



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”

OPINIÓN CONSULTIVA N° 001-2024-DGTAIPD

ASUNTO : Consulta sobre si la expedición del Certificado de Movimiento Migratorio a terceros contraviene la normativa de protección de datos personales

REFERENCIA : a) Hoja de Trámite N°374695-2023MSC
b) Oficio N° 001060-2023-OAJ-MIGRACIONES

FECHA : 15 de febrero de 2024

I. ANTECEDENTES

1. Mediante el documento de la referencia, la jefa de la Oficina de Asesoría Jurídica de la Superintendencia Nacional de Migraciones (en adelante, “Migraciones”) consulta sobre si la expedición del Certificado de Movimiento Migratorio a terceros contraviene la normativa de protección de datos personales.
2. En específico, se consulta lo siguiente:

“(…)

De conformidad con el artículo 135-A del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350 - Decreto Legislativo de Migraciones, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2017-IN, el Certificado de Movimiento Migratorio es el servicio prestado en exclusividad por el cual la autoridad migratoria emite el documento que contiene información respecto a los ingresos y salidas del territorio nacional, de peruanos y extranjeros, registrados en la base de datos de MIGRACIONES, el cual puede ser solicitado por cualquier persona mayor de edad y que posea documento de identidad.

En ese aspecto, cabe señalar que de acuerdo a la citada norma no se requiere para la obtención de dicho certificado ser titular del documento del que se requiere la información; este puede ser solicitado por cualquier tercero mayor de edad, así el Texto Único de Procedimientos Administrativos de MIGRACIONES aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2021-IN establece en el servicio denominado “Certificado de movimiento migratorio ” con Código: SE350020EF(...)

No obstante, el Certificado de Movimiento Migratorio aludido en el artículo 135-A del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350 - Decreto Legislativo de Migraciones, no corresponde a ninguno de los supuestos detallados en el artículo 17 del citado Reglamento, por tanto consultamos a su despacho si la emisión a terceros del Certificado de Movimiento Migratorio con los datos personales del titular del documento, consistentes en su nombre, nacionalidad, documento de identidad, fecha de nacimiento, tipo de movimiento, fecha de movimiento, procedencia/destino, tipo de documento y número de documento, contravendría o no las disposiciones de la Ley N° 29733 - Ley de Protección de Datos Personales y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 003-2013-JUS.”

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 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 e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”





“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”

II. MARCO NORMATIVO DE ACTUACIÓN

- De conformidad con el inciso 4 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1353¹ que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, ANTAIP), esta entidad 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.
- El artículo 32 de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales (en adelante, la “LPDP”), crea la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales (en adelante, la “ANPD”), que se rige por dicha ley, su reglamento y las normas pertinentes del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2017-JUS (en adelante, “ROF del MINJUS”).
- Entre las funciones de la ANPD, previstas en el artículo 33 de la LPDP, se encuentra la de absolver consultas sobre protección de datos personales y emitir opinión técnica respecto de los proyectos de normas que se refieran total o parcialmente a los datos personales, la cual es vinculante².
- Por su parte, el ROF del MINJUS, establece en su artículo 70 que la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (en adelante, la “DGTAIPD”) es el órgano de línea encargado de ejercer la ANPD y la ANTAIP, por lo que tiene entre sus funciones absolver consultas que se refieran a los ámbitos de su competencia.³

¹ 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, publicado el 7 de enero de 2017

² Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales

“Artículo 33. Funciones de la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales

La Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales ejerce las funciones administrativas, orientadoras, normativas, resolutivas, fiscalizadoras y sancionadoras siguientes:

(...)

10. Absolver consultas sobre protección de datos personales y el sentido de las normas vigentes en la materia, particularmente sobre las que ella hubiera emitido.

11. Emitir opinión técnica respecto de los proyectos de normas que se refieran total o parcialmente a los datos personales, la que es vinculante.

(...)”

³ Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

“Artículo 71.- Funciones de la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

Son funciones de la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales las siguientes:

(...)

d) Emitir opinión técnica respecto de los proyectos de normas que se refieran total o parcialmente a los ámbitos de su competencia. En materia de protección de datos personales la opinión técnica es vinculante.

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 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 e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”





“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”

6. En este sentido, esta Dirección General, en su calidad de órgano de línea del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos sobre el que recae la ANPD y la ANTAIP, emite la presente Opinión Consultiva en el ámbito de la interpretación abstracta de las normas y no como mandato específico de conducta para un caso en concreto.

III. ANÁLISIS

A. Sobre el Registro de Información Migratoria (RIM)

7. El Decreto Legislativo N°1130, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones, establece como una de sus funciones descritas en el artículo 6, literal i), “registrar el movimiento migratorio de las personas, manteniendo un sistema de información estadística”.
8. Asimismo, sobre los movimientos migratorios, la Novena Disposición Complementaria Final de este decreto legislativo únicamente dispone que “Los movimientos migratorios activos corresponderán a los efectuados en los últimos 10 años, por lo que los Certificados de Movimientos Migratorios que se expidan comprenderán dicho periodo. Los registros migratorios anteriores formarán parte de la data histórica.”
9. Por su lado, el Decreto Legislativo N° 1350, crea el Registro de Información Migratoria, registro administrativo a cargo de Migraciones que contiene información migratoria de peruanos y extranjeros, con la finalidad de fortalecer la gestión migratoria en el país, que dispone lo siguiente:

“Artículo 24°.- Registro de Información Migratoria

24.1 El Registro de Información Migratoria es un registro administrativo centralizado a cargo de MIGRACIONES, que contiene información migratoria de peruanos y extranjeros, con la finalidad de fortalecer la gestión migratoria en el país.

24.2 La información del RIM facilita las actividades de gestión migratoria y permite tomar decisiones estratégicas para promover una movilidad humana segura, ordenada y regular.

24.3 Este Registro contiene:

- a. Información respecto de los ingresos y salidas del territorio nacional de peruanos y extranjeros.
- b. Otorgamientos, cancelación y denegatorias de calidades migratorias y permisos por parte de MIGRACIONES.
- c. Otorgamientos, cancelaciones y denegatorias de visas, calidades migratorias y los estatutos de asilo o refugio por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores.

e) 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 información pública; así como sobre protección de datos personales.

(...)”

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 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 e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”





“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”

- d. Restricciones e impedimentos de tránsito internacional.
 - e. Alertas migratorias e información respecto a las deportaciones y/o extradiciones de nacionales y extranjeros.
 - f. Sanciones impuestas conforme al presente Decreto Legislativo.
 - g. Emisión o cancelación de documentos de viaje y documentos de identidad emitidos por las autoridades migratorias peruanas.
 - h. Registro de extranjeros con indicación de sus documentos de identidad, su situación migratoria, entre otra información relevante.
 - i. Datos de extranjeros condenados por la comisión de delitos o faltas, así como de los ingresos que registren en establecimientos penitenciarios.
 - j. Registro de nacionalizaciones.
 - k. Información biométrica de extranjeros.
- (...)

“Artículo 25º.- Consolidación de Información Migratoria

- 25.1. La información emitida por otras entidades debe enviarse para su registro por MIGRACIONES, haciendo uso de servicios y procedimientos de transmisión con uso de tecnologías, procurando los medios seguros y atendiendo a las regulaciones que haga la autoridad administrativa competente.
- 25.2. El Ministerio de Relaciones Exteriores suministra y accede a la información y documentación correspondiente a fin de contribuir a la actualización del RIM, en el marco de sus competencias.
- 25.3. La Policía Nacional del Perú, en el marco de su competencia, tendrá acceso al RIM, conforme se establezca en el Reglamento del presente Decreto Legislativo.”

(Subrayado es nuestro)

- 10. La información contenida en el RIM resulta de utilidad para prevenir y detectar la circulación internacional de personas que pueda poner en riesgo o atentar contra la seguridad nacional, seguridad ciudadana, orden público y orden interno. Es por ello que el Decreto Legislativo 1350 establece que la información contenida en el RIM puede ser procesada y analizada con los citados fines:

“Artículo 73.- Seguridad nacional

- 73.1 MIGRACIONES realiza actividades de fiscalización y control para verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente norma. Para tal efecto, cuenta con el apoyo de la Policía Nacional del Perú.
 - 73.2 La Policía Nacional del Perú realiza operativos que permitan determinar la situación migratoria de las personas extranjeras en el territorio nacional y la comisión de infracciones en materia migratoria. Los operativos pueden realizarse con apoyo de MIGRACIONES.
 - 73.3 La información del RIM, dentro de los alcances de la normativa vigente, es materia de procesamiento y análisis para detectar y prevenir la circulación internacional de personas que ponga en riesgo o atente contra la seguridad nacional, seguridad ciudadana, orden público y orden interno, así como coadyuvar en la implementación de acciones contra el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, los delitos relacionados con el crimen organizado transnacional, el terrorismo y otras actividades relacionadas.
- (...)

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 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 e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”





“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

(...)

SETIMA.- Seguridad nacional

MIGRACIONES puede realizar actividades de fiscalización y control para verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente norma. Para tal efecto, cuenta con el apoyo de la Policía Nacional del Perú.

La información contenida en el RIM, dentro de los alcances de la normativa vigente, puede ser objeto de procesamiento y análisis para detectar y prevenir la circulación internacional de personas que puedan atentar contra la seguridad nacional o el orden público y para coadyuvar en la implementación de acciones contra el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, los delitos relacionados con el crimen organizado transnacional, el terrorismo y otras actividades relacionadas. (...).

(Subrayado es nuestro)

B. Sobre la naturaleza pública o no de la información del RIM

11. La legitimidad del tratamiento de datos personales que se hace en el RIM por las autoridades migratorias, vista la normativa citada precedentemente que configura sus finalidades, está plenamente comprobada. En este acápite que inicia corresponde abordar la cuestión sobre la naturaleza pública (o no) de la información que el RIM contiene, particularmente de la información de ingresos y salidas del país de personas perfectamente identificables. Ello será trascendental a efectos de validar o no, en términos de la LPDP, tratamientos como los que se realizan para la emisión, a solicitud de cualquiera que pague la tasa correspondiente, del certificado de movimiento migratorio.
12. De plano, lo primero que hay que definir es si el RIM puede ser considerado una fuente pública de acceso a la información que contiene. Ello no es baladí, porque si así fuese, toda información personal que allí se registrara sería, en principio, pública. Lo único que restaría saber, en ese caso (es decir, si fuese pública), es si ese acceso estaría o no amparado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) para efectos de reproducirla y entregarla a quien asumiera el costo de reproducción. Aunque, sobre esto último, la ANTAIP ya tiene una posición clara.⁴

⁴ En realidad, no es un asunto controvertido. Ya la Antaip ha opinado en el sentido de que los procedimientos especiales para la obtención de copias de documentos que la Ley haya previsto como parte de las funciones de las entidades y que se encuentren contenidos en su Texto Único de Procedimientos Administrativos (no se trata de información común, administrativa u ordinaria como los documentos de gestión institucional o resoluciones emitidas), no se encuentran en el ámbito de la LTAIP (Opinión Consultiva N° 023-2023-JUS/DGTAIPD, párrafos 5 y siguientes. En: <https://acortar.link/P2TmSF>). Este es el caso de Migraciones y la expedición de este certificado de movimiento migratorio.

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 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 e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”





“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”

13. ¿Cuáles son las fuentes de acceso público? En los términos del Reglamento de la LPDP, artículo 17, fuentes de acceso al público son las siguientes:

(...). 1. Los medios de comunicación electrónica, óptica y de otra tecnología, siempre que el lugar en el que se encuentren los datos personales esté concebido para facilitar información al público y esté abierto a la consulta general.

2. Las guías telefónicas, independientemente del soporte en el que estén a disposición y en los términos de su regulación específica.

3. Los diarios y revistas independientemente del soporte en el que estén a disposición y en los términos de su regulación específica.

4. Los medios de comunicación social.

5. Las listas de personas pertenecientes a grupos profesionales que contengan únicamente los datos de nombre, título, profesión, actividad, grado académico, dirección postal, número telefónico, número de fax, dirección de correo electrónico y aquellos que establezcan su pertenencia al grupo.

En el caso de colegios profesionales, podrán indicarse además los siguientes datos de sus miembros: número de colegiatura, fecha de incorporación y situación gremial en relación al ejercicio profesional.

6. Los repertorios de jurisprudencia, debidamente anonimizados.

*7. Los Registros Públicos administrados por la Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP, **así como todo otro registro o banco de datos calificado como público conforme a ley.***

8. Las entidades de la Administración Pública, en relación a la información que deba ser entregada en aplicación de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Lo dispuesto en el numeral precedente no quiere decir que todo dato personal contenido en información administrada por las entidades sujetas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública sea considerado información pública accesible. La evaluación del acceso a datos personales en posesión de entidades de administración pública se hará atendiendo a las circunstancias de cada caso concreto.

El tratamiento de los datos personales obtenidos a través de fuentes de acceso público deberá respetar los principios establecidos en la Ley y en el presente reglamento.”

(Subrayado es nuestro)

14. Entonces, visto el numeral 7 del artículo 17 de la LPDP precitado, es claro que para resolver esta primera interrogante –si el RIM es una fuente de acceso público– debemos analizar si hay en el caso del RIM una norma legal que le confiera la condición de pública.

15. Del análisis efectuado en el Decreto Legislativo N° 1350, Ley de Migraciones y que crea el RIM, la respuesta es no. No hay ninguna disposición que expresamente le confiera la condición de público al referido registro. Distinto es lo que ocurre con el Reglamento de dicho decreto.

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 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 e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”





“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”

16. En efecto, el artículo 14 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2017-IN, señala que la información del RIM es de carácter pública:

“Artículo 14.- Confidencialidad de la información del RIM

14.1. **La información contenida en el RIM tiene carácter público** de conformidad con la normativa vigente.

14.2. MIGRACIONES está autorizada a entregar información contenida en el RIM o permitir la consulta en línea en los siguientes casos:

a) A la Policía Nacional del Perú, órganos de inteligencia nacional, Ministerio Público, INPE y Poder Judicial que requieran información en el marco de sus competencias.

b) A entidades públicas que estén llevando a cabo investigaciones de acuerdo a sus competencias.

c) A entidades públicas que para el desempeño de sus funciones, requieran verificar la calidad migratoria, tiempo de permanencia autorizado, entre otra información migratoria de la persona extranjera registrada. Para tal fin, las entidades públicas deben firmar convenios o contratos con MIGRACIONES donde se detalle las responsabilidades para la protección de los datos, los medios de transmisión y el tipo de información migratoria.

d) A las entidades privadas, respecto a la información que no se encuentre prohibida de acceso, de acuerdo a los requisitos previstos en el TUPA.

e) Al titular de la información.

f) **A terceros que cuenten con la debida autorización del titular de la información.**

g) Para fines de investigación académica sobre migraciones internacionales; MIGRACIONES puede proveer información estadística que no incluya datos personales.

14.3. El requerimiento de información migratoria acerca de personas asiladas o refugiadas, será proporcionada previa evaluación de Relaciones Exteriores.”

(Subrayado es nuestro)

17. Es de notarse que en el referido artículo 14 se advierte una incongruencia al establecer que la información del RIM tiene carácter público, inciso 14.1, y, al mismo tiempo, que terceros puedan acceder a la información de dicho registro siempre que cuenten con la autorización del titular de la información en el inciso 14.3.
18. Al margen de ello, es claro que el carácter público de dicho registro –si lo tiene pese a la incongruencia anotada– no lo otorga una norma de rango legal, sino una norma reglamentaria; esa sola cuestión ya descarta para la normativa de Protección de Datos Personales la consideración de “fuente de acceso al público”, al menos, según los términos del numeral 7 del artículo 17 del Reglamento de la LPDP.
19. Es importante precisar que el artículo 24, inciso 24.6, del Decreto Legislativo N° 1350 señala que el acceso a la información del RIM es otorgado por Migraciones teniendo en cuenta las disposiciones de protección de datos personales y de 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 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 e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”

“Artículo 24º.- Registro de Información Migratoria

(...)

24.6 MIGRACIONES otorga la información del RIM, conforme a las disposiciones de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, la Ley N° 27806, la Ley de Transparencia y acceso a la información pública y las que resulten aplicables.”

20. Si esto es así, lo primero que hay que concluir es que el RIM, al no tener carácter de fuente de acceso pública⁵, no puede reflejar en él un tratamiento de datos personales (para fines de acceso por parte de terceros distintos a las autoridades competentes y al titular de los datos personales) que no se sustente en el consentimiento del titular de dichos datos.
21. Y esto porque la exigencia de una norma con rango de ley es garantía para los derechos fundamentales, como es el caso del derecho a la protección de datos personales reconocido en el inciso 6, artículo 2 de la Constitución Política. Como ya lo manifestó en reiteradas oportunidades el Tribunal Constitucional⁶:

“12. El principio de legalidad garantiza que tanto el contenido como los límites a los derechos fundamentales se prevean **siempre mediante una ley en sentido formal o, en su defecto, por medio de una norma que satisfaga la reserva de acto legislativo**, garantizando de este modo los principios de generalidad e igualdad de trato para todos los habitantes de la República.

13. Conforme a ello, cualquier regulación que importe una restricción en los derechos fundamentales **debe ser llevada a cabo a través de una norma general y no de fuentes de igual jerarquía que no cumplan los requisitos de aquella, o de normas de inferior jerarquía.**”

(Subrayado es nuestro)

22. Siendo así, una norma de jerarquía infralegal, como lo es un reglamento aprobado por un decreto supremo, no puede –confiriendo el carácter público a un registro que contiene datos personales vinculados a aspectos de la intimidad de las personas– revocar, por sí mismo, el nivel de protección que la LPDP impone para el uso de los mismos, cual es, el consentimiento del titular de los datos personales o la habilitación legal expresa; la misma que tampoco se aprecia de la lectura del Decreto Legislativo 1350.
23. A mayor abundamiento, el artículo 13, numeral 2, de la LPDP establece que “las limitaciones al ejercicio del derecho fundamental a la protección de datos personales

⁵ La LPDP, artículo 2, numeral 11, define a las Fuentes accesibles para el público como “Bancos de datos personales de administración pública o privada, que pueden ser consultados por cualquier persona, previo abono de la contraprestación correspondiente, de ser el caso. Las fuentes accesibles para el público son determinadas en el reglamento.”

⁶ Sentencia recaída sobre el Expediente N° 00005-2013-PI/TC.

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 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 e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”

solo pueden ser establecidas por ley, respetando su contenido esencial y estar justificadas en razón del respeto de otros derechos fundamentales o bienes constitucionalmente protegidos.”

24. Por lo expuesto, la información del RIM, particularmente aquella referida a los ingresos y salidas de las personas del país, no tiene naturaleza pública. Esta información contiene datos que identifican a las personas y dan cuenta de sus hábitos personales, ya que indican el nombre de la persona, fecha y lugares de viaje, lo que además permite identificar frecuencias de vuelo, viaje terrestre, marítimo o fluvial, preferencias de destino; eventualmente acompañantes, si el análisis comprende a personas de su entorno o sobre las cuales se realice el mismo examen sobre sus hábitos de tránsito fuera del país.⁷

C. Sobre la expedición de certificados migratorios

25. Respecto a la expedición de certificados, el artículo 34 del Decreto Legislativo N° 1350 dispone lo siguiente:

“Artículo 34°.- Permisos y/o certificados Migratorios

34.1 MIGRACIONES puede permitir a los extranjeros con carácter extraordinario realizar actividades distintas a las autorizadas con su calidad migratoria aprobada, también puede autorizar salidas o ausencias del país, permanencias y residencias que coadyuven con una adecuada gestión migratoria.

34.2 Los certificados que emite MIGRACIONES se otorgan en virtud a la información contenida en el RIM.

34.3 Las condiciones, requisitos y costos para la expedición de los permisos y certificados migratorios se establecen conforme a la normativa vigente.”

(Subrayado es nuestro)

26. Como se puede observar el Decreto Legislativo 1350 no señala que el certificado migratorio deba ser entregado a terceros que no cuenten con autorización o habilitación legal para acceder a dicha información.
27. Sin embargo, el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350 dispone que la entrega del certificado de movimiento migratorio que emite Migraciones puede ser solicitado

⁷ De acuerdo a la LPDP, artículo 2, numeral 4, los datos personales son “*toda información sobre una persona natural que la identifica o la hace identificable a través de medios que pueden ser razonablemente utilizados.*” Dicha definición es complementada por el Reglamento de la LPDP, que señala en su artículo 2, numeral 4, que los datos personales “(son) *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.*”

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 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 e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”

por y entregado a cualquier persona mayor de edad, no limitando su acceso únicamente al titular de la información:

“Artículo 135-A. Certificado de movimiento migratorio

Es el servicio prestado en exclusividad por el cual la autoridad migratoria emite el documento que contiene información respecto a los ingresos y salidas del territorio nacional, de peruanos y extranjeros, registrados en la base de datos de MIGRACIONES, el cual puede ser solicitado por cualquier persona mayor de edad y que posea documento de identidad. Este servicio se brinda en un plazo máximo de un (1) día hábil.

El administrado debe reunir las siguientes condiciones:

- a) *El solicitante debe acreditar su identidad de manera fehaciente en forma personal y exhibiendo el documento de identidad: i) Documento Nacional de Identidad - DNI, tratándose de ciudadano peruano, o ii) Carné Temporal Migratorio o Carné de Extranjería o Permiso Temporal de Permanencia o Carné de Identidad emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el último emitido, en caso de personas extranjeras.*
- b) *Para el caso de personas mayores de edad, menores de edad y personas con discapacidad absoluta, deben presentar la documentación de acuerdo a lo estipulado los artículos 56-A, 56-B y 56-C,*

Los requisitos para la prestación del servicio son los siguientes:

1. *Presentar formulario (gratuito) que se obtiene en la página web www.migraciones.gob.pe o en la Superintendencia Nacional de Migraciones - MIGRACIONES, el cual tiene carácter de declaración jurada.*
2. *Indicar el número de recibo y fecha de pago por derecho de trámite.”*

(Subrayado agregado)

28. El certificado de movimiento migratorio contiene información relativa a datos personales que permiten identificar a una persona natural: nombre completo del titular de la información, su nacionalidad, documento de identidad, fecha de nacimiento, tipo de movimiento, fecha de movimiento, procedencia/destino, tipo de documento y número de documento, siendo que el tratamiento⁸ que implica su expedición debe estar acorde a los principios de la LPDP y su Reglamento.
29. En tal sentido, el principio de consentimiento se encuentra regulado en el artículo 5 y en el inciso 13.5 del artículo 13 de la LPDP, estableciendo que los datos personales solo pueden ser objeto de tratamiento con consentimiento de su titular, salvo ley autoritativa al respecto, precisando además que, dicho consentimiento, debe ser previo, informado, expreso e inequívoco.
30. No obstante, el artículo 14 de la LPDP dispone una serie de excepciones que permiten

⁸ La LPDP, artículo 2, numeral 19, define tratamiento de datos personales como “cualquier operación o procedimiento técnico, automatizado o no, que permite la recopilación, registro, organización, almacenamiento, conservación, elaboración, modificación, extracción, consulta, utilización, bloqueo, supresión, comunicación por transferencia o por difusión o cualquier otra forma de procesamiento que facilite el acceso, correlación o interconexión de los datos personales, comprende tratamiento de datos personales”.

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 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 e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”





“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”

realizar tratamiento de datos sin obligación de obtención previa del consentimiento, entre ellas, las siguientes:

- Cuando los datos personales se recopilen o transfieran para el ejercicio de las funciones de las entidades públicas en el ámbito de sus competencias (numeral 1).
- Cuando se trate de datos personales contenidos o destinados a ser contenidos en fuentes accesibles para el público (numeral 2).
- Cuando el tratamiento de los datos personales sea necesario para salvaguardar intereses legítimos del titular de datos personales (numeral 9)
- Otros que deriven del ejercicio de competencias expresamente establecidas por Ley (numeral 13).

31. Así, vista la referencia del numeral 2 precitado, correspondiente al artículo 14 de la LPDP y, visto el análisis efectuado en el acápite previo respecto a las fuentes de acceso público que detallada el artículo 17 del Reglamento de la LPDP, particularmente la ausencia de norma con rango de ley que califique como tal al RIM, es claro para este despacho que el certificado de movimiento migratorio que se genera a partir de la información del RIM, tramitado por tercero ajeno al titular (sin su consentimiento), no tiene asidero en la normativa de Protección de Datos Personales.

IV. CONCLUSIONES

1. Para el tratamiento de datos personales se requiere del consentimiento del titular de los datos personales, salvo que exista una habilitación legal que permita dicho tratamiento y/o que dicho tratamiento se encuentre dentro de uno de los supuestos de excepción estipulados en el artículo 14 de la LPDP.
2. Uno de los supuestos de excepción del artículo 14 de la LPDP, desarrollado en el artículo 17 del Reglamento de la LPDP, alude a la existencia de una fuente de acceso público respecto de la cual los datos personales puedan ser extraídos para determinados tratamientos. Además de la lista que el citado artículo 17 recoge, la normativa prevé la existencia de otras que, por mandato de norma con rango legal, existan. No es el caso del RIM, ni por inclusión en dicho listado ni por existir norma con rango legal que así lo reconozca (al menos de las que fueron objeto de análisis en la presente Opinión); por lo que no se le puede considerar fuente de acceso público.

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 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 e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”





“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”

- 3. El tratamiento de datos personales realizado por Migraciones referido al suministro de la información contenida en el Certificado de Movimiento Migratorio a terceros distintos al titular de los datos personales (o sin contar con el consentimiento de estos) no está amparado en la LPDP ni en su Reglamento.

Aprobado por:	Aprobado por:
<hr/> Eduardo Luna Cervantes Director General Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	<hr/> María Alejandra González Luna Directora (e) de la Dirección de Protección de Datos Personales

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 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 e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

