Firmado digitalmente por:
HANDA VARGAS DE PRETEL Miriam FAU
20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 25/11/2025 13:09:23-0500

Firmado digitalmente por:
DOMINGUEZ HARO Helder FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 21/11/2025 05:41:38-0500

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 4 días del mes de noviembre de 2025, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro y Ochoa Cardich, con la participación del magistrado Hernández Chávez, convocado para dirimir la discordia suscitada en autos, ha emitido la presente sentencia; el magistrado Gutiérrez Ticse emitió voto singular, el cual se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Jorge Aquino García contra la Resolución 3, de fecha 22 de noviembre de 2022[1], expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que confirmó la apelada y declaró improcedente la demanda de *habeas data.*

ANTECEDENTES

Con fecha 26 de febrero de 2019, don Jorge Aquino García interpuso demanda de *habeas data* contra la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)[2] , con el objeto de que se ordene la entrega de copia certificada de todos los memorándums emitidos por el intendente nacional de Recursos Humanos, desde el 1 de enero de 2018 hasta la fecha. Adicionalmente, pretende el pago de los costos del proceso.

Refirió que, mediante solicitud recibida por la SUNAT, con fecha 7 de diciembre de 2018, requirió la información mencionada en su petitorio al amparo de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y que el 18 de diciembre de 2018 le respondieron que no era posible remitirle los documentos solicitados, ya que su pedido implicaba crear o producir una información. Sostuvo que no existen razones válidas para negar la entrega de la información. Invocó la vulneración de su derecho de acceso a la información pública.

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.° 1412, Decreto Supremo N.° 029-2021-PCM y la Directiva N.° 002-2021-PCM/SGTD.
URL: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/02149-2024-HD.pdf

[1] Foja 433.
[2] Foja 4.

Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 25/11/2025 10:03:38-0500

Firmado digitalmente por:
OCHOA CARDICH Cesar Augusto FIR
06626828 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 18/11/2025 09:01:07-0500

Firmado digitalmente por:
HERNANDEZ CHAVEZ Pedro Alfredo
FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 14/11/2025 11:58:55-0500

El Tercer Juzgado Constitucional Transitorio de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 19 de marzo de 2019[3], admitió a trámite la demanda.

Con fecha 24 de abril de 2019, la Procuraduría Pública encargada de los asuntos judiciales de la SUNAT contestó la demanda[4] solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Señaló que la supuesta afectación de los derechos del recurrente se ha tornado irreparable, ya que mediante Notificación 118-3D7100-2019-000174 se le informó que no resultaba factible la ubicación de la documentación requerida; que por ello se ha producido la sustracción de la materia. Asimismo, indicó que la normativa pertinente no contempla la exigencia de certificación o autenticación de la información; que este aspecto lo regula cada entidad, por lo que no es posible entregar los documentos solicitados en copias certificadas.

El juzgado de primera instancia, mediante Resolución 7, de fecha 29 de octubre de 2021[5], declaró improcedente la demanda. Argumentó que el recurrente no ha cumplido con el requisito de procedencia contemplado en el artículo 60 del Nuevo Código Procesal Constitucional, en tanto su pedido de información no es claro ni preciso, por lo que su solicitud es improcedente.

La sala superior revisora, mediante Resolución 3, de fecha 22 de noviembre de 2022[6], confirmó la apelada y declaró improcedente la demanda. Consideró que la información solicitada no puede determinarse razonablemente en tanto es genérica, y que el pedido de información debe ser lo más claro y acotado posible para permitir a la obligada brindar lo requerido de forma expeditiva, lo cual no ha acaecido en el presente caso.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El demandante solicita copia certificada de todos los memorándums emitidos por el Intendente Nacional de Recursos Humanos de la SUNAT, desde el 1 de enero de 2018 hasta la fecha, así como el pago de los costos del proceso. Invocó la vulneración de su derecho constitucional de acceso a la información pública.

[3] Foja 13.
[4] Foja 20.
[5] Foja 391.
[6] Foja 433.

Cuestión procesal previa

2. De acuerdo con el artículo 60 del Nuevo Código Procesal Constitucional, para la procedencia del *habeas data* se requiere que el demandante previamente haya reclamado 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. Dicho requisito especial fue regulado de forma similar en el artículo 62 del derogado Código Procesal Constitucional (Ley 28237), vigente al momento de la interposición de la demanda.

3. Al respecto, de la copia de la carta presentada con fecha 7 de diciembre de 2018, signada con el número de expediente 791442-3 [7], se verifica que este requisito fue cumplido por el accionante.

Análisis de la controversia

4. El inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política dispone lo siguiente:

> Artículo 2. Toda persona tiene derecho:
>
> [...]
> 5. 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.
> [...]

5. Este derecho es consustancial a un régimen democrático y en el cual la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla general, y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción[8]. Ello se debe a que el principio de publicidad recogido en el artículo 3 del TUO de la Ley 27806 (Decreto Supremo 021-2019-JUS) exige la máxima divulgación de la información, lo que implica que toda información que se encuentre en posesión del Estado se presume pública, salvo las excepciones previstas en la citada norma, las que deben ser interpretadas de manera restrictiva.

---

[7] Foja 2.
[8] Cfr. fundamento 5 de la sentencia emitida en el Expediente 02579-2003-HD/TC.

6. También debe tenerse presente que la normativa de acceso a la información pública establece pautas para la adecuada atención del pedido, entre ellas, la regulada en su momento en el artículo 10, literal d), del Reglamento de la Ley 27806, aprobado con el Decreto Supremo 072-2003-PCM, que exigía que el recurrente plantee su solicitud de forma concreta y precisa[9].

7. En ese orden de ideas, de los actuados se observa que el accionante solicita copia certificada de todos los memorándums emitidos por el intendente nacional de Recursos Humanos de la SUNAT, desde el 1 de enero de 2018 hasta la fecha de interposición de la demanda, requerimiento que no se encuentra razonablemente delimitado y tiene un carácter genérico, porque no especifica las materias o temas sobre los cuales deben versar los memorándums solicitados.

8. Esta característica de especificidad debe tenerse presente, más aún en el presente caso, ya que se solicita información de un departamento encargado de la gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos dentro de la institución, así como el Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo.

9. Siendo ello así, de los medios documentales presentados por el accionante se aprecia que el citado órgano ejerce funciones vinculadas a materias como la planilla de remuneraciones, de pensiones, sanciones al personal (por ende, de procesos disciplinarios), entre otra información sensible, cuyo acceso, previo análisis de cada caso, podría estar prohibido, por referirse a información restringida conforme a la Constitución y a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

10. En esa línea, la imprecisión y generalidad del pedido de información del actor no permite diferenciar con exactitud la información que puede ser entregada de aquella que debe ser protegida por mandato constitucional, razón por la cual la demanda debe ser desestimada.

---

[9] Norma vigente al momento de la presentación de la solicitud de información en el presente caso, y que actualmente ha sido derogada con el Decreto Supremo N° 007-2024-JUS, que aprueba el nuevo Reglamento de la Ley 27806 que, a su vez, contiene una disposición similar en su artículo 13, numeral 13.2.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE OCHOA CARDICH

EXP. N.º 02149-2024-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

VOTO DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Habiendo sido llamado a dirimir la presente discordia, si bien coincido con lo resuelto en la ponencia, estimo pertinente agregar las siguientes consideraciones:

1. En el presente caso, el demandante solicita copia certificada de todos los memorándums emitidos por el Intendente Nacional de Recursos Humanos de la SUNAT, desde el 1 de enero de 2018 hasta la fecha, así como el pago de los costos del proceso. Invocó la vulneración de su derecho constitucional de acceso a la información pública.

2. Ahora bien, 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 Política, 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.

3. En esa línea, a pesar de que lo solicitado por el demandante resulta específico y en apariencia debería entenderse como exigible; empero, dicha pretensión necesariamente debe contextualizarse en un escenario en el que el mismo demandante viene generando una multiplicidad de pedidos de modo simultáneo.

4. Tal situación evidencia que no nos encontramos en modo alguno ante una forma legítima de ejercer el derecho de acceso a la información pública, sino ante un forzado intento de trazar una estrategia legal cuyo único propósito es agenciarse de los beneficios económicos representados por los costos procesales que una eventual sentencia estimatoria pueda generar en su favor por cada caso que ha promovido.

5. Evidencia de lo señalado lo constituye la notoria cantidad de demandas de *habeas data* que el demandante de la presente causa ha venido promoviendo de manera directa contra la Sunat y otras entidades

públicas, que actualmente se encuentran en trámite tanto en el Poder Judicial como en sede de este Tribunal Constitucional y en donde en todos los casos se reitera como conducta constante y sistemática el emplazar a una entidad pública so pretexto de una información cuya relevancia e interés resulta harto dudosa.

6. Supone el demandante que la justicia constitucional es ingenua y que se encuentra al servicio de pretensiones de dudosa legitimidad. Olvida que los derechos fundamentales no son absolutos y que necesariamente deben ser compatibilizados con el resto de las disposiciones que el propio ordenamiento constitucional establece. En este contexto, cabe mencionar que, así como todo ciudadano tiene derecho de acceso a la información pública, también existe y es proclamada desde el artículo 103 de la Constitución, *una cláusula de prohibición del abuso del derecho que este Tribunal está obligado a garantizar.*

7. De esta forma, y así como la Constitución Política describe la existencia de determinados límites explícitos o tasados en relación con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, también debe considerarse y así debe interpretarse en lo sucesivo dicho atributo, la existencia de límites implícitos, uno de los cuales está constituido por la cláusula de proscripción del abuso del derecho a la que anteriormente se ha hecho referencia.

8. En mérito de lo expuesto, la pretensión planteada por el demandante carece pues de todo sustento y debe ser rechazada de la manera más enfática por manifiestamente infundada.

Por estas consideraciones, mi voto es por: Declarar **INFUNDADA** la demanda.

S.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas, emito el presente voto singular, por los siguientes fundamentos que paso a exponer:

§1. Petitorio

1. El presente caso, la parte recurrente interpone una demanda de *habeas data* con el objeto de que (i) se expida copia certificada de todos los memorándums emitidos por el Intendente Nacional de Recursos Humanos de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), desde el 1 de enero de 2018 hasta la fecha, así como el pago de los costos del proceso.

§2. En relación con la conducta constante y sistemática del recurrente

2. Conforme ha sido establecido por este Tribunal en la sentencia emitida en el Expediente 01797-2002-HD/TC, 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 que existan razones constitucionalmente válidas para ello, sino también cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o errada.

3. Estando a que, la información que se requiere forma parte de los legajos de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria, el primer párrafo del artículo 85 del TUO del Código Tributario establece lo siguiente acerca de la reserva tributaria: “Tendrá carácter de información reservada, y únicamente podrá ser utilizada por la Administración Tributaria, para sus fines propios, la cuantía y la fuente de las rentas, los gastos, la base imponible o cualesquiera otros datos relativos a ellos, cuando estén contenidos en las declaraciones e información que obtenga por cualquier medio de los contribuyentes, responsables o terceros, así como la tramitación de las denuncias a que se refiere el artículo 192”.

4. En ese orden de ideas, el requerimiento no se encuentra razonablemente delimitado y tiene un carácter genérico, porque no especifica las materias o temas sobre los cuales deben versar los memorándums solicitados. En tal sentido, se trata de una petición imprecisa, ya que se ha requerido de manera genérica los memorándums emitidos por el Intendente Nacional de Recursos Humanos de la SUNAT, desde el 1 de enero del 2018 hasta la fecha, en la que en principio no indica el parámetro de búsqueda; esto es, el asunto de dichos memorándums.

5. Por otro lado, se advierte que el actor ha interpuesto cerca de 30 demandas de *habeas data* contra la Sunat, sin contabilizar las que se encuentran en trámite en el Poder Judicial y las ya resueltas por este último, así como las que se encuentran en trámite en este Tribunal Constitucional, y aunado a ello ha sido multado[1] en ocho (8) procesos constitucionales similares[2], advirtiéndole que lo que busca el recurrente en el fondo con este proceso es obtener costos procesales, desvirtuando el proceso de *habeas data.*

6. Es de precisar que la demanda fue interpuesta el 26 de febrero de 2019 cuando se encontraban vigentes las normas contenidas en el Código Procesal Constitucional de 2004. A los efectos que aquí interesan, sus artículos 56 y 65 permitían condenar al Estado al pago de costos en los procesos de habeas data en que la demanda fuera declarada fundada. No obstante, ello ya no es posible en la actualidad toda vez que el Nuevo Código Procesal Constitucional -vigente desde 2021- contempla una prohibición expresa en su artículo 28. Así las cosas, este cambio normativo, no es óbice para imponerle el pago de multa al recurrente, teniendo en cuenta el ejercicio abusivo de su derecho de acceso a la información pública y su actuación reiterada con manifiesta temeridad.

7. En tal sentido, nos encontramos frente a una conducta que claramente configura un abuso del derecho de acción, que ha sido definido como "desnaturalizar las finalidades u objetivos que sustentan la existencia de cada atributo, facultad o libertad reconocida sobre las personas", y que ha puesto de relieve que "los derechos no pueden usarse de forma

---

[1] Cfr. STC del Expediente 02885-2019-PHD/TC, fundamento 17.

[2] Cfr. STC de los Expedientes 03410-2022-PHD/TC; 02679-2022-HD/TC; 01528-2022-HD/TC; 02333-2022-HD/TC, entre otros.

ilegítima (...), sino de manera compatible con los valores del propio ordenamiento" (sentencia emitida en el Expediente 05296-2007-PA/TC.F.J.12).

8. Ante el abuso del derecho constatado, considero que bajo el principio de dirección judicial del proceso y en aplicación del artículo 49 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, corresponde multar a don Jorge Aquino García.

9. Teniendo en cuenta lo expresado, y dado que la conducta del actor no solo contraviene la finalidad del derecho de acceso a la información pública, sino también el uso adecuado de su derecho de acción en perjuicio de los derechos a la tutela jurisdiccional oportuna de otros ciudadanos litigantes, por la demora que genera su actividad procesal en la administración de justicia, corresponde imponerle una multa ascendente a 10 URP.

§3. Sentido del voto

Por estas consideraciones, mi voto es por:

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda de *habeas data.*

2. **IMPONER** a don Jorge Aquino García, una multa equivalente a diez (10) Unidades de Referencia Procesal.

S.

GUTIÉRREZ TICSE