



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución N° 010304142019

Expediente : 00433-2019-JUS/TTAIP
Impugnante : **ALBERTO ALEJANDRO LAMAS MATOS**
Entidad : **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MAGDALENA DEL MAR**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación.

Miraflores, 31 de julio de 2019

VISTO el Expediente de Apelación N° 00433-2019-JUS/TTAIP de fecha 3 de julio de 2019, interpuesto por el ciudadano **ALBERTO ALEJANDRO LAMAS MATOS** contra la Carta N° 512-2019-SG-MDMM, notificada el 25 de junio del presente año, mediante la cual la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MAGDALENA DEL MAR** denegó su solicitud de acceso a la información pública presentada con Expediente N° 2778-19 de fecha 12 de junio del año en curso.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 12 de junio el recurrente solicitó los videos de diversas cámaras de seguridad instaladas para la entidad, correspondientes al 7 de junio de 2019¹.

A través de la Carta N° 512-2019-SG-MDMM, notificada con fecha 25 de junio de 2019, la entidad denegó la entrega de la información solicitada por el recurrente, alegando que esta se encuentra comprendida en las excepciones previstas en los numerales 5 y 6 del artículo 17° de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Con fecha 1 de julio de 2019 el recurrente interpuso recurso de apelación contra la Carta N° 512-2019-SG-MDMM, alegando que lo solicitado solo contiene imágenes y no datos personales ni audios que pudieran interpretarse como invasión a la privacidad de los vecinos.

Mediante escrito presentado ante esta instancia el 31 de julio de 2019, la entidad formuló sus descargos² reiterando que la información solicitada contiene imágenes

¹ En dicha fecha, el recurrente solicitó los videos de las cámaras de seguridad ubicadas en: 1) Jirón Tacna cruce con José Gálvez, del día 7 de junio de 2019, en el horario de 10:00 a 13:00 horas; 2) Cruce de Castilla con jirón Ayacucho y Jirón Arequipa (5 esquinas), del día 7 de junio de 2019, en el horario de 22:00 a 23:00 horas; 3) Cruce del jirón Bolívar con Domingo Ponte, del día 7 de junio de 2019, en el horario de 12:00 a 14:00 horas; 4) Cruce del jirón Junín con Yungay, del día 7 de junio de 2019, en el horario de 9:00 a 11:00 horas; 5) Cruce del jirón Roca de Vergallo con Javier Prado, del día 7 de junio de 2019, en el horario de 9:00 a 11:00 horas; y, 6) Jirón Félix Dibós, del día 7 de junio de 2019, en el horario de 8:00 a 9:00 hora.

y audios de varias personas identificables, por lo que no es posible efectuar la entrega o divulgación de la misma por tratarse de información confidencial y/o reservada.

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.

A su vez, 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° 043-2003-PCM³, establece que toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones de ley, teniendo la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

Por su parte, el artículo 10° del mismo texto 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, grabaciones y soporte magnético o digital, entre otros, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control.

Cabe anotar que el segundo párrafo del artículo 13° de la Ley de Transparencia, modificada por el 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 Intereses⁴, establece que la denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser debidamente fundamentada por las excepciones previstas por los artículos 15° a 17° de la mencionada ley.

Asimismo, el numeral 5 del artículo 17° de la Ley de Transparencia establece que el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto a la información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. Añade, el numeral 6 de la citada norma que constituye un supuesto de excepción al derecho de acceso a la información pública, aquellas materias cuyo acceso esté expresamente exceptuado por la Constitución Política del Perú o por una Ley aprobada por el Congreso de la República.

Además, el primer párrafo del artículo 18° de la referida ley señala que las excepciones establecidas en los artículos 15°, 16° y 17° del referido texto son los únicos supuestos en los que se puede limitar el derecho al acceso a la información pública, por lo que deben ser interpretados de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental.

2.1 Materia en discusión

De autos se aprecia que la controversia radica en determinar si la información solicitada por el recurrente es de naturaleza confidencial exceptuada del

² Cabe indicar que por Resolución N° 010104052019, notificada el 23 de julio de 2018, se admitió a trámite el citado recurso de apelación, requiriendo a dicha entidad la formulación de sus descargos.

³ En adelante, Ley de Transparencia.

⁴ En adelante, Decreto Legislativo N° 1353.

derecho de acceso a la información pública, según lo dispuesto en los numerales 5 y 6 del artículo 17° de la Ley de Transparencia.

2.2 Evaluación

Al respecto, 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 menoscaban el derecho fundamental de toda persona al acceso a la información pública.

Sobre el principio en mención, 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, de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas"*.

De otro lado, respecto a la aplicación de las excepciones al derecho de acceso a la información pública regulada en el artículo 18° de la Ley de Transparencia, el Tribunal Constitucional en el Fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02579-2003-HD/TC ha señalado que: *"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 nuestro).

Ahora bien, tratándose que la entidad es un gobierno local, resulta pertinente traer a colación lo dispuesto en el artículo 26° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que hace referencia a los principios rectores que rigen toda gestión municipal, entre otros, el de transparencia: *"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 (...)"*.

A su vez, la parte in fine del artículo 118° de la referida ley 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).

De lo expuesto se infiere que toda información que posean los gobiernos locales, como es el caso de la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar, y que forma parte de la gestión municipal, es de acceso público y debe regirse necesariamente por el principio de transparencia, siempre y cuando haya sido elaborada por la referida entidad o que se encuentre bajo su poder; y en caso dicha información corresponda a un supuesto de excepción al derecho de acceso a la información pública, este debe encontrarse debidamente acreditado.

Con relación a la solicitud de acceso a los videos de las cámaras de seguridad ubicados en distintos puntos del distrito de Magdalena del Mar, es pertinente señalar que los incisos b) y c) del artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1218, Decreto Legislativo que Regula el Uso de las Cámaras de Videovigilancia, definen a los bienes de dominio público como *"Aquellos bienes estatales destinados al uso público, cuya administración, conservación y mantenimiento corresponde a una entidad (...)"* y a la cámara o videocámara como el *"Medio técnico análogo, digital, óptico o electrónico, fijo o móvil, que permita captar o grabar imágenes, videos o audios"* (subrayado es nuestro).

Asimismo, el artículo 13° del referido decreto legislativo establece las siguientes obligaciones que deben guardar las personas naturales o jurídicas, entidades públicas o privadas, propietarias o poseedoras de cámaras de videovigilancia que capten o graben imágenes, videos o audios:

"(...)"

- a) Cuando aparezcan personas identificables deben observar los principios y disposiciones de la normativa de protección de datos personales.*
- b) Cualquier persona que por razón del ejercicio de sus funciones dentro de instituciones públicas o privadas, tenga acceso a las grabaciones deberá observar la debida reserva y confidencialidad en relación con las mismas."*

Por su parte, los artículos 14° y 15° del Código Civil establecen ciertas restricciones a la divulgación de la intimidad personal y familiar, así como el aprovechamiento indebido de la imagen y voz de las personas en el siguiente sentido:

"Artículo 14°.- La intimidad de la vida personal y familiar no puede ser puesta de manifiesto sin el asentimiento de la persona o si ésta ha muerto, sin el de su cónyuge, descendientes, ascendientes o hermanos, excluyentemente y en este orden."

Artículo 15°.- La imagen y la voz de una persona no pueden ser aprovechadas sin autorización expresa de ella o, si ha muerto, sin el asentimiento de su cónyuge, descendientes, ascendientes o hermanos, excluyentemente y en este orden. Dicho asentimiento no es necesario cuando la utilización de la imagen y la voz se justifique por la notoriedad de la persona, por el cargo que desempeñe, por hechos de importancia o interés público o por motivos de índole científica, didáctica o cultural y siempre que se relacione con hechos o ceremonias de interés general que se celebren en público. No rigen estas excepciones cuando la utilización de la imagen o la voz atente contra el honor, el decoro o la reputación de la persona a quien corresponden."

Respecto a la excepción al derecho de acceso a la información pública que afecte la intimidad personal, el Tribunal Constitucional ha señalado en los

Fundamentos 4 y 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 05104-2011-PHD/TC, lo siguiente:

“4.- El artículo 2.5° de la Constitución garantiza el derecho de toda persona de solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en un plazo razonable, y con el costo que suponga dicho pedido, con la única excepción de aquella que afecte la intimidad personal y la que expresamente se excluya por ley o por razones de seguridad nacional. Tal derecho constituye, por un lado, el reconocimiento de un derecho fundamental; y por otro, el deber del Estado de dar a conocer a la ciudadanía sus decisiones y acciones de manera completa y transparente (Cfr. sentencia recaída en el Expediente N.° 0959-2004-HD/TC, fundamentos 4 a 6). En esa medida, la restricción del derecho al acceso a la información resulta ser una medida de carácter extraordinario y excepcional para casos concretos derivados del mandato constitucional”.

5.- El Tribunal Constitucional ha establecido en su jurisprudencia, como regla general, que todo órgano del Estado o entidad con personería jurídica de derecho público se encuentra obligada a proveer la información que se solicite, siendo excepcional la negación de su acceso, por razones de seguridad nacional, afectación a la intimidad personal o supuestos establecidos por ley. Se ha establecido, además, que el contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la información pública no sólo comprende la mera posibilidad de acceder a la información solicitada y la obligación de dispensarla por parte de los organismos públicos, sino que la información debe ser cierta, completa, precisa, correcta, actualizada, oportuna y veraz”. (el subrayado es nuestro)”.

A su vez, el numeral 5 del artículo 17° de la Ley de Transparencia señala que es información confidencial, aquella referida a datos personales cuya publicidad constituya una invasión a la intimidad personal y familiar.

Por su parte, el numeral 4 del artículo 2° de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales⁵, define a los “Datos Personales” como toda información sobre una persona natural que la identifica o la hace identificable a través de medios que pueden ser razonablemente utilizados; en tanto, complementariamente, el numeral 4 del artículo 2° del Decreto Supremo N° 003-2013-JUS, Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales, establece que se entiende por Datos Personales “(...) aquella información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica, sobre hábitos personales, o de cualquier otro tipo concerniente a las personas naturales que las identifica o las hace identificables a través de medios que puedan ser razonablemente utilizados”.

En ese sentido, de las normas citadas se tiene que las imágenes, audios y videos contenidos en cualquier soporte magnético o digital que se encuentre en poder de las entidades constituye información de acceso público, salvo que esta se encuentre en algún supuesto de excepción.

Por otro lado, la imagen y voz de una persona constituyen datos personales que la hacen identificables, de modo que la publicidad o difusión de las imágenes y/o voz captada o grabada por una videocámara de una entidad

⁵ En adelante, Ley de Datos Personales.

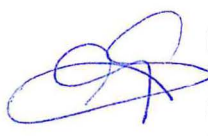
pública o privada se encuentra sujeta a los límites impuestos por la Ley de Transparencia, la Ley de Datos Personales y el Decreto Legislativo N° 1182.

En esa línea, siendo que la imagen y/o voz captada por una cámara de seguridad, aún instalada en un lugar público, constituye una afectación a la intimidad de las personas que circulan por dicho espacio, pues todo ciudadano goza de los derechos fundamentales al libre tránsito y protección de la intimidad personal, tal es así que el numeral 13.5 del artículo 13° de la Ley de Datos Personales exige que el tratamiento de los datos personales se realice con el consentimiento de su titular.

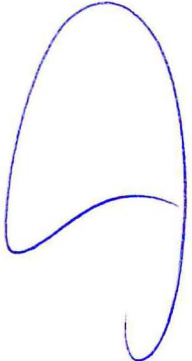
Cabe añadir que el numeral 6.4 del artículo 6° del Código de Niños y Adolescentes⁶, modificado por el artículo 4° del Decreto Legislativo N° 1377, señala con relación a la protección de la imagen de niños y adolescentes, lo siguiente:

“Cuando un niño, niña o adolescente se encuentren involucrados como autores, partícipes o testigos de una infracción, falta o delito o sean víctimas de los mismos, no se publicará su identidad ni su imagen a través de los medios de comunicación. La prohibición se extiende al padre, madre, tutor/a o a las personas que vivan con él/ella. Los medios de comunicación tienen la obligación de garantizar la reserva de los datos personales y cualquier información que permita identificarlos, salvo que, en el caso de las niñas, niños y adolescentes, exista una autorización escrita de los padres o representantes legales, y siempre que no se atente contra su interés superior.”

En consecuencia, la imagen y voz de toda persona, es un dato personal cuya publicidad constituye una afectación a la intimidad personal o familiar, y con mayor razón la que corresponda a niños y adolescentes, por lo que califican como información protegida por la excepción al derecho de acceso a la información pública prevista por el numeral 2 del artículo 17° de la Ley de Transparencia.



No obstante ello, conviene traer a colación lo señalado por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04872-2016-PHD/TC, respecto a la posibilidad de acceder a información de naturaleza pública sin afectar la intimidad personal, mediante el tachado de la información confidencial:



“9. Atendiendo a lo previamente expuesto, es perfectamente posible satisfacer el derecho que tiene la ciudadanía de acceder a la información de carácter público (...) 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. Por consiguiente, corresponde la entrega de lo petitionado, previo pago del costo de reproducción”.

En tal sentido, y conforme el procedimiento previsto por el numeral 8 del artículo 14° de la Ley de Datos Personales⁷, resulta perfectamente posible que la entidad entregue la información solicitada por el recurrente, debiendo emplear un procedimiento de anonimización o disociación de la imagen y voz de las personas que hayan sido captadas por las cámaras de seguridad de la



⁶ Aprobado por la Ley N° 27337.

⁷ Dicha norma señala que no se requiere el consentimiento del titular de datos personales, para los efectos de su tratamiento, cuando se hubiera aplicado un procedimiento de anonimización o disociación.

Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar y que son materia de la solicitud de acceso a la información pública.

Finalmente, en virtud a lo previsto por el artículo 30° 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 contrarias 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;

SE RESUELVE:

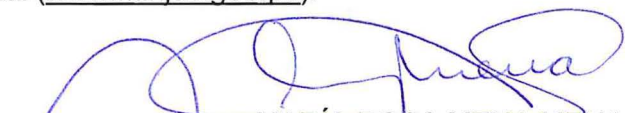
Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **ALBERTO ALEJANDRO LAMAS MATOS**, debiendo **REVOCARSE** lo dispuesto por la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MAGDALENA DEL MAR** mediante la Carta N° 512-2019-SG-MDMM; y, en consecuencia, **ORDENAR** a la entidad que entregue la información pública solicitada por el recurrente, conforme a los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, manteniendo la confidencialidad de la imagen y voz que pudieran haber sido captadas por las cámaras de seguridad del distrito de Magdalena del Mar.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MAGDALENA DEL MAR** que, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, acredite el cumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución.

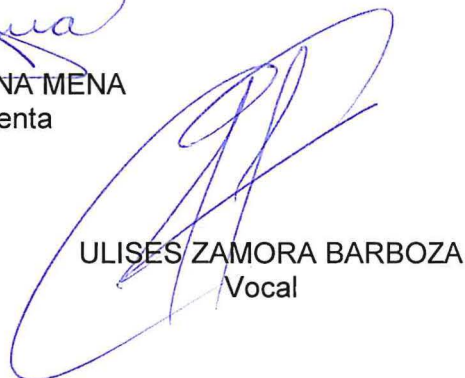
Artículo 3.- DECLARAR agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228° del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS de la Ley N° 27444.

Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **ALBERTO ALEJANDRO LAMAS MATOS** y a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MAGDALENA DEL MAR**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18° de la norma citada en el artículo anterior.

Artículo 5.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).


MARÍA ROSA MENA MENA
Vocal Presidenta


PEDRO CHILET PAZ
Vocal


ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal

vp: pcp/ttaip20.

