Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución 002205-2022-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 01908-2022-JUS/TTAIP
Impugnante : **EMPRESA DE TRANSPORTE Y SERVICIOS MULTIPLES FRIMMCH EXPRESS S.A.C**
Entidad : **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VILLA MARIA DEL TRIUNFO**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 26 de setiembre de 2022

VISTO el Expediente de Apelación N° 01908-2022-JUS/TTAIP de fecha 27 de julio de 2022, interpuesto por **EMPRESA DE TRANSPORTE Y SERVICIOS MULTIPLES FRIMMCH EXPRESS S.A.C** contra el correo electrónico de fecha 18 de julio de 2022, mediante el cual la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VILLA MARIA DEL TRIUNFO** denegó su solicitud de acceso a la información pública de fecha 7 de julio de 2022.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 7 de julio de 2022 la empresa recurrente solicitó a la entidad se remita por correo electrónico y en CD: *"(…) Copia de la grabación de la cámara de video vigilancia correspondiente a Jr. José Gálvez N° 895 Municipalidad de Villa María del Triunfo, del día miércoles 8 de junio del 2022, de 12:00 a 14.00 (2 horas) para lo cual adjunto 2 CD en blanco (…)".*

Mediante correo electrónico de fecha 18 de julio de 2022, la entidad remite el Informe N° 054-2022-GSCYV/MVMT de fecha 14 de julio de 2022 en el cual se indica *"(…) cumplo con informar que el almacenamiento de nuestra central de cámaras de videovigilancia tiene una capacidad máxima de almacenamiento 30 de días calendarios(…)".*

Con fecha 25 de julio de 2022 la empresa recurrente interpuso ante esta instancia el recurso de apelación materia de análisis, al considerar que *" (…) el pedido fue realizado el 7 de julio del 2022 es decir que al momento de efectuarse aún no habían pasado los 30 días (…)*".

Mediante la Resolución 002043-2022-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA[1] se admitió a trámite el recurso impugnatorio presentado por la empresa recurrente, solicitando a la entidad la remisión del expediente administrativo y sus descargos, habiendo presentado el Oficio N°. 000162-2022-OSG-MVMT mediante el cual indica que ha cumplido con remitir toda la documentación generada por la solicitud de acceso a la información de la empresa recurrente.

[1] Notificada a la entidad el 2 de setiembre de 2022, notificada a la entidad el 22 de setiembre de 2022

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.

Por su parte, 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[2], 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.

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 información solicitada por la empresa recurrente es de acceso público.

2.2 Evaluación

Sobre el particular, de acuerdo 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.

En esa línea, 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".*

[2] En adelante, Ley de Transparencia.

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 Nº 27444 (…)."* (subrayado nuestro), 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 nuestro).

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 nuestro).

En el caso materia de autos se aprecia que la empresa recurrente solicitó *"(…) Copia de la grabación de la cámara de video vigilancia correspondiente a Jr. José Gálvez N° 895 Municipalidad de Villa María del Triunfo, del día miércoles 8 de junio del 2022, de 12:00 a 14.00 (2 horas) para lo cual adjunto 2 CD en blanco (…)"*, al respecto la entidad en su contestación a la ermpresa recurrente señala que el almacenamiento de la central de cámaras de videovigilancia tiene una capacidad máxima de almacenamiento de 30 días calendario.

Al respecto 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° 1218[3], 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:

[3] En adelante, Decreto Legislativo N° 1218.

"(…)
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 14º.- 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 15º.- 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.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 Personales[4], 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 Nº 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".*

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.

En esa línea, la imagen y/o voz captadas por una cámara de seguridad instalada por una entidad pública, de personas que no califican como servidores públicos, constituye una afectación al derecho de intimidad de dichos terceros, más aún si se trata de la cámara de video vigilancia correspondiente al Jr. José Gálvez N° 895 Municipalidad de Villa María del Triunfo, la cual se encuentra protegida por el derecho a la intimidad, por lo que constituye información protegida por la excepción al derecho de acceso a la información pública prevista por el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

Así también, siendo que en el presente caso se tiene un soporte magnético que contiene información de naturaleza pública, como son las grabaciones de las videocámara de video vigilancia correspondiente al Jr. José Gálvez N° 895 Municipalidad de Villa María del Triunfo, así como información confidencial protegida por el derecho a la intimidad de las personas que no tienen la condición de servidores de la entidad, 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, y conforme el procedimiento previsto por el numeral 8 del artículo 14 de la Ley de Datos Personales[5], resulta perfectamente posible que la entidad

[4] En adelante, Ley de Datos Personales.

[5] 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"*.

entregue la información solicitada por la empresa recurrente, cautelando el derecho de terceros, debiendo emplear un procedimiento de anonimización o disociación de la imagen -pixelado u otro método similar- y voz de las personas que no tienen la calidad de servidores de la entidad, como ocurre con las personas que hayan sido captadas por las cámaras de videovigilancia instaladas en Jr. José Gálvez N° 895 Municipalidad de Villa María del Triunfo, del día miércoles 8 de junio del 2022, de 12:00 a 14.00.

De otro lado, la respuesta de la entidad resulta ambigua, toda vez que sólo indica que "*el almacenamiento de nuestra central de cámaras de videovigilancia tiene una capacidad máxima de almacenamiento de 30 días calendarios"*, y no indica expresamente si la grabación del día miércoles 8 de junio del 2022, de 12:00 a 14.00 horas ya no existe o se conserva en algún "backup", ello teniendo presente que desde la solicitud efectuada por la empresa recurrente el 7 de julio de 2022 habían transcurrido 29 días.

Por tanto, corresponde la entrega de la información solicitada, conforme a lo indicado precedentemente, o de ser el caso la entidad brindar a la empresa recurrente una respuesta clara y puntual respecto de las razones por las cuales no contaba con la información al momento de su solicitud o su inexistencia.

Finalmente, en virtud a lo establecido por el artículo 35 del Reglamento de la Ley de Transparencia, 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.

Asimismo, el artículo 4 de la Ley de Transparencia, señala que todas las entidades de la Administración Pública quedan obligadas a cumplir lo estipulado en la presente norma y que los funcionarios o servidores públicos que incumplieran con las disposiciones a que se refiere esta Ley serán sancionados por la comisión de una falta grave, pudiendo ser incluso denunciados penalmente por la comisión de delito de Abuso de Autoridad a que hace referencia el artículo 376 del Código Penal.

Además, el artículo 368 del Código Penal establece que el que desobedece o resiste la orden legalmente impartida por un funcionario público en el ejercicio de sus atribuciones, salvo que se trate de la propia detención, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años.

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 quecrea 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 **EMPRESA DE TRANSPORTE Y SERVICIOS MULTIPLES FRIMMCH EXPRESS S.A.C**, en consecuencia, **ORDENAR** a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VILLA MARIA DEL TRIUNFO** entregar a la empresa recurrente la información solicitada conforme a lo indicado en la presente resolución, o de ser el caso brindar a la empresa recurrente una respuesta clara y puntual respecto de las razones por las cuales no contaba con la información al momento de su solicitud o su inexistencia, bajo apercibimiento de que la Secretaría Técnica de esta instancia, conforme a sus competencias, remita copia de los actuados al Ministerio Público

en caso se reporte su incumplimiento, en atención a lo dispuesto por los artículos 368 y 376 del Código Penal.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VILLA MARIA DEL TRIUNFO** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite el cumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución respecto a la información solicitada por **EMPRESA DE TRANSPORTE Y SERVICIOS MULTIPLES FRIMMCH EXPRESS S.A.C.**

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 la **EMPRESA DE TRANSPORTE Y SERVICIOS MULTIPLES FRIMMCH EXPRESS S.A.C** y a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VILLA MARIA DEL TRIUNFO**, 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 CHILET PAZ
Vocal Presidente

VANESSA LUYO CRUZADO
Vocal

ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal

vp: pcp/cmn