

Sala Segunda. Sentencia 182/2022

EXP. N.º 00716-2022-PHD/TC LIMA SUR JUAN CARLOS HUAHUAMULLO MAMANI

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 15 días del mes de junio de 2022, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Morales Saravia y Domínguez Haro, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Juan Carlos Huahuamullo Mamani contra la resolución de fojas 225, de fecha 7 de septiembre de 2021, expedida por la Sala Civil Transitoria de Chorrillos de la Corte Superior de Justicia de Lima Sur, que declaró improcedente la demanda.

ANTECEDENTES

Con fecha 26 de julio de 2019, el recurrente interpone demanda de habeas data [cfr. fojas 7] contra la Municipalidad Provincial de Azángaro, solicitando, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, que se le remita a su dirección electrónica la relación de todos los procesos laborales, previsionales, civiles, penales, constitucionales, contenciosoadministrativos, arbitrajes, en trámite o culminados, en los que dicha entidad tenga la condición de demandante o demandada, denunciante o denunciada, desde el 1 de enero del año 2010 hasta el 26 de junio de 2019. Dicha información debe indicar aquellos casos en los que no se haya contestado las demandas, no se haya interpuesto recurso de apelación o no se haya asistido a las audiencias, así como el pago de costas y costos del proceso que se haya generado. Asimismo, solicita el pago de los costos del proceso. El demandante sostiene que la solicitud de acceso a la información puede ser presentada por cualquier persona natural o jurídica a través de una dirección electrónica establecida o a través de cualquier otro medio idóneo, y que por ello solicitó acceso a la información pública mediante correo electrónico de fecha 2 de julio de 2019, dirigido al responsable de remitir la información solicitada, sin que haya obtenido respuesta alguna.

Con fecha 11 de octubre de 2019, el procurador público de la Municipalidad Provincial de Azángaro contestó la demanda [cfr. fojas 64] expresando que se desconoce la existencia del supuesto correo institucional secretariagral@muniazangaro.gob.pe, al que se habría dirigido la solicitud de acceso a la información pública, puesto que la gestión saliente no hizo mención expresa de los correos institucionales y mucho menos los ha



transferido. Asimismo, expresó que, de la captura de pantalla del Portal del Estado Peruano que se anexa en la demanda, se observa el nombre de un exfuncionario de nombre Élmer Enrique Chojtaya, que ostentó el cargo de jefe de la Oficina de Secretaría General hasta el 31 de diciembre de 2018: sin embargo, actualmente, dicho cargo es ocupado por don Richard Vilavila Apaza, desde el 1 de enero de 2019, cuyo correo institucional es rvilavila@muniazangaro.gob.pe, con lo que se demuestra que el demandante habría estado usando información de años anteriores, los cuales constituyen datos incorrectos y desfasados. En consecuencia, al no existir una solicitud de fecha cierta y expresa, debe desestimarse la demanda por no cumplir este requisito de carácter formal y de exigencia legal.

El Juzgado Civil Transitorio de la sede Villa Marina de la Corte Superior de Justicia de Lima Sur, mediante Resolución 4, de fecha 26 de junio de 2020 [cfr. fojas 111], declaró improcedente la demanda, por considerar que el demandante no ha acreditado, con documento alguno de fecha cierta, la certeza de la negativa de la municipalidad demandada con respecto a lo solicitado, toda vez que no obra constancia alguna de que se haya recibido el correo electrónico del demandante, en la cuenta de propiedad de la Oficina de Acceso a la Información Pública de la entidad municipal, la cual es rvilavila@muniazangaro.gob.pe, perteneciente a su actual secretario general, quien asumió el cargo el 1 de enero de 2019. Además, es preciso señalar que dicho correo se encuentra vigente y publicado en el Portal de Transparencia. De igual modo, es preciso mencionar que el demandante tampoco ha acreditado con documento idóneo de fecha cierta la recepción de la conformidad del envío del correo electrónico que alega; por tanto, no se puede evidenciar ni establecer con certeza la negativa de la Municipalidad Provincial de Azángaro, ni la certeza de la recepción del correo electrónico. Por ende, teniendo en cuenta que el demandante afirma que dirigió su solicitud a la cuenta de secretariagral@muniazangaro.gob.pe, dirección electrónica distinta a la establecida por la emplazada, es evidente que el demandante no utilizó la dirección electrónica correcta para canalizar su solicitud, por lo que se corrobora que no existe ninguna intención de obstaculizar la atención a su pedido.

La Sala Civil Transitoria de Chorrillos de la Corte Superior de Justicia de Lima Sur, mediante Resolución 4, de fecha 7 de septiembre de 2021 [cfr. fojas 225], confirmó la apelada, por considerar que si bien no es razonable pretender trasladar al accionante la responsabilidad de la ausencia de documento idóneo de fecha cierta y de la recepción o la denegación de la conformidad del envío del correo electrónico en el que se efectuó la solicitud



de información, cuando el propio Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública obliga a la parte demandada a elaborar y mantener actualizado su portal de transparencia, pues es de responsabilidad de la entidad demandada tener preparado, de manera idónea, lo pertinente para satisfacer el derecho que todo ciudadano tiene de acceso a la información pública; es más, en caso de que no sea el destinatario indicado puede derivarse al área correspondiente; sin embargo, declaró improcedente la demanda, por considerar que el pedido de información del demandante resulta una petición genérica e imprecisa, más aún si ello requiere la elaboración y sistematización de la información solicitada.

FUNDAMENTOS

Delimitación del asunto litigioso.

- 1. El demandante solicita, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, que se le remita a su dirección electrónica la relación de todos los procesos laborales, previsionales, civiles, penales, constitucionales, contencioso-administrativos, arbitrajes, en trámite o culminados, en los que la entidad emplazada figura como demandante o como demandada, denunciante o denunciada, desde el 1 de enero del año 2010 hasta el 26 de junio de 2019; debiendo indicar dicha información aquellos casos en los que no se haya contestado las demandas, no se haya interpuesto recurso de apelación o no se haya asistido a las audiencias, así como el pago de costas y costos del proceso que se haya generado. Por tanto, el asunto litigioso radica en determinar si dicho requerimiento de información resulta atendible o no.
- Asimismo, accesoriamente, se solicita el pago de los costos del proceso, por lo que este Colegiado analizará si, atendiendo a las particularidades del caso concreto, corresponde reconocer o no el pago de costos procesales a favor del recurrente.

Cuestión procesal previa

3. De acuerdo con el artículo 62 del ahora derogado Código Procesal Constitucional, para la procedencia del *habeas data* en los casos de presunta afectación del derecho de acceso a la información pública, se requería que el demandante previamente haya reclamado, mediante documento de fecha cierta, el respeto de su derecho y que el demandado se haya negado a la entrega de la información requerida, incluso si la



entregare de manera incompleta o alterada; no haya contestado el reclamo dentro del plazo establecido o lo haya hecho de forma incompleta, denegatoria o defectuosa.

4. Al respecto, debe precisarse que el artículo 10 del Decreto Supremo 072-2003-PCM, Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece lo siguiente:

La solicitud de acceso a la información pública puede ser presentada (...) ante la unidad de recepción documentaria de la entidad, a través de su Portal de Transparencia, a través de una dirección electrónica establecida para tal fin o a través de cualquier otro medio idóneo que para tales efectos establezcan las Entidades. (...) Las formalidades establecidas en este artículo tienen como finalidad garantizar la satisfacción del derecho de acceso a la información pública, por lo que deben interpretarse en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones del solicitante.

- 5. A fin de garantizar una efectiva vigencia de los derechos fundamentales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución peruana, no debe pasarse por alto que la justicia constitucional se sustenta en una serie de principios esenciales, uno de los cuales es el llamado *pro actione*. 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 a la continuación del proceso, y no a 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.
- 6. 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*, implica entender dicho documento conforme a los principios de la Constitución, ya que existen casos en los cuales existen otros mecanismos que pueden generar una plena certeza en el juzgador sobre el requerimiento de información.
- 7. Esta Sala del Tribunal Constitucional considera que el documento presentado por el recurrente el 2 de julio de 2019 [cfr. fojas 2], a través de la dirección electrónica <u>secretariagral@muniazangaro.gob.pe</u>, que figura en el portal de transparencia como perteneciente a la Secretaría



General [cfr. fojas 6] constituye un documento que crea certeza en el 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.

- 8. Si bien la municipalidad emplazada ha negado la existencia del correo institucional <u>secretariagral@muniazangaro.gob.pe</u>, de fojas 6 se advierte que en el portal de transparencia de la entidad demandada figuraba el indicado correo como correspondiente al jefe de la Secretaría General de la referida municipalidad. Por tanto, dicha alegación no es de recibo por parte de este Tribunal, pues es obligación de toda entidad mantener actualizado el portal de transparencia.
- 9. Así, el artículo 3 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone que es obligación de la máxima autoridad de la entidad, bajo responsabilidad, "[d]esignar al funcionario responsable de la elaboración y actualización del Portal de Transparencia"; mientras el artículo 8, inciso "e", establece que "[l]a información publicada en los Portales de Transparencia de las entidades de la Administración Pública a la que alude la Ley Nº 29091 y su reglamento tienen carácter y valor oficial", y el inciso "f" prescribe que toda la información que se publique en el Portal de Transparencia "[d]eberá ser cierta, completa y actualizada, bajo responsabilidad del funcionario del órgano o unidad orgánica que proporciona la información y del funcionario responsable de actualizar el Portal de Transparencia, de acuerdo al ámbito de sus competencias, y del titular de la entidad, cuando corresponda".
- 10. En consecuencia, la municipalidad emplazada no puede escudarse en su propia negligencia de no haber actualizado su portal de transparencia para denegar la información requerida por el demandante. En un escenario de asimetría informativa, resulta inaceptable que los ciudadanos, antes de realizar cualquier trámite presencial o virtual, tengan que verificar si los datos publicados en el portal de transparencia de la entidad son actuales o desactualizados.
- 11. Por consiguiente, ha quedado acreditado que el demandante cumplió el requisito especial de la demanda establecido en el artículo 62 del ahora derogado Código Procesal Constitucional, con lo cual se habilita la



competencia de este Tribunal para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la materia controvertida planteada.

Sobre el derecho de acceso a la información pública y el principio de máxima divulgación.

- 12. 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, los cuales 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.
- 13. Conforme ha sido establecido el Tribunal Constitucional (sentencia emitida en el Expediente 01797-2002-HD/TC, FJ 16), 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 existir razones constitucionalmente válidas para ello, sino también cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o errada.
- 14. De igual modo, esta Sala del Tribunal Constitucional ha sostenido que el *principio de máxima divulgación* supone que la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla general, y el secreto -cuando cuente con cobertura constitucional- la excepción (STC 02579-2003-HD/TC); de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y, a la vez, encontrarse debidamente fundamentadas.
- 15. 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.

16. 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 se considera pública, a excepción de los casos expresamente previstos en dicha ley.

Análisis de la controversia.

- 17. Esta Sala del Tribunal Constitucional entiende que lo solicitado es la relación nominal de los procesos laborales, previsionales, civiles, penales, constitucionales, contencioso-administrativos, arbitrajes, en trámite o culminados, en los que la entidad emplazada en estos autos figura como demandante o demandada, denunciante o denunciada, desde el 1 de enero del año 2010 hasta el 26 de junio de 2019, debiendo indicar dicha información aquellos casos en los que no se haya contestado las demandas, no se haya interpuesto recurso de apelación o no se haya asistido a las audiencias, así como el pago de costas y costos del proceso que se haya generado. En tal sentido, lo requerido constituye una información relacionada con el manejo administrativo de la entidad, puesto que versa sobre información relacionada con las acciones legales iniciadas por la Municipalidad de Azángaro o promovidas en su contra, por lo que se presume que en lo esencial sí se encuentra en posesión de la referida municipalidad, quien cuenta con los números de expediente -o, eventualmente, con otros datos- que cuando menos permitan individualizar dichas causas.
- 18. Sobre el particular, el artículo 13 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, señala:

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. Esta Ley tampoco permite que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean.



19. Así las cosas, esta Sala del Tribunal Constitucional considera que la solicitud del demandante implica la creación o elaboración de una relación o listado, además de implicar la evaluación de qué información calificaría como privada o pública; por lo que no se acredita la vulneración del derecho de acceso a la información pública.

Sobre el abuso en el ejercicio del derecho y la desnaturalización del proceso de habeas data y su indebida utilización para el otorgamiento de costos procesales.

- 20. En este contexto, y de modo independiente a lo señalado con relación a la parte principal del petitorio, este Colegiado tampoco puede pasar por alto que el demandante en este proceso, don Juan Carlos Huahuamullo Mamani, ha iniciado numerosos procesos de *habeas data* con las mismas características y contra diversas entidades públicas del interior del país, en su mayoría municipalidades, de los cuales ocho (08) se encuentran actualmente en trámite en sede de este Tribunal. En todos ellos se observa que se pide diversa información por lo general bastante amplia, pero también, y como una constante reiterada, costos del proceso.
- 21. Al respecto, esta Sala del Tribunal Constitucional considera que interponer tal cantidad de demandas en serie —sin contabilizar las que se encuentran en trámite en el Poder Judicial y las resueltas por este de manera estimatoria y que, por ende, no fueron recurridas ante este Tribunal vía el recurso de agravio constitucional— 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 o el de autodeterminación informativa, 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 sus causas bien podrían haber sido resueltas —independientemente de su sentido— con mayor premura, si 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; sin perjuicio de la desnaturalización de la finalidad garantista de los procesos constitucionales.

- 22. Aparte de la cantidad de demandas interpuestas por don Juan Carlos Huahuamullo Mamani se advierte que la abogada que autoriza la demanda es doña Liz Rosmeri Botello Rodríguez, quien utiliza la dirección electrónica del abogado Jonathan Peter Rojas Huahuamullo (cfr. al respecto, las notificaciones electrónicas diligenciadas en autos), quien, al igual que el demandante del presente caso, interpone demandas de *habeas data* en serie (20 en sede de este Tribunal) con la subalterna finalidad de obtener el pago de costos procesales.
- 23. Se advierte del Expediente 00527-2022-PHD/TC (que también es de conocimiento de este Colegiado) que la abogada Liz Rosmeri Botello Rodríguez también patrocina, en su recurso de agravio constitucional, al abogado Jonathan Peter Rojas Huahuamullo, conservando la dirección electrónica de él.
- 24. De la misma forma, se advierte del Expediente 00502-2022-PHD/TC (que también es de conocimiento de este Colegiado) que la abogada Liz Rosmeri Botello Rodríguez patrocina, en su demanda, a don Juan Carlos Huahuamullo Mamani (demandante también en el presente proceso) y que utiliza la dirección electrónica del abogado Jonathan Peter Rojas Huahuamullo.
- 25. Sobre el particular, se debe destacar que el Tribunal Constitucional 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).
- 26. De lo descrito se advierte incontrovertiblemente que existe un claro contubernio entre el demandante de autos (Juan Carlos Huahuamullo Mamani), la abogada que participa en el desarrollo de su proceso (Liz Rosmeri Botello Rodríguez) y el abogado propietario de la dirección electrónica a donde se notificaron las resoluciones emitidas en el proceso (Jonathan Peter Rojas Huahuamullo), porque el comportamiento desplegado demuestra una clara y orquestada



intención de conseguir el pago de costos procesales a través de la interposición de una serie de demandas de *habeas data* contra diversas entidades públicas.

- 27. El accionar del recurrente y su abogada han distraído, pues, los escasos recursos con los que cuenta la judicatura constitucional en sus diversos niveles, deslegitimándola y desprestigiándola ante la sociedad, puesto que, si bien la dilucidación de las causas no puede ser inmediata —pues tampoco puede prescindirse del derecho fundamental a la defensa de la emplazada—, la postergación de la solución de tales causas producto de esa abundante carga generada por la interposición maliciosa de demandas de *habeas data* ocasiona un manifiesto daño ante la opinión pública.
- 28. Tampoco 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—.
- 29. Sobre el particular, es bueno precisar que el goce y disfrute de los derechos fundamentales en el moderno Estado Constitucional tiene como parámetro implícito la razonabilidad de su exigencia, 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.
- 30. Por estas consideraciones, y en forma adicional a lo señalado en el fundamento 19 de esta sentencia, esta Sala del Tribunal Constitucional entiende que no resulta coherente ni lógico amparar una demanda en la vía constitucional que es 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.

Sobre las multas a imponerse en autos.

- 31. Por tanto, esta Sala del Tribunal Constitucional estima que su rol de director esencial del proceso lo obliga a no permanecer indiferente ante inconductas que generan una serie de externalidades gravosas a la justicia constitucional y que, además, terminan desnaturalizando la finalidad de los procesos constitucionales y pretendiendo convertirlos en instrumento de aprovechamiento individual de carácter pecuniario.
- 32. En atención a ello, corresponde multar a [i] don Juan Carlos Huahuamullo Mamani —en su calidad de demandante—; [ii] doña Liz Rosmeri Botello Rodríguez —abogada del demandante—; y [iii] don Jonathan Peter Rojas Huahuamullo —abogado propietario de la dirección electrónica consignada en autos— con 10 unidades de referencia procesal [URP], en virtud de lo previsto en el artículo 49 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional.
- 33. La gravedad de la inconducta graficada se condice con la multa impuesta, puesto que, de alguna u otra manera, los multados deben interiorizar parte del daño que ellos mismos han 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 demandadas —que es financiado directa o indirectamente por la ciudadanía en general—.
- 34. Por último, debe tenerse en cuenta que la imposición de las presentes multas no condiciona en lo absoluto a este Colegiado a que, ante supuestos sustancialmente similares que puedan presentarse en el futuro, 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 don Juan Carlos Huahuamullo Mamani.
- 3. **MULTAR** con 10 URP a doña Liz Rosmeri Botello Rodríguez.
- 4. **MULTAR** con 10 URP a don Jonathan Peter Rojas Huahuamullo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

GUTIÉRREZ TICSE MORALES SARAVIA DOMÍNGUEZ HARO

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE