



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**Pleno. Sentencia 741/2020**

EXP. N.º 04678-2018-PHD/TC

LA LIBERTAD

VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

**RAZÓN DE RELATORÍA**

Con fecha 16 de octubre de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, ha emitido, por mayoría, la siguiente sentencia, que declara **FUNDADA** la demanda de *habeas data* que dio origen al Expediente 04678-2018-PHD/TC.

Asimismo, los magistrados Miranda Canales y Sardón de Taboada formularon fundamentos de voto.

Se deja constancia de que el magistrado Blume Fortini emitió un voto singular y que se entregará en fecha posterior.

La Secretaría del Pleno deja constancia que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ  
FERRERO COSTA  
MIRANDA CANALES  
BLUME FORTINI  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04678-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 días del mes de octubre de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con los fundamentos de voto de los magistrados Miranda Canales y Sardón de Taboada y el voto singular del magistrado Blume Fortini, que se agregan.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Vicente Raúl Lozano Castro contra la resolución de fojas 65, de fecha 26 de enero de 2018, expedida por la Sala Mixta Permanente de Trujillo de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, que, confirmando la apelada, declaró infundada la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

#### **Demanda**

Con fecha 11 de febrero de 2016, don Vicente Raúl Lozano Castro interpone demanda de *habeas data* contra la Empresa de Transportes Cesar Vallejo SA, a fin de que, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, se le entregue copia fedateada o certificada de las tarjetas de circulación vigentes de cada unidad vehicular que conforma la flota de dicha empresa. Accesoriamente, solicita el pago de costas y costos del proceso.

#### **Contestación de la demanda**

Con fecha 13 de abril de 2016, don Antero Orlando Villanueva Salvatierra, en su condición de gerente general de la Empresa de Transportes Cesar Vallejo SA, contestó la demanda y solicitó que sea declarada improcedente debido a que la información solicitada no posee carácter público, siendo solo de manejo interno, pues no es una entidad pública, sino una empresa de derecho privado. En todo caso, señala que dicho requerimiento de información debe dirigirse a la entidad estatal que resulte competente en su manejo.

Agrega que el documento empleado para requerirle la información no es de fecha cierta, pues el sello de recepción no le otorga tal calidad.

#### **Resolución de primera instancia o grado**

Con fecha 11 de noviembre de 2016, el Séptimo Juzgado Especializado Civil de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04678-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

Trujillo de la Corte Superior de Justicia de La Libertad declaró infundada la demanda, puesto que, en el presente caso, la información solicitada no se relaciona con las características del servicio público que presta la emplazada, ni a sus tarifas o funciones administrativas que ejerce, por ende, lo reclamado no forma parte del contenido constitucionalmente protegido por el derecho de acceso a la información pública.

### **Resolución de segunda instancia o grado**

Con fecha 26 de enero de 2018, la Sala Mixta Permanente de Trujillo de la Corte Superior de Justicia de La Libertad confirmó la sentencia de primera instancia o grado, por similar fundamento.

### **Recurso de agravio constitucional**

Con fecha 15 de agosto de 2018, el accionante presenta recurso de agravio constitucional alegando que la información solicitada permite a la sociedad conocer si las unidades vehiculares con las que brinda el servicio de transporte público la emplazada reúnen las condiciones de seguridad y calidad que contempla la normatividad sectorial respectiva.

## **FUNDAMENTOS**

### **Delimitación del asunto litigioso**

1. En el presente caso, el accionante solicita que le entreguen copia fedateada o certificada de las tarjetas de circulación vigentes de cada unidad vehicular que conforma la flota de la Empresa de Transportes César Vallejo SA; accesoriamente, que dicha empresa asuma el pago de costas y costos del presente proceso. En tal sentido, el asunto litigioso radica en determinar si dicho requerimiento de información resulta atendible o no.

### **Procedencia de la demanda**

2. De manera preliminar a la dilucidación de la presente controversia, se hace necesario efectuar una primera precisión respecto al cuestionamiento efectuado por la emplazada sobre el cumplimiento del requisito especial de la demanda establecido en el artículo 62 del Código Procesal Constitucional; si bien el documento dirigido por el demandante a la demandada para requerir la información no se encuentra inmersa en alguno de los presupuestos establecidos en el artículo 245 del Código Procesal Civil, sobre la adquisición de fecha cierta, este Colegiado debe señalar que el rol que desempeña la justicia constitucional, en aras de garantizar una efectiva vigencia de los derechos fundamentales de conformidad con



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04678-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

los dispuesto en el artículo 1 de la Constitución peruana, se sustenta en una serie de principios esenciales, uno de los cuales es el llamado *pro actione*.

3. 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.
4. 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*, no implica entender el documento de fecha cierta tal cual lo establece la regulación procesal civil, sino los principios de la Constitución, ya que existen casos en los cuales se hace innecesario que el demandante cumpla con esta carga procesal a fin de que su derecho reciba una adecuada tutela, pues se entiende que existen otros mecanismos que pueden establecer una plena certeza en el juzgador.
5. En consonancia con lo expuesto, este Tribunal considera que el documento presentado por el recurrente en el que se aprecia el sello de la entidad demandada constituye un documento que crea certeza al juzgador constitucional sobre su existencia y sobre la finalidad que este intrínsecamente guarda, como es la de poner en conocimiento en determinada fecha a los demandados de la existencia del pedido de información que se les está efectuando.
6. Por consiguiente, ha quedado acreditado que el demandante cumplió con el requisito especial de la demanda establecido en el artículo 62 del Código Procesal Constitucional.

#### **Análisis de la controversia**

7. 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, que establecen que “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 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04678-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

8. Ahora bien, conforme lo señala este Tribunal en la sentencia recaída en el Expediente 03803-2008-PHD/TC (fundamento 9):

En lo que respecta al acceso a la información que se encuentran en poder de entes no estatales, es decir, personas jurídicas de derecho privado que prestan servicios al público, no toda la información que posean se encuentra exenta de ser conocida, ya que en atención al tipo de labor que realizan es posible que puedan detentar alguna que sea de naturaleza pública, y por ende susceptible de ser exigida y conocida por el público en general. En este contexto las personas jurídicas a quienes puede solicitarse este tipo de información son aquellas que, pese a encontrarse bajo el régimen privado, prestan servicios públicos o ejercen función administrativa de acuerdo con lo establecido en el inciso 8 del artículo 1º de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

9. Complementado lo expuesto en el considerando precedente, cabe recordar lo señalado en la sentencia recaída en el Expediente 03221-2010-PHD/TC (fundamento 7), a saber:

Lo dispuesto en el inciso 8 del artículo 1º de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y el artículo 9.º del Decreto Supremo N.º 043-2003-PCM, debe entenderse, entonces, como una excepción, en razón del interés público, a la regla general del carácter privado de la información que posean las personas jurídicas privadas, y como tal excepción debe ser interpretada restrictivamente, de conformidad con el inciso 9 del artículo 139º de la Constitución y el artículo IV del Título Preliminar del Código Civil, pues tal como ha sostenido el Tribunal Constitucional en diversas oportunidades, "si bien las limitaciones a los derechos fundamentales sólo pueden establecerse respetando el principio de legalidad, la interpretación de una limitación legalmente impuesta deberá además realizarse en términos necesariamente restrictivos, encontrándose vedada la interpretación analógica, in *malam partem*, de las normas que restrinjan derechos" (expediente N.º 2235-2004-AA/TC, fundamento 8).

10. En ese contexto, y habiendo delimitado el petitorio de la demanda, este Tribunal considera que, si bien la emplazada es una empresa privada, es posible que determinada documentación que posea tenga la calidad de pública, pues ella brinda el servicio público de transporte terrestre de pasajeros, conforme afirma en su escrito de contestación de demanda: "somos una empresa PRIVADA, formalmente constituida e inscrita en los registros públicos, **que otorgamos servicio de transporte público de pasajeros, en microbuses**. Ese y no otro, es nuestro objeto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04678-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

social (sic)”. Además, conforme se desprende del Informe de Transporte Regular 04-2017-MPT-GTTSV/SGT/OSTR y anexos, de fecha 9 de enero de 2017, emitido por la Municipalidad Provincial de Trujillo, la demandada contaría con autorización para brindar dicho servicio público (cfr. <[http://www.munitrujillo.gob.pe/Archivosvirtual/Sistram/Adjuntos/827392\\_INF\\_N%C3%2%C2%B0\\_042017\\_SE\\_EMITA\\_BAJA\\_DEFINITIVA\\_ORDENANA\\_MUNICIPALN%C3%82%C2%B0\\_022016MPT.docx](http://www.munitrujillo.gob.pe/Archivosvirtual/Sistram/Adjuntos/827392_INF_N%C3%2%C2%B0_042017_SE_EMITA_BAJA_DEFINITIVA_ORDENANA_MUNICIPALN%C3%82%C2%B0_022016MPT.docx)>.).

11. Efectivamente, conforme a lo señalado en la sentencia recaída en el Expediente 00390-2007-PHD/TC, y a tenor de lo dispuesto por el artículo 9 del Decreto Supremo 043-2003-PCM, las personas jurídicas privadas que brinden servicios públicos o efectúen funciones administrativas están obligadas a suministrar la siguiente información: (a) características de los servicios públicos que prestan, (b) sus tarifas y (c) funciones administrativas que ejercen (bajo concesión, delegación o autorización del Estado).
12. Lo anterior supone, obviamente, que la información accesible siempre habrá de referirse a alguno de estos tres aspectos y no a otros, resultando este el ámbito de información que puede solicitarse a una persona jurídica de derecho privado. Siendo así, corresponde analizar lo pretendido a la luz de lo antes expuesto.
13. A juicio de este Tribunal, el pedido de entrega de copias fedateadas o certificadas de las tarjetas de circulación vigentes de cada unidad vehicular que conforma la flota de la Empresa de Transportes Cesar Vallejo SA encuentra respaldo en el derecho fundamental de acceso a la información pública, al encontrarse vinculada con la administración del servicio que ejerce, pues, para brindar el servicio público de transporte terrestre de pasajeros, además de la autorización respectiva, los vehículos deben contar con la habilitación correspondiente conforme lo señalado por el acápite 49.1.1 del numeral 49.1 del artículo 49 del Decreto Supremo 017-2009-MTC, que aprobó el Reglamento Nacional de Administración de Transporte:

Artículo 49.- Normas generales

49.1. Sólo la autorización y habilitación vigentes otorgadas por la autoridad competente permiten, según sea el caso:

49.1.1 La prestación del servicio de transporte de personas, mercancías o mixto [...].

La citada habilitación se acredita con el documento denominado Tarjeta Única de Circulación (TUC), tal como señala los numerales 3.37 y 3.73 del artículo 3 del mencionado decreto supremo:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04678-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

3.37 **Habilitación Vehicular:** Procedimiento mediante el cual la autoridad competente, autoriza el vehículo ofertado por el transportista para prestar el servicio en la modalidad correspondiente, a partir del control de que el mismo cumple con las condiciones técnicas previstas en el presente reglamento. La habilitación se acredita mediante la Tarjeta Única de Circulación (TUC).

[...]

3.73 **Tarjeta Única de Circulación (TUC):** Documento expedido por la autoridad competente que acredita la habilitación de un vehículo para la prestación del servicio de transporte de personas, mercancías o mixto [...]

14. En consecuencia, se tiene que, para poder brindar el servicio público de transporte terrestre de pasajeros, la emplazada se encontraba obligada por normas sectoriales a realizar trámites administrativos previos, para la obtención de la autorización y habilitación de vehículos correspondiente, vinculando de esta manera la documentación solicitada con la administración del servicio público que ejerce.
15. A mayor abundamiento, cabe agregar que el transporte terrestre público de pasajeros, debido a su naturaleza regular y a su finalidad de satisfacer determinadas necesidades sociales, repercute sobre el interés general y es considerado un servicio público. Por ello, aquella información que se encuentre estrechamente vinculada con este servicio debe ser brindada a cualquier ciudadano que así lo solicite, ya que, de lo contrario, dichos actos se configurarían como lesivos al derecho fundamental de acceso a la información.

### **Sobre los costos procesales**

16. El artículo 56 del Código Procesal Constitucional establece que: “Si la sentencia declara fundada la demanda, se impondrán las costas y costos que el Juez establezca a la autoridad, funcionario o persona demandada”.
17. Los costos procesales son definidos por el artículo 411 del Código Procesal Civil como “el honorario del abogado de la parte vencedora, más un cinco por ciento destinado al colegio de abogados del Distrito Judicial respectivo”.
18. El demandante en este proceso, don Vicente Raúl Lozano Castro, ha traído ante esta instancia un aproximado de 220 procesos de hábeas dará. 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.
19. El artículo 103 de la Constitución indica que “la Constitución no ampara el abuso del derecho”, disposición concordante con lo establecido en el artículo II del Título



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04678-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

Preliminar del Código Civil, según el cual, “la ley no ampara el ejercicio ni la omisión abusivos de un derecho”.

20. El Tribunal Constitucional ha definido el abuso del derecho como “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” (STC 00296-2007-PA/TC, fundamento 12).

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

#### **HA RESUELTO**

1. Declarar **FUNDADA** la demanda por acreditarse la vulneración al derecho de acceso a la información pública; sin costos.
2. En consecuencia, se **ORDENA** a la Empresa de Transportes Cesar Vallejo SA otorgar a Don Vicente Raúl Lozano Castro la información solicitada, previo pago del costo de reproducción.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ**  
**FERRERO COSTA**  
**MIRANDA CANALES**  
**RAMOS NÚÑEZ**  
**SARDÓN DE TABOADA**  
**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

**PONENTE LEDESMA NARVÁEZ**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04678-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Si bien concuerdo con el fallo de la sentencia en mayoría, considero pertinente realizar las siguientes anotaciones sobre los costos y costas procesales:

### *Sobre los costos y costas procesales*

1. El artículo 56 del Código Procesal Constitucional establece lo siguiente: “*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 [...]*”.
2. 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 sólo el pago de costos si 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.
3. 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 interpuestas 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.
4. 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.
5. 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” (STC 00296-2007-PA/TC, fundamento 12). En consecuencia, dado 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04678-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

6. 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.
7. Así las cosas, advierto 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 derechos fundamentales de la persona” (STC 00266-2002-PA/TC, fundamento 5).
8. 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.
9. Finalmente, no corresponde ordenar el pago de costas procesales, en atención a lo dispuesto por el artículo 56 del Código Procesal Constitucional.

S.

**MIRANDA CANALES**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04678-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

### **FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA**

Estoy de acuerdo con lo resuelto en la sentencia expedida en autos y con la mayor parte de su fundamentación. Me aparto solo de la definición de servicio público contenida en el fundamento 15.

El transporte terrestre público de pasajeros es, en efecto, un servicio público. Sin embargo, ello no obedece a "su finalidad de satisfacer determinadas necesidades sociales", sino al hecho de ser considerado como una industria de redes.

En este tipo de industrias, la provisión eficiente del servicio no suele estar asociada, como en las demás industrias, a la pluralidad de ofertantes en competencia. Por razones estructurales, las industrias de redes tienen a estar limitadas a uno solo o a unos pocos ofertantes.

En esa línea, el artículo 58 de la Constitución dispone, en la parte pertinente, que el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

Al hablar de servicios públicos, la Constitución se refiere a las industrias de redes, como las telecomunicaciones, la distribución de energía y la infraestructura de transporte de uso público.

**S.**

**SARDÓN DE TABOADA**