



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 081/2022

EXP. N.º 03946-2021-PHD/TC
LIMA SUR
JONATHAN PETER ROJAS
HUAHUAMULLO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los tres días del mes de junio de 2022, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los señores magistrados Monteagudo Valdez, Pacheco Zerga y Ochoa Cardich, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Jonathan Peter Rojas Huahuamullo contra la sentencia de fojas 149, de fecha 13 de julio de 2021, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima Sur, que declaró improcedente la demanda.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 14 de junio de 2019, don Jonathan Peter Rojas Huahuamullo interpone demanda de *habeas data* contra la Municipalidad Distrital de Chaclacayo. Plantea, como *pretensión principal*, que en virtud de su derecho de acceso a la información pública se le entregue, mediante correo electrónico, la siguiente información:

i) Relación de todos los procesos laborales, previsionales, civiles, penales, constitucionales, contencioso-administrativos, arbitrajes, conciliaciones iniciadas por la Municipalidad de Chaclacayo, en trámite y culminados con sus respectivos números de expedientes asignados, expedientes judiciales y juzgados correspondientes, como demandante, demandado, denunciante, denunciado, solicitante, solicitados, desde el 1 de enero de 2009 hasta el 14 de mayo de 2019; asimismo, dicha información debe indicar aquellos casos que no se hayan contestado las demandas, no se haya interpuesto recurso de apelación, no se haya interpuesto recurso de casación o no se haya asistido a las audiencias, así como el pago de las costas y los costos del proceso que se hayan generado; y ii) copias de todos los convenios que haya suscrito la Municipalidad Distrital de Chaclacayo desde el 1 de enero de 2005 hasta el 14 de mayo de 2019; asimismo, copias de los laudos arbitrales que se hayan resuelto entre la municipalidad desde el 1 de enero de 2010 hasta el 14 de mayo de 2019; también la información solicitada en caso de existir información privada, si es posible satisfacer el derecho de acceder a la información de carácter público y al mismo tiempo proteger la información de carácter privado, por lo cual solicita dicha información con la respectiva supresión de la visualización de aquellos datos que no son relevantes.



EXP. N.º 03946-2021-PHD/TC
LIMA SUR
JONATHAN PETER ROJAS
HUAHUAMULLO

Como *pretensión accesoria*, solicita el pago de los costos del proceso.

Con fecha 23 de agosto de 2019 [cfr. fojas 34], la Municipalidad Distrital de Chaclacayo se apersona y contesta la demanda solicitando que sea declarada infundada por las siguientes razones: (i) el requerimiento es genérico y versa sobre documentos generados hace muchos años; (ii) el actor debió requerir la documentación solicitada a través del portal de acceso a la información, en vez de ello, lo solicitó a una servidora edil que carece de competencia para atenderlo; y (iii) no agotó la vía administrativa.

Mediante Resolución 3 [cfr. fojas 42], de fecha 1 de junio de 2020, el Juzgado Civil Transitorio —Sede Villa Marina— de la Corte Superior de Justicia de la Corte Superior de Justicia de Lima Sur, declaró improcedente la demanda, tras considerar que el actor no utilizó la dirección electrónica correcta para canalizar su solicitud de acceso a la información pública.

Mediante Resolución 3 [cfr. fojas 149], la Sala Civil Transitoria de Chorrillos de la Corte Superior de Justicia de Lima Sur confirmó la apelada, tras considerar, por un lado, que el demandante no utilizó la dirección electrónica correcta para canalizar su solicitud de acceso a la información pública y, de otro lado, que lo solicitado no solamente es genérico, también es abundante, por lo que su acopio constituiría, en los hechos, generar información que la emplazada no tiene en estos momentos, lo cual tampoco resulta procedente.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. En la presente causa, el actor plantea, como *pretensión principal*, que, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, se le entregue la siguiente información:
 - i) Relación de todos los procesos laborales, previsionales, civiles, penales, constitucionales, contencioso-administrativos, arbitrajes, conciliaciones iniciadas por la Municipalidad Distrital de Chaclacayo, en trámite y culminados con sus respectivos números de expedientes asignados, expedientes judiciales y juzgados correspondientes, como demandante, demandado, denunciante, denunciado, solicitante, solicitados, desde el 1 de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 081/2022

EXP. N.º 03946-2021-PHD/TC
LIMA SUR
JONATHAN PETER ROJAS
HUAHUAMULLO

enero de 2009 hasta el 14 de mayo de 2019; asimismo, dicha información debe indicar aquellos casos en los que no se hayan contestado las demandas, no se haya interpuesto recurso de apelación, no se haya interpuesto recurso de casación o no se haya asistido a las audiencias, así como el pago de las costas y los costos del proceso que se hayan generado; y ii) copias de todos los convenios que haya suscrito la Municipalidad Distrital de Chaclacayo desde el 1 de enero de 2005 hasta el 14 de mayo de 2019; asimismo, copias de los laudos arbitrales que se hayan resuelto entre la municipalidad desde el 1 de enero de 2010 hasta el 14 de mayo de 2019. Además, la información solicitada en caso de existir información privada, si es posible satisfacer el derecho de acceder a la información de carácter público y al mismo tiempo proteger la información de carácter privado, por lo cual, solicita dicha información con la respectiva supresión de la visualización de aquellos datos que no son relevantes.

Y, como *pretensión accesorio*, solicita el pago de los costos del proceso.

Procedencia de la demanda

2. Tal como lo advierte esta Sala del Tribunal Constitucional, el *a quo* y el *ad quem* declararon improcedente la demanda, tras asumir que el actor no cumplió con intimar a la emplazada con la entrega de la documentación solicitada conforme a lo regulado en su momento en el artículo 62 del ahora derogado Código Procesal Constitucional —vigente en aquel momento— ya que realizó su requerimiento mediante un correo electrónico enviado a quien, según la información publicitada por la entidad demandada, ostentaba el cargo de secretaria general y no a través de su portal de acceso a la información pública.
3. Pues bien, esta Sala juzga que dicha apreciación es manifiestamente errada, en tanto desconoce, por un lado, la dimensión objetiva del derecho fundamental de acceso a la información pública, así como los principios en que se basa toda actuación administrativa. Y, de otro lado, que, según el principio *pro actione*, las causales de improcedencia se interpretan de modo restrictivo.
4. En cuanto a lo primero, se recuerda que la dimensión objetiva de todo derecho fundamental conlleva 3 consecuencias: (i) el efecto irradiación de su ámbito de protección en el resto del ordenamiento jurídico; (ii) el deber especial de protección —lo que conlleva, entre otras cosas, el deber de no entorpecer su efectividad— atribuido al Estado; y (iii) la eficacia



EXP. N.º 03946-2021-PHD/TC
LIMA SUR
JONATHAN PETER ROJAS
HUAHUAMULLO

horizontal de su ámbito de protección. Así, en lo concerniente al especial deber de protección, esta Sala considera que si dicha funcionaria —secretaria general— no era responsable de atender dicho requerimiento debió remitirlo al área correspondiente, en la medida en que se encuentra vinculada a los principios de: *eficacia, impulso de oficio, informalismo y celeridad*, que rigen el procedimiento administrativo y han sido recogidos en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444, aprobado por el Decreto Supremo 4-2019-JUS.

5. Ahora bien, en lo relativo a lo segundo, esta Sala del Tribunal Constitucional recuerda que en el segundo párrafo del fundamento 4 de la sentencia emitida en el Expediente 01049-2003-PA/TC, se señaló que el principio *pro actione* “impone a los juzgadores la exigencia de interpretar los requisitos y presupuestos procesales en el sentido más favorable a la plena efectividad del derecho a obtener una resolución válida sobre el fondo”.
6. En esa lógica, esta Sala del Tribunal Constitucional opina que la interpretación realizada —por el *a quo* y el *ad quem*— del artículo 62 del ahora derogado Código Procesal Constitucional, según la cual, entienden *por no presentado* el requerimiento de acceso a la información pública que no ha sido canalizado a través de su portal institucional, no resulta constitucionalmente admisible. Dicha disposición, como cualquier otra, subordina la procedencia de la demanda de un proceso constitucional de tutela de derechos fundamentales al cumplimiento de un requisito de procedencia, y debe ser interpretada de modo restrictivo.
7. En tal sentido, esta Sala del Tribunal Constitucional entiende cumplido el mencionado requisito de procedencia de la demanda de autos.

Sobre la teleología institucional del derecho de acceso a la información pública y el abuso del derecho

8. El artículo 2, inciso 5 de la Constitución establece 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 081/2022

EXP. N.º 03946-2021-PHD/TC
LIMA SUR
JONATHAN PETER ROJAS
HUAHUAMULLO

9. Desde una perspectiva subjetiva, que un derecho fundamental pueda ejercerse sin expresión de causa –es decir, sin tener que alegar el interés subjetivo que subyace a su ejercicio–, no significa que, desde una perspectiva objetiva, el ejercicio de los derechos fundamentales carezca de una causalidad, pues todos ellos, en tanto manifestaciones del principio-derecho de dignidad humana, se encuentran orientados a optimizar dicho valor, cuya defensa y respeto es el fin supremo de la sociedad y del Estado (artículo 1 de la Constitución).
10. A su vez, comúnmente, en el ejercicio de cada derecho fundamental, individualmente considerado, es posible advertir razonablemente una teleología institucional que contribuye a la consecución de la finalidad suprema antes enunciada.
11. En el caso específico del derecho fundamental de acceso a la información pública, dicha teleología institucional consiste en coadyuvar en la promoción de la transparencia de la información que tiene en su poder la administración pública, en el entendido de que, como sostenía N. Bobbio, la democracia debe ser concebida como “el gobierno del público en público”, y de que ello contribuye a la formación de una opinión pública libre en una sociedad democrática.
12. Por otra parte, el artículo 103 *in fine* de la Constitución es enfático en estipular que ella no ampara el abuso del derecho. El abuso del derecho se produce cuando, dadas las circunstancias de un caso, es posible verificar que el ejercicio de un derecho es lícito solamente en apariencia, puesto que, aunque la conducta se ajusta a la tipicidad de la norma que reconoce el derecho, objetivamente, ella no ha tenido por propósito contribuir a la finalidad institucional por la que el derecho existe, sino alcanzar una finalidad subalterna ilícita, como, por ejemplo, causar un daño o la procura de un beneficio indebido.
13. Es por ello 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, F. J. 12).



EXP. N.º 03946-2021-PHD/TC
LIMA SUR
JONATHAN PETER ROJAS
HUAHUAMULLO

14. Así las cosas, dadas las características de un caso concreto, es posible determinar que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, a pesar de ajustarse a la tipicidad del artículo 2, inciso 5 de la Constitución, no se ha llevado a cabo con el objetivo de contribuir a la transparencia informativa y a la formación de una opinión pública libre en una sociedad democrática, sino, por el contrario, con el írrito propósito de generar un beneficio indebido y/o causar un daño, entonces, lejos de ser considerado como un actuar jurídicamente válido por resultar acorde con los valores constitucionales, será, con todo motivo, considerado un abuso del derecho, y, en esa medida, catalogado como una conducta constitucionalmente prohibida y sancionable.

Análisis del caso concreto

15. En el presente caso, el recurrente solicita que se le entregue la siguiente información:
 - i) Relación de todos los procesos laborales, previsionales, civiles, penales, constitucionales, contencioso-administrativos, arbitrajes, conciliaciones iniciadas por la Municipalidad Distrital de Chaclacayo, en trámite y culminados con sus respectivos números de expedientes asignados, expedientes judiciales y juzgados correspondientes, como demandante, demandado, denunciante, denunciado, solicitante, solicitados, desde el 1 de enero de 2009 hasta el 14 de mayo de 2019; asimismo, dicha información debe indicar aquellos casos en los que no se hayan contestado las demandas, no se haya interpuesto recurso de apelación, no se haya interpuesto recurso de casación o no se haya asistido a las audiencias, así como el pago de las costas y los costos del proceso que se hayan generado; y
 - ii) Copias de todos los convenios que haya suscrito la Municipalidad Distrital de Chaclacayo desde el 1 de enero de 2005 hasta el 14 de mayo de 2019; asimismo, copias de los laudos arbitrales que se hayan resuelto entre la municipalidad desde el 1 de enero de 2010 hasta el 14 de mayo de 2019.
16. Esta Sala del Tribunal recuerda que, en virtud de lo establecido en el artículo 13 del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTPA), tercer párrafo, la solicitud de información



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 081/2022

EXP. N.º 03946-2021-PHD/TC
LIMA SUR
JONATHAN PETER ROJAS
HUAHUAMULLO

“no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuenten o no tengan la obligación de contar [...]”. De similar forma, en el cuarto párrafo del artículo 13 se establece que los solicitantes no están facultados para requerir que las entidades evalúen o analicen la información que posean.

17. En tal sentido, los pedidos de acceso a la información pública no deberían contener solicitudes orientadas a la creación o producción de información con la que no cuenten las entidades obligadas por la LTPA. A ello es importante agregar que aquellos pedidos excesivamente genéricos también pueden ser rechazados por parte de la administración, ya que no se identifica con prolijidad la información que debe ser otorgada, lo cual es una obligación que debe asumir el solicitante.
18. Esta Sala del Tribunal advierte que el pedido planteado por la parte recurrente no solo se relaciona con una brecha temporal considerablemente importante (más de diez años), sino que, además, se caracteriza por generar en la Administración la tarea de sistematizar y elaborar información sobre el estado de los procesos judiciales (precisar si las demandas fueron contestadas, si se interpuso recursos de apelación y de casación, si no se asistió a las audiencias, así como el pago de las costas y los costos del proceso que se hayan generado) llevados por la Municipalidad Distrital de Chaclacayo. Se trata, en consecuencia, de un pedido que exige de la Administración la producción de información, por lo que su no entrega no supone una vulneración del derecho de acceso a la información pública del demandante.
19. Y en lo que corresponde a la solicitud de copias de todos los convenios suscritos por la Municipalidad Distrital de Chaclacayo y de los laudos arbitrales que la haya alcanzado como parte, esta Sala del Tribunal advierte que el recurrente incurre en una referencia bastante genérica e imprecisa al presentar su solicitud, toda vez que se limita a mencionar el período de tiempo (por lo demás, bastante amplio) en que se hubieran suscrito o expedido aquellos. Por lo que la no entrega de esta información, tampoco supone la vulneración del derecho de acceso a la información pública.
20. Ahora bien, no obstante lo expuesto, esta Sala Primera del Tribunal Constitucional advierte que el demandante don Jonathan Peter Rojas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 081/2022

EXP. N.º 03946-2021-PHD/TC
LIMA SUR
JONATHAN PETER ROJAS
HUAHUAMULLO

Huahuamullo tiene un importante número de procesos de *habeas data* en esta instancia.

21. La excesiva e indebida utilización de demandas de *habeas data*, para esta Sala, evidencia claramente un propósito muy específico, este es, conseguir el pago de costos procesales. En efecto, el negativo proceder del recurrente se advierte en la presentación de demandas de *habeas data* con pretensiones considerablemente genéricas, lo cual no solo demuestra que su conducta se encuentra lejos de promover una cultura de transparencia, sino que comprueba que su verdadera intención es evitar una respuesta concreta de la Administración a todas las solicitudes presentadas y obtener así un pronunciamiento favorable en relación con el pago de los costos procesales, lo cual no hace sino comprobar el ejercicio abusivo del derecho. Y, además, tal comportamiento 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 demandas planteadas por el actor en el ejercicio abusivo de su derecho, generando también un perjuicio en los gastos públicos del Estado.
22. Teniendo en cuenta que los costos procesales están constituidos por el honorario del abogado de la parte vencedora más el 5 % 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), es posible advertir que el actor está obteniendo que se le paguen honorarios por casos que además él mismo crea, ya que las referidas demandas de *habeas data* son llevadas por el propio demandante como abogado.
23. Así las cosas, esta Sala del Tribunal Constitucional advierte que el objetivo con el que el demandante Jonathan Peter Rojas Huahuamullo ha ejercido el derecho de acceso a la información pública, no se encuentra ligado con la teleología institucional de generar una cultura de transparencia, sino con la llana finalidad dañina e ilícita de lucrar con la obtención de honorarios, generando sobrecarga procesal y perjudicando los recursos públicos del Estado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 081/2022

EXP. N.º 03946-2021-PHD/TC
LIMA SUR
JONATHAN PETER ROJAS
HUAHUAMULLO

24. En consecuencia, en el presente caso, corresponde desestimar la demanda de *habeas data* y multar al accionante por la conducta procesal desplegada.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda de *habeas data*.
2. **SANCIONAR** a don Jonathan Peter Rojas Huahuamullo con una multa de treinta (30) unidades de referencia procesal por su conducta procesal temeraria y de mala fe.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MONTEAGUDO VALDEZ
PACHECO ZERGA
OCHOA CARDICH

PONENTE MONTEAGUDO VALDEZ