



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00937-2013-PHD/TC

PIURA

ASOCIACIÓN LUMEN GENTIUM

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 28 días del mes de noviembre de 2013, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los señores magistrados Vergara Gotelli, Calle Hayen y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por la Asociación Lumen Gentium, representada por su director ejecutivo, don Marlon Iván García Hilbck, contra la resolución de fojas 347, su fecha 21 de diciembre de 2012, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, que declaró improcedente la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 5 de junio de 2011 la Asociación recurrente interpone demanda de hábeas data contra la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria-Sede Piura (Sunat-Piura) solicitando la entrega de las circulares relacionadas con la facultad discrecional de la Administración Tributaria en la aplicación de multas, en especial, las referidas al régimen de detracciones expedidas en los últimos tres años.

Sostiene haber solicitado la referida información pues estas circulares no vienen siendo publicadas en la página web de la emplazada pese a que son aplicadas a los contribuyentes a nivel nacional; que sin embargo mediante Cartas N.ºs 005-2011-SUNAT/1A00000 y 007-2011-SUNAT/1A00000, la emplazada le ha manifestado que no puede proporcionarle dicha información amparándose en el inciso 4) del artículo 15-B de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; que dicha información sería confidencial por establecer instrucciones y procedimientos tributarios para el cumplimiento de las funciones de su personal y determinar la estrategia de los abogados de la institución para el inicio y la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores y de fiscalización en el ejercicio de sus facultades discrecionales. Alega que las circulares que solicita son actos de la Administración Pública expedidos con la finalidad de regular parámetros de actuación de los servidores públicos de las distintas dependencias que tienen efectos en los administrados al ser utilizados para establecer gradualidades en los procedimientos sancionadores, razón por la cual considera que dicha información debe ser difundida al público, particularmente porque la excepción en la que se sostiene la Sunat para no hacer entrega de la misma se fefiere a la existencia de un procedimiento en curso, situación que en su caso no existe.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00937-2013-PHD/TC

PIURA

ASOCIACIÓN LUMEN GENTIUM

El representante del procurador público ad hoc de la Sunat propone la excepción de falta de legitimidad para obrar activa y contesta la demanda manifestando que la información requerida se encuentra comprendida en la excepción de acceso a la información pública contenida en el artículo 15-B, inciso 4), del Decreto Supremo N.º 043-2003-PCM, pues la difusión de la circular que solicita el demandante puede revelar ciertas estrategias en la tramitación y el inicio de procedimientos administrativos sancionadores y de fiscalización que podría perjudicar de manera considerable a la Sunat.

El Quinto Juzgado Especializado Civil de Piura, con fecha 16 de enero de 2011, declaró infundada la excepción propuesta y, con fecha 13 de setiembre de 2012, declaró fundada la demanda por estimar que la circular solicitada no es utilizada para un caso concreto como lo exige el inciso 4) del artículo 15-B de la Ley N.º 27806, sino para la generalidad de casos conocidos por la Sunat, y que aun cuando establece la facultad discrecional en la aplicación de sanciones e infracciones, dichas precisiones complementarias y aspectos normativos que regula pueden generar supuestos de arbitrariedad en su aplicación por su desconocimiento razón por la cual no puede negarse la publicidad a dichos criterios.

La Sala revisora revocó la apelada y declaró improcedente la demanda por estimar que la información requerida diseña una estrategia a través de la cual se busca minimizar los casos de incumplimiento de los depósitos de detracción, así como la evasión tributaria, por lo que se encuentra dentro del supuesto de excepción que contempla el artículo 17.º, inciso 4), del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27806.

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. La Asociación recurrente solicita la entrega de las circulares relacionadas con la facultad discrecional de la Administración Tributaria en la aplicación de multas, en especial, las referidas al régimen de detracciones expedidas en los últimos tres años (2008-2010).

### Procedibilidad

2. Con el documento de fecha cierta de fojas 16 se acredita que el recurrente ha cumplido el requisito especial de la demanda de hábeas data previsto en el artículo 62.º del Código Procesal Constitucional, razón por la que corresponde un pronunciamiento de fondo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00937-2013-PHD/TC

PIURA

ASOCIACIÓN LUMEN GENTIUM

### Argumentos de las partes

3. La **Asociación recurrente** sostiene que las circulares relacionadas con la discrecionalidad de la Administración Tributaria están referidas a la facultad de fiscalización de la Sunat, que es parte de un programa o plan estratégico destinado a reducir el incumplimiento tributario, mas no regula estrategias cuya aplicación se dé dentro de un proceso, razón por la cual constituyen información pública que no se encuentra incursa en la excepción contenida en el inciso 4) del artículo 17.º del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27806. Asimismo refiere que su pretensión ha sido recortada únicamente a la circular que la Sunat dice tener respecto del régimen de detracciones, situación que lesiona su derecho al debido proceso pues ha solicitado el acceso a las circulares relacionadas con la aplicación de multas correspondientes a los tres últimos ejercicios, entre las que se encontraría la referida a la facultad de discrecionalidad en el régimen de detracciones.
4. Por su parte la **SUNAT** ha manifestado que entre los años 2008 y 2010 solo ha encontrado una circular referida a la facultad discrecional en el régimen de detracciones (f. 65) y que el ejercicio de la facultad discrecional de la Administración Tributaria es de carácter reservado, por lo que las disposiciones internas que se imparten no son de conocimiento público porque de serlo desnaturalizarían dicha facultad. Agrega que las normas referidas al Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno Central fueron dadas con la finalidad de poder combatir supuestos de evasión tributaria conforme se indica en el punto 6.2 de la circular, por lo que no podrá aplicarse la facultad discrecional cuando se detecten hechos que presumiblemente constituyan delito de defraudación tributaria, razón por la cual la circular es de carácter reservado por contener la estrategia de la Administración Tributaria para combatir la evasión tributaria (f. 300). Agrega que la circular establece instrucciones para el personal que labora en las áreas de Auditoría y Control de la Deuda referente a la facultad discrecional para sancionar infracciones tributarias y que dicha facultad es potestativa, facultativa, voluntaria y prudencial, por lo que la circular es de carácter reservado (f. 301), más aún cuando contiene estrategias y disposiciones de actuación que deben mantenerse en reserva para el logro de los fines de Sunat respecto de la recaudación y administración de tributos (f. 315).

### Análisis de la controversia

5. El inciso 5) del artículo 2.º de la Constitución dispone que toda persona tiene derecho "a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a



EXP. N.º 00937-2013-PHD/TC

PIURA

ASOCIACIÓN LUMEN GENTIUM

*recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido*". La Constitución ha consagrado en estos términos el derecho fundamental de acceso a la información pública, cuyo contenido esencial reside en el reconocimiento del derecho que le asiste a toda persona de solicitar y recibir información de cualquier entidad pública, no existiendo, por tanto, entidad del Estado o persona de derecho público excluida de la obligación respectiva.

6. Asimismo, el artículo 10.º de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N.º 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. Se considera 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.*

En reiterada jurisprudencia este Tribunal ha precisado

*que lo realmente trascendental, a efectos de que pueda considerarse como 'información pública', no es su financiación, sino la posesión y el uso que le imponen los órganos públicos en la adopción de decisiones administrativas, salvo, claro está, que la información haya sido declarada por ley como sujeta a reserva (Cfr. STC N.º 02579-2003-HD/TC, FJ 12).*

7. De la pretensión demandada y los alegatos de las partes, se advierte que la controversia se encuentra circunscrita a determinar si la SUNAT ha respondido el requerimiento del demandante de acuerdo con los términos solicitados y si la circular sobre la aplicación de la facultad discrecional en materia de sanciones de la Sunat constituye o no información confidencial de acuerdo con lo establecido en el numeral 4) del artículo 15-B de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

#### **Sobre la respuesta del pedido de acceso a la información pública**

8. Con relación al primer aspecto controvertido, corresponde precisar que sobre el contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la información pública este Colegiado ha establecido que *"no solo comprende la mera posibilidad de acceder a la información solicitada y la obligación de dispensarla por parte de los organismos públicos, sino que la misma debe ser completa, precisa, correcta, actualizada, oportuna y veraz"* (STC N.ºs 1797-2002-PHD/TC, 959-2001-PHD/TC, 3574-2011-PHD/TC, entre otras).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00937-2013-PHD/TC

PIURA

ASOCIACIÓN LUMEN GENTIUM

9. Para ingresar al análisis de este aspecto es necesario establecer los términos del pedido de información pública de la Asociación recurrente, que obra a fojas 7. La demandante solicitó a la Sunat lo siguiente:

Solicitamos a su Despacho se sirva ordenar a quien corresponda se me expidan todas y cada una de las circulares emitidas por su institución relacionadas con la aplicación de multas correspondientes a los tres últimos ejercicios, de las que forman parte aquellas circulares referidas a la facultad de discrecionalidad en el régimen de detracciones (sic. f. 7).

En respuesta al pedido de la Asociación recurrente la Sunat emite la Carta N.º 006-2011-SUNAT/1A00000 (fj. 11 y 12), en la que describe la finalidad por la cual emite circulares y justifica la confidencialidad de las mismas por haber participado los abogados de la entidad y por contener sus estrategias en la tramitación e inicio de los procedimientos administrativos tributarios y de fiscalización basada en el inciso 4) del artículo 15-B de la Ley N.º 27806; asimismo manifiesta:

Respecto al periodo solicitado (tres últimos ejercicios que corresponden a los años 2008 al 2010), precisamos que hemos encontrado solo una Circular referida a la facultad de discrecionalidad en el régimen de detracciones que lamentablemente no la podemos proporcionar en tanto se encuentra en la excepción legal mencionada en el párrafo anterior al referirse a nuestras estrategias vinculadas a la ejecución de los procedimientos administrativos sancionadores a cargo de las áreas de control de la deuda y de fiscalización (f. 12).

Con fecha 26 de abril de 2011 (f. 13) la Asociación recurrente presentó un pedido de aclaración que textualmente señala lo siguiente:

(...) cumplimos con **ACLARAR** nuestro pedido en el sentido que la información solicitada está referida a las circulares relacionadas con la facultad discrecional en la aplicación de multas, de las que forman parte aquellas circulares referidas a la facultad de discrecionalidad en la aplicación de multas del régimen de detracciones (f. 13).

10. Como es de verse la Sunat dio una respuesta parcial al pedido de la Asociación demandante pues, a su parecer, el pedido únicamente se encontraba destinado a acceder a la información referida a las circulares relacionadas con la facultad de discrecionalidad en el régimen de detracciones; sin embargo, se desprende de la petición original, reiterada en el escrito de aclaración antes detallado, que su pedido de información tenía por objeto acceder a todas y cada una de las circulares relacionadas con la aplicación de multas de los últimos tres ejercicios, conforme fue resaltado en el escrito, con el cual también solicitaba las circulares referidas a la facultad de discrecionalidad en el régimen de detracciones, más no únicamente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00937-2013-PHD/TC

PIURA

ASOCIACIÓN LUMEN GENTIUM

estas últimas. En consecuencia, se evidencia que la respuesta que la Sunat proporcionó a la recurrente lesionó el derecho de acceso a la información pública invocado debido a que solo respondió parcialmente al pedido de la recurrente, razón por la cual este extremo debe ser estimado.

### **Sobre las circulares de la Sunat y la información confidencial**

11. Con relación al segundo aspecto de la controversia, corresponde citar el contenido de la norma en la que se ampara la Sunat para denegar el acceso a la información a la recurrente. El numeral 4) del artículo 15-B de la Ley N.º 27806 (regulado en iguales términos en el numeral 4 del artículo 17 del TUO de la Ley N.º 27806), establece lo siguiente:

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.

12. Cabe mencionar adicionalmente 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.º 2579-2003-PHD/TC), de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas” (STC N.º 3035-2012-PHD/TC).

Al respecto vale recordar que la identificación de información restringida se vincula al contenido de la información que se clasifica como *reservada*, *secreta* o *confidencial*, lo que en el análisis jurisdiccional requiere necesariamente del conocimiento integral de aquel documento o información considerado clasificado a efectos de determinar si la cualidad asignada por la Administración para denegar su acceso resulta constitucionalmente legítima.

13. En el presente caso el juez de primer grado a través de la Resolución N.º 21, de fecha 20 de agosto de 2012 (f. 276), requirió a la Sunat la entrega de la única circular que sobre el pedido de la recurrente refirió resguardar, documento que fue remitido a dicha instancia en sobre lacrado el 29 de agosto de 2012 (f. 281).

Del análisis de la Circular N.º 15-2008-TI, de fecha 30 de mayo de 2008, se advierte que su contenido establece, por un lado, la política institucional de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00937-2013-PHD/TC

PIURA

ASOCIACIÓN LUMEN GENTIUM

incentivos frente a la regularización voluntaria de obligaciones tributarias únicamente referidas a las infracciones y sanciones contenidas en el numeral 1) del artículo 178.º y el numeral 5) del artículo 176.º del Código Tributario, y el punto 1 del numeral 12.2 del artículo 12.º del Decreto Legislativo N.º 940 (SPOT). Por otro lado, también contempla los supuestos en los cuales esta política de incentivos no resulta aplicable a los infractores tributarios, así como la aplicación de la misma a las multas ya emitidas.

14. Como se puede apreciar el carácter confidencial que la Sunat ha atribuido a la Circular N.º 15-2008-TI no cumple las características que la ley exige para ello, pues el establecimiento de una política general para desincentivar la evasión tributaria no puede ser aparejada como una estrategia de aplicación frente a la posibilidad vaga de instauración de procedimientos administrativos sancionadores, pues la excepción invocada expresamente exige la existencia de un procedimiento administrativo en curso para restringir constitucionalmente información en los términos que alega la emplazada y que han sido detallados en el fundamento 4 *supra*.

En todo caso del referido contenido se puede identificar una suerte de beneficio tributario que la Sunat *motu proprio* ha decidido implementar a favor de los contribuyentes, que aun cuando han infringido las normas tributarias contenidas en el numeral 1) del artículo 178.º y el numeral 5) del artículo 176.º del Código Tributario, y el punto 1 del numeral 12.2 del artículo 12.º del Decreto Legislativo N.º 940 (SPOT), podrían verse beneficiados si corrigieron su conducta de acuerdo con las pautas que la citada circular establece. Por lo tanto, el hecho de que dicha circular señale pautas de acción para el personal de la Sunat que labora en determinadas áreas y que estas posiblemente hayan sido elaboradas por los abogados de la institución para regular adecuadamente su facultad de discrecionalidad en la imposición de sanciones en los supuestos específicos citados no identifica la existencia de una estrategia legal aplicable a un expediente administrativo en trámite, como la norma exige, para justificar la restricción de acceso a dicha circular, pues su propio contenido indica que su aplicación es de carácter general, por lo que incluso de admitirse los alegatos de la Sunat, dicha circular no cumpliría la cualidad temporal que la citada excepción establece en su párrafo final, razón por la cual la restricción impuesta por la Sunat a la referida información carece de sustento legal, y, por ende, lesiona el derecho de acceso a la información pública de la Asociación demandante, por lo que también corresponde estimar este extremo de la demanda.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00937-2013-PHD/TC  
PIURA  
ASOCIACIÓN LUMEN GENTIUM

15. En la medida que en el caso de autos, ha quedado acreditada la lesión del derecho invocado, corresponde ordenar que la Sunat asuma el pago de los costos procesales en atención a lo dispuesto por el artículo 56.º del Código Procesal Constitucional, el cual deberá ser liquidado en la etapa de ejecución de la presente sentencia.

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

#### HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho de acceso a la información pública de la Asociación Lumen Gentium.
2. **DISPONER** la entrega de todas y cada una de las circulares relacionadas con la facultad discrecional de la Administración Tributaria en la aplicación de multas expedidas en los últimos tres años (2008-2010), incluyendo la Circular N.º 15-2008-TI, de fecha 30 de mayo de 2008, previo pago del costo real que implique la reproducción de dicha información, con costos.

Publíquese y notifíquese.

SS.

VERGARA GOTELLI  
CALLE HAYEN  
ÁLVAREZ MIRANDA

LO QUE CERTIFICO:

OSCAR DIAZ MUÑOZ  
SECRETARIO RELATOR  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL