

**NUE 181-A-2016 (HF)**

**Cortez Girón contra Municipalidad de Santa Tecla**

**Resolución definitiva**

**INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:** San Salvador, a las quince horas con diez minutos del veinticinco de octubre de dos mil dieciséis.

**I. Descripción del caso:**

**Francisco José Cortez Girón** apeló de la resolución emitida por la oficial de información de la **municipalidad de Santa Tecla**, que versó sobre el acceso a la información relativa a: “1) Número de cámaras de videovigilancia que se han colocado en el municipio de Santa Tecla, departamento de La Libertad; 2) Lugares donde se ubican cada una de estas cámaras de videovigilancia; 3) Características técnicas de las cámaras de vigilancia; 4) Oficina encargada de la videovigilancia a través de dichas cámaras; 5) Persona responsable de la oficina relacionada *supra* mencionando su cargo y tipo de plaza; 6) Forma en la cual se realiza la videovigilancia por medio de las referidas cámaras; 7) Cantidad de personal asignado a la realización de dicha videovigilancia; 8) Forma en la cual se almacena la información obtenida por medio de las cámaras de videovigilancia; 9) Tiempo en el cual dicha información se mantiene almacenada; y, 10) Características técnicas de los dispositivos ocupados para almacenar la información antes relacionada”.

La oficial de información de la municipalidad de Santa Tecla respondió a cada uno de los requerimientos, pero el apelante consideró que era incompleta en cuanto a los numerales 2), 3), 8) y 10).

El Instituto admitió la apelación y se designó a la comisionada María Herminia Funes de Segovia para instruir el procedimiento y elaborar un proyecto de resolución.

En el informe justificativo, el ente obligado ratificó lo actuado.

El 8 de julio de 2016 se realizó audiencia de avenimiento, en la que el ente obligado entregó información más completa, con la cual el apelante se dio por satisfecho de los requerimientos 3), 8 y 10 de la solicitud, y posteriormente se sobreseyó.

En cuanto al requerimiento 2), la municipalidad de Santa Tecla entregó información sobre la ubicación de las cámaras de videovigilancia, por zonas de la ciudad, sin detallar la dirección exacta y específica de las mismas, por lo que la apelación se delimitó a lo relacionado con este punto.

En la audiencia oral, el ente obligado alegó la reserva de la información solicitada con base en el artículo 19 letras d. y h. de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), justificada por poner en peligro la seguridad de las personas y generar una ventaja indebida en perjuicio de terceros.

## **2. Análisis del caso:**

Para resolver la controversia se hará una breve referencia al derecho de acceso a la información pública (DAIP) y sus límites **(I)**; posteriormente, se hará un análisis sobre las causales de reserva de la información **(II)**; y, finalmente se establecerá la protección de datos personales como límite al acceso a la información **(III)**.

**I. A.** El acceso a la información pública es un derecho constitucional “implícito”, es decir, no regulado expresamente en la Constitución (Cn.), pero que tiene una condición indiscutible de derecho fundamental surgida del derecho a la libertad de expresión regulado en el artículo 6 de la Cn.

El DAIP comprende la facultad de buscar, recibir y difundir datos, ideas o informaciones de toda índole, pública o privada, que tengan “interés público”. Este “derecho a saber” se enmarca en el ámbito de las libertades individuales, aunque también tiene un carácter colectivo que adquiere relevancia para el fortalecimiento del estado democrático de derecho, porque su ejercicio garantiza la transparencia y permite a las personas acceder libremente a las informaciones en poder de las instituciones del Estado, como un mecanismo de control social a la gestión pública.

El DAIP no es absoluto, puesto que es susceptible de restricciones que condicionan su pleno ejercicio; sin embargo, dichos límites no pueden ser arbitrarios, sino que deben estar previamente establecidos por el legislador, para evitar que la Administración Pública utilice discrecionalmente argumentos encaminados a negar la información.

**B.** De acuerdo con el art. 6 letra e. de la LAIP, la información reservada es aquella información pública cuyo acceso se restringe de manera expresa de conformidad con la ley, en razón de un interés general durante un periodo determinado y por causas justificadas.

**II.** El IAIP ha sostenido reiteradamente que para la validez de una declaratoria de reserva se necesita la concurrencia de tres requisitos: legalidad, razonabilidad y temporalidad, y que ante la ausencia de uno de ellos debe desclasificarse la información.

**A.** (i) Legalidad. El ejercicio legítimo de la facultad para reservar una información pública debe enmarcarse dentro del ordenamiento legal vigente, para garantizar que los límites al ejercicio del DAIP estén dirigidos a la protección de otros derechos de idéntica o superior importancia.

(ii) Razonabilidad. Es necesario que cada institución del Estado razone y justifique la adopción de las excepciones al DAIP, pues con ello se busca reducir la arbitrariedad en las actuaciones de los funcionarios con potestad para denegar la información. En esencia, resulta insuficiente que se mencionen los motivos que tuvo el ente obligado para declarar la reserva, sino que tales argumentos deben ser jurídicamente válidos y razonables; es decir, probando la existencia de un daño cierto y específico, actual o potencial (test del daño), que pudiera producirse con la liberación de la información y que aún, en caso de producirse, éste fuera mayor que el interés público o beneficio social por conocer la información.

La prueba de la existencia del daño corresponde a las instituciones del Estado como consecuencia del principio de máxima publicidad. Deben aportarse todos los elementos necesarios para establecer que la publicidad de la información pone en peligro evidente la vida, la seguridad o salud de cualquier persona, o genera ventajas indebidas en perjuicio de terceros.

(iii) Temporalidad. Este requisito implica que la información debe estar sujeta a un plazo definido, determinado o determinable, y este debe ser coherente y acorde al tiempo absolutamente indispensable. En otras palabras, la reserva también está sujeta a un plazo cierto, pues se entiende que se trata de información que en principio es pública, pero que en razón de la protección de otros derechos, su restricción es válida por un período determinado.

En el presente caso, la municipalidad de Santa Tecla argumenta que la reserva de información se hizo conforme al art. 19 letras d. y h. de la LAIP que, respectivamente, prevén las causales de poner en peligro evidente “la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona”, y generar “una ventaja indebida a una persona en perjuicio de un tercero”.

La Municipalidad, pese a alegar las causales antes dichas, determinó que en caso de revelar la información solicitada, con detalle de la dirección exacta y específica de la ubicación de las cámaras de videovigilancia, se estaría poniendo en riesgo la “seguridad pública”, que es el bien jurídico protegido con la causal de reserva establecida en el art. 19 letra b. de la LAIP.

**B.** La seguridad pública debe entenderse como una función de la que es responsable el Estado y tiene como finalidad salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública, potenciando así la vida en armonía de las personas que habitan en una zona geográfica específica.

En la jurisprudencia constitucional se ha dicho que la seguridad pública se conforma de tres aspectos básicos: “la función preventiva del delito, la función represiva e investigativa del delito y la función de asistencia a la comunidad”<sup>1</sup>; en otras palabras, la prevención del delito es uno de los aspectos básicos de la seguridad pública.

En el presente caso, el ente obligado ha probado que las cámaras de videovigilancia son utilizadas con la finalidad de prevenir la comisión de conductas que puedan ser delitos o faltas administrativas; de ahí que, conforme a los requisitos de procedencia de la reserva de

---

<sup>1</sup> Sentencia de hábeas corpus: 18-2005, del 25 de agosto de 2005, consultada el 4 de octubre de 2016 en la <http://www.jurisprudencia.gob.sv>.

información, este Instituto considera que está debidamente razonada y cumple con el requisito de la temporalidad.

Empero, las cámaras de videovigilancia también son artefactos que constantemente captan información de carácter confidencial, por lo que la presente resolución debe también dedicar un apartado a la protección de datos personales.

**III. A.** El derecho a la autodeterminación informativa tiene por objeto garantizar a toda persona el poder de decisión y control que tiene sobre la información que le concierne, concretamente sobre el uso y destino que se le da a sus datos personales. Derivado de ello, cada persona es dueña de su información y tiene el pleno derecho a decidir a quién y con qué finalidad proporciona sus datos personales, no estando obligada a facilitarlos si no lo desea, salvo que una ley así lo disponga.

En este sentido, dota al titular de un abanico de facultades para mantener el control sobre su información personal, que van desde el derecho de acceder a su información, a la rectificación de sus datos, la cancelación de los mismos, hasta el poder de oponerse a la posesión y utilización de sus datos personales (los llamados derechos ARCO).

Este Instituto tiene la atribución de garantizar el derecho a la protección de la información personal, por lo que en uso de sus facultades debe orientar a los entes obligados al debido tratamiento de datos personales que sean obtenidos por los diversos medios posibles.

**B.** Haciendo un análisis del derecho comparado, la Agencia Española de Protección de Datos Personales ha emitido fichas prácticas para el uso de cámaras de videovigilancia. En ellas ha considerado que “la captación y/o la grabación de imágenes de personas identificadas o identificables, con fines de vigilancia mediante cámaras, videocámaras o cualquier otro medio técnico análogo constituye un tratamiento de datos personales, en los términos de su Ley Orgánica de Protección de Datos, y que la obtención de imágenes de

espacios públicos, es una actividad que está reservada en exclusiva a las fuerzas y cuerpos de seguridad en el ejercicio de sus funciones”<sup>2</sup>.

El Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, de México, en el desarrollo del tópico de cámaras de videovigilancia expone que: “la video-vigilancia (v-v) se define como el uso de cámaras de video fijas o móviles con o sin sonido, o de sistemas cerrados de televisión que involucren la colocación de una o varias cámaras en espacios privados o públicos, limitadas a la supervisión o monitoreo de ese espacio y de las personas que en él se encuentran”. Además, que “es uno de los medios más recurrentes y eficientes para mantener la seguridad de las personas [...] sin embargo es necesario lograr un equilibrio entre el fin que estos sistemas de seguridad persiguen y el respeto a la privacidad, honor y a la propia imagen de las personas, en virtud de que es un medio particularmente invasivo ya que, por ejemplo, puede llegar a identificar patrones de conducta y otros aspectos de la vida privada de las personas”<sup>3</sup>.

En nuestro país, los datos personales se encuentran definidos en el art. 6 letra a. de la LAIP como la información privada concerniente a una persona identificada o identificable relativa a su nacionalidad, domicilio, patrimonio, dirección electrónica, número telefónica u otra análoga. No existe discusión que también la imagen es un dato personal que debe ser protegido, aunque exista una colisión con otros bienes jurídicos como la seguridad pública.

C. Por lo antes expuesto, este Instituto considera que las pruebas aportadas por la municipalidad de Santa Tecla, aunque no se enmarcan dentro de las causales de reserva invocadas, sí logró determinar que existen riesgos ciertos para la seguridad pública; por lo que, con base el art. 58 letra g. del art. 58 de la LAIP, este Instituto resolverá la controversia planteada en uso de sus facultades para establecer la clasificación o desclasificación, y en su caso, reclasificación de la información.

---

<sup>2</sup> Consultado el 4 de octubre de 2016 en:

[https://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/publicaciones/common/Guias/01\\_Video-vigilancia\\_Informacion\\_general.pdf](https://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/publicaciones/common/Guias/01_Video-vigilancia_Informacion_general.pdf)

<sup>3</sup> Consultado el 5 de octubre de 2016 en:

<http://inicio.inai.org.mx/ModelosDeAvisosDePrivacidad/Modelo%20de%20aviso%20de%20privacidad%20corto%20para%20V-V.pdf>

En ese sentido, aunque la Municipalidad reservó la información con base en otras causales, en el procedimiento de apelación logró acreditar el riesgo a la seguridad jurídica, en caso de revelar la información en los términos que fue requerida. En consecuencia, procede que en uso de sus facultades legales, este Instituto reclasifique la información de que se ha hecho mérito, en el sentido que el bien jurídico protegido es la seguridad pública, regulada en el art. 19 letra b. de la LAIP.

**D.** Ahora bien, en la búsqueda de ese equilibrio entre la seguridad pública y la protección de los datos personales recabados por medio de las cámaras de videovigilancia, la municipalidad debe usar “avisos de privacidad” que les permita saber a las personas que ingresan en las zonas en las que se realiza la vigilancia que sus datos están siendo captados.

Para tales fines, el aviso debe contener por lo menos la información siguiente: la identidad y domicilio del responsable; descripción de la finalidad del tratamiento de los datos; los medios que se ofrecen para que el titular conozca el aviso de privacidad integral. Podrán utilizarse medios físicos o electrónicos para divulgar el aviso, por ejemplo, a través de carteles. Dichos avisos deben estar ubicados en las entradas de espacios abiertos o cerrados con videovigilancia, y deberán estar cerca de las cámaras.

Aunque la obligación de usar “avisos de privacidad” corresponde en este caso a la municipalidad apelada, ello no impide que otras instituciones públicas administren los medios necesarios para tomar acciones similares para proteger los datos personales de los transeúntes. Lo anterior es sin perjuicio de que este Instituto pueda emitir, oportunamente, lineamientos de carácter general y obligatorio para todas las instituciones públicas que poseen en sus instalaciones o zonas públicas cámaras de videovigilancia.

### **3. Decisión del caso:**

**Por tanto**, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y los Arts. 6 y 18 de la Cn., 52 inciso 3º, 58 letras b., d. y g.; 94, 96 letra d., y 102 de la LAIP; y 79 y 80 del Reglamento de la LAIP, este Instituto, **resuelve**:

**a) Modificar** la resolución emitida por la oficial de información de la **municipalidad de Santa Tecla**, el 6 de junio de 2016, en cuanto a denegar el acceso a la información relativa





**NUE 181-A-2016 (HF)**  
**Cortez Girón contra Municipalidad de Santa Tecla**

**Resolución de Revocatoria**

**INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:** San Salvador, a las quince horas con doce minutos del veinticinco de enero de dos mil diecisiete.

**Francisco José Cortez Girón**, fue notificado del recurso de revocatoria interpuesto por la **Municipalidad de Santa Tecla**, a través de su apoderada Mirna Elizabeth Torres de Flores contra la resolución definitiva emitida por este Instituto a las quince horas con diez minutos del veinticinco de octubre de 2016.

Analizado el recurso de revocatoria y considerando:

1. La **Municipalidad de Santa Tecla** desarrolla en buena parte del recurso de revocatoria lo relacionado a las competencias de seguridad pública que se encomiendan a otras instituciones por medio de fuentes normativas, con dicho argumento pretende justificar una imposibilidad para la **Municipalidad de Santa Tecla** de decretar reserva sobre la ubicación de las Cámaras de Video-vigilancia, en los términos del literal “b” del art. 19 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), la cual indica que será información reservada aquella que “[...] perjudique o ponga en riesgo la defensa nacional y la seguridad pública”. Según el análisis presentado, esta causal no puede ser invocada por la Municipalidad de Santa Tecla, ya que es una tarea encomendada a la Fuerza Armada y a la Policía Nacional Civil.

A. En primer lugar, es oportuno exponer que a este Instituto se le ha conferido el mandato de velar por la correcta interpretación y aplicación de la LAIP, así como garantizar el debido ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) y a la protección de la información personal. En ese sentido, las resoluciones del Instituto no podrán desligarse de las atribuciones legalmente establecidas. El argumento de la **Municipalidad de Santa Tecla** se interpreta como si el Instituto estuviese cambiando las competencias del ente obligado, o atribuyéndole facultades que están determinadas para otras entidades de la Administración Pública, sin embargo, al estar las atribuciones del Instituto delimitadas al ejercicio del DAIP, a la Protección de Datos Personales y a la correcta interpretación y aplicación de la LAIP, debe entenderse que los mandatos que se imponen a los entes

obligados se enmarcan dentro de tales atribuciones. Por esta razón se colige que el Instituto no está atribuyéndole competencias de seguridad pública a la **Municipalidad de Santa Tecla**, sino que se ha concluido que el bien jurídico que se protege por medio de la reserva de la ubicación de las cámaras de video-vigilancia, es la Seguridad Pública.

B. Al respecto, vale la pena hacer mención sobre la naturaleza de los bienes jurídicos, particularmente sobre la Seguridad Pública. Los bienes jurídicos son elementos que se encuentran dentro de la sociedad, y que por su importancia reciben un reconocimiento en el ordenamiento jurídico y se ven protegidos de diversas maneras dentro de dicho ordenamiento. Es así que la Seguridad Pública se ve protegida en el Derecho Penal, por medio de la tipificación de delitos que tienen como objetivo su protección. En sentido similar, la LAIP reconoce este bien jurídico como causal en la que el DAIP encuentra un límite irreconciliable, de esta manera, no se está tratando la Seguridad Pública como función o competencia del Estado, sino como bien jurídico que debe ser protegido para su conservación.

C. La **Municipalidad de Santa Tecla** analiza de manera acertada la atribución de competencias dentro de la Administración Pública, así como las bases constitucionales y legales de las funciones que ejercen otras entidades a las que les corresponde la Seguridad Pública, pero su análisis deja fuera la concepción de Seguridad Pública como bien jurídico protegido, y como tal, la posibilidad que tiene la Municipalidad de realizar acciones que restrinjan el acceso a la información pública, cuando sea en beneficio de un bien de mayor valor. En otras palabras, de conformidad con el art. 7, sobre la obligación de los entes públicos de cumplir la LAIP, y su definición, art. 19, sobre las causales de reserva, el art. 21 sobre la Declaración de reserva y sus elementos; todos de la LAIP, son disposiciones de las que se desprende la facultad de la **Municipalidad de Santa Tecla** para declarar la reserva en los términos desarrollados en la Resolución Definitiva que se pretende revocar. Lo anterior en consonancia con el art. 29 sobre las discrepancias entre la clasificación de la información, en la que se determina que deberá resolver el Instituto, que en igual sentido se establece en el art. 58 letra “g”, y el art. 96 sobre la fuerza ejecutiva que tienen las resoluciones del Instituto, disposiciones también de la LAIP.

2. La **Municipalidad de Santa Tecla** argumenta que las cámaras de video-vigilancia “no capturan datos”. Sobre este punto, es necesario instruir al ente obligado, que en

abundante doctrina se establece que la imagen es también un dato personal. En ese sentido, se entiende que la imagen es uno de los atributos externos que permite la identificación de una persona en una sociedad. Por lo tanto, su captación está desde hace mucho tiempo relacionada con la intimidad y el derecho al honor. Es en la actualidad que también se ha considerado un elemento de la autodeterminación informativa, por lo que su difusión debe ser protegida del mismo modo que se protegen datos de otras características, como el nombre o la nacionalidad. En ese de orden ideas, debe dejarse sin valor el argumento de la **Municipalidad de Santa Tecla**, pues hace una errónea interpretación del concepto de datos personales.

Finalmente, debe aclararse a la **Municipalidad de Santa Tecla** que el mandato a permitir a los ciudadanos conocer que en ciertas áreas existen cámaras de video-vigilancia, se limita a hacerlo de manera general, es decir, este Instituto no está exigiendo que con los avisos sugeridos se deje en total evidencia la ubicación de cada cámara, sino que en las áreas en las que exista un circuito de cámaras, exista también un aviso que le permita a la población saber que en el área que se encuentra se está capturando su imagen por medio de cámaras. Pues la finalidad es dar a conocer la posible captura de datos personales y no la exposición de la ubicación de cada una de las cámaras. Es decir, que estos avisos deben encontrarse en un perímetro razonable. Por ejemplo, el aviso puede estar a diez metros de donde se encuentra la cámara o las cámaras de video-vigilancia.

Por tanto, de conformidad a las disposiciones antes mencionadas, Arts. 6 y 18 de la Constitución, Arts. 95, 96 y 102 de la LAIP; Arts. 20, 217, 503, 505 del Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM), este Instituto **resuelve:**

**a) Declarar sin lugar** en todas sus partes, el recurso de revocatoria planteado por la **Municipalidad de Santa Tecla**, contra la Resolución Definitiva emitida por este Instituto.

**b) Estar a lo dispuesto** en la resolución definitiva emitida por este Instituto y cumpla con lo en ella ordenado, tanto respecto de la orden de entrega de información como de la remisión del informe de cumplimiento, so pena de iniciar el correspondiente procedimiento sancionatorio.

**c) Publicar** esta resolución, oportunamente.

