

Entidad pública: Municipalidad de San Ignacio.

DECISIÓN AMPARO ROL C7409-22.

Requirente: Paola Marcela Lavín Echeverría.

Ingreso Consejo: 09.08.2022

RESUMEN

Se acoge parcialmente el amparo deducido en contra de la Municipalidad de San Ignacio, teniendo por cumplida su obligación de informar a la requirente, respecto de documento remitido por la Junta de Vecinos de Larqui Chico, del día 28 de junio de 2022.

Lo anterior, por cuanto, si bien el órgano al responder esa parte de la solicitud de acceso, invocó a su respecto la causal de reserva contemplada en el artículo 21 N° 1, letra b) de la Ley de Transparencia, con oportunidad de los descargos no perseveró en dicha alegación, haciendo entrega del referido antecedente.

En virtud del principio de facilitación, se ordena remitir copia de la información otorgada por el municipio recurrido a la solicitante, conjuntamente con la notificación de la decisión de amparo.

Sin perjuicio de lo anterior, se rechaza el amparo respecto de los demás antecedentes requeridos, consistente en imágenes de las cámaras de seguridad que graban hacia la Secretaría Municipal, especialmente la que enfoca a los casilleros de la correspondencia de los concejales, en fecha que indica.

Ello, en el entendido que el registro de imágenes captadas por dichos artefactos implica por parte del órgano reclamado un tratamiento de datos personales y, eventualmente, de datos de carácter sensible. En consecuencia, la publicidad de dichos soportes puede redundar en afectaciones concretas al derecho a la privacidad y al derecho a la propia imagen, de lo cual deriva la necesidad de garantizar su protección conforme a nuestro ordenamiento jurídico, velando por el adecuado cumplimiento de la Ley sobre Protección de la Vida Privada, con énfasis en el cumplimiento del principio de finalidad en el tratamiento de datos personales, por lo que se estima configurada en la especie, la causal de reserva contemplada en el artículo 21 N° 2 de la Ley de Transparencia.



Aplica en esta parte criterio sostenido por este Consejo en la decisión de amparo rol C6813-19, sobre acceso a registros de cámaras de vigilancia instaladas en dependencias institucionales.

Hay un voto de disidente del Presidente don Francisco Leturia Infante, quien estima que el amparo podría ser acogido en esta parte, mediante un juicio de ponderación y la aplicación conjunta de los principios de máxima divulgación con el de divisibilidad de la información.

En sesión ordinaria N°1330 del Consejo Directivo, celebrada el 27 de diciembre de 2022, con arreglo a las disposiciones de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, en adelante, Ley de Transparencia, aprobada por el artículo primero de la Ley N° 20.285 de 2008, el Consejo para la Transparencia, en adelante e indistintamente, el Consejo, ha adoptado la siguiente decisión respecto de la solicitud de amparo al derecho de acceso a la información Rol C7409-22

VISTO:

Los artículos 5º, inciso 2º, 8º y 19 N° 12 de la Constitución Política de la República; las disposiciones aplicables de la ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública y de la ley N° 19.880 que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado; lo previsto en el decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, orgánica constitucional sobre bases generales de la Administración del Estado; y los decretos supremos N° 13, de 2009 y N° 20, de 2009, ambos del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que aprueban, respectivamente, el reglamento del artículo primero de la ley N° 20.285, en adelante e indistintamente, el Reglamento, y los Estatutos de Funcionamiento del Consejo para la Transparencia.

TENIENDO PRESENTE:

- 1) **SOLICITUD DE ACCESO:** El 15 de julio de 2022, doña Paola Marcela Lavín Echeverría, requirió a la Municipalidad de San Ignacio, la siguiente información:“(…) imágenes de las cámaras de seguridad que graban hacia la secretaria municipal, especialmente la que enfoca a los casilleros de la correspondencia de los concejales, del día jueves 14 de julio, desde



las 08:00 a las 09:30 hrs., de la mañana. También solicito el documento oficial de la Junta de Vecinos de Larqui Chico, del día 28 de junio, ingresada el 14 de julio (...)."

- 2) **RESPUESTA:** La Municipalidad de San Ignacio respondió el requerimiento de acceso mediante Decreto Alcaldicio N° 492, de 05 de agosto de 2022. Indicó, que dentro de las excepciones que contempla la Ley 20.285, el artículo 21, numeral 1 letra b) declara la reserva de antecedentes *"Tratándose de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquellas sean públicos una vez que sean adoptadas"*; asimismo, el numeral 2 del artículo autoriza a declarar secreta aquella información *"Cuando su publicidad, comunicación, o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico"*.

Hace presente que a través del Decreto Alcaldicio N°6567 de fecha 20 de julio de 2022, se instruye sumario administrativo, donde el documento solicitado pasa a ser parte del expediente de dicho sumario que se encuentra en curso. En conformidad a lo anterior, resuelve denegar la entrega de información solicitada, en lo que se refiere a documento ingresado por el presidente de la Junta de Vecinos de Larqui Chico por concurrir la causal contemplada en la Ley 20.285, artículo 21, numeral 1 letra b) de la Ley de Transparencia.

Respecto a las imágenes captadas por la cámara de seguridad del día 14 de Julio del presente, que graban en la Secretaría Municipal, se estima reservada por concurrir la causal contemplada en el artículo 21, numeral 2 de la Ley de Transparencia.

Agrega, que en conformidad a lo establecido por la Ley N° 19.628, de 1999, sobre Protección de la Vida Privada; lo consagrado en el artículo 19 N°4 de la Constitución Política de la Republica; la ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública; la ley N° 20.575, que Establece el Principio de Finalidad en el Tratamiento de Datos Personales; el Decreto N° 779, de 2000, del Ministerio de Justicia, que Aprueba Reglamento de Bancos de Datos Personales a Cargo de Organismo Públicos. Además, complementan esta normativa, las Recomendaciones del Consejo para la Transparencia sobre Protección de Datos Personales por parte de los Órganos de la Administración del Estado, publicadas en el Diario Oficial el 14 de septiembre de 2011.

De esta forma y como indica en sus recomendaciones el Consejo para la Transparencia, *"...la protección de datos personales, amparada en nuestra legislación en la Ley N° 19.628, tiene por finalidad asegurar a las personas un espacio de control sobre su identidad y de libre manifestación de su personalidad, lo que presupone, en las condiciones modernas de elaboración y gestión de la información, la protección contra la recogida, el almacenamiento, la utilización y la transmisión ilimitados de los datos concernientes a su persona, es decir, el derecho a la autodeterminación informativa."*



Es así como en el artículo 2° de la Ley N° 19.628, de 1999, sobre Protección de la Vida Privada, señala en su letra f) : *“Datos de carácter personal o datos personales, los relativos a cualquier información concerniente a personas naturales, identificadas o identificables, sea que se trate de información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo.”*

A mayor abundamiento, debe considerarse que es una materia fundamental considerar el Principio de finalidad, según lo dispone el inciso primero del artículo 9° de la Ley N° 19.628, *“los datos personales deben utilizarse solo para los fines para los cuales hubieren sido recolectados. La referida finalidad en el caso de órganos de la Administración del Estado estará determinada en función de las materias propias de su competencia. Por ejemplo, un órgano que tenga competencia para otorgar subsidios podrá tratar los datos personales de los postulantes y de los beneficiarios que digan relación con los requisitos necesarios para la obtención de dicho beneficio con ese único objetivo.”*

Según ha sido informado las cámaras de seguridad ubicadas en las dependencias municipales fueron instaladas como medio de prevención e investigación de ilícitos y delitos que puedan afectar las referidas dependencias municipales y no otros fines. Por lo cual debe estimarse que las referidas grabaciones o datos, no son de acceso al público.

En conformidad al Principio de confidencialidad o secreto, prescrito en el artículo 7° de la Ley N° 19.628, *“las personas que trabajan en el tratamiento de datos personales o tengan acceso a estos de otra forma (como aquellos funcionarios públicos autorizados para el acceso a bancos de datos de los organismos respectivos), están obligadas a guardar secreto sobre los mismos, cuando provengan o hayan sido recolectados de fuentes no accesibles al público, como sobre los demás datos y antecedentes relacionados con el banco de datos, obligación que no cesa por haber terminado sus actividades en ese campo.”* Es más, en virtud del principio de seguridad y del artículo 11 de la Ley N° 19.628, los órganos o servicios públicos, desde el momento de la recolección de los datos, deben adoptar todas las medidas, tanto organizativas como técnicas, para resguardar la integridad, confidencialidad y disponibilidad de los datos contenidos en sus registros con la finalidad de evitar su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado, haciéndose responsable de los daños causados. A mayor abundamiento, los órganos o servicios públicos deberán exigir a sus funcionarios cumplir con la obligación de secreto o confidencialidad en relación a los datos que provengan o hayan sido recolectados de fuentes no accesibles al público, contemplada en el artículo 7° de la Ley N° 19.628, en especial respecto de los que trabajen en el tratamiento de datos personales o tengan acceso a estos de cualquier forma.

Cabe hacer presente que el uso indebido de los referidos datos genera responsabilidad por las infracciones y derecho a indemnización de conformidad al artículo 23 de la Ley N° 19.628, (el órgano de la Administración del Estado responsable del banco de datos personales deberá indemnizar el daño patrimonial y moral que causare por el tratamiento indebido de los datos, sin perjuicio de proceder a eliminar, modificar o bloquear los datos de acuerdo a lo requerido por el titular o, en su caso, lo ordenado por el tribunal).

Como ha sido instruido por el Consejo para la Transparencia, los municipios pueden efectuar grabación y captación de imágenes con fines exclusivos de seguridad comunal, esto es, *“con fines estrictos de vigilancia, para efectos del cumplimiento de la función de manutención del orden y seguridad comunal”*, conforme lo dispuesto en la Ley N° 18.695. Lo anterior significa, que *“las imágenes que han sido registradas y grabadas, y que obran en poder de la municipalidad, no podrán ser utilizadas con ningún otro fin que no sea en el de colaborar con las respectivas autoridades competentes en la prevención, persecución o sanción de un determinado delito.”*

De esta manera, los municipios tienen competencias legales para tratar las imágenes de personas con fines de seguridad comunal. Conforme a lo establecido en el artículo 4°, letra j), de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, (dichos órganos tienen la competencia para desarrollar, implementar, evaluar, promocionar, capacitar y apoyar acciones de prevención social y situacional, como también la adopción de medidas en el ámbito de la seguridad pública a nivel comunal). En base a las normas citadas, se concluye que una de las funciones que la ley les ha otorgado a las municipalidades es el resguardo de la seguridad comunal y control del orden público y, por tanto, en cumplimiento del artículo 20 de la Ley N° 19.628, estos órganos del Estado solo pueden tratar las imágenes en el marco de sus competencias y con la finalidad allí descrita.

Por su parte y como dispone el Artículo 21 de la ley 20.285: *“Las únicas causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información, son las siguientes: 2. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico”*, que resulta aplicable respecto de los registros audiovisuales requeridos.

- 3) **AMPARO:** El 09 de agosto de 2022, doña Paola Marcela Lavín Echeverría, dedujo amparo a su derecho de acceso a la información en contra de la Municipalidad de San Ignacio, fundado en la respuesta negativa otorgada a su solicitud de acceso.



- 4) **DESCARGOS Y OBSERVACIONES DEL ORGANISMO:** El Consejo Directivo de esta Corporación admitió a tramitación el amparo, y mediante Oficio N° E17784, de 17 de septiembre de 2022, confirió traslado de éste al Sr. Alcalde de la Municipalidad de San Ignacio, solicitando que: (1°) se refiera, específicamente, a las causales de secreto o reserva que, a su juicio, harían procedente la denegación de la información reclamada; (2°) señale cómo la entrega de la información solicitada afectaría el debido cumplimiento de las funciones del órgano que usted representa, explicando en qué medida lo solicitado serviría de antecedente o deliberación previa a la adopción de una medida o política futura; detallando las implicancias de dicha medida, y explicitando las características particulares de lo solicitado que, a juicio del órgano que usted representa, justificaría que su comunicación vulnera el correcto cumplimiento de los objetivos de la medida o política en curso, identificando los efectos que produciría su comunicación; (3°) señale el estado procesal en que se encuentra el sumario solicitado; (4°) explique cómo lo solicitado afectaría los derechos de los terceros; (5°) respecto de la grabación requerida, indique si procedió de conformidad a lo estipulado en el artículo 20 de la Ley de Transparencia; (6°) de haber procedido conforme al artículo 20 de la Ley de Transparencia, señale si los terceros eventualmente afectados presentaron su oposición a la solicitud que motivó el presente amparo y, en la afirmativa, acompañe todos los documentos incluidos en el procedimiento de comunicación al tercero, incluyendo copia de la respectiva comunicación, de los documentos que acrediten su notificación, de la oposición deducida y de los antecedentes que den cuenta de la fecha en la que ésta ingresó ante el órgano que usted representa; (7°) proporcione los datos de contacto -nombre, dirección y correo electrónico-, de los terceros involucrados, a fin de evaluar una eventual aplicación de lo dispuesto en los artículos 25 de la Ley de Transparencia y 47 de su Reglamento; (8°) precise si obra en su poder la grabación solicitada; (9°) en caso de obrar en su poder: a) proceda a la conservación de la grabación hasta que la decisión de este Consejo se encuentre firme y ejecutoriada; b) detalle si el segmento de grabación consultado, contiene imágenes de personas naturales identificables; c) en el evento de existir personas naturales identificables, indique si el órgano que representa está en posición de tarjar o anonimizar sus rostros de modo de impedir su identificación; y, d) señale si la grabación objeto del amparo fue remitida a un órgano diverso del que representa, por ejemplo, Juzgado de Policía Local, Juzgado de Garantía o el Ministerio Público.

Posteriormente, mediante Of. Ordinario Alcaldía N° 596, de 28 de septiembre de 2022, el órgano reclamo presentó sus descargos en el procedimiento, ratificando íntegramente la denegación del registro audiovisual requerido, en virtud de la causal de contemplada en el artículo 21 N° 2 de la Ley de Transparencia y las normas de los artículos de la ley N° 19.628, ratificando íntegramente el contenido de esta parte de la respuesta otorgada a la recurrente, indicando que las alegaciones de reserva efectuadas en el



procedimiento, son acordes a la obligación contenida en el principio de sometimiento a la Constitución o Supremacía Constitucional y en los principios de legalidad, juridicidad y de los actos de la administración contenido en el art. 6° y 7° de la Constitución Política de la República, transcribiendo su contenido.

Agregó, en esta oportunidad procesal, que no procedió de la forma indicada en la norma del artículo 20 de la Ley de Transparencia, fundado en que la información requerida no tiene el carácter de pública, por lo que no corresponde su revisión, especialmente en consideración a los fines con que fue generada y almacenada, pues no se denunció ni se investigó la comisión de un ilícito que justifique su examen o revisión.

Precisa, que la información reclamada obra en su poder; hace presente que en el evento de existir personas identificables en el registro audiovisual reclamado el municipio no está en condiciones de tarjar o anonimizar sus rostros a fin de impedir su identificación. No obstante lo anterior, infiere que el objetivo de la requirente es identificar personas con las referidas grabaciones. Precisa que los registros audiovisuales requeridos, no han sido remitidos a ningún órgano diverso.

Adicionalmente, señaló que en virtud de lo solicitado por la requirente y habiendo omitido, por un error interno, el documento consistente en carta de la Junta de Vecinos de Larqui Chico, del día 28 de junio, ingresada el 14 de julio, solicitando a este Consejo tener por cumplido lo solicitado con el documento que se acompaña.

Y CONSIDERANDO:

- 1) Que, el presente amparo se funda en la respuesta negativa otorgada por parte de la Municipalidad de San Ignacio, a lo requerido en la solicitud de acceso, que corresponde a carta remitida por la Junta de Vecinos fechada el 28 de junio de 2022; y, grabaciones de cámara de vigilancia instalada en la dependencia municipal en fecha y hora indicada en el requerimiento. Por su parte – al responder el requerimiento- el órgano recurrido denegó el acceso al primer documento de los recién indicados, por estimar que concurría respecto al primer documento indicado, la causal de reserva contemplada en el artículo 21 N° 1, letra b) de la Ley de Transparencia. Respecto de los registros audiovisuales reclamados, sostuvo que éstos detentan carácter reservado, en conformidad a la norma de reserva del numeral segundo del artículo 21 de la Ley de Transparencia, en relación con lo dispuesto en la ley N° 19.628. Sin perjuicio de lo anterior, con oportunidad de los descargos, no perseveró en la alegación de reserva de privilegio deliberativo, haciendo entrega de la carta de la Junta de Vecinos de Larqui Chico, solicitando a este Consejo tener por cumplido la obligación de informar con el mérito del documento que acompaña.



- 2) Que, respecto de la información consistente en "imágenes de las cámaras de seguridad que graban hacia la secretaria municipal, especialmente la que enfoca a los casilleros de la correspondencia de los concejales, del día jueves 14 de julio, desde las 08:00 a las 09:30 hrs., de la mañana", cabe tener presente que el artículo 8º, inciso 2º, de la Constitución Política de la República, en lo que interesa, establece que *"son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional"*. Por su parte, en virtud de lo dispuesto en los artículos 5, inciso segundo y 10 de la Ley de Transparencia, se considera información pública toda aquella que obre en poder de los órganos de la Administración del Estado, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, además de aquella contenida en *"actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público"*, salvo que dicha información se encontrare sujeta a las excepciones establecidas en el artículo 21 de la Ley de Transparencia. En razón de lo anterior, la información cuya publicidad se controvierte en el amparo, relativa a registros audiovisuales obtenidos por una cámara de videovigilancia, ubicada al interior de una dependencia de un órgano obligado por la Ley de Transparencia corresponde, en principio, a información pública, sin perjuicio de que concurra a su respecto alguna de las causales de reserva contempladas en el artículo 21 de la Ley de Transparencia, las que por ser de derecho estricto, y una excepción al régimen de publicidad, cuando se invocan, corresponde al órgano respectivo, desvirtuar la presunción legal de publicidad contemplada en el artículo 11 letra c) de la Ley de Transparencia, y en consecuencia, acreditar fehacientemente los hechos que la configuran.
- 3) Que, sobre esta parte de la reclamación, resulta pertinente indicar que, de conformidad a lo preceptuado en la ley N° 19.628, sobre Protección de la Vida Privada, en su artículo 2º letra f), son datos de carácter personal *"los relativos a cualquier información concerniente a personas naturales, identificadas o identificables"* y su literal g) define como datos sensibles *"aquellos datos personales que se refieren a las características físicas o morales de las personas o a hechos o circunstancias de su vida privada o intimidad, tales como los hábitos personales, el origen racial, las ideologías y opiniones políticas, las creencias o convicciones religiosas, los estados de salud físicos o psíquicos y la vida sexual"*. De conformidad con lo expuesto, a juicio de este Consejo, la entrega de imágenes captadas por cámaras de vigilancia instaladas al interior de una dependencia institucional implica por parte del órgano reclamado un tratamiento de datos personales y, también, de datos de carácter sensible.



- 4) Que, a nivel constitucional, la actual redacción del artículo 19 N°4 de la Constitución Política de la República, asegura a todas las personas *“La protección de sus datos personales. El tratamiento y protección de estos datos se efectuará en la forma y condiciones que determine la ley.”* En virtud de los principios de supremacía constitucional y de tutela de derechos fundamentales, los órganos de la administración del Estado deben reconocer -en todas sus actuaciones- la fuerza obligatoria de la consagración constitucional del derecho de protección de datos personales, así como respetarlo, protegerlo y promoverlo en su calidad de derecho fundamental. El referido marco normativo aplicable a la información objeto del amparo, permite inferir que el tratamiento de los datos requeridos, que obran en soporte audiovisual, puede redundar en afectaciones concretas al derecho a la privacidad y al derecho a la propia imagen de los respectivos titulares, de lo cual deriva la necesidad de garantizar la protección de dichos datos conforme a nuestro ordenamiento jurídico, velando por el adecuado cumplimiento de la ley N° 19.628 Sobre Protección a la Vida Privada.
- 5) Que, al respecto, este Consejo en sus Recomendaciones para la Protección de Datos Personales por parte de los Órganos de la Administración del Estado, dispuso que *«la protección de datos personales amparada en nuestra legislación (...) tiene por finalidad asegurar a las personas un espacio de control sobre su identidad y de libre manifestación de su personalidad, lo que presupone, en las condiciones modernas de elaboración y gestión de la información, la protección contra la recogida, el almacenamiento, la utilización y la transmisión ilimitados de los datos concernientes a su persona, es decir, el derecho a la autodeterminación informativa»*.
- 6) Que, en cuanto a la afectación al derecho a la privacidad, es menester señalar que el Estado está al servicio de la persona humana y tiene el deber de respetar y promover los derechos fundamentales que emanan de su propia naturaleza, como lo señala expresamente la Constitución Política en sus artículos 1°, inciso cuarto, y 5°, inciso segundo, sea que esos derechos se encuentren expresamente fijados en la Carta Fundamental, o bien, que se establezcan en los tratados internacionales, aprobados por Chile y que se encuentren vigentes. Así, el numeral 4 del artículo 19 de la Constitución, asegura a todas las personas el respeto y protección a la vida privada de sí misma y de su familia, mientras que los artículos 17 del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 11.2. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en términos similares indican que nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación, agregando que toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

- 7) Que, en el ámbito de la doctrina comparada se ha señalado que *"la existencia de una esfera privada, en la que los demás (poderes públicos o particulares) no pueden entrar sin el consentimiento de la persona, no implica solo un reconocimiento del altísimo valor que tiene la faceta privada de la vida humana, sino que constituye también una garantía básica de libertad: en un mundo donde toda la actividad de los hombres fuera pública, no cabría la autodeterminación individual. El constitucionalismo, así, exige diferenciar entre las esferas pública y privada y, por tanto, entre lo visible y lo reservado"* (Diez - Picazo, Luis, Sistema de Derechos Fundamentales, Editorial Aranzadi S.A., Navarra, 2008, p.297). De la misma forma y desde la óptica del derecho a la intimidad, se ha definido a ésta como *"el derecho a no ser molestado, y a guardar la conveniente reserva acerca de los datos de una persona que ésta no quiere divulgar. Es el derecho a mantener una vida privada sin interferencias de otras personas ni del Estado"* (Balaguer C., Francisco et. al, Derecho Constitucional, Volumen II, Editorial Tecnos, Madrid, 1999, p.102). Por último, se ha afirmado que: *"sí hay acuerdo en que el derecho a la intimidad consiste en el derecho a disfrutar de determinadas zonas de retiro y secreto de las que podemos excluir a los demás"* (Pérez Royo, Javier; Curso de Derecho Constitucional, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Políticas S.A., Madrid, 2000, p.395). Por último, en ámbito de jurisprudencia comparada, cabe señalar que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ya ha señalado expresamente que la videovigilancia constituye una injerencia en el derecho de respeto a la vida privada (Peck v. Reino Unido, Ene. 28, 2003).
- 8) Que, este Consejo, en las decisiones Roles C2493-15 y C1505-17, se pronunció acerca de la necesidad de distinguir en el derecho a la propia imagen dos aspectos o dimensiones: uno, de orden positivo, en virtud del cual, su titular se encuentra facultado para obtener, reproducir y publicar su propia imagen, adscribiéndola a cualquier objeto lícito; y otro, de carácter negativo, expresado en su derecho a impedir que terceros, sin su debida autorización, capten, reproduzcan o difundan esa imagen, cualquiera sea la finalidad tenida en consideración para ello
- 9) Que, por su parte, el Tribunal Constitucional ha destacado el estatuto básico de protección de la vida privada consagrado en el artículo 19 N° 4 de la Constitución Política de la República, siendo especialmente protector de esta garantía, señalando sobre el particular que *"La privacidad integra los derechos personalísimos o del patrimonio moral de cada individuo, los cuales emanan de la dignidad personal y son, por su cualidad de íntimos de cada sujeto, los más cercanos o próximos a esta característica, única y distintiva, del ser humano. Por tal razón, ellos merecen reconocimiento y protección excepcionalmente categóricos tanto por la ley como por los actos de autoridad y las conductas de particulares o las estipulaciones celebradas entre éstos."* (Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 389, de 28 de octubre de 2003, considerando vigésimo) De esta forma, la máxima Magistratura Constitucional demanda a los órganos del Estado



otorgar reconocimiento y protección a la vida privada, derecho que de otorgarse acceso a las grabaciones captadas sería directamente afectado.

- 10) Que, lo anterior incluso, es consistente con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la que ha señalado en el Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina, en el párrafo N° 48, que: *"el ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública y comprende, entre otras dimensiones, tomar decisiones relacionadas con diversas áreas de la propia vida libremente, tener un espacio de tranquilidad personal, mantener reservados ciertos aspectos de la vida privada y controlar la difusión de información personal hacia el público"*. Al efecto, precisó que *"(...) el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la vida privada mediante acciones positivas, lo cual puede implicar, en ciertos casos, la adopción de medidas dirigidas a asegurar dicho derecho protegiéndolo de las interferencias de las autoridades públicas así como también de las personas o instituciones privadas, incluyendo los medios de comunicación"*.
- 11) Que, en lo que respecta a la directa vinculación del derecho a la privacidad con el derecho a la propia imagen, que en el presente caso se verían directamente afectados de accederse a la entrega de la información solicitada, este Consejo estima que no sólo estamos ante datos personales, relativos a la imagen de una persona, sino que además ante datos sensibles, que conforme a la definición legal, son los referidos a hechos o circunstancias de su vida privada o intimidad, pues las grabaciones que se captan no sólo dan cuenta de las características físicas de determinadas personas, sino que también detentan la potencialidad de dar cuenta de sus conductas o hábitos personales.
- 12) Que, a su turno, a su turno, el principio de finalidad establecido en el artículo 9° de la ley N° 19.628, exige utilizar los datos personales sólo en los fines para los cuales fueron recolectados, lo que en el caso de los órganos públicos se encuentra determinado por la esfera de competencia asignada por los cuerpos legales que los rigen. En este orden de ideas, la Corte de Apelaciones de Santiago en causa Rol 1002-2011, señaló que *"(...) los datos (...) sólo pueden ser tratados por la autoridad pública en ejercicio de sus competencias legales y velando por un uso pertinente, adecuado y no excesivo con relación al ámbito y las finalidades para las que hayan obtenido, no pudiendo usarse para finalidades diferentes (...)"* (Considerando Décimo). En este contexto, este Consejo ha sostenido recientemente que *"en los sistemas de videovigilancia y de reconocimiento facial este principio debe ser íntegramente cumplido por los responsables del banco de datos, teniendo presente que el tratamiento -en la mayoría de estos casos- se basa en datos recolectados directamente desde el titular y no desde una fuente accesible al público"*, ("Estudios de Transparencia: La protección de datos personales en contextos de avanzado desarrollo tecnológico, con énfasis en videovigilancia y tecnología de reconocimiento facial empleada por el sector

público”. Dirección de Estudios y Dirección Jurídica del Consejo para la Transparencia, año 2022)

- 13) Que, divulgar la información solicitada, consistente en imágenes captadas con el fin de prevención de delitos al interior de una dependencia institucional, y difundir dichas imágenes, sin contar con el consentimiento de los titulares ni mediar su autorización legal, ni orden judicial, aparece como una afectación de los derechos de dichas personas, en particular, el derecho a la imagen, a la privacidad e, incluso a la intimidad vulnerando lo dispuesto en los cuerpos normativos precedentemente citados, sino también, conllevaría una transgresión del deber de resguardo que nuestra legislación ha impuesto a los diversos organismos públicos que hoy efectúan tratamiento de datos personales, y en virtud de ello, poseen bases de datos que les permiten el adecuado cumplimiento de sus tareas. Por tanto, en el caso en estudio se configura en forma presente y con suficiente especificidad, la afectación a derechos de terceros, conforme a la exigencia contenida en el inciso segundo de artículo 8° de la Constitución y en el artículo 21 N° 2, de la Ley de Transparencia, que justifica, en definitiva, que este Consejo declare por decisión de mayoría, la reserva de las mismas.
- 14) Que, en consecuencia, esta Corporación en virtud de la atribución conferida por el artículo 33, letra m) de la Ley de Transparencia, el cual dispone que a este Consejo le corresponderá *"velar por el adecuado cumplimiento de la ley N° 19.628, de protección de datos de carácter personal, por parte de los órganos de la Administración del Estado"*, procederá a rechazar el presente amparo, por cuanto la grabación solicitada contiene datos personales e, incluso, sensibles de personas que se encuentran protegidas tanto por nuestra Constitución Política de la República como por la Ley de Protección de Datos y cuya divulgación puede afectar sus derechos fundamentales a la intimidad, la privacidad y a la propia imagen. Lo anterior, en aplicación de la hipótesis de reserva prevista, tanto en el inciso 2° del artículo 8° de la Carta Magna, como en el artículo 21 N° 2 de la Ley de Transparencia, en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información *"Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico"*. Similar criterio ha sido sostenido en las decisiones de amparo roles C2493-15, C1505-17, C3006-17, C4217-17, C385-18, C775-18, C6813-19, entre otras.
- 15) Que, respecto de información consistente documento oficial de la Junta de Vecinos de Larqui Chico, del día 28 de junio, ingresada el 14 de julio; sin perjuicio de que en una primera instancia – al responder el requerimiento de acceso a la información- el órgano recurrido de amparo invocó la causal de reserva contemplada en el artículo 21 N° 1, letra b) de la Ley de Transparencia; con oportunidad de los descargos no perseveró en



la invocación de dicha causal, adjuntando documentos que a su juicio, darían respuesta a esa parte del requerimiento de acceso.

- 16) Que, en este contexto, se advierte que efectivamente con los antecedentes incorporados por la recurrida con oportunidad de los descargos, se da respuesta a lo solicitado en la parte final del requerimiento de acceso fundante del amparo. En conformidad a lo señalado, se acogerá el amparo en este punto, teniendo por cumplida la obligación de informar del órgano reclamado. No constando la remisión de la carta requerida a la recurrente, en virtud del principio de facilitación, se ordena remitir copia de ésta, conjuntamente con la notificación de la presente decisión.

EL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE OTORGAN LOS ARTÍCULOS 24 Y SIGUIENTES Y 33 LETRA B) DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, Y POR LA MAYORÍA DE SUS MIEMBROS PRESENTES, ACUERDA:

- I. Acoger parcialmente el amparo deducido por doña Paola Marcela Lavín Echeverría, en contra de la Municipalidad de San Ignacio, teniendo por cumplida la obligación de informar respecto de: documento oficial de la Junta de Vecinos de Larqui Chico, del día 28 de junio, ingresada el 14 de julio de 2022.
- II. Rechazar el amparo en lo relativo a “imágenes de las cámaras de seguridad que graban hacia la Secretaría municipal, especialmente la que enfoca a los casilleros de la correspondencia de los concejales, del día jueves 14 de julio, desde las 08:00 a las 09:30 hrs., de la mañana” por estimar configurada la causal de reserva contemplada en el artículo 21 número 2 de la Ley de Transparencia, en conformidad a lo argumentos expuestos precedentemente.
- III. Remitir a la recurrente información consistente en documento oficial de la Junta de Vecinos de Larqui Chico, del día 28 de junio, ingresada el 14 de julio de 2022, acompañado por el municipio recurrido con oportunidad de los descargos efectuados en el procedimiento, conjuntamente con la notificación de la decisión de amparo.
- IV. Encomendar al Director General y a la Directora Jurídica (S) de este Consejo, indistintamente, notificar la presente decisión a doña Paola Marcela Lavín Echeverría y al Sr. Alcalde de la Municipalidad de San Ignacio.

VOTO DISIDENTE



La presente decisión es acordada con el voto en contra del Presidente don Francisco Leturia Infante, quien no comparte lo razonado en los considerandos 2° a 14° del presente acuerdo, en lo referido a la solicitud de información correspondiente a registros audiovisuales de de las cámaras de seguridad que graban hacia la Secretaría municipal, especialmente la que enfoca a los casilleros de la correspondencia de los concejales, del día jueves 14 de julio, desde las 08:00 a las 09:30 hrs. de la mañana, estimando que el amparo debió acogerse en dicho punto, en base a las siguientes consideraciones:

- 1) Que, el municipio requerido cuenta con un sistema de cámaras de vigilancia cuya existencia es conocida por los usuarios (no son cámaras ocultas).
- 2) Que, considerando la falta de claridad normativa, este disidente estima necesario pronunciarse sobre la necesidad de dar acceso a lo requerido por ella, al menos de forma parcial, exponiendo someramente las razones que lo motivan.
- 3) Que, no existe un texto legal que autorice expresamente la instalación y uso de este tipo de cámaras de video vigilancia. Pero es un hecho que muchas de ellas existen desde hace años, y han sido validadas por numerosa jurisprudencia, incluso en ámbitos donde el espacio de privacidad es mayor que el de la vía pública, como por ejemplo lo es el espacio de trabajo (bajo la condición de que se cumplan una serie de requisitos).
- 4) Que, el acceso al registro de la cámara en análisis podría permitir esclarecer situaciones que involucrasen faltas funcionarias. Ahora bien, para que este noble propósito sea cumplido, los potenciales infractores deben saber que su acción podría ser grabada y registrada efectivamente, y además consultada y acompañada como prueba en procedimientos administrativos sancionatorios o en juicios de naturaleza diversa si las referidas cámaras hubieran captado ilícitos penales. Estos objetivos, ciertamente legítimos y relevantes, obligarían a soportar ciertas afectaciones a la privacidad y a otros derechos.
- 5) Que, para enfrentar este conflicto, conviene recordar el amplio consenso y el uso generalizado respecto de una serie de criterios: i) por su propia naturaleza, los derechos fundamentales ofrecen un amplio espacio de soluciones interpretativas legítimas, derivados de su carácter abierto e indeterminado. ii) Pueden presentarse conflictos reales o aparentes entre ellos, o más bien, entre personas que reclaman la protección de ciertas acciones o estados de cosas, argumentando estar bajo el amparo de estos derechos. iii) Lo anterior obliga al intérprete a delinear adecuadamente su contenido y correcto ejercicio para el caso analizado. Si quien lo hace tiene las facultades legales para que su decisión tenga fuerza obligatoria, puede incluso ordenar la primacía de un derecho sobre el otro, cuando la protección de ambas



resulta incompatible, siempre en el caso analizado. iv) En los casos en que esta especificación o delimitación no está hecha en forma previa y genérica (mediante una ley), corresponde resolver los conflictos planteados caso a caso y en base a los derechos constitucionales invocados. v) La doctrina y práctica mayoritaria a nivel mundial considera que estas situaciones de "*conflicto de pretensiones amparadas constitucionalmente*" deben resolverse mediante el uso de la técnica de la ponderación, que invita a "balancear" todos los elementos relevantes del caso, tanto jurídicas como fácticas, para ver qué derecho debe prevalecer en las circunstancias analizadas. Este análisis nos permitiría acercarnos a la solución que más se ajuste a la Constitución, compatibilizando de mejor modo la vigencia de todo aquello que busca promover. vi) De esta forma, se reafirma la idea de que no existen derechos absolutos y que todos ellos, en algunas circunstancias concretas, podrían enfrentar restricciones a su ejercicio.

- 6) Que, para el caso que analizamos, debemos resolver algunos conflictos que se presentan entre bienes y derechos de rango constitucional, entre los principales bienes y derechos que parecen entrar en juego están la intimidad y la privacidad, la protección de datos personales, el derecho de acceso a la información (comprendido en la libertad de expresión y de prensa) y de alguna manera, el derecho a la tutela judicial efectiva, la necesidad de prevenir y disuadir acciones dañinas, así como la persecución y sanción de quienes infringen la ley.
- 7) Que, de hecho, la ley N° 19.628, sobre protección de la vida privada (datos personales), señala que cuando la información provenga o haya sido recolectada de fuentes de información accesibles al público, como lo es la calle o una cámara instalada en un edificio público, no se requiere de autorización para el tratamiento de datos (artículo 4), no existe obligación de guardar secreto (artículo 7°), y no es exigible el criterio de finalidad único (artículo 9). Incluso, si el video considerase transeúntes, bien podría permitírsele el acceso sólo a las imágenes que no constituyeran vulneraciones a otros derechos. Cabría, en todo caso, un juicio de ponderación y la aplicación conjunta de los principios de máxima divulgación con el de divisibilidad de la información.
- 8) Que, respecto de la protección de datos sensibles, en el caso que los hubiera, caben los mismos argumentos arriba dichos, sumándose el que ellas bien podrían protegerse siguiendo el criterio de la divisibilidad de la información.
- 9) Que, asimismo, resulta interesante recordar que estamos especificando derechos de pretensión universal, de máximo nivel jerárquico y normativo, y reconocidos en forma muy similar en numerosos ordenamientos jurídicos. Es interesante señalar



que los marcos normativos existentes para estas materias en Alemania, Inglaterra, España y otros países consultados, llevarían a resolver el caso mediante el uso de la técnica del balanceo, y a juicio de quien suscribe este voto minoritario, hubiesen permitido, en todos los casos, acoger el amparo y facilitar el acceso a la grabación solicitada, al menos en forma parcial. Para ilustrar lo anterior, basta tener a la vista el fallo de la Corte de Justicia de la Comunidad Europea de 24 de noviembre de 2011, y citada reiteradamente por la Agencia Española de Protección de Datos Personales (ver por todos, Informe del gabinete jurídico 0156/2014).

- 10) Que, desde el punto de vista procesal, y aplicando el principio de facilitación señalado por la propia ley, resulta interesante considerar algunas situaciones adicionales, que también podrían inclinar la balanza hacia acoger, al menos parcialmente, la solicitud en este punto. De hecho, es probable que si la solicitante hubiese reclamado la información como una medida prejudicial en un juicio civil, o dentro del contexto de un juicio penal, las podría obtener. Ante ello, podemos asumir dos posiciones: sostener que precisamente existiendo esos caminos, establecidos por el legislador, debería optarse por ellos. O bien, que con el objetivo de facilitar la tarea y evitar dilaciones, gastos y trámites innecesarios, y tratándose de información que legítimamente puede ser obtenida, este Consejo debe facilitar el acceso a la misma, máxime si con ello podría facilitar la protección y promoción de algún bien jurídico para el requirente, aunque siempre respetando todos los derechos en juego.
- 11) Que, una situación similar podría darse si el reclamante hubiese recurrido al "*habeas data*" (artículo 12 ley 19.628) para acceder al registro. Incluso la recomendación del CPLT relativa a los sistemas de video vigilancia con fines de seguridad, considera el deber de asegurar el acceso a las grabaciones en que aparezca el titular, difuminando las del resto (Punto II.7).
- 12) Que, o parece adecuado tomar una decisión que pueda llevar a algunas personas a modificar estratégicamente su causal y motivo de petición, para tener acceso al registro, fomentando prácticas jurídicas que alejan el derecho del sentido común y de la comunidad.
- 13) Que, es deber de todos los órganos estatales, entre los que se encuentra el Consejo para la Transparencia y cualquier organismo público, facilitar el acceso a la información que está en su poder, no habiendo razones poderosas y de mayor peso que las que justifican su entrega. Cabe recordar que dicha información se encuentra en manos de un ente público, y que ha sido generada con recursos públicos, para beneficio de la comunidad. Incluso, la ley N° 19.628, en su artículo 1°, repite estos criterios.



- 14) Que, a juicio de este disidente, los riesgos de daños y afectaciones de derechos que pueden generarse en caso de permitir el acceso a lo consultado son mínimos, y existe un interés legítimo y tutelable en la solicitud planteada, al menos en forma parcial. Es decir, en base a los antecedentes tenidos a la vista, este disidente considera que los eventuales beneficios de permitir la revisión de las imágenes captadas, bajo la condición de que ésta no incluya su difusión masiva y se realice con las medidas y cuidados arriba reseñados, son mayores que los de no hacerlo.
- 15) Que, finalmente, quien suscribe considera necesario llamar la atención sobre la conveniencia de regular en forma adecuada y expresa estas materias, dando directrices claras sobre los derechos, facultades y responsabilidades que a cada cual corresponden. Demás está decir que esta norma debería ser de tipo general y haber sido precedida de un amplio proceso deliberativo, de carácter legislativo. Mientras ella no exista, este órgano administrativo deberá seguir resolviendo los casos planteados con las precarias herramientas de que dispone.

En contra de la presente decisión procede la interposición del reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones del domicilio del reclamante en el plazo de 15 días corridos, contados desde la notificación de la resolución reclamada, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 28 y siguientes de la Ley de Transparencia. Con todo, los órganos de la Administración del Estado no podrán intentar dicho reclamo en contra de la resolución del Consejo que otorgue el acceso a la información solicitada, cuando su denegación se hubiere fundado en la causal del artículo 21 N° 1 de la Ley de Transparencia. Además, no procederá el recurso de reposición establecido en el artículo 59 de la ley N° 19.880, según los fundamentos expresados por este Consejo en el acuerdo publicado en el Diario Oficial el 9 de junio de 2011.

Pronunciada por el Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia, integrado por su Presidente don Francisco Leturia Infante, sus Consejeras doña Gloria de la Fuente González, y doña Natalia González Bañados, y su Consejero don Bernardo Navarrete Yáñez.

Por orden del Consejo Directivo, certifica la Directora Jurídica (S) del Consejo para la Transparencia doña Ana María Muñoz Massouh.

