



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 997/2020

EXP. N.º 03956-2017-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 27 de noviembre de 2020, 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** la demanda de *habeas data* que dio origen al Expediente 03956-2017-PHD/TC, sin el pago de costos procesales e improcedente el pago de costas.

Asimismo, el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera formuló fundamento de voto.

La magistrada Ledesma Narváez formuló voto singular declarando infundada la demanda.

Se deja constancia que el magistrado Blume Fortini emitió un voto singular y que entregará 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 03956-2017-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO
CASTRO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 27 días del mes de noviembre de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez y Sardón de Taboada, 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 agregan el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, y los votos singulares de los magistrados Ledesma Narváez y Blume Fortini.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Vicente Raúl Lozano Castro contra la resolución de folios 57, de 16 de marzo de 2017, expedida por la Sala Mixta Permanente de Trujillo de la Corte Superior de Justicia de La Libertad que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

El 30 de marzo de 2015, don Vicente Raúl Lozano Castro, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, interpone demanda de *habeas data* contra doña Gloria Alsira Pérez Pérez, en su calidad de funcionaria responsable del acceso a la información pública del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de la Libertad S. A. (Sedalib SA) y contra esta última, a fin de que se ordene a las emplazadas, en el marco de la queja funcional por "trato arbitrario" que habría presentado el 10 de febrero de 2015, registrada con el número 831, le informen si el agente de vigilancia de apellido "Solano", registró como ocurrencia lo sucedido a las 16:50 horas del lunes 9 de febrero de 2015, es decir "que no solo le permitió el ingreso a Plataforma de Atención al Cliente de Sedalib SA sino que lo acompañó hasta mesa de partes y que no se encontraba ningún funcionario para recepcionar documentos". De ser positiva la respuesta, solicita se le otorgue copia fedateada de la ocurrencia registrada. Asimismo, solicita el pago de costos y costas del proceso.

Manifiesta que, en cumplimiento del artículo 62 del Código Procesal Constitucional, cumplió con solicitar a la emplazada la información que es materia del petitorio de la presente demanda; sin embargo, hasta la fecha de presentación de esta, no se le ha dado respuesta alguna.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03956-2017-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO
CASTRO

Contestación de la demanda

El 7 de agosto de 2015, el apoderado de Sedalib SA se apersona al proceso y contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente, ya que, mediante la Carta 406-2015-SEDALIB- S.A.-820000-SGCAC, de 18 de marzo de 2015, se le dio respuesta a su pedido, señalándole que ninguna entidad pública está obligada a entregar información que no se encuentre dentro de los tres supuestos establecidos en el artículo 9 del Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo 043-2003-PCM (características de los servicios públicos que presta, tarifas y funciones administrativas). Asimismo, en la contestación de la demanda Sedalib añade que ninguna entidad está obligada a elaborar informes o generar información con la que no cuenta.

Sentencia de primera instancia o de grado

El Quinto Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, mediante Resolución 3, de 28 de octubre de 2015, declaró infundada la demanda, por cuanto no se agotó la vía administrativa y, sin perjuicio de ello, la demandada no está obligada a crear información o elaborar un informe al respecto.

Sentencia de segunda instancia o de grado

La Sala Mixta Permanente de Trujillo de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, mediante Resolución 7, de 16 de marzo de 2016, declaró improcedente la demanda, toda vez que “no se evidencia que el accionante esté requiriendo información preexistente o que se halle en poder del requerido” por lo que lo solicitado “importa que la entidad demandada elabore información sobre aquello que no preexiste en su custodia y que, en todo caso, no ha sido creada por ella.

FUNDAMENTOS

Cuestión procesal previa

1. De acuerdo con el artículo 62 del Código Procesal Constitucional, para la procedencia del *habeas data* se requerirá que el demandante previamente haya reclamado el respeto de su derecho mediante documento de fecha cierta, y que el demandado se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro del plazo establecido, al respecto se advierte que ha sido cumplido por el accionante conforme se aprecia de autos (folio 2).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03956-2017-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO
CASTRO

Delimitación del petitorio

2. A través del presente proceso, el demandante solicita que, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, se ordene a las emplazadas, en el marco de la queja funcional por "trato arbitrario" que habría presentado el 10 de febrero de 2015, registrada con el número 831, le informen si el agente de vigilancia de apellido "Solano", registró como ocurrencia lo sucedido a las 16:50 horas del lunes 9 de febrero de 2015, es decir "que no solo le permitió el ingreso a Plataforma de Atención al Cliente de Sedalib SA sino que lo acompañó hasta mesa de partes y que no se encontraba ningún funcionario para recepcionar documentos". De ser positiva la respuesta, solicita se le otorgue copia fedateada de la ocurrencia registrada.
3. En tal sentido, corresponde determinar si existe o no vulneración de su derecho de acceso a la información pública; y, por consiguiente, si corresponde o no que se le entregue la información solicitada.

Análisis del caso concreto

4. 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 Política del Perú, según los cuales:

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.

5. Con relación a la solicitud de entrega de la información requerida cabe señalar que, en la contestación de la demanda, Sedalib SA 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. Si bien es cierto en la Carta 406-2015-SEDALIB- S.A.-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03956-2017-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO
CASTRO

820000-SGCAC, la demandada alude a ello (párrafo final a folios 17), lo hace a manera de cita y no constituye la razón por la que dicha emplazada está denegando la información al actor. La razón por la que aquélla niega la información a ésta, es el hecho que, a juicio de Sedalib, lo solicitado no se enmarca dentro de los 3 supuestos del artículo 9 del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (características de los servicios públicos que presta, tarifas y funciones administrativas). Explícitamente indica que “de la revisión de la solicitud, se evidencia que la información no se encuentra dentro de los tres supuestos antes referidos y por ende, no nos encontramos obligados a proporcionar dicha información” (folios 18).

6. Delimitada cuál es la razón de la denegatoria de información, corresponde evaluar si es que tiene un sustento válido. Al respecto, se debe señalar que conforme al artículo 8 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo 043-2003-PCM, las empresas del Estado están obligadas a entregar la información pública con la que cuentan.
7. Ciertamente, el artículo 9 del TUO la Ley 27806, Ley 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.

8. 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: “Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por el artículo 15 de la presente Ley”.
9. 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03956-2017-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO
CASTRO

10. 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.
11. 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.
12. Ahora bien, en primer lugar debe precisarse que, conforme se aprecia del estatuto de Sedalib, alojado en su portal electrónico (http://www.sedalib.com.pe/upload/ORGANIZACION/ESTATUTOS_SEDALIB.pdf, consultado el 10 de enero de 2020), es una empresa cuyo accionariado está compuesto únicamente por las municipalidades provinciales de Trujillo, Ascope y Chepen y está organizada según el régimen de la sociedad anónima. En tal virtud, el Tribunal Constitucional considera que la emplazada es 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 (...).
13. 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.
14. En síntesis, se trata de una empresa que se encuentra íntegramente bajo el control del Estado, pues se encuentran comprometidos recursos públicos en la forma de acciones. Además, presta un servicio público consistente en servicios de saneamiento (agua potable y alcantarillado). Por lo 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03956-2017-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO
CASTRO

15. Siendo así, queda claro que la denegatoria de entregar la información al administrado, consistente en que lo solicitado no se encuentra dentro de los 3 supuestos del artículo 9 del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, carece de sustento jurídico en atención a la naturaleza jurídica de Sedalib.
16. Asimismo, no puede soslayarse el hecho que lo solicitado implica a entregar a un ciudadano una información de acopio tan sencillo (“sí” o “no”, y solo en caso de ser afirmativa la respuesta, copia certificada de la ocurrencia, puesto que, en este caso, el suceso acaeció y se registró) que resultaría irrazonable escudarse en la no obligación de generación de información para evitar responder al administrado.
17. Por consiguiente, habiéndose verificado la vulneración del derecho fundamental reclamado, la presente demanda debe estimarse en forma favorable, otorgándose al efecto la tutela constitucional correspondiente.

Acerca del pago de costas y costos procesales

18. Respecto a los costos y costas procesales, el artículo 56 del Código Procesal Constitucional prescribe 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. Si el amparo fuere desestimado por el Juez, éste podrá condenar al demandante al pago de costas y costos cuando estime que incurrió en manifiesta temeridad.

En los procesos constitucionales el Estado sólo puede ser condenado al pago de costos.

En aquello que no esté expresamente establecido en la presente Ley, los costos se regulan por los artículos 410 al 419 del Código Procesal Civil.
19. Fluye claramente de la norma citada que, siendo Sedalib una empresa estatal, resulta improcedente la pretensión del actor de obtener el pago de costas.
20. En cuanto al pago de costos, el Código Procesal Constitucional (artículo 56) prescribe que, en aquello que no esté expresamente establecido en él, los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03956-2017-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO
CASTRO

costos procesales se regulan por los artículos 410 al 419 del Código Procesal Civil (CPC).

21. Así, el CPC, en su artículo 412, dispone que la imposición de la condena de costas y costos no requiere ser demandada y es de cargo de la parte vencida, salvo declaración judicial expresa y motivada de exoneración.
22. El artículo 414 del CPC, asimismo, indica que el juez regulará los alcances de la condena en costas y costos en atención a las incidencias del proceso, fundamentando su decisión.
23. El actor ha iniciado a la fecha no menos de 224 procesos constitucionales, de los que no menos de 218 son de *habeas data*. En su gran mayoría, contra la misma entidad, Sedalib SA, con diversos petitorios, en los que resulta común la solicitud de costos y costas del proceso, que hasta entonces se han obtenido, en los casos con sentencia estimatoria.
24. Los costos son definidos por el artículo 411 del CPC como “el honorario del Abogado de la parte vencedora, más un cinco por ciento destinado al Colegio de Abogados del Distrito Judicial respectivo”. Los procesos constitucionales como el presente son llevados por el propio demandante como abogado. Al hacerlo, en la práctica está obteniendo que se le paguen honorarios por casos que él mismo crea.
25. La Carta de 1993 indica, en su artículo 103 que, “la Constitución no ampara el abuso del derecho”. El Código Civil señala en el artículo II de su Título Preliminar que “la ley no ampara el ejercicio ni la omisión abusivos de un derecho”.
26. Este Tribunal 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” (Sentencia 0296-2007-PA, fundamento 12).
27. En ese sentido, estimamos que, en el caso de autos, corresponde exonerar a la demandada del pago de costos, toda vez que, al usar los *habeas data* para crear casos de los que obtener honorarios, el demandante desnaturaliza dicho proceso constitucional e incurre con ello en abuso de derecho.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03956-2017-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO
CASTRO

28. En efecto, cuenta con un derecho de acceso a la información que le permite solicitar información pública; sin embargo, este es usado de forma ilegítima para fines de lucro. Con ello lo desnaturaliza y desvirtúa sus fines, generando un perjuicio en términos de sobrecarga procesal y de pérdida de recursos públicos.

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 haberse acreditado la vulneración al derecho de acceso a la información pública, **sin costos procesales**.
2. **ORDENAR** a la Empresa de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de La Libertad SA (Sedalib SA) brindar la información requerida, previo pago del costo de reproducción.
3. Declarar **IMPROCEDENTE** el pago de costas procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

PONENTE SARDÓN DE TABOADA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03956-2017-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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03956-2017-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 se ordene a las emplazadas, en el marco de la queja funcional por “trato arbitrario” que habría presentado el 10 de febrero de 2015, registrada con número 831, le informen si el agente de vigilancia de apellido “Solano”, registró como ocurrencia lo sucedido a las 16:50 horas del lunes 9 de febrero de 2015, es decir “que no solo le permitió el ingreso a Plataforma de Atención al Cliente de Sedalib SA sino que lo acompañó hasta mesa de partes y que no se encontraba ningún funcionario para recepcionar documentos”, de ser positiva la respuesta, solicita se le otorgue copia fedateada de la ocurrencia registrada; así como el pago de costas y costos del proceso.

2. Así, tras una revisión de los hechos expuestos en la demanda y de los recaudos que obran en ella, a mi consideración debe tomarse 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 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 de la información solicitada.

3. En este caso, más allá del dicho del recurrente, no existe elemento de juicio alguno a partir del cual concluir que Sedalib posee o está obligada a poseer la información solicitada. Por tanto, no se puede revertir la presunción de veracidad de la Carta N° 466-2015-SEDALIB-S.A.-820000-SGCAC (folios 16 y 17), que brinda respuesta a la solicitud formulada por el recurrente, así como los escritos presentados por Sedalib durante el proceso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03956-2017-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO
CASTRO

4. Teniendo en cuenta además que en la STC 02695-2016-PHD, se señaló que, no se logró acreditar que la información solicitada y referida al agente de seguridad “Solano” se encuentre en poder de Sedalib, toda vez el agente trabaja mediante servicio de intermediación laboral, conforme se advierte de la copia del Contrato 065-2014 (folio 32), suscrito entre la emplazada y el Consorcio Corporación Empresarial C&Z C y Control Risks del Perú SAC, por lo que se dedujo que es esta última empresa quien poseía la información solicitada.

5. 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 no se ha logrado acreditar que la información solicitada se encuentre en poder de la emplazada. Por lo tanto, no se acredita vulneración al derecho de acceso a la información pública. En ese sentido, voto por declarar **INFUNDADA** la demanda de habeas data al no acreditarse la vulneración de derecho constitucional alguno de la entidad recurrente.

S.

LEDESMA NARVÁEZ