



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución N° 010302082020

Expediente : 00128-2020-JUS/TTAIP
Impugnante : JENNIFER MILAGROS PILCO LIMACHE
Entidad : MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TACNA
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 17 de febrero de 2020

VISTO el Expediente de Apelación N° 00128-2020-JUS/TTAIP de fecha 22 de enero de 2020, interpuesto por **JENNIFER MILAGROS PILCO LIMACHE**¹, contra la denegatoria por silencio administrativo negativo² de su solicitud de acceso a la información pública presentada ante la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TACNA**³ el 27 de diciembre de 2019.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 27 de diciembre de 2019, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, la recurrente solicitó copia de las grabaciones de los videos registrados en la cámara ubicada en la Av. Dos de Mayo esquina con la Calle Cnel. Inclán de fechas 4 al 5, del 9 al 13 y del 16 al 20 de diciembre de 2019, desde las 7:30 hasta las 18:00 horas.

Con fecha 15 de enero de 2020, al considerar denegada la referida solicitud y en aplicación del silencio administrativo negativo por parte de la entidad, la recurrente presentó ante la entidad el recurso de apelación⁴ materia de análisis.

Mediante Resolución N° 010101712020⁵ se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio, requiriendo la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud impugnada, así como la formulación de sus descargos, los cuales fueron presentados a esta instancia el día 17 de febrero de 2020, a través del Oficio N° 047-2020-OSGyAC/MPT, en el que señaló que la documentación requerida no es factible de ser proporcionada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14° y 15° del Decreto Legislativo N° 1218.

¹ En adelante, la recurrente.

² Advirtiéndose al emitirse la presente resolución que la respuesta otorgada por la entidad fue realizada con posterioridad a la presentación del recurso de apelación.

³ En adelante, la entidad.

⁴ Elevado a esta instancia el 22 de enero de 2020 mediante el Oficio N° 018-2020-OSGyAC/MPT.

⁵ Resolución de fecha 29 de enero de 2020, notificada el 6 de febrero del mismo año.

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-PCM⁶, 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.

Por su parte, el artículo 10° del mismo texto señala que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida, entre otros, en documentos escritos, 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 Intereses⁷, establece que la denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser fundamentada por las excepciones de ley, agregando el primer párrafo del artículo 18° de la referida norma que las excepciones establecidas en los artículos 15°, 16° y 17° del mismo texto son los únicos supuestos en los que se puede limitar el derecho al acceso a la información pública, por lo que deben ser interpretadas de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental.

De otro lado, 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. Asimismo, el numeral 6 de la citada norma señala como excepción aquellas materias cuyo acceso esté expresamente exceptuado por la Constitución Política del Perú o por una Ley aprobada por el Congreso de la República.

2.1 Materia en discusión

De autos se advierte que la controversia radica en determinar si la información solicitada se encuentra en posesión de la entidad; y, en consecuencia, corresponde su entrega a la recurrente.

2.2 Evaluación

Sobre el particular, toda documentación que obra en el archivo o dominio estatal es de carácter público para conocimiento de la ciudadanía por ser de interés general, conforme lo ha subrayado el Tribunal Constitucional en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 4865-2013-PHD/TC indicando:

⁶ En adelante, Ley de Transparencia.

⁷ En adelante, Decreto Legislativo N° 1353.

“La protección del derecho fundamental de acceso a la información pública no solo es de interés para el titular del derecho, sino también para el propio Estado y para la colectividad en general. Por ello, los pedidos de información pública no deben entenderse vinculados únicamente al interés de cada persona requirente, sino valorados además como manifestación del principio de transparencia en la actividad pública. Este principio de transparencia es, de modo enunciativo, garantía de no arbitrariedad, de actuación lícita y eficiente por parte del Estado, y sirve como mecanismo idóneo de control en manos de los ciudadanos”

Al respecto, el artículo 3° de la Ley de Transparencia, que consagra expresamente el Principio de Publicidad, establece que *“Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por (...) la presente Ley”*. Es decir, establece como regla general la publicidad de la información en poder de las entidades públicas, mientras que el secreto es la excepción.

En esa línea, el Tribunal Constitucional en el Fundamento 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02814-2008-PHD/TC, ha señalado respecto del mencionado Principio de Publicidad lo siguiente:

“(…) Esta responsabilidad de los funcionarios viene aparejada entonces con el principio de publicidad, en virtud del cual toda la información producida por el Estado es, prima facie, pública. Tal principio a su vez implica o exige necesariamente la posibilidad de acceder efectivamente a la documentación del Estado”.

Dentro de ese contexto, el tercer párrafo del artículo 13° de la Ley de Transparencia establece que la solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuenten o no tengan obligación de contar al momento de efectuarse el pedido, en tal sentido, efectuando una interpretación *contrario sensu*, es perfectamente válido inferir que la Administración Pública tiene el deber de entregar la información con la que cuenta o aquella que se encuentra obligada a contar.

Con relación a los gobiernos locales, es pertinente señalar 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 agregado), estableciendo de ese modo que uno de los principios rectores de la gestión municipal es el principio de transparencia.

Igualmente, el último párrafo 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).

Siendo ello así, la transparencia y la publicidad son principios que rigen la gestión de los gobiernos locales, de modo que la información que estas entidades posean, administren o hayan 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.

Tal como se advierte de autos, la recurrente presentó su solicitud de acceso a la información pública en la entidad, requiriendo copia de las grabaciones de los videos registrados en la cámara de seguridad ubicada en la Av. Dos de Mayo esquina con la Calle Cnel. Inclán de fechas 4 al 5, del 9 al 13 y del 16 al 20 de diciembre de 2019, desde las 7:30 hasta las 18:00 horas.

Al respecto, se advierte de autos la emisión de la Carta N° 0023-2020-OSGyAC-MPT⁸ de fecha 7 de enero de 2020, donde la entidad refiere que de acuerdo con el artículo 2^o de la Ley N° 30120, Ley de Apoyo a la Seguridad Ciudadana con cámaras de videovigilancia públicas y privadas y el artículo 14^o del Decreto Legislativo N° 1218, Decreto Legislativo que regula el uso de las cámaras de videovigilancia, no es posible la entrega de lo solicitado.

En atención a lo expuesto, 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". (Subrayado agregado)

En dicho contexto, el Tribunal Constitucional ha precisado que 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 esa línea, se advierte de autos que la solicitud no fue atendida conforme a ley, puesto que no acreditó de manera fehaciente la existencia de algún supuesto

⁸ Sin embargo, no consta en autos el cargo de recepción de la comunicación remitida por la entidad.

⁹ **Artículo 2°.-** "En el caso de presunción de comisión de un delito o una falta, el propietario de la cámara de videovigilancia debe informar a la autoridad competente y entregar copia de las imágenes y de los audios a la Policía Nacional del Perú o al Ministerio Público, según corresponda; o cuando fuere requerido por dichas instituciones".

¹⁰ **Artículo 14°.-** "La persona natural o jurídica, privada o pública, propietaria o poseedora de cámaras de videovigilancia que capte o grabe imágenes, videos o audios que presenten indicios razonables de la comisión de un delito o falta, debe informar y hacer entrega de esta información de manera inmediata a la Policía Nacional del Perú o al Ministerio Público, según corresponda. La Policía Nacional del Perú o el Ministerio Público garantiza la confidencialidad de la identidad de las personas que hacen entrega de esta información".

de excepción al derecho de acceso a la información pública previsto en la ley para su denegatoria.

Ahora bien, con relación a la grabación de imágenes por cámaras de videovigilancia, es pertinente señalar que los incisos b) y c) del artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1218¹¹, 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”.*

De otro lado, respecto a los artículos 14° y 15° del mencionado Decreto Legislativo N° 1218, que regulan el deber de informar y entregar imágenes, así como la cadena de custodia respectiva alegados por la entidad en los descargos presentados a través del Oficio N° 047-2020-OSGyAC/MPT, es oportuno señalar que la circunstancia relacionada con la ocurrencia de algún suceso de relevancia penal que impida proporcionar la información, no ha sido debidamente fundamentado por la entidad, en cuanto a que no se ha mencionado el delito o falta presuntamente cometida, contando con la documentación que permita acreditar dicha situación. Ello adquiere mayor relevancia si lo antes mencionado obliga a las entidades a otorgar dicha documentación a las autoridades competentes, pero no excluye de su entrega a través del procedimiento de acceso a la información pública, con las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia.

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

¹¹ En adelante, Decreto Legislativo N° 1218.

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.º 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”. (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 Personales¹², define por “Datos Personales” a 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”.

¹² En adelante, Ley de Datos Personales.

Por tal razón, 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.

De 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 captación o grabada por una videocámara de una entidad pública o privada se encuentra sujeta a los límites impuestos por la Ley de Transparencia, Ley de Datos Personales y el Decreto Legislativo N° 1128.

Así también, siendo que en el presente caso se tiene un soporte magnético que contiene información de naturaleza pública, como es el registro visual de las personas que transitan por la intersección de la Av. Dos de Mayo con la Calle Cnel. Inclán, 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 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. Por consiguiente, corresponde la entrega de lo peticionado, previo pago del costo de reproducción". (subrayado es nuestro).

En tal sentido, corresponde estimar el recurso de apelación presentado por la recurrente y ordenar a la entidad la entrega de la información pública solicitada, conforme el procedimiento previsto por el numeral 8 del artículo 14° de la Ley de Datos Personales¹³, en esa línea, la entrega de la información pública es factible de ser proporcionada, cautelando aquella protegida por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia, debiendo emplear un procedimiento de anonimización o disociación de la imagen - pixelado u otro método similar - y voz de las personas que transitan por las referidas calles.

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.

Por los considerandos expuestos y 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, asimismo, ante la ausencia del Vocal Titular de la Primera Sala Pedro Angel Chilet Paz por descanso físico, interviene en la presente votación la Vocal Titular de la Segunda Sala de esta instancia Vanessa Erika Luyo Cruzado, conforme a lo dispuesto por el artículo 16° del Decreto Supremo N° 019-2017-JUS,

¹³ 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".

así como a la designación formulada mediante Resolución N° 031200192020 de fecha 13 de febrero de 2020;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **JENNIFER MILAGROS PILCO LIMACHE**, contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de su solicitud de acceso a la información pública presentada a la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TACNA** con fecha 27 de diciembre de 2019; y, en consecuencia, **ORDENAR** a la entidad efectuar la entrega de la información pública solicitada, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TACNA** que, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, acredite la entrega de dicha información a **JENNIFER MILAGROS PILCO LIMACHE**.

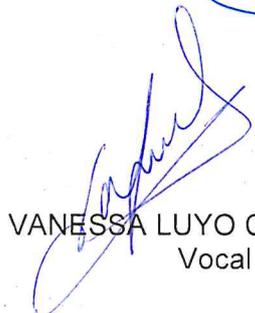
Artículo 3.- DECLARAR agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228° de la Ley N° 27444.

Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **JENNIFER MILAGROS PILCO LIMACHE** y a la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TACNA**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18° de la norma antes citada.

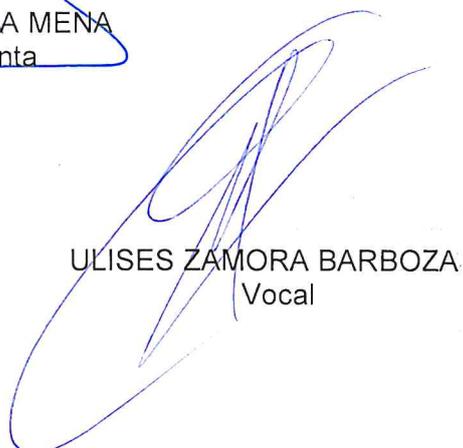
Artículo 5.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).



MARÍA ROSA MENA MENA
Vocal Presidenta



VANESSA LUYO CRUZADO
Vocal



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal