



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 128/2020

EXP. N.º 00007-2020-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los siete días del mes de diciembre de 2020, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los señores magistrados Miranda Canales, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Vicente Raúl Lozano Castro contra la resolución de fojas 54, de fecha 30 de mayo de 2018, expedida por la Sala Mixta Permanente de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 15 de julio de 2015, don Vicente Raúl Lozano Castro interpone demanda de *habeas data* contra el jefe de la Región Policial de La Libertad de la Policía Nacional del Perú (PNP). Solicita que, en virtud de su derecho al acceso a la información pública, se le informe sobre la remuneración que percibe el suboficial de tercera de la Policía Nacional del Perú, don Carlos Flores L., con CIP 31808671. Asimismo, solicita el pago de costas y costos del proceso.

El jefe de la Región Policial de La Libertad se apersona al proceso, contesta la demanda y solicita que esta se declare improcedente. Señala que mediante comunicación notificada el 15 de mayo de 2015, informó al actor que no cuenta con la documentación solicitada porque esta se encuentra en posesión de la Dirección Ejecutiva de Personal de la PNP, cuya sede está ubicada en la ciudad de Lima. Agrega que, conforme al artículo 16 del Decreto Legislativo 1148, la Dirección Ejecutiva de Personal de la PNP se encarga de informar todo lo relacionado al personal de la Policía Nacional del Perú y la Dirección de Economía y Finanzas de la PNP se encarga de informar todo lo concerniente a las remuneraciones de la Policía Nacional del Perú. A su entender, no se ha vulnerado el derecho fundamental invocado por el demandante; por el contrario, ha cumplido con orientarlo a fin de que pueda direccionar correctamente su solicitud de información.

El Cuarto Juzgado Especializado Civil de Trujillo de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, con fecha 30 de octubre de 2015, declaró improcedente la demanda por considerar que la información solicitada por el recurrente sí mereció respuesta por parte de la emplazada puesto que, mediante documentos de fecha 15 de mayo de 2015, se orientó al demandante de que su pedido de acceso de información pública debía dirigirse a la Dirección General de la PNP.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 128/2020

EXP. N.º 00007-2020-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

La Sala Mixta Permanente de la Corte Superior de Justicia de La Libertad confirmó la apelada por considerar que los hechos del caso no inciden sobre el contenido protegido del derecho fundamental de acceso a la información pública porque la solicitud de información de autos debió estar dirigida a la Dirección Ejecutiva de Personal de la PNP y no a la Región Policial de La Libertad.

FUNDAMENTOS

Cuestiones procesales previas

1. A efectos de evaluar la procedencia de la presente demanda de *habeas data*, debe tomarse en cuenta que, en su parte pertinente, el artículo 62 del Código Procesal Constitucional señala:

Para la procedencia del hábeas data se requerirá que el demandante previamente haya reclamado, por documento de fecha cierta, el respecto de los derechos a que se refiere el artículo anterior, y que el demandado se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los diez días útiles siguientes a la presentación de la solicitud tratándose del derecho reconocido por el artículo 2 inciso 5) de la Constitución (...) Aparte de dicho requisito, no será necesario agotar la vía administrativa que pudiera existir.

2. De lo actuado en el expediente, se advierte que el actor solicitó la entrega de la información solicitada mediante documento de fecha cierta presentado en la unidad de trámite documentario de la Región Policial Norte de la PNP el 12 de mayo de 2015 (fojas 2). Además, se evidencia que, mediante constancia de notificación y enterado de fecha 15 de mayo de 2015 (fojas 12), se comunicó al recurrente que su solicitud de información había sido denegada.
3. Así, se cumple el requisito especial de procedencia de la demanda de *habeas data* establecido en el artículo 62 del Código Procesal Constitucional pues: (i) el actor solicitó la entrega de la información requerida mediante documento de fecha cierta; y (ii) dicha solicitud fue denegada por el emplazado dentro de los diez días útiles siguientes. Por tanto, corresponde pronunciarse sobre el fondo de la controversia.

Delimitación del asunto litigioso

4. El demandante solicita que, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, se le informe sobre la remuneración que percibe el suboficial de tercera de la Policía Nacional del Perú, don Carlos Flores L.,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 128/2020

EXP. N.º 00007-2020-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

con CIP 31808671. Por tanto, corresponde determinar si dicho requerimiento de información resulta atendible o no.

Sobre el derecho fundamental de acceso a la información pública

5. El inciso 5 del artículo 2, de la Constitución Política del Perú dispone 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”. La Constitución ha consagrado en estos términos el derecho fundamental de acceso a la información pública, cuyo contenido esencial reside en el reconocimiento del derecho que le asiste a toda persona de solicitar y recibir información de cualquier entidad pública; por tanto, no existe entidad del Estado o persona de derecho público excluida de la obligación respectiva (sentencia recaída en el Expediente 00937-2013-PHD/TC).
6. Asimismo, el artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece lo siguiente:

Las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control. Se considera información pública cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales.
7. Así también, tenemos lo establecido por este Tribunal (Expediente 01797-2002-PHD/TC, fundamento 16), respecto del contenido constitucionalmente garantizado por el derecho de acceso a la información pública, el cual 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.
8. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 128/2020

EXP. N.º 00007-2020-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

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 como pública, a excepción de los casos expresamente previstos en dicha ley.

Análisis del caso concreto

9. En primer término, cabe evaluar la naturaleza de las remuneraciones del personal de las entidades de la Administración Pública. Al respecto, el inciso 5 del artículo 17 del Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece como una de las excepciones para la difusión de información pública, la información de carácter personal (datos personales). Entre dichos datos, de acuerdo con el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales, se encuentra la información referida a los ingresos económicos, que incluso han sido clasificados como datos sensibles.
10. No obstante, no debe perderse de vista que la remuneración (global) del personal estatal (funcionarios y servidores) forma parte de la información que el Estado debe publicitar de conformidad con el artículo 25, inciso 3 del Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso (rango salarial por categoría, gasto de remuneraciones, bonificaciones, todo concepto remunerativo pensionable o no pensionable, entre otros); esto, con la finalidad de divulgar con la mayor transparencia posible el gasto estatal en este tipo de rubros. Asimismo, el artículo 5, inciso 2 de la citada Ley establece que las entidades de la Administración Pública establecerán progresivamente, de acuerdo a su presupuesto, la difusión a través de Internet de la información de las remuneraciones de los funcionarios y servidores públicos, con precisión de su situación laboral, cargos y nivel remunerativo.
11. En consecuencia, pese a que la remuneración que percibe un trabajador se entiende como un dato sensible y para su acceso es necesario el consentimiento expreso de su titular (artículo 5 de la Ley de Protección de Datos Personales), tratándose de los ingresos económicos de las personas que prestan servicios en las entidades de la Administración Pública son de acceso público, conforme al artículo 5, inciso 2 y artículo 25, inciso 3 del Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso.
12. Ahora bien, el jefe de la Región Policial de La Libertad no ha negado que la información solicitada se encuentre en poder de la PNP. Por el contrario, a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 128/2020

EXP. N.º 00007-2020-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

lo largo del proceso ha señalado que no está obligado a entregarla porque esta se encuentra en posesión de la Dirección Ejecutiva de Personal de la PNP, específicamente en la Dirección de Economía y Finanzas de la PNP, cuya sede está ubicada en la ciudad de Lima. Dicho argumento, inclusive, ha sido invocado por las instancias jurisdiccionales precedentes para justificar la declaración de improcedencia de la demanda de *habeas data* de autos.

13. Sin embargo, a juicio de este Tribunal Constitucional, dicho argumento no justifica denegar la entrega de la información requerida, pues, como resulta evidente, la Región Policial de La Libertad y la Dirección Ejecutiva de Personal de la PNP o la Dirección de Economía y Finanzas de la PNP forman parte de la misma entidad de la Administración Pública. El hecho de que dicha información se encuentre en posesión de una unidad o dirección distinta de la PNP, no autoriza al emplazado a desestimar, sin mayor análisis, la solicitud de acceso a la información de autos.
14. Debe tomarse en cuenta el artículo 141, inciso 1 del TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que señala lo siguiente:

Quando sea ingresada una solicitud que se estima competencia de otra entidad, la entidad receptora debe remitirla, en el término de la distancia, a aquella que considere competente, comunicando dicha decisión al administrado. En este caso, el cómputo del plazo para resolver se iniciará en la fecha que la entidad competente recibe la solicitud.

15. Dicha norma establece que, si una entidad de la Administración Pública se considera a sí misma incompetente para resolver una solicitud determinada, debe remitir lo actuado a la entidad administrativa que considere competente para que el procedimiento en cuestión pueda tramitarse de manera regular.
16. Por tanto, y con mayor razón todavía, es necesario que una unidad o dirección de la PNP remita una solicitud a otra, que forma parte de la misma entidad, si considera que esta última es la competente para resolverla. De lo contrario, podrían producirse situaciones incompatibles con el principio de informalismo, que debe regir la actuación de la Administración Pública –y, además, está íntimamente vinculado con el derecho fundamental al debido proceso en sede administrativa–, en virtud del cual:

Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 128/2020

EXP. N.º 00007-2020-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público (cfr. artículo IV, inciso 1.6, del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444).

17. A mayor abundamiento, si aceptara el argumento expuesto por la parte emplazada, este Tribunal Constitucional estaría convalidando la existencia de una barrera indirecta al ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública. En efecto, si ello ocurriera, todas las solicitudes de acceso a la información referidas a la documentación de los efectivos de la PNP tendrían que presentarse en la ciudad de Lima, lo que, en la práctica, podría resultar excesivamente oneroso para los ciudadanos que se encuentran radicados en otras partes del país.
18. En consecuencia, este Tribunal Constitucional considera que el argumento de defensa de la parte emplazada no es de recibo. En lugar de rechazar de plano la solicitud de información de autos, la Región Policial de La Libertad de la PNP debió trasladarla a la Dirección Ejecutiva de Personal de la PNP o, en su caso, a la Dirección de Economía y Finanzas de la PNP, a fin de que le den el trámite correspondiente.
19. Además, se advierte que, dada su naturaleza, la información solicitada por el actor no es susceptible de afectar la seguridad nacional o la intimidad personal. Asimismo, esta no cumple con los requisitos para ser considerada como secreta, reservada o confidencial de conformidad con los artículos 15, 16 o 17 del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, máxime si, de acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional:

(...) la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla general; y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción (Sentencia 02579-2003-HD/TC) Siendo así, queda claro que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas. (cfr. fundamento 3 de la sentencia emitida en el Expediente 04872-2016-PHD/TC).

20. En consecuencia, al haberse denegado la solicitud de acceso a la información de autos sin que exista una justificación constitucional válida para hacerlo, este Tribunal considera que se ha vulnerado el derecho fundamental de acceso a la información pública del recurrente. Por tanto, y atendiendo a la naturaleza pública de la información solicitada, corresponde estimar la demanda, y ordenar que el emplazado atienda la solicitud de acceso a la información pública planteada en los términos requeridos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 128/2020

EXP. N.º 00007-2020-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

Los costos procesales

21. En lo concerniente al pago de los costos procesales, el último párrafo del artículo 56 del Código Procesal Constitucional prescribe que en aquello que no esté expresamente establecido en él, los costos procesales se regulan por los artículos 410 al 419 del Código Procesal Civil.
22. Así, el Código Procesal Civil (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.
23. 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.
24. Los costos son definidos por el Código Procesal Civil (artículo 411) 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 00296-2007-PA/TC, fundamento 12).
27. El demandante en este proceso, don Vicente Raúl Lozano Castro, ha iniciado a la fecha más de 220 procesos constitucionales y una considerable cantidad de ellos de *habeas data*. En su gran mayoría, contra las mismas entidades. Se pide diversa información, así como también costos y costas del proceso, que hasta entonces se han obtenido.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 128/2020

EXP. N.º 00007-2020-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

28. 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.
29. 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 del derecho fundamental de acceso a la información pública, sin el pago de costos procesales.
2. **ORDENAR** a la Región Policial de La Libertad de la Policía Nacional del Perú que proporcione al actor la información sobre la remuneración que percibe el suboficial de tercera de la Policía Nacional del Perú, don Carlos Flores L., con CIP 31808671, previo pago de los costos de reproducción que correspondan.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
RAMOS NÚÑEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE RAMOS NÚÑEZ
