18 de agosto de 2015, el recurrente interpuso demanda de habeas data contra el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de La Libertad S.A. (Sedalib S.A.). Invocando el ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, solicita que se le informe si el servicio de telefonía fija que paga Sedalib S.A. se utiliza exclusivamente para atender asuntos institucionales; así como, se le informe si se ha prohibido que este servicio de telefonía fija se utilice para asuntos particulares. Requiere, además, el registro de llamadas entrantes y salientes del despacho del gerente general de Sedalib S.A., correspondiente al mes de enero del año 2015. Asimismo, solicita el pago de costas y costos del proceso.

Con fecha 11 de septiembre de 2015, Sedalib S.A. contestó la demanda y solicitó que sea declarada improcedente, alegando que, mediante Carta 035-2015-SEDALIB-S.A.-LTAI/RVELARDE, de fecha 10 de agosto de 2015, se dio respuesta a la solicitud de información presentada por el recurrente, denegando su pedido, pues no cuenta con la información requerida y que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública no los obliga a producirla.

El Quinto Juzgado Especializado Civil de Trujillo de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, mediante sentencia de fecha 30 de diciembre de 2015, declaró infundada la demanda, por considerar que la demandada no tiene la obligación de crear una información con la que no cuenta.

MM



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02037-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

La Sala Superior revisora confirmó la apelada por similares fundamentos.

FUNDAMENTOS

Cuestión procesal previa

1. De conformidad con el artículo 62 del Código Procesal Constitucional, constituye un requisito especial de procedencia de la demanda de *habeas data* que el demandante haya reclamado previamente al demandado, mediante documento de fecha cierta el respeto de los derechos constitucionales invocados; es decir, el derecho de acceso a la información pública o el derecho de autodeterminación informativa. Asimismo, el demandado debe ratificarse en su incumplimiento o no contestar dentro de los diez (10) días útiles siguientes a la presentación de la solicitud, en el caso del primero de los derechos mencionados. Solamente se podrá prescindir de este requisito, de manera excepcional, en aquellos casos en los que su exigencia genere el inminente peligro de sufrir un daño irreparable, lo cual debe ser acreditado por el demandante.

A través del documento de fojas 2, el recurrente ha cumplido con el requisito que exige el artículo 62 del Código Procesal Constitucional; por lo que, el proceso de *habeas data* resulta idóneo para el análisis de la denegatoria de la entrega de información solicitada.

Delimitación del asunto litigioso

3. El demandante solicita que, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, se le informe si el servicio de telefonía fija que paga Sedalib S.A. se utiliza exclusivamente para atender asuntos institucionales; así como, se le informe si se ha prohibido que este servicio de telefonía fija se utilice para asuntos particulares. Requiere, además, el registro de llamadas entrantes y salientes del despacho del gerente general de Sedalib S.A., correspondiente al mes de enero del año 2015. Asimismo, solicita el pago de costas y costos del proceso. En tal sentido, el asunto litigioso radica en determinar si dicho requerimiento de información resulta atendible o no.

MM



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02037-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

Análisis del caso concreto

Sobre el derecho fundamental de acceso a la información pública

4. El derecho fundamental de acceso a la información pública se encuentra reconocido en el artículo 2, inciso 5, de la Constitución de 1993 y consiste en la facultad de "(...) 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". También está reconocido en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes vs. Chile*, del 19 de setiembre de 2006, fundamento 77.
5. Así también, tenemos lo establecido por este Tribunal (Sentencia recaída en el Expediente 01797-2002-PHD/TC, fundamento jurídico 16), respecto del contenido constitucionalmente protegido por el derecho de acceso a la información pública, el cual no sólo 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.
6. 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 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 como pública, a excepción de los casos expresamente previstos en de dicha ley.

Sobre la vulneración del derecho de acceso a la información pública

7. Para este Tribunal Constitucional, tanto el Estado como sus empresas públicas se encuentran en la ineludible obligación de implementar estrategias viables para gestionar sus escasos recursos públicos de manera transparente y eficiente. La

MM



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02037-2018-PHD/TC

LA LIBERTAD

VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

ciudadanía, por su parte, tiene derecho a participar activamente en la marcha de los asuntos públicos, fiscalizando la labor estatal. Como bien lo anota la Defensoría del Pueblo, una forma de combatir la corrupción es erradicar "el secretismo" y fomentar una "cultura de transparencia" (cfr. *El derecho de acceso a la información pública: normativa, jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo*, Serie Documentos Defensoriales, documento 09, noviembre de 2009, p. 23). Y es que un elevado nivel de corrupción resulta pernicioso para la sociedad por cuanto debilita la confianza de la población en las instituciones democráticas.

8. No debe perderse de vista que, en un Estado social y democrático de Derecho, la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla general, y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción (cfr. sentencia recaída en el Expediente 02579-2003-PHD/TC). De ahí que, las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas, restricciones que, tal como prescribe el artículo 2, inciso 5, de la Constitución, están circunscritas a aquellas que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley compatible con la Constitución o por razones de seguridad nacional.

9. El artículo 9 del TULO de la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo 043-2003-PCM, establece:

"Las personas jurídicas sujetas al régimen privado descritas en el inciso 8) del Artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444 que gestionen servicios públicos o ejerzan funciones administrativas del sector público bajo cualquier modalidad están obligadas a informar sobre las características de los servicios públicos que presta, sus tarifas y sobre las funciones que ejerce".

10. Sin embargo, dicha disposición no debe entenderse de manera que impida difundir información referida al funcionamiento de empresas estatales que además gestionan servicios públicos. Por el contrario, es necesario interpretarla a la luz de la presunción prevista en el artículo 3 de la misma norma, la cual expresa que "[t]oda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por el artículo 15 de la presente Ley".

11. Por tanto, las restricciones previstas en el artículo 9 de dicha ley deben entenderse aplicables a las personas jurídicas privadas o, en su caso, mixtas que ejercen potestades públicas o gestionan servicios públicos.

MM



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02037-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

12. Las empresas de accionariado estatal único, en cambio, deben sujetarse a las reglas aplicables a la generalidad de las entidades del Estado conforme a lo establecido, por una Sala de este Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Expediente 03994-2012-PHD/TC.
13. Todo ello porque, a criterio de este Tribunal Constitucional, las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben interpretarse de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas. En caso contrario estaría impidiéndose, en vía interpretativa, que el derecho fundamental de acceso a la información pública se ejerza respecto a empresas que se encuentran íntegramente bajo el control del Estado.
14. De acuerdo con el último párrafo del artículo 8 del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública aprobado por Decreto Supremo 043-2003-PCM, las empresas del Estado se encuentran obligadas a suministrar la información pública con la que cuentan. Precisamente por ello la demandada se encuentra obligada a atender requerimientos de acceso a la información pública; pues, si bien está constituida como sociedad anónima, su accionariado está compuesto por las municipalidades provinciales de Trujillo, Chepén y Áscope; en consecuencia, se encuentra dentro del ámbito de aplicación de dicha ley de desarrollo constitucional, por tratarse de una empresa de accionariado estatal único, en los términos expuestos por el numeral 4.1 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1031, Ley que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado, a saber:

“4.1 Empresas del Estado de accionariado único: Empresas organizadas bajo la forma de sociedades anónimas en las que el Estado ostenta la propiedad total de las acciones y, por tanto, ejerce el control íntegro de su Junta General de Accionistas. (...)”
15. Es importante precisar que, de conformidad con la primera disposición complementaria, transitoria y modificatoria del mismo decreto legislativo, lo señalado, entre otros, por el artículo 4, también es de observancia para las empresas del Estado pertenecientes al nivel de gobierno regional y local.
16. En otras palabras, Sedalib es una empresa que se encuentra bajo el control del Estado, pues se encuentran comprometidos recursos públicos bajo la forma de acciones; siendo, además, que presta un servicio público consistente en la prestación de servicios de saneamiento (agua potable y alcantarillado). Por tanto, se colige que se encuentra sujeta a la presunción de publicidad respecto de la información que se le solicita en ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02037-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

7. Respecto a la información referida a conocer si el servicio de telefonía fija que paga Sedalib S.A. se utiliza exclusivamente para atender asuntos institucionales; así como, se le informe si se ha prohibido que este servicio de telefonía fija se utilice para asuntos particulares, este Tribunal entiende que dicha información está relacionada al destino que se le está dando a los recursos públicos y que son de interés de la comunidad por tratarse de una empresa estatal. Por otra parte, se advierte que la divulgación de la información requerida no vulnera las excepciones previstas en los artículos 15, 16 y 17 del TUO de la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en cuyo caso, podría justificarse una respuesta negativa.
18. En este punto, debe precisarse que no es de recibo, por este Colegiado, lo expresado por Sedalib S.A. en la Carta 035-2015-SEDALIB-S.A.-LTAI/RVELARDE (fojas 15), en el sentido de que no cuenta con la información requerida y que no es su obligación producirla. Al respecto, debe resaltarse que el pedido del actor no se encuentra relacionado a algún acto conducente a elaborar o producir nueva información, ya que, a fin de contestar el pedido, Sedalib S.A. solo debe informar sobre si el servicio de telefonía fija, con el que cuentan algunos de sus trabajadores, está destinado únicamente a asuntos institucionales o si, también, puede utilizarse para cuestiones personales de los mismos.
19. Respecto al requerimiento del registro de llamadas entrantes y salientes del despacho del gerente general de Sedalib S.A., correspondiente al mes de enero del año 2015, este Tribunal advierte que no es información con la que cuenta la entidad emplazada, sino, constituye información que se encuentra en poder de la empresa que le brinda el servicio de telefonía fija; por lo que, este extremo de la demanda debe desestimarse.

Sobre los costos y costas procesales

20. El artículo 56 del Código Procesal Constitucional establece “Si 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 sólo puede ser condenado al pago de costos [...]”.
21. Como se puede observar, la citada disposición normativa establece la obligación del órgano jurisdiccional de imponer el pago de costas y costos procesales cuando la demanda constitucional sea declarada fundada, de los cuales corresponde ordenar solo el pago de costos si se condena al Estado. Sin embargo, la aplicación

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02037-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

de esta regla en el presente caso desnaturaliza la finalidad de los procesos constitucionales de tutela de derechos.

22. En efecto, en el presente caso, el demandante don Vicente Raúl Lozano Castro, tiene a la fecha un aproximado de 220 procesos de *hábeas data* en el Tribunal Constitucional, de los cuales en su gran mayoría han sido interpuestos contra la misma entidad demandada, Sedalib SA. Se piden desde copias fedateadas de comunicaciones entre la entidad y su sindicato hasta información sobre qué funcionarios de Sedalib SA ordenaron la compra de cédulas de notificación y tasa judicial en distintos procesos.

23. Esta situación evidencia una excesiva utilización de demandas de *hábeas 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 las más de 200 demandas planteadas por el actor en el ejercicio abusivo de su derecho, y también genera un perjuicio en los gastos públicos del Estado.

24. Adicionalmente, conviene anotar que el abuso de derecho es una figura proscrita por el artículo 103 de la Constitución. En esa línea, 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” (STC 00296-2007-PA/TC, fundamento jurídico 12). En consecuencia, puesto que la excesiva interposición de demandas de *hábeas data* desnaturaliza la finalidad del derecho de acceso a la información pública, se evidencia un uso abusivo del derecho.

25. Aunado a lo anterior, teniendo en cuenta que los costos procesales están constituidos por el honorario del abogado de la parte vencedora más el 5% de destinado al colegio de abogados del Distrito Judicial respectivo (artículo 411 del Código Procesal Civil, en concordancia con el artículo IX del Código Procesal Constitucional), se advierte que el actor está obteniendo que se le paguen honorarios por casos que él mismo crea, ya que las referidas demandas de *hábeas data* son llevadas por el propio demandante como abogado.

26. Así las cosas, este Tribunal observa que al usar los *hábeas 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, el demandante 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

MAJ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02037-2018-PHD/TC

LA LIBERTAD

VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

derechos fundamentales de la persona” (STC 00266-2002-PA/TC, fundamento jurídico 5).

- 27. En consecuencia, en el presente caso, no resulta razonable aplicar la regla establecida en el artículo 56 del Código Procesal Constitucional de manera automática, para el pago de costos.
- 28. Finalmente, no corresponde ordenar el pago de costas procesales, en atención a lo dispuesto por el artículo 56 del Código Procesal Constitucional.

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

HA RESUELTO

- 1. Declarar **FUNDADA EN PARTE** la demanda, por haberse acreditado la vulneración al derecho de acceso a la información pública. En consecuencia, **ORDENAR** que el Servicio de Agua Potable Alcantarillado de La Libertad S.A. (Sedalib S.A.) informe si el servicio de telefonía fija se utiliza exclusivamente para atender asuntos institucionales; así como, informe si se ha prohibido que este servicio de telefonía fija se utilice para asuntos particulares. previo pago del costo de reproducción, si lo hubiese; sin el pago de costos procesales.
- 2. Declarar **INFUNDADA** la demanda, en el extremo del requerimiento del registro de llamadas entrantes y salientes del despacho del gerente general de Sedalib S.A., correspondiente al mes de enero del año 2015.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES

RAMOS NÚÑEZ

SARDÓN DE TABOADA

LEDESMA NARVÁEZ

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

FERRERO COSTA

Lo que certifico:

.....
 Flavió Reátegui Apaza
 Secretario Relator
 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PONENTE MIRANDA CANALES



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02037-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

Coincido con el sentido de lo resuelto, pero considero pertinente dejar sentado que, en lo referido a la exoneración del pago de costos procesales, basta con efectuar un análisis para poder reconocer el riesgo de una desnaturalización del proceso de habeas data efectuado por la parte demandante, con los perjuicios que esto ocasiona en términos de innecesaria sobrecarga procesal y de pérdida de recursos públicos.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02037-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Si bien coincido con declarar **FUNDADA** la demanda, por haberse acreditado la vulneración del derecho de acceso a la información pública, como quiera que se ha exonerado al pago de costos a la emplazada me veo obligado a emitir el presente voto singular porque considero que es aplicable el artículo 56 del Código Procesal Constitucional, que señala con toda claridad que “Si la sentencia declara fundada la demanda, se impondrán (los) costos que el Juez establezca a la autoridad, funcionario o persona demandada”.

Sentido de mi voto

Por esta razón, mi voto es porque se declare **FUNDADA** la demanda de *habeas data*, en consecuencia, se **ORDENE** a la emplazada que entregue la información requerida al actor, previo pago del costo real de reproducción; finalmente, se condene a Sedalib al pago de costos procesales.

S.

BLUME FORTINI

Lo que certifico:

.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL