



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 166/2022

EXP. N.º 03106-2021-PHD/TC
LIMA NORTE
HUGO HUMBERTO CAMACHO
ARAYA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 23 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 Hugo Humberto Camacho Araya contra la Resolución 11, de fojas 74, de fecha 10 de agosto de 2021, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte, que, revocando la apelada, declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 6 de marzo de 2020, el demandante interpone demanda de *habeas data* contra la Municipalidad de San Martín de Porres, con la finalidad de que se le proporcione información actualizada, precisa, oportuna y veraz sobre lo siguiente: *a)* nómina de los trabajadores vigente en cargos de confianza, en las diferentes dependencias de dicha sede, indicando denominación del cargo, función principal y remuneración integral mensual; *b)* certificado de inspección técnica de seguridad en edificación (CITSE) vigente del Palacio Municipal; *c)* montos pagados por costos procesales en los procesos judiciales en materia laboral promovidos contra la Municipalidad de Comas, en el periodo 2015-2019, indicando la relación de expedientes y nombres de los demandantes; *d)* montos pagados por costos procesales en los procesos judiciales en materia constitucional promovidos contra la Municipalidad de Comas, en el periodo 2015-2019, indicando la relación de expedientes y nombres de los demandantes; *e)* oficio de respuesta remitido a la Secretaría Técnica del Consejo de Defensa Jurídica del Estado del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ref. Oficio Múltiple 22-2019-JUS/CDJE; *f)* base de datos de los centros educativos (inicial, primaria o secundaria) que cuentan con CITSE vigente emitido por la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres; *g)* base de datos de los centros educativos privados (inicial, primaria o secundaria) que registran notificación preventiva o multa administrativa por no contar con el respectivo CITSE vigente emitido por la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres; *h)* base de datos de los centros



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03106-2021-PHD/TC
LIMA NORTE
HUGO HUMBERTO CAMACHO
ARAYA

superiores de estudios (institutos tecnológicos particulares) que cuentan con CITSE vigente emitido por la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres; *i*) base de datos de los centros superiores de estudios (institutos tecnológicos particulares) que registran notificación preventiva o multa administrativa por no contar con el respectivo CITSE vigente emitido por la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres. Considera que se ha afectado su derecho de acceso a la información pública (f. 7).

Con fecha 21 de octubre de 2020, la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres contesta la demanda solicitando que se la declare infundada en atención a que el actor no ha cumplido con agotar la vía administrativa conforme al procedimiento establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (f. 22).

El Juzgado Civil de Carabayllo de la Corte Superior de Justicia Lima Norte, declaró fundada la demanda, mediante resolución 6, de fecha 14 de enero de 2021, por considerar que la información solicitada es de carácter público y que no se encuentra exceptuada por ley. Por ello, dispone entregarla al recurrente. Asimismo, desestima la demanda respecto al pedido de información de los montos pagados por costos procesales en los procesos laborales y constitucionales en el periodo 2015-2019 seguidos en contra de la Municipalidad de Comas, porque la emplazada no tiene dicha información (f. 38).

A su turno, la Sala Superior, revocó la apelada y declaró improcedente la demanda, por estimar que es inviable la demanda de *habeas data* solamente con el mérito de la solicitud de acceso a la información pública, sin antes haber dado cumplimiento al requisito previo establecido en el artículo 62 del Código Procesal Constitucional —en vigor en aquel momento—.

FUNDAMENTOS

Delimitación del asunto litigioso.

1. El demandante solicita, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, se le proporcione lo siguiente:
 - a) Nómina de los trabajadores vigente en cargos de confianza, en las diferentes dependencias de dicha sede, indicando denominación del cargo, función principal y remuneración integral mensual.
 - b) Certificado de inspección técnica de seguridad en edificación (CITSE)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03106-2021-PHD/TC
LIMA NORTE
HUGO HUMBERTO CAMACHO
ARAYA

vigente del Palacio Municipal.

- c) Montos pagados por costos procesales en los procesos judiciales en materia laboral interpuestos contra la Municipalidad de Comas, en el periodo 2015-2019, indicando la relación de expedientes y nombres de los demandantes.
 - d) Montos pagados por costos procesales en los procesos judiciales en materia constitucional promovidos contra la Municipalidad de Comas, en el periodo 2015-2019, indicando la relación de expedientes y nombres de los demandantes.
 - e) Oficio de respuesta remitido a la Secretaría Técnica del Consejo de Defensa Jurídica del Estado del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ref. Oficio Múltiple 22-2019-JUS/CDJE.
 - f) Base de datos de los centros educativos (inicial, primaria o secundaria) que cuentan con CITSE vigente emitido por la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres.
 - g) Base de datos de los centros educativos privados (inicial, primaria o secundaria) que registran notificación preventiva o multa administrativa por no contar con el respectivo CITSE vigente emitido por la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres.
 - h) Base de datos de los centros superiores de estudios (institutos tecnológicos particulares) que cuentan con CITSE vigente emitido por la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres.
 - i) Base de datos de los centros superiores de estudios (institutos tecnológicos particulares) que registran notificación preventiva o multa administrativa por no contar con el respectivo CITSE vigente emitido por la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres.
2. Respecto de los puntos c) y d), cabe señalar que en primera instancia se declaró infundada la demanda sobre dichos extremos, sin verificarse de autos que el demandante interpusiera recurso de apelación en contra de este extremo, con lo cual quedó firme la decisión; por lo que, en consecuencia, no corresponde emitir pronunciamiento al respecto.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03106-2021-PHD/TC
LIMA NORTE
HUGO HUMBERTO CAMACHO
ARAYA

Cuestión procesal previa.

3. De acuerdo con el artículo 62 del ahora derogado Código Procesal Constitucional, para la procedencia del *habeas data* se requerirá 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 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.
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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03106-2021-PHD/TC
LIMA NORTE
HUGO HUMBERTO CAMACHO
ARAYA

otros mecanismos que pueden generar una plena certeza en el juzgador del requerimiento de información.

7. En el caso de autos, esta Sala del Tribunal Constitucional considera que la solicitud presentada por el recurrente que corre a fojas 2, 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 de la entidad demandada, en determinada fecha, de la existencia del pedido de información que se le está efectuando.
8. Por consiguiente, ha quedado acreditado que la demandante cumplió con el requisito especial de la demanda establecido en el entonces vigente Código Procesal Constitucional, habilitándose la competencia de este colegiado 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.

9. 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.
10. Conforme ha sido establecido por este Tribunal (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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03106-2021-PHD/TC
LIMA NORTE
HUGO HUMBERTO CAMACHO
ARAYA

11. De igual modo, este Tribunal 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.
12. 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.
13. 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 pública, a excepción de los casos expresamente previstos en dicha ley.

Análisis de la controversia.

14. Esta Sala del Tribunal Constitucional entiende que lo solicitado comprende:
a) nómina de los trabajadores vigente en cargos de confianza, en las diferentes dependencias de dicha sede, indicando denominación del cargo, función principal y remuneración integral mensual; *b)* certificado de inspección técnica de seguridad en edificación (CITSE) vigente del Palacio Municipal; *c)* montos pagados por costos procesales en los procesos judiciales en materia laboral promovidos contra la Municipalidad de Comas, en el periodo 2015-2019, indicando la relación de expedientes y nombres de los demandantes; *d)* montos pagados por costos procesales en los procesos judiciales en materia constitucional promovidos contra la Municipalidad de Comas, en el periodo 2015-2019, indicando la relación de expedientes y nombres de los demandantes; *e)* oficio de respuesta remitido a la Secretaría Técnica del Consejo de Defensa Jurídica del Estado del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ref. Oficio Múltiple 22-2019-JUS/CDJE; *f)* base de datos de los centros educativos (inicial, primaria o secundaria) que cuentan con CITSE vigente emitido por la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres; *g)* base de datos de los centros educativos privados (inicial, primaria o secundaria) que registran notificación preventiva o multa administrativa por no contar con el respectivo CITSE vigente emitido por la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03106-2021-PHD/TC
LIMA NORTE
HUGO HUMBERTO CAMACHO
ARAYA

Municipalidad Distrital de San Martín de Porres; *h*) base de datos de los centros superiores de estudios (institutos tecnológicos particulares) que cuentan con CITSE vigente emitido por la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres; *i*) base de datos de los centros superiores de estudios (institutos tecnológicos particulares) que registran notificación preventiva o multa administrativa por no contar con el respectivo CITSE vigente emitido por la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres.

15. Conforme se ha señalado, respecto de los puntos c) y d), cabe señalar que en primera instancia se declaró infundada la demanda sobre dichos extremos, sin verificarse de autos que el demandante interpusiera recurso de apelación en contra de este extremo, con lo cual quedó firme la decisión; por lo que, en consecuencia, no corresponde emitir pronunciamiento al respecto
16. Así las cosas, se advierte de los puntos *a*), *b*), *e*), *f*), *g*), *h*) e *i*) contenidos en la demanda que el actor requiere su entrega, en copia simple o CD ROM, y cuestiona la falta de respuesta del emplazado.
17. Al respecto, el emplazado expresa que no se ha cumplido con el requerimiento previo exigido en la ley, a pesar de que -a fojas 2- se aprecia que la solicitud previa es clara y precisa, y que la información solicitada no se encuentra exceptuada por la ley para que sea entregada al actor al amparo del derecho de acceso a la información pública. Además, se verifica que el emplazado no ha respondido en el plazo dispuesto por la norma, ni proporcionado la información pública requerida por el actor.

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

18. Esta Sala del Tribunal Constitucional no puede pasar por alto que el demandante en este proceso, don Hugo Humberto Camacho Araya, ha iniciado ciento trece (113) procesos de *habeas data* con las mismas características y en contra de diversas entidades públicas, en su mayoría municipalidades, de los cuales veintiuno (21) 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.
19. Al respecto, este Colegiado considera que interponer tal cantidad de demandas en serie —sin contar las que se encuentran en trámite en el Poder Judicial y las resueltas por este de manera estimatoria y que, por ende, no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 03106-2021-PHD/TC
LIMA NORTE
HUGO HUMBERTO CAMACHO
ARAYA

fueron recurridas ante este Tribunal vía 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 en realidad 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.

20. Sobre el particular, se debe destacar que este 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 00296-2007-PA, FJ 12).
21. El accionar del recurrente ha 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 su solución producto de esa abundante carga generada por la interposición maliciosa de demandas de *habeas data* ocasiona un manifiesto daño ante la opinión pública.
22. 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03106-2021-PHD/TC
LIMA NORTE
HUGO HUMBERTO CAMACHO
ARAYA

23. En virtud de lo sostenido, por más que la información pública solicitada pueda ser consolidada por la municipalidad demanda y no se encuentre en ninguna de las causales de excepción para su entrega contempladas en la normatividad infralegal de la materia; lo cierto es que el goce y disfrute de los derechos fundamentales en el moderno Estado Constitucional tiene como parámetro implícito la razonabilidad de su utilización, 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.
24. Por estas consideraciones, esta Sala del Tribunal Constitucional entiende que no puede ampararse una demanda en la vía constitucional que sea 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

25. Por lo tanto, esta Sala del Tribunal Constitucional estima que el rol de director esencial del proceso le 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.
26. En atención a ello, y de conformidad con lo establecido en el Art. 49 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, corresponde multar a don Hugo Humberto Camacho Araya, con 10 unidades de referencia procesal [URP], en virtud de lo previsto en el artículo 49 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional.
27. La gravedad de la conducta graficada se condice con la multa impuesta, puesto que, de alguna u otra manera, el multado debe interiorizar parte del daño que ha generado —que en muchos casos es inconmensurable—, a fin



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03106-2021-PHD/TC
LIMA NORTE
HUGO HUMBERTO CAMACHO
ARAYA

de desincentivar este tipo de actuaciones tanto en él mismo (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—.

28. Por último, debe tenerse en cuenta que la imposición de la presente multa 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 Hugo Humberto Camacho Araya.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE
MORALES SARAVIA
DOMÍNGUEZ HARO**

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE