



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

## **OPINIÓN CONSULTIVA N° 024-2024-JUS/DGTAIPD**

ASUNTO : Sobre la accesibilidad a los parámetros del Sistema de Control y Monitoreo de Flota de la Sutran para la generación automática de papeletas M20

REFERENCIA : Carta D000012-2023-SUTRAN-SSE (HT.002452102-2023)

FECHA : 27 de noviembre de 2024

### **I. ANTECEDENTES**

1. Mediante el documento de la referencia, el señor Jorge Renzo Torres Castillo, subgerente de Supervisión Electrónica de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (en adelante, Sutran), formuló a la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (en los sucesivos, DGTAIPD), la siguiente consulta:

*“(…) Como se puede observar, la información referente a los parámetros para la generación de una papeleta electrónica por exceder los límites máximos de velocidad, de ser de conocimiento público de las empresas de transporte terrestre y de las empresas de monitoreo vehicular, sería susceptible para manipulación y/o adulteración de la data antes de ser transmitida a SUTRAN.*

*En ese sentido, por los motivos expuestos, solicitamos a su despacho emitir opinión, sobre la viabilidad de clasificar esta información (parámetros de detección de papeletas M20) como reservada y/o confidencial”.* (El subrayado es nuestro)

### **II. MARCO NORMATIVO DE ACTUACIÓN**

2. De conformidad con el artículo 4 inciso 4 del Decreto Legislativo 1353<sup>1</sup> que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta Autoridad tiene la función de absolver las consultas que las entidades o las personas jurídicas o naturales le formulen respecto de la aplicación de normas de transparencia y acceso a la información pública.
3. En esa medida, esta Dirección General, en tanto órgano de línea del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos sobre el que recae la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, Antaip), emite la

<sup>1</sup> 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 gestión de intereses. Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”





*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia  
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

presente Opinión Consultiva, en mérito a la normativa citada, en el ámbito de la interpretación en abstracto de las normas; es decir, como pauta de interpretación general y no como mandato específico de conducta para un caso en concreto.

4. En tal sentido, considerando la consulta formulada por Sutran, esta Dirección General se pronunciará sobre:
  - El objeto del derecho de acceso a la información pública: a propósito de la información obtenida por la entidad en el cumplimiento de sus funciones.
  - La accesibilidad a los parámetros del Sistema de Control y Monitoreo de Flota de la SUTRAN para la generación automática de papeletas M20.

### III. ANÁLISIS

#### **A. Sobre el objeto del derecho de acceso a la información pública: a propósito de la información obtenida por la entidad en el cumplimiento de sus funciones**

5. El artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>2</sup> (en adelante, TUO de la LTAIP), define como información de acceso público aquella 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”*.
6. Aunado a ello, el Tribunal Constitucional ha señalado que: *“Lo realmente trascendental, a efectos de que pueda considerarse como “información pública”, no es su financiación, sino la posesión y el uso que le imponen los órganos públicos en la adopción de decisiones administrativas, salvo, claro está, que la información haya sido declarada por ley como sujeta a reserva”*<sup>3</sup>.
7. Es decir, el objeto<sup>4</sup> del derecho de acceso a la información pública es la información obrante en las entidades; por lo que, en concordancia con el principio de publicidad<sup>5</sup>, ante una solicitud que verse sobre estas -entiéndase, la información que ha sido generada en el desarrollo de las funciones de una entidad o que puedan obtenerlo a través de la interacción con terceros (administrados, otras entidades, etc.)-, las entidades del Estado deberán, en principio, entregar la información requerida.

<sup>2</sup> Aprobado por Decreto Supremo 021-2019-JUS.

<sup>3</sup> Sentencia recaída en el Expediente 2579-2003-HD/TC, fundamento 6.

<sup>4</sup> *“El derecho subjetivo requiere tener un referente objetivo respecto del cual se desarrolle la posibilidad de actuar en la que se traduce”*. ESCOBAR ROZAS, Freddy. El derecho subjetivo. Consideraciones en torno a su esencia y estructura. Ius et Veritas N. 16. Lima, 1998, p. 297.

<sup>5</sup> Artículo 3 del TUO de la LTAIP.

*Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”*

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia  
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

8. No obstante, es menester precisar que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública no es absoluto, puesto que existen supuestos de excepción regulados en los artículos 15 (información secreta), 16 (información reservada) y 17 (información confidencial) del TUO de la LTAIP, que deberán ser tutelados.

**B. Sobre la accesibilidad a los parámetros del Sistema de Control y Monitoreo de Flota de la Sutran para la generación automática de papeletas M20**

9. La Sutran, en el ejercicio de sus atribuciones legales, desarrolla acciones de supervisión, fiscalización y control del cumplimiento de las normas relativas a la materia de su competencia<sup>6</sup>. Así, tenemos que la Subgerencia de Supervisión Electrónica<sup>7</sup>, unidad orgánica de la Sutran se encarga de realizar la vigilancia de las actividades del tránsito, transporte de personas y mercancías, y servicios complementarios.
10. En ese sentido, y a propósito de la imposición de papeletas por exceso al límite máximo de velocidad<sup>8</sup>, se debe tener en cuenta, entre otros elementos, que la prestación del servicio de transporte debe respetar y mantener ciertas condiciones mínimas, siendo una de ellas, en cuanto al vehículo, la obligación del transportista de verificar antes de prestar el servicio que:

“El sistema de control y monitoreo inalámbrico instalado en el vehículo, a que se refiere los numerales 20.1.10 del artículo 20 y 21.3 del artículo 21, debe encontrarse operativo, cumpliendo con las características técnicas y funcionalidades establecidas en las Resoluciones Directorales de la DGTT. La prestación del servicio debe realizarse con vehículos que transmitan de forma permanente a la autoridad competente, la información generada por el sistema de control y monitoreo inalámbrico, sin manipulación, adulteración o modificación alguna”<sup>9</sup>. (El subrayado es nuestro)

11. Adicionalmente, el artículo 327 del Reglamento Nacional de Tránsito (en adelante, RNT) señala que, a través de medios electrónicos, computarizados u otro tipo de mecanismos tecnológicos, es posible detectar las infracciones de tránsito. Así las cosas, por medio del sistema de control y monitoreo inalámbrico es factible la fiscalización de los vehículos con base en la información (coordinada, velocidad,

<sup>6</sup> Artículo 2 de la Ley 29380, Ley de creación de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías, en concordancia con el artículo 5 del Decreto Supremo N° 033-2009-MTC, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías.

<sup>7</sup> Reglamento de Organización y Funciones de la SUTRAN. Disponible en: <https://bit.ly/3UoCm2k>

<sup>8</sup> El artículo 162 del Decreto Supremo N° 016-2009-MTC, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito (en adelante, RNT), establece, respecto de los conductores y el uso de la vía, los límites máximos de velocidad.

<sup>9</sup> Numeral 41.3.5.8 del artículo 41 del Decreto Supremo 017-2009-MTC, que aprueba el Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia  
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

placa, etc.) que este transmite al Centro de Gestión y Monitoreo (en adelante, CGM) de la Sutran<sup>10</sup>.

12. Así, entre la información transmitida al CGM, y con el propósito de identificar las condiciones que devengan en la imposición de una papeleta M20, la Sutran, al desarrollar e implementar el Sistema de Control de Monitoreo de Flota (en adelante, SCMF), ha establecido una serie de parámetros o reglas que se deben cumplir para generar de forma automática las mencionadas papeletas<sup>11</sup>.
13. Ahora bien, tales parámetros o reglas<sup>12</sup>, a juicio de esta Autoridad no podrían ser clasificados como:
  - Información secreta, pues no está relacionado con la defensa nacional, información clasificada en el ámbito militar o el ámbito de inteligencia, acorde al bien jurídico tutelado por el artículo 15 del TUO de la LTAIP.
  - Información reservada, pues no está relacionado con la seguridad nacional en el ámbito interno o externo y cuya revelación suponga un riesgo, acorde al bien jurídico tutelado por el artículo 16 del TUO de la LTAIP.
  - Información confidencial, específicamente, en los supuestos regulados<sup>13</sup> en los numerales del 1 al 5 del artículo 17 del TUO de la LTAIP, pues no se encuentra como objeto de protección reguladas por estas excepciones.
14. Si bien el numeral 6 del artículo 17 del TUO de la LTAIP, habilita la posibilidad de que existan otros supuestos de excepción al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en tanto se creen a través de la Constitución Política o una norma con rango de ley, incluso por Decreto Legislativo<sup>14</sup>, no se ha hallado alguna regulación que excluya del acceso público a los parámetros o reglas del SCMF, de modo que, con base en el principio de publicidad<sup>15</sup> y lo desarrollado en el anterior acápite, tal información tendría carácter público.

<sup>10</sup> Para mayor detalle sobre la secuencia que sigue la trasmisión de datos revisar: <https://bit.ly/48p9dd4> (min 9:19 – 14:40)

<sup>11</sup> Sexto párrafo de la Carta D000012-2023-SUTRAN-SSE (documento de la referencia).

<sup>12</sup> Entendemos como tal, a los criterios o fórmulas que sirven para registrar y calcular la velocidad del vehículo, su aceleración y cuando este supone la emisión automática de una papeleta; también se incluye las condiciones que se usaron para el diseño del algoritmo del SCMF y demás aspectos que la SUTRAN ha tomado en cuenta para su implementación.

<sup>13</sup> “En cuanto a la información confidencial, esta tiene una connotación referente al manejo de la información de decisiones de gobierno, investigaciones vinculadas a la potestad sancionadora de la Administración Pública o defensa en un procedimiento administrativo, secreto profesional y los derechos regulados en el inciso 5 del artículo 2, y los demás regulados por la legislación pertinente”. Sentencia recaída en el Expediente N° 01805-2007-PHD/TC, fundamento jurídico 15. Disponible en: <https://bit.ly/4fk8snJ>

<sup>14</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 00005-2013-PI/TC, fundamento jurídico 19.

<sup>15</sup> Artículo 3 del TUO de la LTAIP.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia  
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

15. Dicho carácter se refuerza si tenemos en cuenta que, conforme al artículo 9 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre: *“Es responsabilidad prioritaria del Estado garantizar la vigencia de reglas claras, eficaces, transparentes y estables en la actividad del transporte. Por tal motivo procura la existencia de una fiscalización eficiente, autónoma, tecnificada y protectora de los intereses de los usuarios”*.
16. En esa medida, la opacidad en el acceso a los parámetros o reglas no impide que ciertas personas busquen eludir las consecuencias administrativas o penales de sus actos. Por el contrario, la publicidad de estos fomenta una cultura de cumplimiento normativo, permitiendo a los administrados ajustar su conducta a la legalidad y, en paralelo, ejercer una defensa efectiva en caso de ser necesario. Máxime si los criterios que un funcionario público o los parámetros y reglas de un algoritmo, programa o aplicación (que reemplacen parcial o completamente los procedimientos o actuaciones de la Administración Pública), afectan a los administrados.
17. De lo expuesto, si bien se ha concluido el carácter público de los parámetros o reglas del SCMF (al no estar tutelado por el régimen de excepciones), las entidades podrán restringir su acceso por existir un apremiante interés o bien jurídico que lo justifique<sup>16</sup>, para ello, deberá tenerse en cuenta que<sup>17</sup>:
- El mecanismo idóneo para excluir del acceso público aquella información que, sin estar incluida en las excepciones, a juicio de las entidades debe protegerse es impulsar la aprobación de una norma con rango de ley que establezca dicho carácter; o,
  - De advertir que la información solicitada es tutelada con base en un bien jurídico relevante del máximo orden jurídico, las entidades deberán de forma sustentada e integrando a su análisis el principio de proporcionalidad (compuesto por los principios de: idoneidad, necesidad y proporcionalidades en sentido estricto), denegar el acceso. Tal análisis estará sujeta a revisión por la autoridad resolutoria competente, como el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el ámbito administrativo cuando se presente un recurso de apelación o ante el

<sup>16</sup> A modo ilustrativo, «La doctrina apunta que “el principio de eficacia de la actuación administrativa puede constituir, en ocasiones, un límite legítimo al alcance del principio de transparencia, pues es cierto que la eficacia de la administración precisa ciertos umbrales de confidencialidad (temporal)”. FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *Algunas proposiciones para una Ley de Acceso a la Información*. En: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Año XXV. Número 105. México: UNAM, 2002, p. 887.», como se citó en el Informe Jurídico N° 025-2022-JUS/DGTAIPD. Disponible en: <https://bit.ly/3wWeQRL>; Opinión Consultiva 31-2018-JUS/DGTAIPD. Si la relación de «Activos de Información» que se encuentra en posesión o control de la Gerencia de Informática y Tecnología Electoral de la Oficina Nacional de Procesos Electorales puede ser información clasificada como excepción al acceso a la información pública. Disponible en: <https://bit.ly/40mqKki>

<sup>17</sup> Opinión Consultiva 025-2022-JUS/DGTAIPD. Acceso a la información obtenida por la SUTRAN vía transmisión desde los sistemas de control y monitoreo inalámbrico de los vehículos de transporte de personas y mercancías, en el marco de sus funciones de supervisión. Disponible en: <https://bit.ly/40o496V>  
Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
 “Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

órgano jurisdiccional ante la interposición de una demanda de habeas data cuando el solicitante considere afectado su derecho de acceso a la información pública.

**IV. CONCLUSIONES**

1. El derecho de acceso a la información pública tiene como objeto, de conformidad al artículo 10 del TUO de la LTAIP, la *información que obra en las entidades*, sea que haya sido creada, obtenida o esté bajo su control. Además, conforme al principio de publicidad, se presume su carácter público, restringiendo únicamente la información tutelada por los supuestos de excepción.
2. La prestación del servicio de transporte debe respetar y mantener condiciones mínimas, siendo una de ellas, la obligación del transportista de verificar antes de prestar el servicio que, el sistema de control y monitoreo inalámbrico instalado en el vehículo se encuentre operativo, cumpliendo con las características técnicas y funcionalidades establecidas por las normas emitidas por la Sutran. Esto es que, los vehículos transmitan de forma permanente a la autoridad competente, la información generada por el sistema de control y monitoreo inalámbrico, sin manipulación, adulteración o modificación alguna.
3. Los parámetros o reglas para generar de forma automática las papeletas no constituyen información secreta, reservada o confidencial. No existe, de momento, una previsión legal de exclusión sobre ellos. No obstante, a juicio de la entidad podrá restringir su acceso siempre que acredite con suficiencia la existencia de un apremiante interés o bien jurídico del máximo orden que lo justifique, para ello, estese a lo dispuesto por los numeral 6 y 7 de las conclusiones de la Opinión Consultiva 025-2022-JUS/DGTAIPD.

Aprobado por:	Aprobado por:
<hr/> <b>Eduardo Luna Cervantes</b> Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	<hr/> <b>Marcia Aguila Salazar</b> Directora (e) de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

