



# *Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*

## PRIMERA SALA

### Resolución N° 010301672020

Expediente : 01337-2019-JUS/TTAIP  
Recurrente : **ALDO RABANAL GAMARRA**  
Entidad : **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MIGUEL**  
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 5 de febrero de 2020

**VISTO** el Expediente de Apelación N° 01337-2019-JUS/TTAIP de fecha 30 de diciembre de 2019, interpuesto por **ALDO RABANAL GAMARRA** contra la Carta N° 701-2019-SGADA-SG/MDSM, mediante la cual la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MIGUEL** denegó su solicitud de acceso a la información pública con Registro N° 28285 de fecha 21 de noviembre de 2019.

#### CONSIDERANDO:

##### I. ANTECEDENTES

Con fecha 21 de noviembre de 2019, el recurrente solicitó a la entidad copia simple de un conjunto de expedientes coactivos tramitados ante la entidad<sup>1</sup>, recibiendo como respuesta la Carta N° 701-2019-SGADA-SG/MDSM de fecha 3 de diciembre de 2019<sup>2</sup>, mediante la cual la entidad adjuntó el Memorando N° 385-2019-SGEC-GRAT/MDSM, en el que sostuvo que la documentación solicitada se encuentra protegida por la excepción relativa a la reserva tributaria, contemplada en el artículo 85 del Texto Único Ordenado del Código Tributario<sup>3</sup>.

Según lo señalado por la entidad en el referido memorando, el procedimiento coactivo contiene información tributaria, interviniendo en dicho trámite el administrado obligado y la entidad acreedora. Al no haber acreditado el impugnante contar con poder de representación de los contribuyentes identificados en su solicitud de acceso a la información pública, la entidad aseveró que no era posible entregar la información requerida.

<sup>1</sup> Se trata de los expedientes coactivos N° 2437-2015-OP (ACUM), a nombre de la señora Juana Villanueva de Ayala; 4967-2013-OP (ACUM), a nombre del señor Jaime Gadea Miranda; 1663-2013-RD (ACUM), a nombre de la señora Elizabeth Espinoza Gómez; 918-2012-OP (ACUM) a nombre de la señora Josefina Valencia Asencio; 16465-2019, a nombre de la señora Yolanda Patricia Cores Botto; 17425-2019, a nombre de la señora Carmen Roxana Arana Salinas; 2781-2019, a nombre de la señora Eudicia Culca de Medina; 2784-2019, a nombre de la señora Rosa Elisa Guardia Araujo; 5508-2016-OP, a nombre de Nicolás Salazar Guevara; 2052-2017-RD (ACUM) a nombre del señor Sixto Alfaro Chingay; y 4691-2013-RD (ACUM) a nombre de la señora Rosa Florián Rondón.

<sup>2</sup> Notificada al solicitante el 20 de diciembre de 2019

<sup>3</sup> Aprobado por el Decreto Supremo N° 133-2013-EF. En adelante, Código Tributario.

Añadió la entidad que la solicitud de acceso a la información pública presentada por el impugnante debió haber contenido una expresión concreta, conforme al artículo 122 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS<sup>4</sup>.

Mediante escrito de fecha 30 de diciembre de 2019 el recurrente interpuso recurso de apelación alegando silencio administrativo negativo, verificándose posteriormente que la entidad brindó respuesta al recurrente mediante la referida Carta 701-2019-SGADA-SG/MDSM.

A través de la Resolución N° 010101372020 de fecha 22 de enero de 2020, este Tribunal solicitó a la entidad que, en un plazo máximo de cuatro (4) días hábiles formule su descargo, el cual fue presentado el 31 de enero de 2020, reiterando los argumentos sostenidos en la Carta N° 701-2019-SGADA-SG/MDSM.

## II. ANÁLISIS

El numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú establece que toda persona goza del 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, exceptuando las 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-JUS<sup>5</sup>, establece que, en virtud del Principio de Publicidad, toda información que posea el Estado es de acceso ciudadano, salvo las excepciones de ley, teniendo la obligación de entregar la información que demanden las personas.

Por su parte, el primer párrafo del artículo 10 del mismo texto señala que “[l]as 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, el numeral 2 del artículo 17 de la Ley de Transparencia establece que “[e]l derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente: (...) La información protegida por el secreto bancario, tributario, comercial, industrial, tecnológico y bursátil que están regulados, unos por el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución y los demás por la legislación pertinente”.

### 2.1 Materia en discusión

De autos se advierte que la controversia radica en determinar si la información solicitada se encuentra protegida por la excepción de reserva tributaria.

### 2.2 Evaluación de la materia

En virtud del Principio de Publicidad, previsto en el artículo 3 de la Ley de Transparencia, el acceso a la documentación en poder de las entidades públicas es la regla, mientras que la reserva es la excepción, conforme al razonamiento

<sup>4</sup> En adelante, Ley 27444.

<sup>5</sup> En adelante, Ley de Transparencia.

expuesto por el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 4 de su sentencia recaída en el Expediente N° 05812-2006-HD/TC, en el que señala que:

*"(...) un Estado social y democrático de Derecho se basa en el principio de publicidad (artículo 39° y 40° de la Constitución), según el cual los actos de los poderes públicos y la información que se halla bajo su custodia son susceptibles de ser conocidos por todos los ciudadanos. Excepcionalmente el acceso a dicha información puede ser restringido siempre que se trate de tutelar otros bienes constitucionales, pero ello debe ser realizado con criterios de razonabilidad y proporcionalidad".*

Concordante con ello, en el Fundamento Jurídico 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC, dicho colegiado estableció que: *"(...) la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla general, y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción"* (subrayado añadido).

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que le corresponde al Estado acreditar la necesidad de mantener en confidencialidad la información que haya sido solicitada por un individuo, conforme se advierte del último párrafo del Fundamento Jurídico 11 de la sentencia recaída en el Expediente N° 1797-2002-HD/TC:

*"(...) 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 añadido).

Además, en caso un documento contenga cierta información protegida por las excepciones de la Ley de Transparencia, esta debe separarse o tacharse, a fin de facilitar la entrega de la información de acceso público que forma parte del documento, conforme al artículo 19 de la Ley de Transparencia, que dispone que *"[e]n 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"*.

Siendo ello así, corresponde a las entidades públicas que deniegan el acceso a la información pública solicitada por una persona, acreditar debidamente que la aplicación de excepciones tiene un sustento legal y resulta una medida proporcional.

En el presente caso, si bien la entidad ha señalado que la información requerida se halla en su poder, ha afirmado que se encuentra cubierta por la excepción de la reserva tributaria.

Respecto a esta causal de excepción, se debe señalar que encuentra sustento constitucional en el numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, al indicar que la *"[e]l 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 ley y siempre que se refieran al caso investigado"* (subrayado añadido).

A nivel legal, el numeral 2 del artículo 17 de la Ley de Transparencia contempla la reserva tributaria como excepción al derecho de acceso a la información pública, y el artículo 85 del Código Tributario realiza un desarrollo de la misma, al disponer que “[t]endrá 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”<sup>6</sup>.

Sobre esta causal de limitación, el Fundamento Jurídico 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””.

Además, en el Fundamento Jurídico 4 de la referida sentencia, dicho colegido precisó que la vida privada está constituida por “(...) los datos, hechos o situaciones desconocidos para la comunidad que, siendo verídicos, están reservados al conocimiento del sujeto mismo y de un grupo reducido de personas, y cuya divulgación o conocimiento por otros trae aparejado algún daño”.

Ahora bien, de acuerdo a la posición de la entidad, los expedientes solicitados corresponden a procedimientos de ejecución coactiva orientados a exigir el cumplimiento de obligaciones tributarias. Acerca de la coacción en el derecho tributario, Sevillano ha sostenido que es “(...) la facultad de compeler al pago de la prestación requerida en ejercicio de la facultad de imperio (...)”<sup>7</sup>.

De acuerdo a Bocanegra, una de las manifestaciones de la coacción administrativa se produce “(...) cuando exist[er] una previa declaración administrativa eficaz que se trata de ejecutar en cada caso incluso en contra de la voluntad del obligado -lo que nos conduce al estudio de la ejecución forzosa de los actos administrativos- (...)”<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> SEVILLANO, Sandra. *Lecciones de derecho tributario: Principios Generales y Código Tributario*. Segunda Edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2019, p. 46.

<sup>8</sup> BOCANEGRA, Raúl. “La coacción administrativa. Ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos. La coacción directa”. En: CANO, Tomas (coordinador). *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*. Tercer Tomo. Madrid: Iustel, 2009, p. 215.

Como se aprecia, la información solicitada trata sobre el ejercicio de una función pública -la coacción administrativa-, la cual es ejercida por la entidad para que los deudores tributarios cumplan con su obligación pecuniaria, determinada en un acto administrativo y que no fue ejecutada de manera voluntaria.

Respecto a este medio de ejecución forzosa, resulta pertinente revisar el Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, aprobado por el Decreto Supremo N° 018-2008-JUS<sup>9</sup>, que contiene normas sobre las actuaciones realizadas por los Gobiernos Locales para exigir coactivamente el pago de una obligación tributaria, las cuales quedan documentadas en los expedientes coactivos.

De acuerdo al artículo 29 de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, dicho procedimiento "(...) es iniciado por el Ejecutor mediante la notificación al Obligado de la Resolución de Ejecución Coactiva, la que contiene un mandato de cumplimiento de la obligación exigible coactivamente, dentro del plazo de siete (7) días hábiles de notificado, bajo apercibimiento de dictarse alguna medida cautelar".

La Resolución de Ejecución Coactiva, según el artículo 30 de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, contiene los requisitos señalados en el artículo 15 de dicha ley, que son "(...) la indicación del lugar y fecha en que se expide; (...) el número de orden que le corresponde dentro del expediente o del cuaderno en que se expide; (...) El nombre y domicilio del obligado; (...) la identificación de la resolución o acto administrativo generador de la Obligación, debidamente notificado, así como la indicación expresa del cumplimiento de la obligación en el plazo de siete (7) días hábiles; (...)".

Igualmente, de acuerdo al artículo 30 de la referida ley, dicha resolución contiene "(...) El monto total de la deuda objeto de la cobranza, indicando detalladamente la cuantía de la multa administrativa, así como los intereses o, en su caso, la especificación de la obligación de hacer o no hacer objeto del Procedimiento; (...) La base legal en que se sustenta; y (...) La suscripción del Ejecutor y el Auxiliar respectivo. No se aceptará como válida la incorporación de la firma mecanizada (...)".

Añade el artículo 31 de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva que el Ejecutor Coactivo puede tomar la decisión de suspender dicho procedimiento, entre otros, en los siguientes casos: "(...) Cuando existiera a favor del interesado anticipos o pagos a cuenta del mismo tributo, realizados en exceso, que no se encuentren prescritos; (...) Cuando lo disponga el Tribunal Fiscal (...); Cuando se haya presentado, dentro de los plazos de ley, recurso impugnatorio de reclamación; de apelación ante la Municipalidad Provincial de ser el caso; apelación ante el Tribunal Fiscal o demanda contenciosa administrativa que se encontrara en trámite; y (...) Cuando se acredita que se ha cumplido con el pago de la obligación tributaria en cuestión ante otra Municipalidad que se atribuye con la misma competencia territorial (...)".

Cabe agregar que el literal 33-B.1 del artículo 33-B de la ley citada anteriormente dispone que, en el marco del procedimiento de ejecución coactiva, el Gobierno Local ordena la entrega de fondos retenidos o recaudados,

<sup>9</sup> En adelante, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.

o lleva a cabo la ejecución forzosa mediante remate u otra modalidad, previa notificación al obligado de la Resolución de inicio de la ejecución forzosa.

Teniendo en cuenta el marco normativo antes examinado, se aprecia que, ante el incumplimiento de una obligación tributaria por parte de un contribuyente, los Gobiernos Locales son competentes para realizar una serie de actuaciones encaminadas a ejecutarla forzosamente.

Se observa que, en virtud de los artículos 30 y 31 de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, los expedientes coactivos contienen en parte información sobre la base imponible y la cuantía de tributos cuyo pago es en favor de los Gobiernos Locales, como el acto administrativo que determina el nacimiento de una obligación tributaria u otra documentación que refleja el monto total de la deuda objeto de la cobranza, en el que están incluidos los intereses, por lo que esta instancia considera que es aplicable el numeral 2 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, en concordancia con el artículo 85 del Código Tributario, no siendo de acceso público dicha información.

Igualmente, cabe señalar que numeral 5 del artículo 17 de Ley de Transparencia, señala que el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de *“La información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar (...)”*.

Según los mencionados artículos 30 y 31 de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, los expedientes coactivos contienen datos de contacto del deudor tributario, como su dirección domiciliaria, número de teléfono personal o la dirección electrónica, los cuales están protegidos por el derecho a la vida privada, y no son relevantes para evaluar el desempeño de las autoridades en el ejercicio de la función de coacción administrativa, por lo que tampoco son de acceso público.

Además, en caso se hayan dictado medidas cautelares en los expedientes coactivos solicitados por el impugnante, previstas en el artículo 33 de la referida ley, debe indicarse que no corresponde proporcionar información sobre bienes o derechos afectados por embargos, que se encuentre protegida por el régimen de excepciones, como la relativa a los bienes, valores y fondos en cuentas corrientes sometidos a embargos en forma de retención, la cual constituye documentación sobre instrumentos financieros de particulares, por lo que están protegidos por el derecho a la intimidad. En la misma línea, tampoco corresponde brindar información sobre los depósitos realizados por deudores tributarios respecto de los cuales se ha trabado embargo, ya que se trata de operaciones pasivas mantenidas con instituciones financieras, la cual están protegida por el derecho al secreto bancario, conforme al artículo 140 de la Ley N° 26702<sup>10</sup>, en concordancia con el numeral 2 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

Si bien, como se aprecia, existe información contenida en los expedientes coactivos que se encuentra cubierta por la reserva tributaria o la vida privada o, en el caso de haberse emitido medidas cautelares, por excepciones como el secreto bancario o la intimidad, el artículo 19 de la Ley de Transparencia

<sup>10</sup> Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros. Su artículo 140 establece que el derecho al secreto bancario protege la información concerniente a las operaciones pasivas que las personas mantienen con instituciones financieras, al señalar que prohíbe *“(...) a las empresas del sistema financiero, así como a sus directores y trabajadores, suministrar cualquier información sobre las operaciones pasivas con sus clientes, a menos que medie autorización escrita de éstos o se trate de los supuestos consignados en los Artículos 142, 143 y 143-A”*.

dispone que, mediante el tachado, puede proporcionarse la información de acceso público contenida en la documentación requerida.

Al respecto, siguiendo lo establecido en el artículo 19 de la Ley de Transparencia, el Tribunal Constitucional en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04872-2016-PHD/TC, consideró que:

*"(...) es perfectamente posible satisfacer el derecho que tiene la ciudadanía de acceder a la información de carácter público de quienes laboran dentro de la Administración Pública y, al mismo tiempo, proteger la información de carácter privado de dichas personas, tachando lo concerniente, por ejemplo, a los datos de contacto, pues con ello se impide su divulgación" (subrayado nuestro).*

En el presente caso, corresponde que la entidad proporcione la documentación solicitada, debiendo tachar la información referida a la cuantía o base imponible de los tributos exigidos coactivamente, así como los datos de contacto de los respectivos obligados y, de haberse dictado medidas cautelares, la información protegida por los derechos a la intimidad y secreto bancario, de modo que se entregue la información de acceso público, la cual permitirá que las personas puedan conocer si una entidad pública ha realizado las actuaciones necesarias para exigir el cumplimiento de las obligaciones tributarias sobre las cuales es acreedora, las cuales constituyen recursos públicos que son necesarios para solventar los fines públicos, o si ha omitido realizar dichos actos.

Por otro lado, a diferencia de lo señalado por la entidad, se debe apuntar que el pedido del recurrente resultó preciso y concreto, debido a que identificó una función pública ejercida por la entidad en situaciones concretas (función de coacción administrativa), habiendo además precisado los números de los expedientes.

En consecuencia, corresponde que la entidad proporcione la documentación solicitada, debiendo tachar la información referida a la cuantía o base imponible de los tributos exigidos coactivamente, así como los datos de contacto de los respectivos obligados y, de haberse dictado medidas cautelares, la información protegida por los derechos a la intimidad y secreto bancario.

Finalmente, de conformidad con 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 en 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** el recurso de apelación interpuesto por **ALDO RABANAL GAMARRA** contra la Carta N° 701-2019-SGADA-SG/MDSM y, en consecuencia, **ORDENAR** a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MIGUEL** que entregue al recurrente la información solicitada, debiendo tachar la información

protegida por la reserva tributaria, por el derecho a la intimidad o por el derecho al secreto bancario, conforme a lo expuesto en la presente resolución.

**Artículo 2°.- SOLICITAR** a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MIGUEL** que, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, acredite la entrega de la información a **ALDO RABANAL GAMARRA**.

**Artículo 3°.- DECLARAR** agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 de la Ley N° 27444.

**Artículo 4°.- ENCARGAR** a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **ALDO RABANAL GAMARRA** y a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MIGUEL**, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 18.1 del artículo 18 de la norma señalada en el artículo precedente.

**Artículo 5°.- DISPONER** la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional ([www.minjus.gob.pe](http://www.minjus.gob.pe)).



PEDRO CHILET PAZ  
Vocal Presidente

---



MARÍA ROSA MENA MENA  
Vocal



ULISES ZAMORA BARBOZA  
Vocal

vp: MMM