



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 369/2022

EXP. N.º 03517-2021-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

RAZÓN DE RELATORÍA

Con fecha 13 de julio de 2022, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Morales Saravia y Domínguez Haro, ha dictado la sentencia en el Expediente 03517-2021-PHD/TC, por la que resuelve:

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda.
2. **MULTAR** con 10 URP a don Jorge Aquino García.

Se deja constancia de que el magistrado Domínguez Haro ha emitido fundamento de voto, el cual se agrega.

La secretaria de la Sala Segunda hace constar fehacientemente que la presente razón encabeza la sentencia y el fundamento de voto antes referido, y que los magistrados intervinientes firman digitalmente al pie de ella en señal de conformidad.

SS.

GUTIÉRREZ TICSE
MORALES SARAVIA
DOMÍNGUEZ HARO

Rubí Alcántara Torres
Secretaria de la Sala Segunda



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03517-2021-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 13 días del mes de julio de 2022, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Morales Saravia y Domínguez Haro, pronuncia la siguiente sentencia. Y con el fundamento de voto del magistrado Domínguez Haro, que se agrega.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Jorge Aquino García contra la resolución de fojas 103, de fecha 22 de diciembre de 2020, expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 17 de mayo de 2019, don Jorge Aquino García interpone demanda de *habeas data* contra la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), a fin de que, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, se le proporcionen copias certificadas de todas las cartas de preaviso de despido e imputación de cargos cursadas a los servidores civiles de la Sunat, desde el 1 de enero hasta el 31 de junio de 2018. Asimismo, solicita el pago de costos procesales. Sostiene que mediante documento de fecha 23 de abril de 2019 solicitó la referida información a la entidad emplazada y que ella mediante la Carta 229-2019-SUNAT/8A0000, notificada el 8 de mayo de 2019, le respondió que la documentación solicitada será proporcionada en copias simples y no en copias certificadas o fedateadas.

Contestación de la demanda

Con fecha 19 de junio de 2019, el procurador público adjunto encargado de los asuntos judiciales de la Sunat contestó la demanda y solicitó que sea declarada improcedente, pues mediante Carta 229-2019-SUNAT/8A0000 la Sunat solicitó al recurrente que pague la tasa correspondiente para acceder a las copias simples; por ende, no estamos frente a una renuencia de la entidad para no entregarle al demandante la información que solicita. Además expresa que la reproducción prevista por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública no considera alguna característica como la certificación o autenticación, las cuales son reguladas por distintos procedimientos en el TUPA de cada entidad. Por tanto, el procedimiento de solicitud de reproducción al amparo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03517-2021-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

Pública es distinto al procedimiento de autenticación o de certificación de copias, y el TUPA de las entidades regula cada uno de los procedimientos.

Sentencia de primera instancia o grado

El Primer Juzgado Constitucional Transitorio de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante sentencia de fecha 15 de julio de 2019, declaró infundada la demanda, por considerar que las cartas de preaviso de despido e imputación de cargos solicitadas no constituyen información pública, ya que, al ser información referida a un aspecto laboral interno, no forman base de ninguna decisión administrativa, dado que se trata de información producida en el desempeño normal de una relación laboral.

Sentencia de segunda instancia o grado

La Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima confirmó la apelada, por considerar que solicitar la entrega de todas las cartas de preaviso e imputación de cargos de todos los servidores de la Sunat desde el 1 de enero hasta el 31 de junio de 2018 sin precisar nombres, ni fechas, ni circunstancias, implica una solicitud con un alto grado de indeterminación que no puede ser razonablemente atendida, máxime cuando la «imputación de cargos» que se pretende conocer podría vulnerar la reserva de una investigación administrativa que debe proteger el ámbito de la intimidad de las personas, salvo que la índole de lo investigado permita que sea de conocimiento público, situación que no se puede determinar ante un pedido tan genérico.

FUNDAMENTOS

Cuestión procesal previa

1. Conforme se advierte del documento de fojas 2, el recurrente cumplió el requisito especial de procedencia de la demanda contenido en el artículo 60 del Nuevo Código Procesal Constitucional, pues la Sunat recibió la solicitud del recurrente el 23 de abril de 2019.

Delimitación del asunto litigioso

2. El demandante solicita que, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, la Sunat le proporcione copias certificadas o fedateadas de todas las cartas de preaviso de despido e imputación de cargos cursadas a los servidores civiles de la Sunat, desde el 1 de enero



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03517-2021-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

hasta el 31 de junio de 2018. Asimismo, solicita el pago de costos procesales.

3. La Sunat, mediante Carta 229-2019-SUNAT/8A0000, responde al recurrente que entregará la información solicitada en copias simples, mas no en copia certificada o fedateada, conforme a lo solicitado.
4. En este sentido, al requerirse información propia de una entidad estatal, referente al procedimiento de despido de sus servidores, no existe controversia entre las partes sobre la publicidad de la información solicitada. Sin embargo, la controversia radica en determinar si existe vulneración del derecho de acceso a la información pública del recurrente, al haber recibido respuesta, por parte de la Sunat, de que solo es factible la entrega de copias simples de dicha información, en vez de copias certificadas o fedateadas, tal como solicitó.

Análisis del caso concreto

5. 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 lo siguiente:

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.

6. Conforme ha sido establecido por este Tribunal en la sentencia emitida en el Expediente 01797-2002-HD/TC, 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 que existan razones constitucionalmente válidas para ello, sino también cuando la información que se proporciona es



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03517-2021-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o errada.

7. 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. Asimismo, este derecho ha sido desarrollado por el legislador por medio de la Ley 27806, Ley 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.
8. Respecto de la entidad demandada, cabe precisar que la Sunat es una entidad pública. Por tanto, se encuentra bajo los alcances de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
9. Ahora bien, con relación a la solicitud de que la emplazada le proporcione al recurrente copias fedateadas de la información requerida, la emplazada aduce que la entrega de copias certificadas o fedateadas no está considerada en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
10. Al respecto, la entidad emplazada no se ha negado a entregar la información requerida, pues incluso a folios 3 de autos corre la Carta 229-2019-SUNAT/8A0000, de 8 de mayo de 2019, remitida por el Intendente Nacional de Recursos Humanos de la entidad emplazada, informando al demandante que la documentación requerida, en 346 folios, estaba disponible, así como el costo de reproducción.
11. El Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS - TUO de la LTAIP, no hace referencia alguna a la entrega de información certificada o fedateada como pretende el recurrente.
12. Además, el objeto de la citada norma, es el de promover la transparencia de los actos del Estado (artículo 1), por lo que las disposiciones de la misma disposición legal, debe ser interpretada conforme al principio de publicidad regulado en su artículo 3, que refiere que:

Todas las actividades y disposiciones de las entidades comprendidas en la presente Ley están sometidas al principio de publicidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03517-2021-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

Los funcionarios responsables de brindar la información correspondiente al área de su competencia deberán prever una adecuada infraestructura, así como la organización, sistematización y publicación de la información a la que se refiere esta Ley (...).

13. En ese sentido, la forma en que la información requerida ha sido puesta a disposición del recurrente, resulta idónea con la finalidad que persigue el Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
14. A ello cabe añadir que la información que se debe entregar, debe estar en el mismo soporte o formato en que se encuentra. Puede ser entregada en otro formato, siempre que ello no implique mayor actividad por parte de los funcionarios responsables para cumplir el mandato legal, pues no es necesario que se cree o produzca información para entregar lo solicitado (artículo 13 del TUO de la LTAIP).
15. En este caso, la exigencia para la entrega de copias fedateadas, excede la obligación impuesta por la ley, tanto más cuando se pretende que se certifiquen 346 folios, lo que excede la simple actividad de buscar y reproducir la información requerida.

Sobre las multas a imponer en autos

16. Además, cabe tener presente que el recurrente tuvo conocimiento de que la información estuvo a su disposición en fecha anterior a la interposición de la demanda, lo que debe ser también apreciado por este Colegiado.
17. Este Tribunal 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).
18. La actuación del recurrente evidencia un exceso en el uso del *habeas 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 todas las demandas planteadas por el actor en el ejercicio abusivo de su derecho, y también genera un perjuicio en los gastos públicos del Estado. El recurrente cuenta con un



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03517-2021-PHD/TC

LIMA

JORGE AQUINO GARCÍA

derecho de acceso a la información que le permite solicitar información pública; sin embargo, este ha sido utilizado en forma irregular en este caso. Con ello lo desnaturaliza y desvirtúa sus fines, generando un perjuicio en términos de sobrecarga procesal y de pérdida de recursos públicos.

19. Tampoco puede pasarse por alto que el demandante ha iniciado a la fecha numerosos procesos de *habeas data* contra de diversas entidades públicas del interior del país, en los que se solicita diversa información, y como una constante reiterada, los costos del proceso. Al respecto, este Colegiado considera que interponer tal cantidad de demandas en serie 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, 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 las causas de estos últimos bien podrían ser resueltas — independientemente del sentido de las mismas— con mayor premura, en caso 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.
20. No puede soslayarse que, desde un punto de vista estrictamente económico, tales actuaciones abusivas consumen el recurso máspreciado del resto de litigantes: el tiempo, que por sus propias características es finito y limitado —tanto en la abundancia como en la escasez—.
21. Por tanto, este Colegiado estima que su rol de director esencial del proceso le obliga a no permanecer indiferente ante inconductas que generan una serie de externalidades gravosas. En atención a ello, corresponde multar al recurrente con 10 unidades de referencia procesal [URP], en virtud de lo previsto en el artículo 49 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional.
22. La gravedad de la inconducta graficada se condice con la multa impuesta, puesto que, de alguna u otra manera, el multado debe



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03517-2021-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

interiorizar parte del daño que ha 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—.

23. 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, se 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 Jorge Aquino García.

Publíquese y notifíquese.

SS.

GUTIÉRREZ TICSE
MORALES SARA VIA
DOMÍNGUEZ HARO

PONENTE MORALES SARA VIA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03517-2021-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Con el debido respeto a la fundamentación esbozada por mis colegas magistrados, emito el presente fundamento de voto, porque si bien coincido con la parte resolutive de la sentencia, me aparto de los fundamentos 9 a 16, por las siguientes razones:

1. Desde el punto de vista del derecho de acceso a la información pública, la agencia estatal tiene el deber de validar que la información brindada sea idéntica al documento original que se encuentra en su poder. Una especial diligencia de parte de quien solicita la información, derivada precisamente de la obligación de que no se le proporcione información falsa, no puede considerarse ajena a su contenido constitucionalmente protegido, pues, como en diversos casos hemos afirmado, se afecta este derecho no solo cuando se niega su suministro, sin que existan razones constitucionalmente válidas para ello, sino también cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, **falsa**, no oportuna o errada.
2. Desde un punto de vista más general, pero no por ello menos importante, de las relaciones entre legislador y derechos fundamentales, que, entre líneas, se deja entrever en la ponencia, al afirmarse que el derecho no contempla la obligación de suministrarse información pública debidamente fedateada porque la ley no la contempla. Una afirmación de esta naturaleza, me temo, deja a merced del legislador el contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales y, entre ellos, del derecho de acceso a la información pública. En mi opinión, la relación entre derechos fundamentales y legislador es exactamente al revés. No es que el programa normativo de un derecho se desprenda de lo que la ley pueda establecer, sino que la validez de esta última ha de estar subordinada a su previa conformidad con el contenido constitucionalmente protegido de aquel. Una afirmación, por lo demás, que tampoco se deriva del silencio u omisión de la ley, ya que el artículo 13 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que “[n]o se podrá negar información cuando se solicite que esta sea entregada en una determinada forma o medio, siempre que el solicitante asuma el costo que suponga el pedido” (negritas nuestras). En tanto que el artículo 138 del TUO de la Ley 27444, aprobado Decreto Supremo 004-2019-JUS, especifica que es obligación de “[c]ada entidad designa[r] fedatarios institucionales adscritos a sus unidades de recepción documental, (...), quienes, (...), brindan gratuitamente sus servicios a los administrados”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03517-2021-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

3. Así, pues, en mi opinión, la Sunat tiene la obligación de suministrar la información pública, de manera certificada, autenticada o fedateada, cuando le sea requerida de esta forma. Conviene aquí precisar que el TUO de la Ley 27444, utiliza los términos autenticación, certificación y fedateo de forma indistinta; por lo que, debe entenderse que estamos frente a la misma situación. Así, el artículo 52.3 expresa que “[l]a copia del documento privado cuya **autenticidad** ha sido **certificada** por el **fedatario**, tiene validez y eficacia plena (...)”; el artículo 138 expresa que “[c]uando se establezcan requisitos de **autenticación** de documentos el administrado podrá acudir al régimen de **fedatarios** que se describe a continuación: (...) 2. El **fedatario** tiene como labor personalísima, comprobar y **autenticar** (...) 3. [e]n caso de complejidad derivada del cúmulo o de la naturaleza de los documentos a **autenticar**, la oficina de trámite documentario consulta al administrado la posibilidad de retener los originales, (...), para **certificar** las correspondientes reproducciones. (...). 4. La entidad puede requerir (...) la exhibición del original presentado para la **autenticación** por el **fedatario**”; el artículo 139 prescribe que “[l]a facultad para realizar **autenticaciones** atribuidas a los **fedatarios** no afecta la potestad administrativa de las autoridades para dar fe de la **autenticidad** de los documentos que ellos mismos hayan emitido” (negritas nuestra).
4. La desestimación y multa dispuestas en la ponencia, a mi juicio, deben fundamentarse en el abuso del derecho de acceso a la información pública cometido por el recurrente, pues, “por más que la información pública solicitada pueda (...) [ser entregada por la demandada] 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” [Cfr. Sentencia emitida en el Expediente 03106-2021-HD/TC, FJ 23].



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03517-2021-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

5. En tal sentido, soy de la opinión 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” [Cfr. Sentencia emitida en el Expediente 03106-2021-HD/TC, FJ 24].
6. Por todo ello, y al igual que mis colegas magistrados, mi VOTO es por declarar **INFUNDADA** la demanda y **MULTAR** con 10 URP a don Jorge Aquino García.

S.

DOMÍNGUEZ HARO