



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 002700-2024-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA

Expediente : 01720-2024-JUS/TTAIP
Recurrente : **MIGUEL ANGEL SANTIAGO JIMENEZ**
Entidad : **EPS SEMAPACH S.A - CHINCHA**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 28 de junio de 2024

VISTO el Expediente de Apelación N° 01720-2024-JUS/TTAIP de fecha 17 de abril de 2024, interpuesto por **MIGUEL ANGEL SANTIAGO JIMENEZ** contra el INFORME N° 046-2024-EPS SEMAPACH S.A./G.G./G.A.J., notificado el 20 de febrero de 2024, por el cual la **EPS SEMAPACH S.A - CHINCHA** denegó su solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 1 de febrero de 2024.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 1 de febrero de 2024, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, el recurrente solicitó a la entidad se le proporcione la siguiente información:

“copia de los videos de las cámaras de videovigilancia ubicada en la parte superior de la ventanilla 4 y la otra cámara ubicada al costado de mesa de tramite documentario del día 29ENE2024 de las 12.00h. hasta las 16.00 horas” (sic)

Mediante el INFORME N° 046-2024-EPS SEMAPACH S.A./G.G./G.A.J notificado el 20 de febrero de 2024, la entidad atendió el requerimiento, señalando:

“(…)

Por lo que esta Gerencia opina que no es procedente lo solicitado siendo que las imágenes y audios captados por cámaras de video vigilancia, no constituyen información de acceso público por configurar información confidencial (supuesto contemplado en el inciso 6 del artículo 17 del TUO de la LTAIP).

Siendo los sujetos habilitados para el acceso el propio titular del dato personal cuyo acceso está regulado en el numeral 8.31 de la Directiva N° 01-2020-DGTAIPD y antes por el artículo 19 de la LPDP. Es de destacar también que el artículo 4 del Reglamento del Decreto Supremo N° 1218, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2020-IN, hace 'una remisión expresa, en lo que se refiere a la Protección de Datos Personales, a las disposiciones de la Ley N°

29733, su reglamento y normativa, asimismo a la Policía Nacional-Ministerio Público donde su acceso está respaldado por sus propias leyes orgánicas o como consecuencia de ser los receptores de la información que, por deber, están llamados a entregar los titulares del banco de datos personales o responsable del tratamiento de datos personales realizado por sistemas de videovigilancia, conforme a lo previsto en los artículos 14 y 15 del Decreto Legislativo N° 1218, y los sujetos expresamente habilitados por el artículo 18 del TUO de la LTAIP, en el marco de sus competencias y funciones.

A ellos se les extiende el deber de confidencialidad sobre la información captada por sistemas de videovigilancia, máxime, cuando dicha información pueda afectar a otras personas o cuando revelen indicios razonables de la comisión de un delito o falta, pues en este último caso son las autoridades competentes (Policía Nacional y/o Ministerio Público) las destinatarias naturales de la misma, y las que tienen trazado por ley el tratamiento que le darán en su propósito de perseguir el delito y las infracciones al orden público.”.

El 12 de marzo de 2024, el recurrente interpuso el presente recurso de apelación¹, al considerar la respuesta contraria a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Mediante la Resolución N° 001818-2024-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA² 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, 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-JUS³, 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,

¹ Elevada a esta instancia el 17 de abril de 2024 con el OFICIO 000146-2024/G.G.

² Resolución notificada el 21 de junio de 2024.

³ 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.

2.1 Materia en discusión

De autos se aprecia que la controversia radica en determinar si la entidad atendió la solicitud de acceso a la información pública conforme a ley.

2.2 Evaluación

Conforme con lo dispuesto por las normas citadas y en aplicación del Principio de Publicidad, toda información que posean las entidades que conforman la Administración Pública contenida en documentos escritos o en cualquier otro formato es de acceso público, por lo que las restricciones o excepciones injustificadas a su divulgación menoscaban el derecho fundamental de toda persona al acceso a la información pública.

Con relación a dicho principio, 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 (STC N.° 02579-2003-HD/TC), de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas”*.

En ese contexto, el Tribunal Constitucional ha precisado que les 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 ese sentido, de los pronunciamientos efectuados por el Tribunal Constitucional antes citados, se infiere que toda información que posean las entidades de la Administración Pública es de acceso público; y, en caso dicha información corresponda a un supuesto de excepción previsto en los artículos 15 a 17 de la Ley de Transparencia, constituye deber de las entidades acreditar dicha condición, debido a que poseen la carga de la prueba.

En el caso de autos, se advierte que el recurrente solicitó a la entidad se le proporcione la siguiente información: *“copia de los videos de las cámaras de videovigilancia ubicada en la parte superior de la ventanilla 4 y la otra cámara ubicada al costado de mesa de tramite documentario del día 29 ENE2024 de las 12.00h. hasta las 16.00 horas”*.

Siendo que la entidad denegó la información a través del INFORME N° 046-2024-EPS SEMAPACH S.A./G.G./G.A.J notificado el 20 de febrero de 2024, al considerar que *“las imágenes y audios captados por cámaras de video vigilancia, no constituyen información de acceso público por configurar información confidencial (supuesto contemplado en el inciso 6 del artículo 17 del TUO de la LTAIP)”* y que la misma se encuentra protegida por la Ley de Protección de Datos Personales, información que solo puede ser entregada a la autoridad competente en el marco de una investigación por la comisión de un delito.

Ante ello, el recurrente interpuso el presente recurso de apelación y la entidad, pese a estar debidamente notificada, no formuló descargos.

Respecto al argumento referido a la denegatoria de la información por cuanto esta se encuentra protegida por el numeral 6 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, es preciso indicar que conforme a la citada norma constituyen información confidencial aquellas materias cuyo acceso esté expresamente exceptuado por la Constitución o por una Ley aprobada por el Congreso de la República.

Sobre el particular, es pertinente señalar que los incisos b) y c) del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1218⁴, 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:

“(...)”

⁴ En adelante, Decreto Legislativo N° 1218.

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 2.5º 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 Personales⁵, define por “Datos Personales” a toda información sobre

⁵ En adelante, Ley de Datos Personales.

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*”.

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° 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 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 tal sentido, y conforme el procedimiento previsto por el numeral 8 del artículo 14 de la Ley de Datos Personales⁶, resulta posible que la entidad entregue la información solicitada por el 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 funcionarios y/o servidores públicos.

En consecuencia, corresponde estimar el recurso de apelación presentado y ordenar a la entidad que proceda a la entrega al recurrente de la información pública requerida⁷, conforme a los argumentos expuestos en los párrafos precedentes.

Finalmente, en virtud de 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 infractoras a las normas de transparencia y acceso a la información pública.

De conformidad con lo dispuesto⁸ 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;

⁶ 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*”.

⁷ Salvaguardando la información protegida por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia, bajo los parámetros de interpretación restrictiva contemplados en el artículo 18 del mismo cuerpo legal.

⁸ 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.

SE RESUELVE:

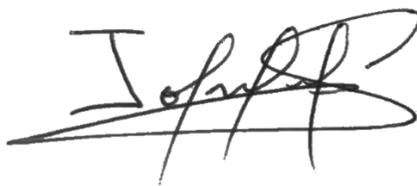
Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **MIGUEL ANGEL SANTIAGO JIMENEZ**; **REVOCANDO** lo dispuesto en el INFORME N° 046-2024-EPS SEMAPACH S.A./G.G./G.A.J., notificado el 20 de febrero de 2024, en consecuencia, **ORDENAR** a la **EPS SEMAPACH S.A - CHINCHA** que entregue al recurrente la información pública requerida, salvaguardando aquella protegida por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **EPS SEMAPACH S.A - CHINCHA** en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1 de 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 mediante 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 **MIGUEL ANGEL SANTIAGO JIMENEZ** y a la **EPS SEMAPACH S.A - CHINCHA**, de conformidad con lo previsto en el numeral 18 de la norma antes citada.

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



JOHAN LEÓN FLORIÁN
Vocal Presidente



VANESSA LUYO CRUZADO
Vocal



VANESA VERA MUENTE
Vocal

vp: fjlf/ysll