



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución N° 000520-2024-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA

Expediente : 00020-2024-JUS/TTAIP
Recurrente : **JHON AUQUI PARIONA**
Entidad : **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VILLA EL SALVADOR**
Sumilla : Declara fundado en parte recurso de apelación

Miraflores, 08 de febrero de 2024

VISTO el Expediente de Apelación N° 00020-2024-JUS/TTAIP de fecha 03 de enero de 2023, interpuesto por **JHON AUQUI PARIONA** contra la Carta N° 1722-2023-UGDA-SG/MVES, de fecha 21 de diciembre de 2023, mediante la cual la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VILLA EL SALVADOR** denegó la solicitud de acceso a la información de fecha 04 de diciembre de 2023, con expediente N° 20874.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 04 de diciembre de 2023, en ejercicio del derecho de acceso a la información pública, el recurrente solicitó que la siguiente información sea remitida a su correo electrónico:

“SOLICITO COPIAS DE LOS DOCUMENTOS, INFORMES, MEMORÁNDUMS, RESOLUCIONES Y TODO LO ACTUADO QUE MOTIVARON LA INSCRIPCIÓN DEL CONTRIBUYENTE CÓDIGO N° 69789”.

Mediante Carta N° 1722-2023-UGDA-SG/MVES, de fecha 21 de diciembre de 2023, la entidad atendió la solicitud de acceso a la información indicando lo siguiente:

“(…)

- Que, en respuesta a ello, la **Gerencia de Rentas y Administración Tributaria mediante el Memorando N° 1733-2023-GRAT/MVES** recepcionado con fecha **21 de diciembre del 2023** indica a manera de conclusión lo siguiente: “Que, estando a lo expuesto y en concordancia con las normas glosadas se concluye que las declaraciones e informaciones que se obtengan por cualquier medio de los contribuyentes, responsables o terceros, se encuentran protegidas por reserva tributaria, la misma que solo podrá ser levantada a pedido del juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del congreso, siempre que se refiera al caso investigado”*
- “En ese sentido, en virtud al derecho de la Reserva Tributaria, esta Corporación Edil tiene la obligación de proteger las informaciones contenidas en las resoluciones y/o expedientes presentados por los contribuyentes, razón por la cual, si bien el recurrente solicita copia de los documentos, informes, resoluciones*

y todo actuado que motivaron la inscripción del código de contribuyente N° 69789, cabe mencionar que al tenor de lo establecido en el art. 85° del TUO del Código Tributario, la Ley no faculta a la Administración Tributaria a otorgarle dicha información, toda vez que el recurrente no tiene legitimidad para obrar en representación del contribuyente MARTINEZ GAONA MARIA ISABEL.

- *En ese sentido, remito copia del memorando de la referencia b) al siguiente correo (...), a fin de cumplir con la atención de lo solicitado.”*

El 29 de diciembre de 2023, el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis ante la entidad, al no estar conforme con la respuesta brindada.

A través de la Resolución N° 000313-2024-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA¹, se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio y se requirió a la entidad la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud del recurrente, así como la formulación de sus descargos, los cuales, a la fecha de la emisión de la presente resolución, no se han presentado.

II. ANÁLISIS

El numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú 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, con excepción de aquellas informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

En este marco, el artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS² establece que toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones de ley, teniendo las entidades la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

A su vez, el artículo 10 de la Ley de Transparencia 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.

Además, los artículos 15, 16 y 17 del mismo texto establecen las excepciones al ejercicio del derecho de acceso a la información, consistentes en la información que sea calificada como secreta, reservada y confidencial, respectivamente, precisándose en el artículo 18 de la referida ley, que los artículos que establecen las excepciones deben ser interpretados de manera restrictiva, por tratarse de una limitación a un derecho fundamental.

2.1 Materia en discusión

De autos se advierte que la controversia radica en determinar si la entidad atendió el pedido del recurrente conforme a ley.

¹ Resolución notificada el 02 de febrero de 2024, conforme la información proporcionada por la Secretaría Técnica de esta instancia.

² En adelante, Ley de Transparencia.

2.2 Evaluación de la materia en discusión

Conforme con lo dispuesto por las normas citadas y en aplicación del principio de publicidad, toda información que posean las entidades que conforman la Administración Pública contenida en documentos escritos o en cualquier otro formato es de acceso público, por lo que las restricciones o excepciones injustificadas a su divulgación menoscaban el derecho fundamental de toda persona al acceso a la información pública.

Con relación a dicho principio, el Tribunal Constitucional ha señalado, en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 3035-2012-PHD/TC, que: *“De acuerdo con el principio de máxima divulgación, la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción (STC N.° 02579-2003-HD/TC), de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas”*.

En ese contexto, el Tribunal Constitucional ha precisado que les corresponde a las entidades acreditar la necesidad de mantener en reserva la información que haya sido solicitada por el ciudadano, conforme se advierte del último párrafo del Fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC:

“Como antes se ha mencionado, esta presunción de inconstitucionalidad se traduce en exigir del Estado y sus órganos la obligación de probar que existe un bien, principio o valor constitucionalmente relevante que justifique que se mantenga en reserva, secreto o confidencialidad la información pública solicitada y, a su vez, que sólo si se mantiene tal reserva se puede servir efectivamente al interés constitucional que la justifica. De manera que, si el Estado no justifica la existencia del apremiante interés público para negar el acceso a la información, la presunción que recae sobre la norma o acto debe efectivizarse y, en esa medida, confirmarse su inconstitucionalidad; pero también significa que la carga de la prueba acerca de la necesidad de mantener en reserva el acceso a la información ha de estar, exclusivamente, en manos del Estado” (subrayado agregado).

En ese sentido, de los pronunciamientos efectuados por el Tribunal Constitucional antes citados, se infiere que toda información que posean las entidades de la Administración Pública es de acceso público; y, en caso dicha información corresponda a un supuesto de excepción previsto en los artículos 15 a 17 de la Ley de Transparencia, constituye deber de las entidades acreditar dicha condición, debido a que poseen la carga de la prueba.

Además, resulta pertinente traer a colación lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, al señalar que *“La administración municipal adopta una estructura gerencial sustentándose en principios de programación, dirección, ejecución, supervisión, control concurrente y posterior. Se rige por los principios de legalidad, economía, transparencia, simplicidad, eficacia, eficiencia, participación y seguridad ciudadana, y por los contenidos en la Ley N° 27444 (...)*” (subrayado nuestro), estableciendo de ese modo que uno de los principios rectores de la gestión municipal es el principio de transparencia.

Asimismo, la parte *in fine* del artículo 118 del mismo cuerpo normativo establece que *“El vecino tiene derecho a ser informado respecto a la gestión municipal y a solicitar la información que considere necesaria, sin expresión de causa; dicha*

información debe ser proporcionada, bajo responsabilidad, de conformidad con la ley en la materia” (subrayado nuestro).

Siendo ello así, la transparencia y la publicidad son principios que rigen la gestión de los gobiernos locales, de modo que la documentación que la entidad posea, administre o haya generado como consecuencia del ejercicio de sus facultades, atribuciones o el cumplimiento de sus obligaciones, sin importar su origen, utilización o el medio en el que se contenga o almacene, constituye información de naturaleza pública.

De autos se aprecia, que el recurrente solicitó a la entidad le remita a su correo electrónico la información detallada en los antecedentes de la presente resolución, y la entidad, mediante Carta N° 1722-2023-UGDA-SG/MVES, denegó la solicitud alegando que la información se encuentra protegida por la reserva tributaria. Ante ello, el recurrente presentó el recurso de apelación materia de análisis.

De la revisión del expediente, se aprecia el Memorando N° 1733-2023-GRAT/MVES de fecha 14 de diciembre del 2023, mediante el cual la entidad informa lo siguiente:

“(…)

Que, el artículo 85° del T.U.O. del Código Tributario aprobado por Decreto Supremo N° 133-13-EF, señala que tendrá carácter de información reservada y únicamente podrá ser utilizada por la administración tributaria, para sus fines propios, la cuantía y su fuente de las rentas, los gastos y la base imponible o cualquier otros datos relativos a ellos, cuando estén contenidos en las declaraciones e informaciones que obtenga por cualquier medio de los contribuyentes responsables o terceros, así como la tramitación de las denuncias a que se refiera el artículo 192°

Que, el inciso 5 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú, prescribe que toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera 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. El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del juez, del fiscal de la nación o de una comisión investigadora del congreso con arreglo a la ley y siempre que se refieran al caso investigado.

Que, estando a lo expuesto y en concordancia con las normas glosadas se concluye que las declaraciones e informaciones que se obtengan por cualquier medio de los contribuyentes, responsables o terceros, se encuentran protegidas por reserva tributaria, la misma que solo podrá ser levantada a pedido del juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del congreso, siempre que se refiera al caso investigado

En ese sentido, en virtud al derecho de la Reserva Tributaria, esta Corporación Edil tiene la obligación de proteger las informaciones contenidas en las resoluciones y/o expedientes presentados por los contribuyentes, razón por la cual, si bien el recurrente solicita copia de los documentos, informes, resoluciones y todo actuado que motivaron la inscripción del código de contribuyente N° 69789, cabe mencionar que al tenor de lo establecido en el art. 85° del TUO del Código Tributario, la Ley no faculta a la Administración Tributaria a otorgarle dicha información, toda vez que el recurrente no tiene legitimidad

para obrar en representación del contribuyente MARTINEZ GAONA MARIA ISABEL”. (sic)

Al respecto, cabe señalar que el numeral 2 del artículo 17 de la Ley de Transparencia señala que una excepción al derecho de acceso a la información pública es el secreto tributario. Por su parte, el artículo 85 del Texto Único Ordenado del Código Tributario³, define a la reserva tributaria de la siguiente manera:

“Artículo 85.- 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 informaciones 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” (subrayado agregado).

Sobre el particular, en el Fundamento 12 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00009-2014-PI/TC, el Tribunal Constitucional determinó que la reserva tributaria es una manifestación del derecho a la intimidad que busca proteger un aspecto de la vida privada de las personas correspondiente a la “biografía económica del individuo”. Al respecto:

“12. Precisamente, bajo esta perspectiva, el Tribunal Constitucional tiene reconocido en su jurisprudencia que entre los atributos asociados al derecho a la intimidad se encuentran el secreto bancario y la reserva tributaria [STC 004-2004-AI/TC, fundamento 34], y si bien cada uno de ellos garantizan ámbitos vitales diferenciados, su tutela está dirigida a "preservar un aspecto de la vida privada de los ciudadanos, en sociedades donde las cifras pueden configurar, [...] una especie de 'biografía económica' del individuo", perfilándolo y poniendo en riesgo no sólo su derecho a la intimidad en sí mismo, sino también otros bienes de igual trascendencia, como su seguridad o su integridad [STC 0004-2004-APTC, fundamento 35]. De esta manera, es posible concluir que la reserva tributaria y el secreto bancario forman parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la intimidad, o, como se le ha denominado, a "poseer una intimidad"” (subrayado agregado).

En ese contexto, si bien la entidad ha denegado la entrega de la información solicitada por el recurrente alegando su naturaleza confidencial protegida por la reserva tributaria, no ha indicado cuáles son los documentos que se encontraría bajo dicha excepción o qué datos de los documentos solicitados pueden calificarse como información reservada, es decir, que se subsuma en los presupuestos de la reserva tributaria contemplados en el artículo 85 del Código Tributario, pese a que tiene la carga de acreditar dichas circunstancias.

Sin perjuicio de lo expuesto, cabe señalar que entre los documentos requeridos para inscribirse como contribuyente de un predio urbano, existen algunos que contienen datos que sirven para la determinación de la base imponible del impuesto predial como son los formularios para Declaración Jurada Hoja Resumen (HR) y/o Predio Urbano (PU).

³ Aprobado por el Decreto Supremo N° 133-2013-EF y que consolidó el Código Tributario, el cual fue aprobado mediante el Decreto Legislativo N° 816 y sus modificatorias. En adelante, Código Tributario.

Al respecto, conforme al artículo 8 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 156-2004-EF, el impuesto predial es un impuesto municipal de periodicidad anual que grava el valor de los predios urbanos y rústicos, añadiendo el artículo 9 de dicha norma, que los contribuyentes de dicho impuesto son las personas naturales o jurídicas propietarias de los predios, cualquiera sea su naturaleza.

Además, según los artículos 5, 6 y 8 de la norma antes mencionada, la Municipalidad Distrital donde se encuentre ubicado el predio, es la encargada de administrar, recaudar y fiscalizar el impuesto predial, entre otros impuestos municipales.

Asimismo, conforme a los artículos 11 y 13 de dicha norma, para calcular el impuesto predial, primero se calcula la base imponible, definida por el valor total de los predios del contribuyente ubicados en cada jurisdicción distrital según los criterios aprobados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y luego, según el monto de la base imponible, se calcula un porcentaje (alícuota) que determina el impuesto predial.

Por lo antes mencionado, se concluye que el impuesto predial es un tipo de impuesto municipal que grava el valor del predio, y para determinar la base imponible se requiere que el contribuyente brinde a la Municipalidad Distrital información detallada de su predio en formularios establecidos de declaraciones juradas.

Ahora bien, de acuerdo a lo señalado por el Ministerio de Economía y Finanzas en la "Guía para el registro y determinación del Impuesto Predial"⁴, los diversos formularios de las declaraciones juradas contienen lo siguiente:

"HR (Hoja Resumen): este formato contiene los datos personales, el domicilio fiscal del contribuyente, y sobre todo el resumen valorizado de cada uno de sus predios ubicados dentro del distrito (...)

PU (Predio Urbano): este formato describe las características que determinan el valor total del predio, tales como el valor de la construcción, del terreno, de otras instalaciones y de los aranceles (...)

HLP (Hoja de Liquidación Predial): este formato detalla la forma de cálculo y el monto del Impuesto Predial liquidado, las fechas de su vencimiento para el pago correspondiente e información necesaria respecto a formas y canales de pago (...).

HLA (Hoja de Liquidación de Arbitrios): en este formato se detalla el sistema y metodología del cálculo de sus arbitrios municipales, así como el importe a pagar. Se debe indicar el número de Acuerdo de Concejo de la Ordenanza que ratifica las tasas de arbitrios (...)".

En esa línea de análisis, se tiene que la declaración del impuesto predial contiene datos personales del contribuyente, además de información que describe el predio, como por ejemplo el valor de la construcción, del terreno, entre otros.

Siendo ello así, el Tribunal Constitucional determinó en reiterada jurisprudencia que las declaraciones juradas del impuesto predial, en tanto contienen información económica de la vida privada, constituyen reserva tributaria. Al

⁴ Pág. 93 de la "Guía para el registro y determinación del Impuesto Predial" enlace: https://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/doc/Guia_para_el_registro_y_determinacion_IP.pdf.

respecto, en el Fundamento 10 de la sentencia recaída en el Expediente N° 06731-2013-PHD/TC señaló que:

"[...] la información requerida tiene el carácter de reservada" de conformidad con lo dispuesto por el artículo 85° del TUO del Código Tributario y el artículo 2° inciso 5) de la Constitución, pues resulta un indicador del nivel económico de ingresos de un ciudadano cuyo libre acceso puede generar perjuicios reales o potenciales de diversa índole en la vida privada del titular de dichos datos, razón por la cual existe una restricción justificada de dicha información para terceros. Por estas razones, corresponde desestimar la solicitud."

Asimismo, en el Fundamento 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 08217-2013-PHD/TC, el colegiado indicó:

"[...] que la información que requiere el demandante sobre el inmueble cuya presunta propiedad pertenecía a doña María Clotilde Espino Muñoz se encuentra referida a datos cuyo interés solo corresponde conocer a su titular y cuya administración se encuentra reservada para el manejo interno de la emplazada, pues, en efecto, dicha información se encuentra directamente vinculada a datos de naturaleza económica de su titula" (subrayado agregado).

Por tanto, los formularios para Declaración Jurada Hoja Resumen (HR) y/o Predio Urbano (PU) al encontrarse protegidos por la reserva tributaria no pueden entregarse, debiendo desestimarse el recurso de apelación en este extremo.

Por otro lado, entre los documentos que sustentan la inscripción como contribuyente, pueden existir algunos de naturaleza eminentemente pública, como por ejemplo las escrituras públicas⁵, partidas registrales o resoluciones judiciales, entre otros, información que no se encuentra contemplada en algún supuesto de excepción establecido en la Ley de Transparencia, siendo que más bien otros documentos de naturaleza privada como minutas o contratos de compraventa no resultan de acceso público.

Adicionalmente, en el supuesto que los memorandos, informes, resoluciones y documentación requerida por el recurrente contenga información protegida por las excepciones reguladas en la Ley de Transparencia, como por ejemplo datos personales de individualización y contacto, o datos protegidos por la reserva tributaria, los mismos deben ser tachados, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 19⁶ de la Ley de Transparencia.

En consecuencia, corresponde estimar en este extremo el recurso de apelación presentado por el recurrente y ordenar a la entidad que entregue la información pública requerida, tachando la información protegida por las excepciones reguladas en la Ley de Transparencia, conforme los argumentos expuestos previamente.

⁵ Así lo determinó el Tribunal Constitucional en los Fundamentos 7 y 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03025-2014-PHD/TC: "A la luz de lo expuesto por las partes, esta Sala considera necesario señalar que, si bien es cierto el demandante solicitó copia fotostática de una escritura pública de compraventa, a efectos de verificar el cumplimiento por parte de la emplazada de lo solicitado, debe tenerse en cuenta el deber del notario de custodiar información pública.

En relación al deber del notario como custodio de información pública, debe tenerse presente la labor que él desempeña. Así, conforme a lo estipulado en la normativa vigente, un notario está autorizado para dar fe de los actos y contratos que ante él se celebran. A tal efecto, se encuentra obligado a conservar los originales de los documentos o instrumentos en los que se materializan dichos actos. Siendo así, tiene el deber de contar con una infraestructura óptima para la adecuada conservación del acervo documentario que custodia".

⁶ **"Artículo 19.- Información parcial**

En caso de que un documento contenga, en forma parcial, información que, conforme a los artículos 15, 16 y 17 de esta Ley, no sea de acceso público, la entidad de la Administración Pública deberá permitir el acceso a la información disponible del documento".

Finalmente, en virtud a lo dispuesto en los artículos 30 y 35 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, en aplicación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, corresponde a cada entidad determinar la responsabilidad en que eventualmente hubieran incurrido sus funcionarios y/o servidores por la comisión de presuntas conductas infractoras a las normas de transparencia y acceso a la información pública.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 y el numeral 1 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO EN PARTE el recurso de apelación presentado por **JHON AUQUI PARIONA**; en consecuencia, **ORDENAR** a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VILLA EL SALVADOR** que entregue la información requerida por el recurrente, con excepción de lo señalado en el artículo 3 de la presente resolución.

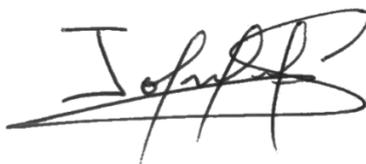
Artículo 2.- SOLICITAR a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VILLA EL SALVADOR** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite el cumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución.

Artículo 3.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación en cuanto a la entrega de los formularios para Declaración Jurada Hoja Resumen (HR) y/o Predio Urbano (PU).

Artículo 4.- DECLARAR agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 5.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **JHON AUQUI PARIONA** y a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VILLA EL SALVADOR**, de conformidad con lo previsto en el numeral 18.1 del artículo 18 de la norma antes citada.

Artículo 6.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).



JOHAN LEÓN FLORIÁN
Vocal Presidente



VANESSA LUYO CRUZADO
Vocal



VANESA VERA MUENTE
Vocal