



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Pleno.Sentencia 207/2021

EXP. N.º 00086-2019-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO  
CASTRO

### RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 28 de enero de 2021, los magistrados Ferrero Costa, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera han emitido, por mayoría, la siguiente sentencia que declara **FUNDADA en parte e IMPROCEDENTE** la demanda de *habeas data* que dio origen al Expediente 00086-2019-PHD/TC.

La magistrada Ledesma Narváez y el magistrado Blume Fortini emitieron votos singulares.

Se deja constancia de que el magistrado Blume Fortini formuló un voto singular que será entregado en fecha posterior.

La Secretaría del Pleno deja constancia de 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 00086-2019-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 28 días del mes de enero de 2021, 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 votos singulares de los magistrados Blume Fortini y Ledesma Narváez, que se agregan.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Vicente Raúl Lozano Castro contra la resolución de fojas 57, de fecha 11 de enero de 2018, expedida por la Sala Mixta Permanente de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, que declaró improcedente la demanda.

### ANTECEDENTES

#### **Demanda**

Con fecha 27 de mayo de 2015, don Vicente Raúl Lozano Castro interpone demanda de *habeas data* contra el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de la Libertad SA (Sedalib SA) y contra don Ricardo Joao Velarde Arteaga, funcionario responsable de la información pública de Sedalib SA, a fin de que, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, se le entregue una lista nominal de las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría orientadas al mejoramiento de la gestión de Sedalib SA en el primer trimestre de 2014.

Asimismo, solicita el pago de costos y costas procesales.

Aduce que, pese a haber requerido la información mediante documento de fecha cierta, no se le ha brindado.

#### **Contestación de la demanda**

Sedalib SA contestó la demanda y solicitó que se la declare improcedente, alegando que la información solicitada no puede ser entregada, dado que esta no existe, como se le comunicó al actor, y no está obligada a generarla.

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

El Cuarto Juzgado Especializado en lo Civil de Trujillo de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, mediante resolución de fecha 28 de octubre de 2015, declaró improcedente la demanda, puesto que, a su juicio, la empresa demandada no cuenta con



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00086-2019-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

la información solicitada y, por lo tanto, no se encuentra obligada a crear una información a partir de lo solicitado por el actor.

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

La Sala Mixta Permanente de Trujillo de la Corte Superior de Justicia de La Libertad confirmó la apelada por similares consideraciones, agregando que lo solicitado no se refiere a las funciones que ejerce Sedalib SA, ni a las tarifas o características de los servicios que presta.

## **FUNDAMENTOS**

### **Cuestión procesal previa**

1. De acuerdo con el artículo 62 del Código Procesal Constitucional, la procedencia del *habeas data* se encuentra supeditada a que el demandante previamente haya reclamado, mediante documento de fecha cierta, el respeto de su derecho, y que el demandado se haya ratificado en su incumplimiento o no lo haya contestado dentro del plazo establecido, requisito que ha sido cumplido por el actor conforme se aprecia de autos (solicitud de fecha 5 de marzo de 2015 a fojas 1).

### **Delimitación del asunto litigioso**

2. En líneas generales, el demandante solicita que, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, se le entregue una lista nominal de las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría orientadas al mejoramiento de la gestión de Sedalib SA en el primer trimestre de 2014.

En consecuencia, corresponde determinar si lo requerido puede serle entregado o no.

### **Análisis del caso concreto**

#### ***Sobre la vulneración del derecho de acceso a la información pública***

3. De acuerdo con el último párrafo del artículo 8 del Texto Único Ordenado 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, conforme se aprecia de su portal institucional, es una empresa estatal cuyo accionariado está compuesto por las municipalidades provinciales de Trujillo, Chepén y Áscope organizada en el régimen de sociedad anónima; en consecuencia, se encuentra dentro del ámbito de aplicación de dicha ley de desarrollo constitucional.
4. Para este Tribunal Constitucional, tanto el Estado como sus empresas públicas se encuentran en la ineludible obligación de implementar estrategias viables para



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00086-2019-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

gestionar sus escasos recursos públicos de manera transparente y eficiente. La 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” (*El derecho de acceso a la información pública: normativa, jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo*, Serie de Documentos Defensoriales, Documento N.º 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.

5. No debe perderse de vista que, en un Estado constitucional, la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla general, y el secreto, cuando cuenta con cobertura constitucional, la excepción (cfr. sentencia recaída en el Expediente 02579-2003-HD/TC). De ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas.
6. Con relación a la solicitud de entrega de la información requerida, cabe señalar que, en la contestación de la demanda, la emplazada ha señalado que, conforme a lo establecido en el artículo 13 del Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las entidades de la Administración Pública no están obligadas a crear o producir información con la que no cuenten o no tengan la obligación de contar al momento de efectuarse el pedido.
7. Ahora bien, cabe señalar que la emplazada no ha negado la existencia de recomendaciones efectuadas por el Órgano de Control Institucional, amparándose en el hecho de que recopilar esa información requiere la elaboración de un listado. Como en todo ente estatal, el órgano de control institucional efectúa una auditoría a los procedimientos y labores de la entidad objeto de fiscalización, lo cual se traduce en la entrega de una serie de informes relativos a los ámbitos investigados o analizados y que pueden contener una o más recomendaciones que tienen como propósito advertir a la entidad las deficiencias o vacíos observados, con el objeto de que se puedan mejorar procedimientos o protocolos de actuación. Siendo así, resulta evidente que estos informes que contienen recomendaciones, una vez entregados, pasan a formar parte del acervo documentario de la entidad, la que debe evaluar su contenido a fin de absolver las observaciones y, eventualmente, adecuar sus procedimientos conforme a las recomendaciones formuladas. Atendiendo a ello, el listado solicitado por el recurrente alude a información que debiera estar en poder de la demandada, pues se requiere solo una relación de las recomendaciones ya elaboradas y entregadas a Sedalib, durante un periodo breve de tiempo, esto es, el primer trimestre de 2014, sin que ello implique efectuar un análisis o emitir una opinión respecto a la pertinencia de dichas recomendaciones o acerca de la viabilidad de su implementación. En consecuencia, este Tribunal Constitucional estima que la demandada debe responder al requerimiento del actor alcanzando la lista nominal de las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría orientadas al mejoramiento de la gestión de Sedalib SA en el primer trimestre de 2014.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00086-2019-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

8. Por consiguiente, la empresa demandada debe cumplir con entregar al demandante la información solicitada, previo pago del correspondiente costo de reproducción.

***Sobre los costos y costas procesales***

9. 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 [...]”.
10. Como se puede observar, el citado artículo 56 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 de esta regla en el presente caso desnaturaliza la finalidad de los procesos constitucionales de tutela de derechos.
11. 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.
12. 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.
13. 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.
14. 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



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00086-2019-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

las referidas demandas de *hábeas data* son llevadas por el propio demandante como abogado.

15. 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 derechos fundamentales de la persona” (STC 00266-2002-PA/TC, fundamento 5).
16. 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.
17. 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 al acceso a la información pública.
2. **ORDENAR** al Servicio de Agua Potable Alcantarillado de La Libertad SA (Sedalib SA) informe lo solicitado, previo pago del costo de reproducción.
3. Declarar **IMPROCEDENTE** la solicitud de pago de costos y costas procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**FERRERO COSTA**

**MIRANDA CANALES**

**RAMOS NÚÑEZ**

**SARDÓN DE TABOADA**

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

**PONENTE RAMOS NÚÑEZ**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00086-2019-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

### VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Con el debido respeto por la decisión de la mayoría de mis colegas magistrados, en el presente caso considero que la demanda es **INFUNDADA** por lo siguiente:

1. El recurrente interpone la presente demanda de *habeas data*, invocando su derecho de acceso a la información pública a fin de que Sedalib SA le entregue una lista nominal de las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría orientadas al mejoramiento de su gestión en el primer trimestre del año 2014. Asimismo, solicitó el pago de costos y costas del proceso.
2. Así, sobre la información solicitada, tras una revisión de los hechos expuestos en la demanda y de los recaudos que obran en ella, a mi consideración debe tenerse en cuenta que el artículo 13 del TUO de la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo 043-2003-PCM, establece categóricamente lo siguiente:

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.

3. De tal modo, considero que la pretensión del recurrente implicaría que Sedalib SA realice una valoración del acervo documentario que posee en su poder, específicamente, elaborar un informe en el que solo se extraiga o analice las posibles recomendaciones realizadas por el Órgano de Control Institucional de Sedalib correspondientes al primer trimestre del año 2014. Por otra parte, observamos que en la Carta N° 02-2015-SEDALIB-S. A de fecha 23 de marzo de 2015, así como, en el fundamento 3 de la contestación de la demanda (fojas 20), Sedalib señaló que no cuenta con la información requerida, afirmación cuya veracidad no ha sido rebatida con ningún elemento de juicio por la parte demandante. En ese sentido, no ha quedado demostrado que el Órgano de Control Institucional de Sedalib haya realizado una auditoría específicamente durante el periodo solicitado por el recurrente y que, por lo tanto, exista un informe con recomendaciones orientadas al mejoramiento de la gestión de la demandada.
4. Por lo expuesto, ha quedado acreditado que, en el presente caso, no existe ningún sustento constitucional en la demanda formulada por el recurrente, debido a que la solicitud de información se encuentra relacionada a que se elabore o produzca nueva información. Por lo tanto, lo solicitado no encuentra fundamento en el contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la información pública.

En ese sentido, mi voto es por declarar **INFUNDADA** la demanda de *habeas data*.

S.

**LEDESMA NARVÁEZ**