



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

PRIMERA SALA

Resolución N° 010309252020

Expediente : 01006-2020-JUS/TTAIP
Impugnante : **MIGUEL ÁNGEL SOTO GÓMEZ**
Entidad : **HOSPITAL DE EMERGENCIAS "JOSÉ CASIMIRO ULLOA"**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 24 de noviembre de 2020

VISTO el Expediente de Apelación N° 01006-2020-JUS/TTAIP de fecha 28 de setiembre de 2020, interpuesto por **MIGUEL ANGEL SOTO GÓMEZ** contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de su solicitud de acceso a la información pública presentada ante el **HOSPITAL DE EMERGENCIAS "JOSÉ CASIMIRO ULLOA"** de fecha 31 de agosto de 2020.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 31 de agosto de 2020 el recurrente solicitó a la entidad "1. copia certificada del documento mediante el cual la jefa de OCI le solicito a la jefa de comunicaciones le entregue las imágenes obtenidas con las cámaras de videovigilancia del referido hospital, una, la instalada al lado de la puerta del servicio de ecografía, que es la que domina el área donde se encuentra el módulo en el que descansa el parte de asistencia para que se registre con firma la hora de ingreso, la otra, instalada justo al lado de la caja frente a la emergencia pediátrica, que domina el área en la que se ubica el módulo donde reposa el parte de asistencia para que se registre con firma la hora de salida, las mismas que permitirán probar que la denuncia interpuesta virtualmente ante usted, a través de su correo electrónico gguineche@hejcu.gob.pe, por el Dr. Raúl Villaseca Carrasco, su fecha 6 de agosto de 2020, a propósito de los hechos ocurridos el 22 de julio de 2020 en las instalaciones de dicho hospital, los mismos que constituirían delito cuenta en todos sus extremos con sumo sustento. 2. Copia de las imágenes obtenidas con las cámaras de videovigilancia líneas arriba señaladas que a pedido suyo le entregó la señora Flor de María Victoria Martínez Padilla, jefa de la oficina de comunicaciones del Hospital de Emergencia José Casimiro Ulloa con los que se esclarecerán los hechos denunciados por el Dr. Raúl Villaseca Carrasco ante usted vía email el 6 de agosto de 2020".

Con fecha 28 de setiembre de 2020 el recurrente interpuso ante esta instancia el recurso de apelación materia de análisis, al considerar denegada su solicitud en aplicación del silencio administrativo negativo.

Mediante Oficio N° 1211-2020-DG/HEJCU ingresado a esta instancia con Registro N° 072412 de fecha 23 de noviembre de 2020, la entidad formuló su descargo¹, indicando que *“la solicitud de acceso de acceso a la información pública, de fecha 31 de agosto de 2020, suscrito por el señor Miguel Ángel Soto Gómez fue presentado ante el Órgano de Control Institucional de este hospital (conforme se aprecia del sello de recepción); cabe señalar, que el citado órgano depende funcional y administrativamente de la Contraloría General de la República, por lo que la responsabilidad de atender o remitir cualquier pedido de información es de la Contraloría General de la República”*, asimismo, adjunta el Informe N° 015-2020-FRAI-HEJCU que señala el mismo fundamento.

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-JUS², 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 es de acceso público, y, en consecuencia, debe ser entregada al recurrente.

¹ Mediante la Resolución N° 010107862020 notificada a la entidad el 18 de noviembre de 2020 se admitió a trámite el recurso de apelación presentado por el recurrente, requiriéndose a la entidad la formulación de sus descargos.

² En adelante, Ley de Transparencia.

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”*.

Sobre este punto, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento 27 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00005-2013-PI/TC ha señalado que *“la información pública debe hacerse pública no sólo cuando una persona lo solicite sino que la Administración Pública tiene el deber de hacer pública, transparente, oportuna y confiable dicha información, así no lo sea solicitada, salvo el caso de las excepciones permitidas constitucionalmente y especificadas estrictamente en la ley de desarrollo constitucional de este derecho fundamental”*. (subrayado agregado)

De allí que el derecho al acceso a la información pública es un derecho fundamental reconocido expresamente por la Constitución y desarrollado a nivel legal, que faculta a cualquier persona a solicitar y acceder a la información en poder de la Administración pública, salvo que su ley de desarrollo constitucional, la Ley de Transparencia indique lo contrario.

Asimismo, en los Fundamentos 10 y 11 de la sentencia recaída en el Expediente N° 1797-2002-HD/TC, el Tribunal Constitucional señaló que dicho derecho tiene una doble dimensión:



“10. [...] Por un lado, se trata de un derecho individual, en el sentido de que garantiza que nadie sea arbitrariamente impedido de acceder a la información que guarden, mantengan o elaboren las diversas instancias y organismos que pertenezcan al Estado, sin más limitaciones que aquellas que se han previsto como constitucionalmente legítimas. A través de este derecho se posibilita que los individuos, aisladamente considerados, puedan trazar, de manera libre, su proyecto de vida, pero también el pleno ejercicio y disfrute de otros derechos fundamentales. Desde esta perspectiva, en su dimensión individual, el derecho de acceso a la información se presenta como un presupuesto o medio para el ejercicio de otras libertades fundamentales, como puede ser la libertad de investigación, de opinión o de expresión, por mencionar alguna. (subrayado agregado)



11. En segundo lugar, el derecho de acceso a la información tiene una dimensión colectiva, ya que garantiza el derecho de todas las personas de recibir la información necesaria y oportuna, a fin de que pueda formarse una opinión pública, libre e informada, presupuesto de una sociedad auténticamente democrática.

Desde este punto de vista, la información sobre la manera como se maneja la res pública termina convirtiéndose en un auténtico bien público o colectivo, que ha de estar al alcance de cualquier individuo, no sólo con el fin de posibilitar la plena eficacia de los principios de publicidad y transparencia de la Administración pública, en los que se funda el régimen republicano, sino también como un medio de control institucional sobre los representantes de la sociedad; y también, desde luego, para instar el control sobre aquellos particulares que se encuentran en la capacidad de poder inducir o determinar las conductas de otros particulares o, lo que es más grave en una sociedad como la que nos toca vivir, su misma subordinación". (subrayado agregado)

Conforme se aprecia de autos, la entidad en sus descargos indica que la solicitud de acceso de acceso a la información pública fue presentada ante el Órgano de Control Institucional de la entidad, siendo que el citado órgano depende funcional y administrativamente de la Contraloría General de la República, por lo que la responsabilidad de atender o remitir cualquier pedido de información es de la citada entidad.

Al respecto, cabe señalar que si bien en el sello de recepción de la solicitud de acceso a la información del recurrente dice Órgano de Control Institucional, también se consigna Hospital de Emergencias "José Casimiro Ulloa"

Asimismo, se advierte en el Organigrama Estructural³ del Hospital de Emergencias "José Casimiro Ulloa" que el Órgano de Control Institucional se encuentra ubicado dentro de la estructura orgánica del citado Hospital.

Siendo ello así, tenemos que el Hospital de Emergencias "José Casimiro Ulloa" dentro de su estructura orgánica tiene como una área u oficina al órgano de Control Institucional, es decir tiene dominio estructural sobre los entes que conforman su diseño orgánico.

Por lo tanto, la notificación de la resolución de admisión se dirigió a la entidad quien debió encausar o derivar el documento de manera interna hacia el Órgano de Control Institucional para la emisión de los descargos respectivos, por encontrarse dentro de su dimensión estructural – orgánico.

Respecto a la copia de documento requerido por el recurrente, este es una comunicación interna realizada entre dos oficinas orgánicas de la entidad, es decir con fines propios de la gestión institucional por lo cual tiene naturaleza pública, en tanto, la entidad demuestre lo contrario.

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° 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).

³ <https://www.hejcu.gob.pe/PortalTransparencia/Archivos/Contenido/0105/11092012110417.pdf>

⁴ En adelante, Decreto Legislativo N° 1218.

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”.*

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 2.5º 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 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° 1128.

En esa línea, la imagen y/o voz captadas por una cámara de seguridad instalada en la zona de acceso a 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 del ingreso y salida de un centro hospitalario en el que se atiende la salud y dolencias de pacientes, aspectos relacionados con la salud personal que 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 es el registro visual del ingreso y salida al centro de labores de los trabajadores de la entidad, así como información confidencial protegida por el derecho a la intimidad de las personas que no tienen la condición de servidores del referido centro hospitalario, 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:

⁵ En adelante, Ley de Datos Personales.

“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 petitionado, 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 Personales⁶, resulta perfectamente 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 servidores de la entidad, como ocurre con los pacientes, los usuarios del servicio de salud, acompañantes, visitantes, proveedores, entre otras, que hayan sido captadas por las cámaras de videovigilancia instaladas en el Hospital de Emergencia “José Casimiro Ulloa”.

Por lo anteriormente expuesto, se debe estimar el recurso de apelación, por lo cual la entidad debe entregar la información requerida protegiendo la información exceptuada por la Ley de Transparencia, caso contrario informe de manera clara precisa y veraz su inexistencia, de ser el caso.

Finalmente, de acuerdo con 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.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 y 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 FUNDADO el recurso de apelación recaído en el Expediente N° 01006-2020-JUS/TTAIP de fecha 28 de setiembre de 2020, interpuesto por **MIGUEL ANGEL SOTO GÓMEZ**, en consecuencia, **ORDENAR** al **HOSPITAL DE EMERGENCIAS “JOSÉ CASIMIRO ULLOA”** que entregue la información protegiendo la información exceptuada por la Ley de Transparencia, conforme a los considerandos de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR al **HOSPITAL DE EMERGENCIAS “JOSÉ CASIMIRO ULLOA”** el encausamiento de la solicitud de acceso a la información pública de **MIGUEL ANGEL SOTO GÓMEZ** en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, conforme a los antes dispuesto.

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 por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

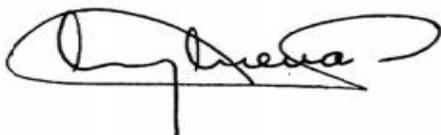
⁶ Dicha norma señala que no se requiere el consentimiento del titular de datos personales, para los efectos de su tratamiento, “Cuando se hubiera aplicado un procedimiento de anonimización o disociación”.

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 SOTO GÓMEZ** y al **HOSPITAL DE EMERGENCIAS “JOSÉ CASIMIRO ULLOA** de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la norma señalada en el artículo precedente.

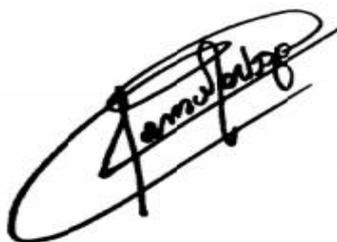
Artículo 5.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).



PEDRO CHILET PAZ
Vocal Presidente



MARÍA ROSA MENA MENA
Vocal



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal

vp: pcp/jeslr