



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Pleno. Sentencia 882/2020

EXP. N.º 03215-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO  
CASTRO

### RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 27 de noviembre de 2020, los magistrados Ferrero Costa, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera han emitido, por mayoría la siguiente sentencia que declara **FUNDADA** la demanda de *habeas data* que dio origen al Expediente 03215-2018-PHD/TC.

Asimismo, los magistrados Miranda Canales y Espinosa- Saldaña Barrera formularon fundamentos de voto.

La magistrada Ledesma Narváez emitió voto singular.

Se deja constancia de que el magistrado Blume Fortini emitió un voto singular y que por razones de salud entregará en fecha posterior.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ  
FERRERO COSTA  
MIRANDA CANALES  
BLUME FORTINI  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03215-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, el día 27 del mes de noviembre de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia; con los fundamentos de voto de los magistrados Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera y los votos singulares de los magistrados Ledesma Narváez y Blume Fortini.

#### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Vicente Raúl Lozano Castro contra la resolución de fojas 59, de fecha 20 de octubre de 2017, 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 30 de marzo de 2015, el recurrente interpuso demanda de *habeas data* contra el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de La Libertad SA (Sedalib SA). Invocando el ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, solicita que se le informe si la empresa de vigilancia que actualmente presta servicios en Sedalib SA ha sido observada o sancionada por el servicio que le brinda y, de ser positiva la respuesta, se le otorgue copias fedateadas de los documentos que contienen las observaciones o sanciones. Asimismo, solicita el pago de costas y costos del proceso.

Con fecha 10 de junio de 2015, Sedalib SA contestó la demanda y solicitó que sea declarada infundada, alegando que la información requerida no existe en documentos elaborados con ese objeto ni existe un trabajador que se encargue de preparar esa información.

El Séptimo Juzgado Especializado Civil de Trujillo de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, mediante sentencia de fecha 21 de octubre de 2015, declaró improcedente la demanda, por considerar que la demandada no tiene la obligación de crear una información con la que no cuenta. A su turno la Sala Superior revisora confirmó la apelada por similar fundamento.

#### FUNDAMENTOS

##### Cuestión procesal previa

1. De conformidad con el artículo 62 del Código Procesal Constitucional, constituye un requisito especial de procedencia de la demanda de *habeas data* que el



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03215-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

demandante haya reclamado previamente al demandado, mediante documento de fecha cierta, el respeto de los derechos constitucionales invocados; es decir, el derecho de acceso a la información pública o el derecho de autodeterminación informativa. Asimismo, el demandado debe ratificarse en su incumplimiento o no contestar en los diez (10) días útiles siguientes a la presentación de la solicitud, en el caso del primero de los derechos mencionados. Solamente se podrá prescindir de este requisito, de manera excepcional, en aquellos casos en los que su exigencia genere el inminente peligro de sufrir un daño irreparable, lo cual debe ser acreditado por el demandante.

2. A través del documento de fojas 2, el recurrente ha cumplido con el requisito que exige el artículo 62 del Código Procesal Constitucional. Por ello, el proceso de *habeas data* resulta idóneo para el análisis de la denegatoria de la entrega de información solicitada.

### **Delimitación del asunto litigioso**

3. El demandante solicita que, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, se le informe si la empresa de vigilancia que actualmente presta servicios en Sedalib SA ha sido observada o sancionada por el servicio que le brinda y, de ser positiva la respuesta, se le otorgue copias fedateadas de los documentos que contienen las observaciones o sanciones. Asimismo, solicita el pago de costas y costos del proceso. En tal sentido, el asunto litigioso radica en determinar si dicho requerimiento de información resulta atendible o no.

### **Sobre el derecho fundamental de acceso a la información pública**

4. El derecho fundamental de acceso a la información pública se encuentra reconocido en el artículo 2, inciso 5, de la Constitución de 1993 y consiste en la facultad de “[...] 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”.
5. Asimismo, tenemos lo establecido por este Tribunal (sentencia recaída en el Expediente 01797-2002-HD/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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03215-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

ello, sino también cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o errada.

6. 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, el legislador ha desarrollado este derecho mediante el Texto Único Ordenado 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 es considerada como pública, a excepción de los casos expresamente previstos en de dicha ley.

### **Sobre la vulneración del derecho de acceso a la información pública**

7. Para este Tribunal Constitucional, tanto el Estado como sus empresas públicas se encuentran en la ineludible obligación de implementar estrategias viables para gestionar sus escasos recursos públicos de manera transparente y eficiente. La ciudadanía, por su parte, tiene derecho a participar activamente en la marcha de los asuntos públicos, fiscalizando la labor estatal.
8. El artículo 9 del TUO de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo 043-2003-PCM, establece lo siguiente:

Las personas jurídicas sujetas al régimen privado descritas en el inciso 8) del Artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444 que gestionen servicios públicos o ejerzan funciones administrativas del sector público bajo cualquier modalidad están obligadas a informar sobre las características de los servicios públicos que presta, sus tarifas y sobre las funciones que ejerce.
9. Sin embargo, dicha disposición no se debe entender de manera que impida difundir información referida al funcionamiento de empresas estatales que, además, gestionan servicios públicos. Por el contrario, es necesario interpretarla a la luz de la presunción prevista en el artículo 3 de la norma, la cual expresa que “[t]oda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por el artículo 15 de la presente Ley”.
10. Por tanto, las restricciones previstas en el artículo 9 de dicha ley se deben entender como aplicables a las personas jurídicas privadas o, en su caso, mixtas que ejercen potestades públicas o gestionan servicios públicos.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03215-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

11. Las empresas de accionariado estatal único, en cambio, se deben sujetar a las reglas aplicables a la generalidad de las entidades del Estado conforme a lo establecido por una Sala de este Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Expediente 03994-2012-PHD/TC.
12. Todo ello porque, a criterio de este Tribunal Constitucional, las excepciones al derecho de acceso a la información pública se deben interpretar de manera restrictiva y encontrar debidamente fundamentadas. En caso contrario, estaría impidiéndose, en vía interpretativa, que el derecho fundamental de acceso a la información pública se ejerza respecto a empresas que se encuentran íntegramente bajo el control del Estado.
13. De acuerdo con el último párrafo del artículo 8 del TULO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo 043-2003-PCM, las empresas del Estado se encuentran obligadas a suministrar la información pública con la que cuentan. Precisamente por ello, la demandada se encuentra obligada a atender requerimientos de acceso a la información pública; pues, si bien está constituida como sociedad anónima, su accionariado está compuesto por las municipalidades provinciales de Trujillo, Chepén y Áscope. En consecuencia, se encuentra en el ámbito de aplicación de dicha ley de desarrollo constitucional, por tratarse de una empresa de accionariado estatal único, en los términos expuestos por el numeral 4.1 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1031, ley que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado, a saber:

4.1 Empresas del Estado de accionariado único: Empresas organizadas bajo la forma de sociedades anónimas en las que el Estado ostenta la propiedad total de las acciones y, por tanto, ejerce el control íntegro de su Junta General de Accionistas [...].
14. Es importante precisar que, de conformidad con la primera disposición complementaria, transitoria y modificatoria del mismo decreto legislativo, lo señalado, entre otros, por el artículo 4, también es de observancia para las empresas del Estado pertenecientes al nivel de gobierno regional y local.
15. En otras palabras, Sedalib SA es una empresa que se encuentra bajo el control del Estado, pues se encuentran comprometidos recursos públicos en la forma de acciones. Además, presta un servicio público consistente en la prestación de servicios de saneamiento (agua potable y alcantarillado). Por tanto, se colige que se encuentra sujeta a la presunción de publicidad respecto de la información que se le solicita en ejercicio del derecho de acceso a la información pública.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03215-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

### **Análisis del caso de autos**

16. En el caso de autos, se solicita la información referida a conocer si la empresa de vigilancia que actualmente presta servicios en Sedalib SA ha sido observada o sancionada por el servicio que le brinda y, de ser positiva la respuesta, se le otorgue copias fedateadas de los documentos que contienen las observaciones o sanciones. Al respecto, este Tribunal entiende que la información está relacionada con la idoneidad del servicio de vigilancia que recibe Sedalib SA, el cual es cubierto con recursos públicos y es de interés de la comunidad por tratarse de una empresa estatal. Por otra parte, se advierte que la divulgación de la información requerida no vulnera las excepciones previstas en los artículos 15, 16 y 17 del TUO de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en cuyo caso se podría justificar una respuesta negativa.
17. En este punto, se debe precisar que no es de recibo, por este Colegiado, lo expresado por Sedalib SA en su contestación de demanda, en el sentido de que no cuenta con la información requerida y que no es su obligación producirla. Al respecto, se debe resaltar que el pedido del actor no se encuentra relacionado con algún acto conducente a elaborar o producir nueva información; ya que, a fin de contestar el pedido, Sedalib SA solo debe informar si la empresa de vigilancia que actualmente presta servicios en Sedalib SA ha sido observada o sancionada por el servicio que le brinda y, de ser positiva la respuesta, se le otorguen copias fedateadas de los documentos que contienen las observaciones o sanciones. Para ello, debe emplear la información con la que cuenta en su base de datos o demás documentos pertinentes.

### **Los costos procesales**

18. Como advertimos en cuanto al pago de costos, el Código Procesal Constitucional (artículo 56) 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.
19. 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.
20. 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.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03215-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

21. 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.
22. 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”.
23. Este Tribunal ha definido el abuso del derecho como “desnaturalizar las finalidades u objetivos que sustentan la existencia de cada atributo, facultad o libertad reconocida sobre las personas”; e indica que “los derechos no pueden usarse de forma ilegítima (...), sino de manera compatible con los valores del propio ordenamiento” (Sentencia 0296-2007-PA, fundamento 12).
24. El demandante en este proceso, don Vicente Raúl Lozano Castro, ha iniciado a la fecha 224 procesos constitucionales, 218 de ellos de *habeas data*. En su gran mayoría, contra la misma entidad, Sedalib SA. Se piden diversa información, así como también costos y costas del proceso, que hasta entonces se han obtenido.
25. 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.
26. 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.
27. Cabe añadir que no se ha evidenciado un actuar temerario por parte de Sedalib frente al pedido del recurrente. En concreto, no fue renuente a entregar la información solicitada, al contrario, mediante Carta 0406-2015-SEDALIB-S.A.-820000-SGCAC (fojas 14) sostuvo que su negativa responde a que, a su juicio, no estaba obligada a producir información.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03215-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

**HA RESUELTO**

1. Declarar **FUNDADA** la demanda, por haberse acreditado la vulneración al derecho de acceso a la información pública, sin costos procesales.
2. En consecuencia, **ORDENAR** a la empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de La Libertad SA (Sedalib SA) a brindar la información requerida, previo pago del costo de reproducción.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**FERRERO COSTA**  
**MIRANDA CANALES**  
**RAMOS NUÑEZ**  
**SARDON DE TABOADA**  
**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

**PONENTE FERRERO COSTA**



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03215-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Si bien concuerdo con el fallo de la sentencia en mayoría y con parte de su fundamentación, sin embargo, me aparto respetuosamente de lo señalado en sus fundamentos 18 y ss., que desarrollan un criterio de exención de la condena de costos procesales para el caso en concreto; por lo que, me permito exponer algunas razones sobre dicha temática.

#### Sobre los costos y costas procesales

1. El artículo 56 del Código Procesal Constitucional establece “Si la sentencia declara fundada la demanda, se impondrán las costas y costos que el Juez establezca a la autoridad, funcionario o persona demandada [...] En los procesos constitucionales el Estado sólo puede ser condenado al pago de costos [...]”.
2. Como se puede observar, la citada disposición normativa establece la obligación del órgano jurisdiccional de imponer el pago de costas y costos procesales cuando la demanda constitucional sea declarada fundada, de los cuales corresponde ordenar solo el pago de costos si se condena al Estado. Sin embargo, la aplicación de esta regla en el presente caso desnaturaliza la finalidad de los procesos constitucionales de tutela de derechos.
3. En efecto, en el presente caso, el demandante don Vicente Raúl Lozano Castro, tiene a la fecha un aproximado de 220 procesos de *hábeas data* en el Tribunal Constitucional, de los cuales en su gran mayoría han sido interpuestos contra la misma entidad demandada, Sedalib SA. Se piden desde copias fedateadas de comunicaciones entre la entidad y su sindicato hasta información sobre qué funcionarios de Sedalib SA ordenaron la compra de cédulas de notificación y tasa judicial en distintos procesos.
4. Esta situación evidencia una excesiva utilización de demandas de *hábeas 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 las más de 200 demandas planteadas por el actor en el ejercicio abusivo de su derecho, y también genera un perjuicio en los gastos públicos del Estado.
5. Adicionalmente, el abuso de derecho es una figura proscrita por el artículo 103 de la Constitución, y el Tribunal Constitucional lo ha definido como “desnaturalizar las finalidades u objetivos que sustentan la existencia de cada atributo, facultad o libertad reconocida sobre las personas” (STC 00296-2007-PA/TC, fundamento 12). En consecuencia, dado que la excesiva interposición de demandas de *hábeas*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03215-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

*data* desnaturaliza la finalidad del derecho de acceso a la información pública, se evidencia un uso abusivo del derecho.

6. Aunado a lo anterior, teniendo en cuenta que los costos procesales están constituidos por el honorario del abogado de la parte vencedora más el 5% de destinado al colegio de abogados del Distrito Judicial respectivo (artículo 411 del Código Procesal Civil, en concordancia con el artículo IX del Código Procesal Constitucional), se advierte que el actor está obteniendo que se le paguen honorarios por casos que él mismo crea, ya que las referidas demandas de *habeas data* son llevadas por el propio demandante como abogado.
7. Así las cosas, advierto que al usar los *habeas data* para generar sobrecarga procesal y perjuicio a los recursos públicos del Estado, hacer un uso abusivo del derecho y lucrar con la obtención de honorarios, el demandante desnaturaliza la finalidad de los procesos constitucionales destinados a la tutela de los derechos fundamentales, que es “preservar la observancia de la vigencia de los derechos fundamentales de la persona” (STC 00266-2002-PA/TC, fundamento 5).
8. En consecuencia, en el presente caso, no resulta razonable aplicar la regla establecida en el artículo 56 del Código Procesal Constitucional de manera automática, para el pago de costos.
9. Finalmente, no corresponde ordenar el pago de costas procesales, en atención a lo dispuesto por el artículo 56 del Código Procesal Constitucional.

**S.**

**MIRANDA CANALES**



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03215-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

Coincido con el sentido de lo resuelto, pero considero pertinente dejar sentado que, en lo referido a la exoneración del pago de costos procesales, basta con efectuar un análisis para poder reconocer el riesgo de una desnaturalización del proceso de habeas data efectuado por la parte demandante, con los perjuicios que esto ocasiona en términos de innecesaria sobrecarga procesal y de pérdida de recursos públicos.

**S.**

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03215-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

### VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Con el debido respeto por la decisión de la mayoría de mis colegas magistrados, en el presente caso considero que la demanda es **INFUNDADA** por lo siguiente:

1. El recurrente interpone la presente demanda de *hábeas data*, invocando su derecho de acceso a la información pública a fin de que Sedalib SA le informe si la empresa de vigilancia que actualmente presta servicios ha sido observada o sancionada por el servicio que le brinda; y de ser positiva la respuesta, se le otorgue copias fedateadas de los documentos que contienen las observaciones o sanciones. Asimismo, solicita el pago de costas y costos.
2. Así, sobre la información solicitada, tras una revisión de los hechos expuestos en la demanda y de los recaudos que obran en ella, a mi consideración debe tenerse en cuenta que el artículo 13 del TUO de la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo 043-2003-PCM, establece categóricamente lo siguiente:

La solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido. En este caso la entidad de la Administración Pública deberá comunicar por escrito que la denegatoria de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder respecto a la información solicitada.

3. De tal modo, considero que la pretensión del recurrente implica que Sedalib SA realice una valoración del acervo documentario que posee en su poder, específicamente analizar todos los procedimientos o incidencias disciplinarias en los que habrían incurrido el o los vigilantes que prestan su servicio a la emplazada; y, posteriormente, identificar los que culminaron con una sanción u observación. Ello, evidentemente obligaría a la emplazada a producir información respecto a la cual no se encontraba obligada de contar al momento de efectuarse el pedido. Por otra parte, cabe advertir que el demandante no está solicitando una información cierta y completa, porque no precisa los periodos de la información requerida que permitan identificar e individualizar a qué período corresponde su solicitud.
4. Por lo expuesto, ha quedado acreditado que, en el presente caso, no existe ningún sustento constitucional en la demanda formulada por el recurrente, debido a que la solicitud de información se encuentra relacionada a que se elabore o produzca nueva información. Por lo tanto, lo solicitado no encuentra fundamento en el contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la información pública.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03215-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

En ese sentido, mi voto es por declarar **INFUNDADA** la demanda de *habeas data*.

S.

**LEDESMA NARVÁEZ**