



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución N° 010301352020

Expediente : 01213-2019-JUS/TTAIP
Impugnante : **LUISA VERÓNICA ARROYO REVATTA**
DILMAR VILLENA FERNÁNDEZ BACA
Entidad : **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARTÍN DE PORRES**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 31 de enero de 2020

VISTO el Expediente de Apelación N° 01213-2019-JUS/TTAIP de fecha 10 de enero de 2020, interpuesto por **LUISA VERÓNICA ARROYO REVATTA** y **DILMAR VILLENA FERNÁNDEZ BACA** contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de su solicitud de acceso a la información pública presentada a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARTÍN DE PORRES** con Registro N° 60897-2019 de fecha 11 de noviembre de 2019.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 11 de noviembre de 2019, los recurrentes solicitaron a la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres la siguiente información:

a) Sobre el sistema empleado de reconocimiento facial

- i) La cantidad de cámaras de vigilancia o monitoreo que posee la Municipalidad de San Martín de Porres.
- ii) La cantidad de cámaras de vigilancia que cuentan con tecnología de reconocimiento facial.
- iii) Los proyectos de la Municipalidad de San Martín de Porres en los que se haga uso e implementación de tecnología con reconocimiento biométrico en espacios públicos.
- iv) Documento en el cual se explicita la finalidad que se pretende lograr a partir de la recolección de datos de reconocimiento facial.
- v) La ubicación de cada una de las cámaras con reconocimiento facial y el documento que contenga las razones o los parámetros que se utilizaron para seleccionar dichas ubicaciones.
- vi) El tipo de infraestructura que tuvo que ser empleada para la implementación, procesamiento y transmisión de imágenes capturadas por las cámaras con reconocimiento facial.
- vii) Los costos en los que se incurrió para la implementación de la infraestructura necesaria para el funcionamiento de las cámaras con reconocimiento facial.
- viii) La forma en la que se realizó la adquisición de las cámaras con reconocimiento facial. Solicitamos copia de documento de la licitación pública, la orden de compra, la contratación directa u otro medio.
- ix) Las condiciones y términos en los que fueron pactados la licencia de uso o donación del software de reconocimiento facial y copia de documento que contenga dichas condiciones y/o términos.
- x) Las condiciones y términos en los que fueron pactados la licencia de uso o donación de las cámaras con reconocimiento facial y copia del documento que recoja dichas condiciones y términos.
- xi) Las auditorías o estudios técnicos previos a la toma de decisión sobre la instalación de cámaras con reconocimiento facial; así como la metodología adoptada, los procesos seguidos y los resultados de los mismos.

- xii) Los protocolos para la efectiva supervisión y rendición de cuentas sobre el desempeño de las cámaras con reconocimiento facial a los ciudadanos.
- xiii) Solicitamos la entrega de los informes, memorandums, correos electrónicos, contratos y otros documentos públicos que contengan la información que sirva de sustento para las respuestas a las preguntas aquí formuladas

b) Sobre de los datos recolectados y procesados

- i) La lista de bases de datos biométricos a los que accede el personal de la Municipalidad de San Martín de Porres para confrontar los rostros capturados con las cámaras de reconocimiento facial. Si la base de datos es de terceros, solicitamos copia del convenio que permitió dicho acceso o transferencia de base de datos biométricos.
- ii) El memorandum de entendimiento, el documento público de cooperación y/o correo electrónico entre la municipalidad de San Martín de Porres y la Embajada de Venezuela sobre la entrega de información de personas con antecedentes penales.
- iii) El memorandum de entendimiento, el documento público de cooperación y/o correo electrónico entre la municipalidad de San Martín de Porres y la Policía Nacional del Perú sobre la entrega de información de personas con antecedentes penales.
- iv) Los protocolos, directivas y/o similares que indiquen de qué manera se procesan las imágenes que son capturadas por las cámaras con reconocimiento facial.
- v) El nombre y cargo del funcionario público y el procedimiento que utiliza para determinar qué hacer con dichas imágenes.
- vi) La base de datos con las imágenes de los rostros capturados.
- vii) Documento que contenga información respecto a si las cámaras con reconocimiento facial pueden capturar o reconocer otro tipo de datos (movimiento, temperatura, placas, etcétera).
- viii) Documento que contenga información sobre si el software de reconocimiento facial permite clasificar las imágenes de rostros capturados.
- ix) Informes, memorandums, u otros similares, en los que se haya llevado a cabo el análisis sobre la potencial discriminación (especialmente racial y de género) que pueda resultar del software de reconocimiento facial.
- x) Los protocolos de seguridad y confidencialidad que son utilizados al tratar de datos recopilados producto de las cámaras de reconocimiento facial.
- xi) Documento que detalle el tiempo por el cual son almacenadas las imágenes capturadas por la cámara de reconocimiento facial y procesadas por el sistema.
- xii) Documento que contenga información sobre en dónde se almacenan las imágenes capturadas por la cámaras de reconocimiento facial.
- xiii) La identificación de la persona natural o persona jurídica propietaria de los servidores donde se almacenan las imágenes. En caso esta persona sea un tercero distinto de la Municipalidad de San Martín de Porres, solicitamos copia del contrato de arrendamiento o acceso a servidor de tercero.
- xiv) Documento que contenga información respecto de si la base de datos de imágenes capturadas y/o procesadas son transferidas a terceros; y copia del convenio o contrato que habilite dicha transferencia de datos.
- xv) Protocolos, directivas y/o similares en los que se detalle el procedimiento de borrado de las imágenes capturadas.
- xvi) Documento que contenga el procedimiento de auditoría que asegure que las imágenes han sido efectivamente eliminadas.
- xvii) Documento que contenga información respecto de cómo se evaluaron las tasas de error del algoritmo que utiliza el software de reconocimiento facial en su fase de prueba.
- xviii) La tasa de falsos positivos que implementa el software de reconocimiento facial.
- xix) Informe u otro similar (y su metodología) que contenga el análisis de impacto en protección de datos personales y/o derechos humanos respecto al uso de la biometría en el espacio público. Documento que contenga información respecto de en qué etapa del proceso se elaboró dicho informe, la lista de personas y/o entidades que fueron consultadas y/o participaron en su elaboración.

- xx) Copia de la consulta realizada a la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales respecto del procedimiento de implementación de las cámaras con reconocimiento facial.
- xxi) Solicitamos la entrega de los informes, memorandums, correos electrónicos, contratos y otros documentos públicos que contengan la información que sirva de sustento para las respuestas a las preguntas aquí formuladas

c) Sobre las especificaciones técnicas

- i) El o los tipos (modelos) de cámara con tecnología de reconocimiento facial que se han instalado o se instalarán en el distrito de San Martín de Porres.
- ii) La resolución de video de dichas cámaras.
- iii) El formato de video utilizado para la captura de imágenes. El método de compresión y descompresión. El ancho de banda necesario para la transmisión de las imágenes desde cada cámara al central de monitoreo

- iv) El sistema de cifrado para la transmisión de la información desde la captura realizada por las Cámaras hasta el central de monitoreo y otro lugar de la Municipalidad.
- v) Una vez que las imágenes llegan al central de monitoreo u otro lugar de la Municipalidad, detallar la forma en la que se cifra dicha información en el disco y en la memoria RAM. Si no se realiza el cifrado, desarrolle las medidas de seguridad, privacidad y confidencialidad son utilizadas para asegurar su control e integridad.
- vi) El nombre y razón social del proveedor de las cámaras con tecnología de reconocimiento facial.
- vii) Solicitamos la entrega de los informes, memorandums, correos electrónicos, contratos y otros documentos públicos que contengan la información que sirva de sustento para las respuestas a las preguntas aquí formuladas

d) Sobre la organización de la Municipalidad y sus colaboradores

- i) La oficina de la Municipalidad que es la responsable por el funcionamiento y administración del conjunto de cámaras con tecnología de reconocimiento facial.
- ii) La lista de las oficinas que han tenido y/o tendrán acceso a las cámaras con reconocimiento facial, sistema o base de datos.
- iii) Informe, memorandum u otro documento en el que conste la autorización o convenio que se da a la Policía Nacional de Perú para que acceda a las cámaras con reconocimiento facial y/o a la base de datos que se genera a partir del empleo dichas cámaras o por el procesamiento de los datos.
- iv) El documento público sobre las funciones y autorizaciones que tiene el personal que opera las cámaras con reconocimiento facial y el software
- v) Copia del convenio de confidencialidad que el personal encargado firmó.
- vi) El número de personas en total que tienen autorización para acceder administrar las cámaras de reconocimiento facial y el software.
- vii) Lista de todos los lugares físicos, a parte del central de monitoreo donde se realiza la administración de las cámaras de reconocimiento facial y los datos obtenidos a partir de ellas.
- viii) Solicitamos la entrega de los informes, memorandums, correos electrónicos, contratos y otros documentos públicos que contengan la información que sirva de sustento para las respuestas a las preguntas aquí formuladas.

e) Sobre el proceso de identificación y captura de sospechosos

- i) Protocolo que se sigue al recibir una alerta del sistema de reconocimiento facial.
- ii) Protocolo que se sigue al capturar a un sospechoso según las cámaras de reconocimiento facial.
- iii) Protocolo para la notificación a la policía, fiscalía y/o juez que ha habido una alerta en el sistema y el nivel de información que se comparte con dichas dependencias.

- iv) El nombre de los aparatos en donde los agentes de la policía recibe esta información. Protocolo para la seguridad, custodia y destrucción de la información enviada a la policía por dichos aparatos y generada durante la transmisión.
- v) Cargo o tipo de policías, fiscales y/o jueces que reciben la información de alerta.
- vi) Protocolo de seguimiento del sospechoso luego que éste se encuentra en la policía.
- vii) Las medidas o procedimientos de identificación que existen para determinar la identidad del sospechoso.
- viii) Protocolo que se emplea cuando la persona que se detiene no cuenta con ningún documento de identificación.
- ix) Número de casos de falsos positivos que se han dado hasta la fecha.
- x) Protocolo que se sigue de presentarse un falso positivo.
- xi) Número de quejas sobre la aplicación del protocolo que se sigue al presentarse un caso de falso positivo.
- xii) Número de personas sospechosas que han sido detenidas al emplear el sistema de reconocimiento facial. El número de personas que han sido llevadas a la policía luego de haber sido detenidas al usar el sistema de reconocimiento facial. El número de personas detenidas por el sistema de reconocimiento facial y llevadas a la policía que tienen un proceso judicial en curso. El número de personas que permanecen detenidas en la policía.
- xiii) Solicitamos la entrega de los informes, memorandums, correos electrónicos, contratos y otros documentos públicos que contengan la información que sirva de sustento para las respuestas a las preguntas aquí formuladas

Con fecha 10 de diciembre de 2019, ante esta instancia los recurrentes interpusieron el recurso de apelación materia de análisis, al considerar denegada su solicitud en aplicación del silencio administrativo negativo.

Mediante la Resolución N° 010101032020¹ se admitió a trámite el recurso impugnatorio presentado por los recurrentes, solicitando a la entidad la remisión del expediente administrativo correspondiente y la formulación de sus descargos, de ser el caso, sin que a la fecha se haya recibido alegato alguno.

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 por el principio de publicidad 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 de dicho principio.

Asimismo, el artículo 10° de la citada ley señala 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.

¹ Notificada a la entidad el 22 de enero de 2020.
² En adelante, Ley de Transparencia.

Cabe anotar que el segundo párrafo del artículo 13° de la Ley de Transparencia, establece que la denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser debidamente fundamentada por las excepciones de ley.

Además, el primer párrafo del artículo 18° de la citada 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 documentación requerida por los recurrentes constituye información de acceso público.

2.2 Evaluación

Conforme con lo dispuesto por las normas citadas, 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.

En esa línea, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03035-2012-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”*.

Con relación a los gobiernos locales, el artículo 26° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece 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 agregado), 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° 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 agregado)

Por otro lado, con relación a la aplicación de las excepciones al derecho de acceso a la información pública regulada en el artículo 18° de la Ley de Transparencia, en el Fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02579-2003-HD/TC, el Tribunal Constitucional 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 agregado)

Por su parte, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley de Transparencia, en el sentido de la progresiva difusión a través de internet de las adquisiciones de bienes y servicios que realicen las entidades, incluyendo el detalle de los montos comprometidos, los proveedores, la cantidad y calidad de bienes y servicios adquiridos, resulta ilustrativo lo señalado por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 06460-2013-PHD/TC, al precisar que el escrutinio público de las adquisiciones estatales resulta indispensable para la consolidación del Estado Constitucional, conforme el siguiente texto:

"En la medida que el Estado está al servicio de la ciudadanía cuyos gestores se encuentran obligados a divulgar el sentido de sus decisiones, así como sus acciones de manera íntegra y transparente, el escrutinio público de las adquisiciones estatales resulta indispensable para la consolidación del Estado Constitucional, tanto más en un contexto en el que la ciudadanía percibe que los recursos públicos no son utilizados eficientemente. Y es que tan importante como el control del gasto público que realiza la Contraloría, es el desarrollado por la ciudadanía en aras de su propio desarrollo económico y social". (subrayado agregado)

A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 19 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00020-2003-AI/TC, lo siguiente:

"(...) si bien es cierto que la Ley de Contrataciones del Estado representa la norma de desarrollo constitucional que recoge los principios señalados en el artículo 76° de la Constitución, también lo es que el contexto socioeconómico puede determinar la necesidad de establecer mecanismos excepcionales de adquisición, conforme lo señala la propia Constitución, y cuya única condición exigible será que estén regulados por ley y que respeten los principios constitucionales que rigen toda adquisición pública. Es claro, entonces, que ningún mecanismo de adquisición será válido si no respeta los principios de eficiencia, transparencia y trato igualitario". (subrayado agregado)

Por otro lado, con relación a la aplicación de las excepciones al derecho de acceso a la información pública regulada en el artículo 18° de la Ley de Transparencia, en el Fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02579-2003-HD/TC, el Tribunal Constitucional 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 agregado)

Ahora bien, de autos se advierte que la solicitud de acceso a la información pública presentada por los recurrentes corresponde a documentos de Gestión, cámaras de Seguridad, tipo de infraestructura, auditorias o estudios técnicos, informes, correos electrónicos, proveedores, uso de recursos, especificaciones técnicas y adquisiciones, la cual no fue atendida conforme a ley, habiendo omitido comunicar la entidad que no contaba con la información solicitada, no tenía la obligación de poseerla o que, de mantenerla en su poder, esta se encontraba contemplada en algún supuesto de excepción al derecho de acceso a la información pública previsto por la Ley de Transparencia, toda vez que a la fecha los referidos requerimientos no han sido materia de respuesta por parte de la entidad.

En tal sentido, siendo que la gestión de los gobiernos locales se rige por los principios de transparencia y publicidad, y en aplicación de las normas y criterios constitucionales citados, la documentación que toda 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, en consecuencia, corresponde que la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres entregue la información solicitada por los recurrentes, al no haberse desvirtuado el Principio de Publicidad sobre dichos documentos; caso contrario, deberá comunicarle de forma clara, precisa y veraz acerca de su inexistencia. Sin perjuicio de ello, corresponderá a la entidad proteger aquella información exceptuada por Ley contenida en la documentación requerida, mediante el tachado correspondiente.

Finalmente, en virtud a lo previsto por el artículo 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 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, 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 recaído en el Expediente N° 01213-2019-JUS/TTAIP interpuesto por **LUISA VERÓNICA ARROYO REVATTA** y **DILMAR VILLENA FERNÁNDEZ BACA**; en consecuencia, **ORDENAR** a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARTÍN DE PORRES** que entregue la información solicitada por los recurrentes conforme a los considerandos expuestos en la presente resolución; caso contrario, deberá comunicarle de forma clara, precisa y veraz acerca de su inexistencia.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARTÍN DE PORRES** 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 N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **LUISA VERÓNICA**

ARROYO REVATTA y DILMAR VILLENA FERNÁNDEZ BACA, y a la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARTÍN DE PORRES, de conformidad con lo previsto en el artículo 18° de la norma antes citada.

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



PEDRO ANGEL CHILET PAZ
Vocal Presidente



MARÍA ROSA MENA MENA
Vocal



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal

vp: mmmm/derch