

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 Segundo Fortunato Lozano Castro contra la Resolución 7, de fojas 49, de 2 de marzo de 2021, expedida por la Segunda Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, que declaró improcedente su demanda de habeas data.

ASUNTO

Con fecha 31 de diciembre de 2018, el recurrente interpone demanda de habeas data solicitando se le otorgue copias de lo siguiente: «Relación Nominal de Multas Impuestas a la Municipalidad Distrital de El Porvenir, en el Primer Trimestre del año 2018, por incumplimiento de Mandatos Judiciales emitidos en Procesos Constitucionales». Sostiene que lo solicitado constituye una información relacionada con el manejo administrativo de la institución pública, al referirse al incumplimiento de mandatos judiciales, por lo que su denegatoria implica una vulneración a su derecho fundamental de acceso a la información pública.

La Municipalidad Distrital de El Porvenir contestó la demanda, argumentando que mediante Carta 138-2018-OTyAC/MDEP, de 27 de diciembre de 2018, se le comunicó al recurrente la denegatoria de su solicitud, ya que lo petitionado se encuentra dentro de las excepciones señaladas en el artículo 17 del *Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, aprobado por Decreto Supremo 043-2003-PCM, específicamente, en el supuesto relativo a la información preparada u obtenida por asesores jurídicos o abogados de la entidad, cuya publicidad pueda revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación de defensa en un proceso administrativo o judicial, o de cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional.

Mediante Resolución 3, de 25 de junio de 2019, el Noveno Juzgado Civil de Trujillo declaró infundada la demanda, al considerar que la información solicitada implicaría la revelación de un número de expedientes judiciales en los que se le ha impuesto multa a la demandada respecto de procesos que podrían no haber concluido y que con ello se mostraría la defensa y la actividad legal que se ejerce en cada uno de ellos, lo que se encuentra protegido por el secreto profesional, que es un límite al derecho de acceso a la información pública, tal como lo indica la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01593-2021-PHD/TC
LA LIBERTAD
SEGUNDO FORTUNATO
LOZANO CASTRO

El *ad quem* revocó la apelada y declaró improcedente la demanda, al considerar que, al hacerse referencia a expedientes judiciales en los que se ha impuesto multa por incumplimiento de órdenes judiciales derivadas de procesos constitucionales contra la Municipalidad Distrital de El Porvenir, se está incluyendo información relacionada con el código de identificación, las partes procesales, el número de los folios, la materia constitucional tramitada y la resolución que impone la multa, lo cual implicaría que se tenga información que pudiera revelar la estrategia de la entidad municipal demandada, por lo que la solicitud de acceso a la información estaría requiriendo información considerada confidencial de acuerdo con el artículo 17 del *Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.

FUNDAMENTOS

Delimitación del asunto litigioso.

1. El demandante solicita, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, se le otorgue copias de la “Relación Nominal de Multas Impuestas a la Municipalidad Distrital de El Porvenir, en el Primer Trimestre del año 2018, por incumplimiento de Mandatos Judiciales emitidos en Procesos Constitucionales”.

Cuestión procesal previa.

2. De acuerdo con el artículo 62 del ahora derogado Código Procesal Constitucional, para la procedencia del *habeas data* en los casos de presunta afectación del derecho de acceso a la información pública, se requería que el recurrente 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.
3. 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01593-2021-PHD/TC
LA LIBERTAD
SEGUNDO FORTUNATO
LOZANO CASTRO

4. Esta Sala del Tribunal Constitucional, considera que en el caso de autos el demandante cumplió con el requisito especial de la demanda, a través de la solicitud de fecha 20 de diciembre de 2018 (a fojas 2), habilitándose así 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.

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 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.
6. 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.
7. 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.
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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01593-2021-PHD/TC
LA LIBERTAD
SEGUNDO FORTUNATO
LOZANO CASTRO

que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa.

9. 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.

10. Esta Sala del Tribunal Constitucional entiende que lo solicitado es la “Relación Nominal de Multas Impuestas a la Municipalidad Distrital de El Porvenir, en el Primer Trimestre del año 2018, por incumplimiento de Mandatos Judiciales emitidos en Procesos Constitucionales.
11. De autos se aprecia que mediante Carta 138-2018-OTyAC/MDEP, de 27 de diciembre de 2018, la Municipalidad Distrital de El Porvenir rechazó lo solicitado por el recurrente y adjuntó copia del Informe 203-2018-MDEP/PPM, en el que se indica que lo peticionado se encuentra dentro de la excepción al ejercicio del derecho de acceso a la información establecido en la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.
12. El artículo 15-B de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública* establece que

El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente:

[...]

4. La información preparada u obtenida por asesores jurídicos o abogados de las entidades de la Administración Pública cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial, o de cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional que debe guardar el abogado respecto de su asesorado. Esta excepción termina al concluir el proceso.

13. La demandada y las instancias previas han indicado que lo solicitado incurre en dicho supuesto, porque de proporcionarse los números de los expedientes de procesos judiciales *en trámite* se estaría permitiendo que personas ajenas al proceso puedan visualizar las estrategias de defensa a través del portal de consulta de expedientes del Poder Judicial, colocando a la municipalidad en una situación de indefensión (fojas 4-5).
14. Al respecto, la demandada no ha indicado que no cuente con la información requerida o que esta deba ser generada, sino que alude a un supuesto de reserva por tratarse de información confidencial, lo que, a juicio de este Tribunal, no opera en el presente caso, pues la información solicitada apunta



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01593-2021-PHD/TC
LA LIBERTAD
SEGUNDO FORTUNATO
LOZANO CASTRO

a una relación de multas impuestas a la Municipalidad Distrital de El Porvenir, en el primer trimestre de 2018, por haber incumplido mandatos judiciales emitidos en procesos constitucionales. En otras palabras, lo solicitado tiene que ver con datos básicos de procesos judiciales que no encajan como información confidencial, dado que los procesos judiciales son públicos, conforme al inciso 4 del artículo 139 de la Constitución, salvo disposición contraria de la ley [Exp. 0973-2016-PHD/TC, f. 7].

15. Por ello, no puede sostenerse que las resoluciones o escritos presentados en un proceso judicial en el que se ejerce el derecho de defensa sean considerados información cuya publicidad pudiera revelar la estrategia o defensa de un proceso judicial, ni tampoco implica, en principio, que sea información protegida por el secreto profesional. Siendo ello así, no se aprecia objeción alguna para que la información solicitada sea entregada en virtud del derecho de acceso a la información pública.
16. Sin embargo, el artículo 13 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, señala 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. Esta Ley tampoco permite que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean.

(El subrayado es nuestro).

17. Así las cosas, esta Sala del Tribunal Constitucional considera que la solicitud del demandante implica la elaboración (producción) de una relación o listado inexistente al momento de efectuarse el pedido; por lo que no se acredita la vulneración del derecho de acceso a la información pública.

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 Segundo Fortunato Lozano Castro, ha iniciado quince (15) procesos de *habeas data* con las mismas características y en contra de diversas entidades públicas, en su mayoría municipalidades, de los cuales tres (03) 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01593-2021-PHD/TC
LA LIBERTAD
SEGUNDO FORTUNATO
LOZANO CASTRO

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 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 01593-2021-PHD/TC
LA LIBERTAD
SEGUNDO FORTUNATO
LOZANO CASTRO

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 *hábeas 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, y en forma adicional a lo señalado en el fundamento 17 de esta sentencia, 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. 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 Segundo Fortunato Lozano Castro, 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 inconducta 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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01593-2021-PHD/TC
LA LIBERTAD
SEGUNDO FORTUNATO
LOZANO CASTRO

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 Segundo Fortunato Lozano Castro.

Publíquese y notifíquese.

SS.

GUTIÉRREZ TICSE
MORALES SARAVIA
DOMÍNGUEZ HARO

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE
