



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 003800-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 04072-2023-JUS/TTAIP
Impugnante : **LUIS ALBERTO SAC VERAMENDI**
Entidad : **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ - COMISARÍA PNP HUARAL**
Sumilla : Declara infundado el recurso de apelación

Miraflores, 19 de diciembre de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 04072-2023-JUS/TTAIP de fecha 20 de noviembre de 2023, interpuesto por **LUIS ALBERTO SAC VERAMENDI**¹, contra la CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN Y ENTERADO de fecha 24 de octubre de 2023, mediante la cual la **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ - COMISARÍA PNP HUARAL**² atendió su solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 16 de octubre de 2023.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fechas 16 de octubre de 2023, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, el recurrente solicitó a la entidad se le proporcione la siguiente información:

“(…)

Extractos de los videos captados por las cámaras de vigilancia de la Comisaría de Huaral, sito en el Boulevard del Solar, de ingreso y salida de las instalaciones de dicha dependencia policial de las ciudadanas GISELLA RAMÍREZ VALLADARES DE DESTRE, JULIA INÉS DÍAZ GONZÁLES y VANESSA JOHANNA CALDERÓN VILLAVICENCIO, así como su permanencia durante el interrogatorio que estuvo a cargo del SO3 PNP LEONARD TICONA CAPCHA. Suceso que se dio en la fecha 02 de OCTUBRE DE 2023, dentro del rango de horario de 3:40 P.M. a 6:15 P.M.” (sic)

A través de la CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN Y ENTERADO de fecha 24 de octubre de 2023, la entidad dio respuesta a la solicitud del recurrente indicando:

“(…)

En la fecha, por intermedio del presente documento, se procede hacer de su conocimiento sobre el resultado de su solicitud, mediante el cual solicita

¹ En adelante, el recurrente.

² En adelante, la entidad.

extractos de los videos captados por las cámaras de vigilancia de la Comisaria de Huaral- Acceso a la información pública Ley N° 27806.

Que, de conformidad a lo opinado por la Oficina de Asesoría Jurídica de la REGPOL LIMA, su petición ha sido DESESTIMADO, dado que el recurrente peticiona imágenes, grabaciones de las personas Gisella RAMÍREZ VALLADARES de DESTRE, Julia Inés DÍAZ GONZALES y Vanessa Johanna CALDERÓN VILLAVICENCIO, revisado la normativa acotada en el Art. 17° núm. 5 del TUO de la Ley N° 27808, se advierte que hay un supuesto restrictivo del derecho a la información pública, cuyo propósito de esta excepción es proteger aquel dato personal cuya difusión pueda comprometer o afectar la intimidad personal de su titular, es decir no se trata de cualquier dato personal y para ello resulta necesario conocer que debe entenderse por "datos personales y para ello debemos observar lo dispuesto en el artículo 2), numeral 4 de la Ley N° 29733 Ley de protección de datos personales, según el cual se considera así a "toda la información sobre una persona natural que la identifica o la hace identificable a través de medios que pueden ser razonablemente utilizados: en ese sentido, lo solicitado deviene en DESESTIMADO, dado que el recurrente solicita imágenes que hacen identificable a personas y además se estaría vulnerando su derecho a la intimidad ya que el recurrente menciona que dichas personas estarían participando en un interrogatorio, por lo que se infiere que serían parte de una investigación de un delito y/o falta las cuales no se pueden considerar publica por cuanto sería una invasión de la intimidad personal y familiar, por las consideraciones expuestas y al amparo del artículo 182 numeral 182.2 del TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General.

Por lo antes descrito, resulta IMPROCEDENTE su petición u otras relacionadas al caso en mención, para mayor constancia de su Enterado y fines de su cumplimiento firmo a continuación en señal de conformidad." (subrayado agregado)

El 30 de octubre de 2023, el recurrente presentó ante la entidad el recurso de apelación³ materia de análisis, alegando los siguientes argumentos:

"(...)

Que, mediante CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN Y ENTERADO, de fecha 24 de octubre de 2023, emitida por el Teniente PNP: Wilson Jaime Ruiz Adriánzén, en su calidad de Comisario Encargado en la fecha, resuelve por declarar DESESTIMADO mi solicitud, presentada el 16 de octubre de 2023, de proveerme extractos de los videos captados por las cámaras de vigilancia de la Comisaria de Huaral, ubicada en el Boulevard del Solar, del distrito de Huaral, provincia de Huaral, departamento de Lima, sustentándose en el Art. 17° núm. 5 del TUO de la Ley N° 27806, y artículo 2), numeral 4 de la Ley N° 29733- Ley de protección de datos personales, concluyendo que el recurrente solicita imágenes que hacen identificable a personas y además se estaría vulnerando su derecho a la intimidad ya que el recurrente menciona que dichas personas estarían participando en un interrogatorio, por lo que se infiere que serían parte de una investigación de un delito y/o falta las cuales no se pueden considerar pública por cuanto sería una invasión de la intimidad personal y familiar.

Que, lo argumentado en el párrafo precedente deviene en una mala interpretación de la norma puesto que la LEY N° 29733, Ley de protección de

³ Recurso impugnatorio elevado a esta instancia el 20 de noviembre de 2023, con Oficio N° 841-2023-REGION POLICIAL LIMA/DIVPOL-H-CH-ADM.

datos personales, regula aquellos casos en los que NO SE REQUIERE SOLICITAR AUTORIZACIÓN AL TITULAR DE LOS DATOS PERSONALES PARA SU TRATAMIENTO. 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:

“(…)

- 5. 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”.*

Mediante la Resolución N° 003647-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA⁴ 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 descargos⁵, los cuales a la fecha de emisión de la presente resolución no han sido presentados.

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° 021-2019-JUS⁶, 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 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 finalmente que, el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia, 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,

⁴ Resolución debidamente notificada a través de la mesa de partes virtual de la entidad: <https://mpd.policia.gob.pe/>, generándose la Hoja de Trámite N° 20231898187, conforme la información proporcionada por la Secretaría Técnica de esta instancia, dentro del marco de lo dispuesto por el Principio de Debido Procedimiento contemplado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

⁵ Habiéndose esperado el cierre de la Mesa de Partes Física y Virtual correspondiente al día de hoy.

⁶ En adelante, Ley de Transparencia.

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.

Adicionalmente a ello, el artículo 5 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM⁸, señala que cuando se denegara el acceso a la información requerida por considerar que no tiene carácter público, las entidades de la Administración Pública deberán hacerlo obligatoriamente en base a razones de hecho y a las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia.

2.1 Materia en discusión

De autos se aprecia que la controversia consiste en determinar si la información requerida se encuentra contemplada en la excepción regulada en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

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:

“(…)

5. *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:

“(…)

8. *(...) 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”.*

Sobre el particular cabe mencionar que, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 3035-2012-PHD/TC, que:

“(…)

5. *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:

“(…)

13. (...) *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, 4 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)

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 cuente o no tenga 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.

En el caso de autos, se advierte que el recurrente solicitó a la entidad se le proporcione “(...) *Extractos de los videos captados por las cámaras de vigilancia de la Comisaría de Huaral, sito en el Boulevard del Solar, de ingreso y salida de las instalaciones de dicha dependencia policial de las ciudadanas GISELLA RAMÍREZ VALLADARES DE DESTRE, JULIA INÉS DÍAZ GONZÁLES y VANESSA JOHANNA CALDERÓN VILLAVICENCIO, así como su permanencia durante el interrogatorio que estuvo a cargo del SO3 PNP LEONARD TICONA CAPCHA. Suceso que se dio en la fecha 02 de OCTUBRE DE 2023, dentro del rango de horario de 3:40 P.M. a 6:15 P.M.*”

Ante ello, la entidad mediante la CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN Y ENTERADO de fecha 24 de octubre de 2023 dio respuesta a la solicitud del recurrente denegando lo petitionado indicando que ello está inmerso en la excepción contenida en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, concordante con el numeral 4 del artículo 2 de la Ley N° 29733, a lo que el

recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis alegando una inadecuada interpretación de la norma.

En ese sentido, es preciso señalar que, para efectos de realizar un análisis respecto al dispositivo legal invocado por la entidad para denegar la solicitud del recurrente, se debe precisar el contenido del numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, el cual prescribe lo siguiente:

“(…)

*Artículo 17.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información confidencial
El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente:*

(…)

5. *La información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. La información referida a la salud personal, se considera comprendida dentro de la intimidad personal. En este caso, sólo el juez puede ordenar la publicación sin perjuicio de lo establecido en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Estado. (...).”*

Ahora bien, en atención al requerimiento de información formulado por el recurrente, es pertinente señalar que los incisos b) y c) del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1218⁷, 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 Decreto Legislativo N° 1218 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 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.

⁷ En adelante, Decreto Legislativo N° 1218.

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 2.5º 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 Personales⁸, 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,*

⁸ En adelante, Ley de Datos Personales.

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, es importante mencionar que 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° 1218.

En esa línea, la imagen y/o voz captadas por una cámara de seguridad, instalada al interior de una entidad pública, de personas que no califican como servidores públicos, constituye una afectación al derecho de intimidad de dichos terceros, por lo que estamos frente a 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.

En ese sentido, se advierte de autos que a través de la solicitud materia de análisis el recurrente requiere que se le proporcione extractos de los videos captados por las cámaras de vigilancia de la Comisaría de Huaral, del ingreso y salida de dicha dependencia policial de Gisella Ramírez Valladares de Destre, Julia Inés Díaz Gonzáles y Vanessa Johanna Calderón Villavicencio, así como de la permanencia de estas durante el interrogatorio que estuvo a cargo del SO3 PNP Leonard Ticona Capcha, por lo que se advierte que se está requiriendo imágenes que hacen identificable a las personas antes mencionadas, las cuales no tienen la calidad de servidores públicos, así como atendiendo a la naturaleza de la entidad y de la interacción realizada que ha sido indicada por el solicitante; por lo que se debe señalar que estamos frente a información protegida por el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

En consecuencia, corresponde desestimar el recurso de apelación presentado por el recurrente, conforme a los argumentos expuestos en los párrafos precedentes.

De conformidad con lo dispuesto⁹ 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;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **LUIS ALBERTO SAC VERAMENDI**, contra la CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN Y ENTERADO de fecha 24 de octubre de 2023, mediante la cual la **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ - COMISARÍA PNP HUARAL** atendió su solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 16 de octubre de 2023.

⁹ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 2.- 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 mediante el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 3.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **LUIS ALBERTO SAC VERAMENDI** y a la **POLICIA NACIONAL DEL PERU - COMISARIA PNP HUARAL**, de conformidad con lo previsto en el numeral 18 de la norma antes citada.

Artículo 4.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).

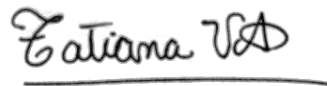


ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal Presidente



LUIS GUILLERMO AGURTO VILLEGAS
Vocal

vp: uzb



TATIANA AZUCENA VALVERDE ALVARADO
Vocal