



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03422-2016-PHD/TC

LA LIBERTAD

VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 23 días del mes de noviembre de 2016, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Miranda Canales, Ledesma Narváez, Urviola Hani, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera pronuncia la siguiente sentencia, sin la intervención del magistrado Ramos Núñez, por encontrarse con licencia el día de la audiencia pública y con los votos singulares de la magistrada Ledesma Narváez y del magistrado Sardón de Taboada.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Vicente Raúl Lozano Castro contra la sentencia de fojas 76, de 29 de marzo de 2016, expedida por la Sala Mixta Permanente de Trujillo de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, que declaró infundada la demanda de *habeas data* de autos.

ANTECEDENTES

El 25 de marzo de 2015, el recurrente interpone demanda de *habeas data* contra el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de La Libertad SA (Sedalib) y doña Gloria Alsira Pérez Pérez; funcionaria encargada de atender los pedidos de acceso a la información pública en dicha empresa a fin de que se le informe lo siguiente:

- Si en las oficinas desconcentradas o descentralizadas de Sedalib se pueden presentar solicitudes de acceso a la información pública; y,
- En caso la respuesta fuera negativa, si dichas solicitudes únicamente pueden presentarse en la plataforma de atención al cliente de Sedalib ubicada en la avenida Federico Villareal 1300, Urbanización Semi Rústica El Bosque en la ciudad de Trujillo.

Alega que la negativa a entregar dicha información lesiona su derecho fundamental de acceso a la información pública.

El 20 de abril de 2015, Sedalib contesta la demanda señalando que sólo debe entregar información sobre los servicios públicos que presta, las tarifas que cobra y las funciones administrativas que ejerce. Además sostiene que, conforme al artículo 13 de la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no puede ser obligada a elaborar informes detallados ni a entregar información con la que no cuenta.

Mediante sentencia de 29 de mayo de 2015, el Segundo Juzgado Especializado Civil de la Corte Superior de Justicia de La Libertad declara fundada la demanda por



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03422-2016-PHD/TC

LA LIBERTAD

VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

considerar que la información solicitada no se encuentra protegida por la intimidad personal ni por razones vinculadas a la seguridad nacional. Además, señala que la emplazada no ha acreditado contestar la solicitud del recurrente dentro del plazo establecido por ley.

Finalmente, mediante sentencia de 29 de marzo de 2016, la Sala Mixta Permanente de la Corte Superior de Justicia de La Libertad revoca la apelada y, reformándola, declara infundada la demanda por considerar que el recurrente faltó a la verdad al afirmar que la emplazada no había contestado su pedido cuando, en realidad, éste fue desestimado por escrito mediante Carta 482-2015-SEDALIB S.A.-82000-SGCAC notificada a su domicilio el 13 de marzo de 2015. Por esa razón, también le impuso una multa ascendente a 10 unidades de referencia procesal (URP).

FUNDAMENTOS

Cuestión procesal previa

1. Consta a fojas 1, que el recurrente solicitó a Sedalib la entrega de dicha información mediante el documento de fecha cierta presentado el 25 de febrero de 2015. Además, se advierte que dicha solicitud de información fue desestimada mediante Carta 482-2015-SEDALIB S.A.-82000-SGCAC notificada el 13 de marzo de 2015. A criterio de este Tribunal Constitucional, ello acredita el cumplimiento del requisito especial de procedibilidad de la demanda de *habeas data* previsto en el artículo 62 del Código Procesal Constitucional.
2. En caso se accione en defensa del derecho de acceso a la información pública, dicha norma exige la presentación, por única vez, de un documento de fecha cierta solicitando la información requerida. Además, requiere que dicho pedido sea desestimado o no contestado dentro de los diez días hábiles siguientes. En el presente caso, se cumplen esas condiciones por lo que dicho el requisito de procedibilidad bajo análisis debe considerarse superado.

Delimitación del petitorio

3. El recurrente solicita que se le informe: (i) si en las oficinas desconcentradas o descentralizadas de Sedalib se pueden presentar solicitudes de acceso a la información pública; y, (ii) en caso la respuesta fuera negativa, si dichas solicitudes únicamente pueden presentarse en la plataforma de atención al cliente de Sedalib ubicada en la avenida Federico Villareal 1300, Urbanización Semi Rústica El Bosque en la ciudad de Trujillo. Además, pide que se deje sin efecto la multa impuesta por el *ad quem* pues jamás habría afirmado que la emplazada no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03422-2016-PHD/TC

LA LIBERTAD

VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

contestó su requerimiento de información. En consecuencia, el asunto litigioso radica en determinar si dichos requerimientos son atendibles.

Empresas estatales y derecho de acceso a la información pública

4. El derecho fundamental de acceso a la información pública garantiza a toda persona la facultad de solicitar, sin expresión de causa, la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública en el plazo legal y con el costo que suponga el pedido. Sin embargo, carece de carácter público toda información cuya entrega lesione el derecho fundamental a la intimidad, afecte la seguridad nacional o esté expresamente excluida por ley.
5. Además, conforme al artículo 8 del TUP de la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo 043-2003-PCM, las empresas del Estado están obligadas a entregar la información pública con la que cuenten.
6. Ciertamente, como ha recordado la emplazada a lo largo del proceso, el artículo 9 del TUP de la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece:

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

7. Sin embargo, dicha disposición no debe entenderse de manera tal que impida difundir información referida al funcionamiento de empresas estatales. Por el contrario, es necesario interpretarla a la luz de la presunción prevista en el artículo 3 de la misma norma:

Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por el artículo 15 de la presente Ley.

8. Por tanto, las restricciones previstas en el artículo 9 de dicha ley deben entenderse aplicables a las personas jurídicas privadas o mixtas que ejercen potestades públicas o gestionan servicios públicos.
9. En cambio, las empresas de accionariado estatal único deben sujetarse a las reglas aplicables a la generalidad de las entidades del Estado conforme a lo establecido,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03422-2016-PHD/TC

LA LIBERTAD

VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

recientemente, por una Sala de este Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Expediente 03994-2012-PHD/TC.

10. Todo ello porque, a criterio de este Tribunal Constitucional, las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben interpretarse de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas.
11. 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 donde, además, se encuentran comprometidos recursos públicos bajo la forma de acciones.

Resolución del caso

12. Sedalib es una empresa estatal cuyo accionariado está compuesto íntegramente por las municipalidades provinciales y distritales en las que presta servicios conforme consta en el estatuto de la empresa descargado de su portal web institucional (*cf.* <http://www.sedalib.com.pe/default.aspx?f=pgcsitio&ide=121> Consulta realizada el 2 de febrero de 2017). Por tanto, está obligada a entregar la información pública que posee conforme a lo expuesto *supra*.
13. El recurrente solicita que se le informe: (i) si en las oficinas desconcentradas o descentralizadas de Sedalib se pueden presentar solicitudes de acceso a la información pública; y, (ii) en caso la respuesta fuera negativa, si dichas solicitudes únicamente pueden presentarse en la plataforma de atención al cliente de Sedalib ubicada en la avenida Federico Villareal 1300, Urbanización Semi Rústica El Bosque en la ciudad de Trujillo. Asimismo, solicita se deje sin efecto la multa de 10 URP impuesta por la Sala Mixta Permanente de la Corte Superior de Justicia de la Libertad, la cual fue motivada por el hecho de que el demandante faltó a la verdad al afirmar que la emplazada no había contestado su pedido, cuando éste fue desestimado mediante Carta 482-2015-SEDALIB S.A.-82000-SGCAC.
14. Señala que la emplazada se niega a entregar dicha información señalando que, conforme al artículo 13 del TUO de la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no está obligada a producir información con la que no cuenta o a elaborar informes en respuesta a los requerimientos de información que recibe.
15. En efecto, en su parte pertinente, dicha disposición señala lo siguiente:

“Esta Ley no faculta que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean. No califica en esta limitación el procesamiento



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03422-2016-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

16. En consecuencia, por regla general, las entidades o empresas sujetas al régimen de acceso a la información pública no pueden ser obligadas a producir información con la que no cuentan ni a realizar evaluaciones o emitir opiniones sobre la base de aquella con la que sí cuentan.
17. Dicha restricción busca impedir el ejercicio impropio del derecho fundamental de acceso a la información pública. En efecto, si bien éste garantiza la posibilidad de acceder a la información de carácter público que obra en poder de las empresas o entidades del Estado, no existe justificación para exigir que éstas inviertan tiempo y recursos en absolver consultas que nada tienen que ver con la entrega de información preexistente.
18. Conforme se puede apreciar de petitorio de la demanda, la solicitud de información relacionada a cuáles son las oficinas de Sedalib donde pueden presentarse las solicitudes de acceso a la información pública, se trata de una solicitud de información que no se encuentra dentro de alguno de los supuestos establecidos por el artículo 15 de la Ley 27806. En consecuencia, debe aplicarse la presunción de publicidad al encontrarnos frente a una empresa del Estado.
19. En esa misma línea de argumentación, la información solicitada a Sedalib es fundamental para saber el correcto funcionamiento de la entidad demandada. En efecto, dicha información básica no requiere ser creada, producida, analizada o evaluada, pues es información mínima que toda empresa estatal debe manejar.
20. En lo referido a la multa impuesta por la Sala Mixta Permanente de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, debe tomarse en cuenta que si bien hubo efectivamente una respuesta por parte de Sedalib a la solicitud de la demandante, mediante la Carta 482-2015-SEDALIB S.A.-82000-SGAC., de fecha 13 de marzo de 2014, dicho documento fue recién presentado en el proceso por parte de la demandada en su escrito de apelación, de fecha 8 de junio de 2015. En ese sentido, correspondía a Sedalib aportar dicho medio probatorio en su contestación de demanda. Por lo tanto, debe considerarse la solicitud de información del demandado como no contestada y dejarse sin efecto la multa de 10 URP que le fue impuesta por la Sala Mixta Permanente de la Corte Superior de Justicia de la Libertad.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03422-2016-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda y **NULA** la multa impuesta al recurrente. En consecuencia, señalar cuáles son las oficinas de Sedalib donde pueden presentarse las solicitudes de acceso a la información.

Publíquese y notifíquese

SS.

MIRANDA CANALES
URVIOLA HANI
BLUME FORTINI
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE MIRANDA CANALES

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03422-2016-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Emito el presente voto pues considero que la demanda debe ser declarada **INFUNDADA** y **SUBSISTENTE** la multa impuesta al recurrente por mala conducta procesal, por los siguientes fundamentos:

El derecho fundamental de acceso a la información pública garantiza a toda persona la facultad de solicitar, sin expresión de causa, la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública en el plazo legal y con el costo que suponga el pedido. Sin embargo, carece de carácter público toda información cuya entrega lesione el derecho fundamental a la intimidad, afecte la seguridad nacional o esté expresamente excluida por ley.

Además, conforme al artículo 8 del TUO de la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo 043-2003-PCM, las empresas del Estado están obligadas a entregar la información pública con la que cuentan.

Ciertamente, como ha recordado la emplazada a lo largo del proceso, el artículo 9 del TUO la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece:

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

Sin embargo, dicha disposición no debe entenderse de manera tal que impida difundir información referida al funcionamiento de empresas estatales. Por el contrario, es necesario interpretarla a la luz de la presunción prevista en el artículo 3 de la misma norma:

Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por el artículo 15 de la presente Ley.

Por tanto, las restricciones previstas en el artículo 9 de dicha ley deben entenderse aplicables a las personas jurídicas privadas o mixtas que ejercen potestades públicas o gestionan servicios públicos.

En cambio, las empresas de accionariado estatal único deben sujetarse a las reglas aplicables a la generalidad de las entidades del Estado conforme a lo establecido,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03422-2016-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

recientemente, por una Sala de este Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Expediente 03994-2012-PHD/TC.

Todo ello porque las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben interpretarse de manera restrictivo y encontrarse 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 donde, además, se encuentran comprometidos recursos públicos bajo la forma de acciones.

El Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de la Libertad SA (Sedalib) es una empresa estatal cuyo accionariado está compuesto íntegramente por las municipalidades provinciales en las que presta servicios conforme consta en el estatuto de la empresa descargado de su portal web institucional (cfr. http://www.sedalib.com.pe/upload/ORGANIZACION/ESTATUTOS_SEDALIB.pdf. Consulta realizada el 9 de setiembre de 2019). Por tanto, está obligada a entregar la información pública que posee conforme a lo expuesto *supra*.

En el presente caso, el recurrente solicita que se le informe: (i) si en las oficinas desconcentradas o descentralizadas de Sedalib se pueden presentar solicitudes de acceso a la información pública; y, (ii) en caso la respuesta fuera negativa, si dichas solicitudes únicamente pueden presentarse en la plataforma de atención al cliente de Sedalib ubicada en la avenida Federico Villareal 1300, Urbanización Semi Rústica El Bosque en la ciudad de Trujillo. Sin embargo, la emplazada se niega a entregar dicha información señalando que, conforme al artículo 13 del TUO de la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no está obligada a producir información con la que no cuenta o a elaborar informes en respuesta a los requerimientos de información que recibe.

En efecto, en su parte pertinente, dicha disposición señala lo siguiente:

Esta Ley no faculta que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean. No califica en esta limitación el procesamiento de datos preexistentes de acuerdo con lo que establezcan las normas reglamentarias, salvo que ello implique recolectar o generar nuevos datos.

En consecuencia, por regla general, las entidades o empresas sujetas al régimen de acceso a la información pública no pueden ser obligadas a producir información con la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03422-2016-PHD/TC

LA LIBERTAD

VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

que no cuentan ni a realizar evaluaciones o emitir opiniones sobre la base de aquella con la que sí cuentan.

Dicha restricción busca impedir el ejercicio impropio del derecho fundamental de acceso a la información pública. En efecto, si bien éste garantiza la posibilidad de acceder a la información de carácter público que obra en poder de las empresas o entidades del Estado, no existe justificación para exigir que éstas inviertan tiempo y recursos en absolver consultas que nada tienen que ver con la entrega de información preexistente.

En el presente caso el recurrente solicita a Sedalib, precisamente, que emita una opinión legal que identifique en cuáles de sus unidades de recepción documentaria pueden presentarse solicitudes de acceso a la información pública. Para absolver dicha consulta la emplazada requeriría elaborar un informe que, entre otras cosas, evalúe los artículos 108 y siguientes de la Ley 27444, de Procedimiento Administrativo General (vigente al momento en que se presentó la solicitud en sede administrativa, hoy artículos 119 y siguientes del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS) así como las disposiciones contenidas en el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública aprobado mediante Decreto Supremo 072-2003-PCM.

Independientemente del grado de sencillez o complejidad de este pedido, el mismo no se refiere a la entrega de información que obra en poder de Sedalib sino, más bien, a la elaboración de un informe que, necesariamente, requiere de un proceso de evaluación y estudio previo. En consecuencia, al presentarse el supuesto previsto en el artículo 13 del TUO de la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no existe vulneración del derecho fundamental invocado por el recurrente. Por tanto, la demanda debe declararse infundada.

Por otro lado, considero que los cuestionamientos a la multa de 10 URP impuesta al recurrente no son atendibles. El actor señala que jamás faltó a la verdad al interponer su demanda pues no negó que Sedalib contestó su pedido mediante Carta 482-2015-SEDALIB S.A.-82000-SGCAC.

Sin embargo, en el punto 3.2 de su demanda, el recurrente señala expresamente que:

Hasta la fecha de la redacción de la presente demanda [es decir, el 25 de marzo de 2015], a pesar de que ya se ha vencido y excedido largamente el plazo previsto por ley, no se ha otorgado la información solicitada; en consecuencia, se debe considerar denegado el pedido y agotado la vía previa (*cf.* folios 5).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03422-2016-PHD/TC

LA LIBERTAD

VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

Así, da a entender que, al momento de interponer la demanda, no había recibido respuesta alguna por parte de Sedalib por lo que su solicitud de información debía considerarse denegada implícitamente. Sin embargo, consta a folios 35 vuelta que la Carta 482-2015-SEDALIB S.A.-82000-SGCAC, que denegó expresamente su pedido, fue notificada el 13 de marzo de 2015; es decir, antes de la interposición de la demanda.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03422-2016-HD/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 debe declararse **INFUNDADA** y mantenerse subsistente la multa impuesta al recurrente, por las siguientes razones:

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del D.S. 043-2003-PCM, TUO de la Ley 27806, establece que

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.

Asimismo, para los efectos de esta Ley, se considera como 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.

2. Por otro lado el artículo 11 del mismo decreto supremo, que regula el procedimiento para el acceso a la información pública, en el literal a) señala que

La solicitud de acceso a la información pública puede ser presentada por cualquier persona natural o jurídica 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.

3. En el caso de autos, la información solicitada por el actor no se adecua a lo dispuesto en la norma citada en el primer fundamento, pues está referida a una parte del procedimiento para el acceso a información pública en la entidad demandada, como lo es el lugar en el que se debe presentar la solicitud, y que se encuentra regulado en la norma citada en el segundo fundamento de este voto, por lo que conforme se indica en el fundamento 16 de la sentencia, si el habeas data busca garantizar el acceso a información de carácter público que obra en poder de las empresas o entidades públicas, no existe justificación para exigir que estas inviertan tiempo y recursos en absolver consultas que nada tienen que ver con la entrega de información preexistente.

S


LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:


Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL