ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO
Oficina de Gerencia y
Presupuesto

Hon. Alejandro García Padilla,
Gobernador

Luis F. Cruz Batista,
Director

2 de marzo de 2015

Hon. José M. Varela Fernández
Presidente
Comisión de Gobierno
Cámara de Representantes de Puerto Rico
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

La Oficina de Gerencia y Presupuesto presenta sus comentarios relacionados al **Proyecto de la Cámara 1614**. El mismo propone regular el uso y disposición de la información recopilada por los sistemas de videograbación electrónica de las ramas del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y los municipios; establecer las garantías del Estado para el uso profesional, legal y ético del uso de los sistemas; disponer sobre la política del uso y disposición de la información recopilada por los sistemas de videograbación electrónica; y crear los mecanismos administrativos para la canalización de las quejas sobre el uso, disposición y acceso a la información.

La Exposición de Motivos de la medida señala que el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido que el derecho a la intimidad es un derecho fundamental del ser humano de alta trascendencia en nuestra sociedad que está consagrado en las Secciones Primera y Octava de nuestra Carta de Derechos, disponiendo en lo pertinente que: "la dignidad del ser humano es inviolable." La Constitución de Puerto Rico garantiza expresamente el derecho a la intimidad cuando establece que "toda persona tendrá derecho a protección de la ley contra ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada o familiar."

Añade la Exposición de Motivos que, la medida tiene el propósito de regular el uso y disposición de la información recopilada por los sistemas de videograbación electrónica de las ramas del Gobierno de Puerto Rico y los municipios; establecer las garantías del Estado para el uso profesional, legal y ético del uso de los sistemas; disponer sobre la política del uso y disposición de la información recopilada por los sistemas de videograbación electrónica; crear los mecanismos administrativos para la canalización de las quejas sobre el uso, disposición y acceso a la información, entre otras cosas.

Señala que en consideración a lo práctico y ventajoso de los sistemas de vigilancia electrónica, resulta adecuado regular y uniformar el mismo en todas las entidades públicas existentes en

PO Box 9023228, San Juan, PR 00902-3228
Tel: 787.725.9420 Fax: 787.721.8329
www.ogp.pr.gov

Puerto Rico de manera que se atiendan dos asuntos importantes: por un lado, evitar los sabotajes o robos en el área de trabajo; y por el otro, establecer garantías profesionales, legales y éticas sobre cómo se lleva a cabo dicha vigilancia.

Además del propósito de la medida según expuesto en la legislación y su exposición, resulta necesario analizar varios aspectos sustantivos de ésta. En particular, el Artículo 3 de la medida establece:

> Tod[o]s los componentes de las tres ramas del Gobierno de Puerto Rico garantizan que el uso de sistemas de videograbación electrónica se llevará a cabo profesional, legal y éticamente.
>
> La utilización de sistemas de videograbación electrónica dirigida específicamente a discriminar contra individuos basado en características de sexo, raza, origen nacional, orientación sexual, incapacidad física o cualquier otro tipo de clasificación queda prohibida.
>
> Los sistemas de videograbación electrónica no se instalarán en áreas donde existe una expectativa de intimidad y/o privacidad razonable.
>
> Se colocarán rótulos y advertencias en las áreas designadas por la administración y/o cerca de la proximidad de cada cámara de sistemas de videograbación electrónica, para informar a los(as) empleados(as) o las personas que se encuentran en un área donde se graba electrónicamente. No obstante, cuando exista un interés apremiante de seguridad no se notificara la presencia de cámaras.

Asimismo, el Artículo 5 establece que los sistemas de videograbación electrónica serán utilizados "exclusivamente para fines relacionados a la seguridad y prevención de incidencia de sabotajes o robos." Ello, con el fin de asegurar el buen funcionamiento y protección de la propiedad de las tres ramas del Gobierno de Puerto Rico. Para dar fiel cumplimiento, las videograbaciones electrónicas serán guardadas en una bóveda por el término de un (1) año, salvo orden de extensión de término. Transcurrido el año, se dispondrá de la información recopilada conforme al procedimiento establecido por la entidad pública correspondiente.

Por otro lado, la medida también abarca en el Artículo 6 lo relacionado al procedimiento administrativo a seguirse, una vez se presenten quejas sobre el uso, disposición y acceso a la información contenida en los equipos. En específico, se establece de forma general los pasos a seguir como parte del proceso administrativo.

Discutido el propósito y contenido de la medida, expondremos nuestra opinión sobre la misma.

Es importante señalar que el derecho a la intimidad en Puerto Rico tiene una génesis diferente a la que tiene en los Estados Unidos. Conscientes del debate público en Estados Unidos, los constituyentes del 1952 incluyeron un derecho expreso a la intimidad en la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. A esos efectos, se establece en la Sección 8 de la Carta de Derechos de nuestra Constitución que:

> *Toda persona tiene derecho a protección de ley contra ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada o familiar.*

Esto unido al principio constitucional de que "la dignidad del ser humano es inviolable", sienta las bases para que en Puerto Rico el derecho a la intimidad tenga un alcance mayor que bajo la Constitución de los Estados Unidos, donde el derecho es de carácter implícito, reconocido a través de la jurisprudencia. En Puerto Rico, no cabe la menor duda de que todas las personas gozan de un derecho constitucional a la intimidad.

A tenor con ello, en múltiples instancias, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reconocido que el patrono tiene un derecho a proteger de forma razonable su propiedad. La vigilancia electrónica razonable en el lugar de trabajo es una forma legítima para el patrono proteger su propiedad. No podemos negar que este tipo de vigilancia le provee un método efectivo y muchas veces necesario de controlar, por ejemplo, el uso que hacen los empleados de la propiedad del patrono y de la propiedad en sí. El uso de las tecnologías modernas como el vídeo y el circuito cerrado ayudan a prevenir actos de sabotaje, robos y el mal uso de los recursos disponibles en el lugar de empleo, entre otras cosas.

De igual forma, el máximo foro judicial puertorriqueño ha reconocido que en Puerto Rico un patrono privado viene obligado a respetar el derecho a la intimidad de sus empleados de la misma manera en que un patrono público. En el caso citado por la medida legislativa, Vega v. Telefónica, 156 DPR 584 (2002), el Tribunal Supremo reconoce que en los hechos particulares del caso, se trata de un patrono privado, esto porque durante el trámite de la demanda, la Telefónica fue privatizada. Así las cosas, en el caso se descarta el debatir las protecciones que tiene un empleado ante una acción del Estado (State Action).

Sin embargo, tratándose de empleados públicos, es relevante para la discusión de esta medida añadir que el Tribunal Supremo reconoce que este tipo de empleado podría gozar de unas protecciones mayores ante el Estado que las que pudiera tener un empleado de un patrono privado. Esto porque ante el Estado se levantan defensas de índole constitucional que no se levantan entre entes privados. Las defensas de libertad de expresión, protecciones contra registros y allanamientos irrazonables y debido proceso de Ley, son algunas de las que podrían levantarse ante el Estado cuando funge como patrono. Además, es importante señalar que actualmente cada agencia o instrumentalidad es responsable de establecer los parámetros con que se usarán dichos equipos, salvaguardando los derechos de los empleados que han sido establecidos por el Tribunal Supremo de Puerto Rico.

Respondiendo a esta realidad, se promulgó la Ley 46-2008, también conocida como la "Ley de Seguridad para los Edificios Públicos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico". Dicha Ley establece, entre otras cosas, que los jefes de agencias deberán establecer mediante reglamentos "aquellas normas que sean necesarias para garantizar la seguridad de los visitantes, empleados y la propiedad pública, según las necesidades particulares de la institución que dirijan."

Con el fin de estudiar el efecto práctico que la medida podría tener, hemos analizado algunos reglamentos de agencias relacionados al uso de cámaras de videograbación y otros equipos similares. A modo de ejemplo, una entidad como nuestra Oficina (OGP) podría tener unas normas distintas al uso de cámaras que las que tendría una agencia que atienda público o reciba una cantidad sustancial de visitas, o aquella que sea agencia de seguridad o donde se custodie información altamente sensitiva.

En la OGP, por ejemplo, a tenor con el reglamento interno, el material grabado se retiene por un tiempo predeterminado de treinta (30) días, al final del cual las cintas se destruyen o se borran magnéticamente. Se dispone, además, que en caso de que se grabe un incidente que involucre a un empleado, el material estará disponible a éste en un periodo de treinta (30) días, a partir de su solicitud formal.

De igual forma, la Comisión Industrial y la Administración de Terrenos, entidades de la Rama Ejecutiva, retienen el material por un periodo de treinta (30) días, disponiendo esta última por ejemplo, que "[s]e podrá mantener la grabación de una situación específica por un período mayor de un (1) mes, cuando en la misma haya información o imágenes que puedan servir a: la investigación de actos dirigidos o constitutivos de la comisión de un delito; la acusación de una persona por la comisión de un delito; y/o imponer una medida disciplinaria por la violación al Reglamento Interno sobre Normas de Conducta y Medidas Correctivas de la Administración, en tanto y en cuanto el presente Reglamento lo permita." *Véase* Reglamento para el Uso de Cámaras de Seguridad y Vigilancia de la Administración de Terrenos, Núm. 8500.

Asimismo, todos los reglamentos estudiados establecen que las áreas en que las cámaras de videograbación filmarán son espacios o áreas comunes, donde la expectativa de intimidad del empleado es mínima. La medida además requiere la notificación previa de la instalación de las cámaras a los empleados de la entidad gubernamental correspondiente, excepto cuando circunstancias apremiantes lo requieran. Así pues, cada reglamento protege al empleado de la grabación selectiva e invasiva, siguiendo las normas de la jurisprudencia antes citada.

Es importante señalar que resulta lógico que cada agencia, instrumentalidad o municipio tenga discreción para establecer las normas que entienden aplicables a sus circunstancias particulares. Cada entidad tiene necesidades particulares que atender y áreas a las que debe dar más énfasis, garantizando los derechos del personal, visitantes y demás.

Entendemos que, si bien es cierto que lo que propone la medida es esencialmente lo contenido

en la jurisprudencia que establece los derechos de intimidad de los empleados, como dijéramos, cada entidad tiene aspectos particulares que proteger, por lo que resulta deseable, y hasta necesario, que ostente discreción para disponer del uso de sus equipos, según sus circunstancias lo permitan. Por ejemplo, en cuanto a la disposición de las grabaciones, la medida propone establecer un término y añade, como expusiéramos que "[l]as videograbaciones electrónicas permanecerán en una bóveda fuera del alcance de terceros durante el término de **un año** a partir de la fecha de grabación de la última imagen contenida en los mismos, salvo orden de extensión de término." [Énfasis nuestro.]

Somos del criterio que establecer mediante legislación dicho requerimiento podría significar un gasto adicional para cada agencia que no tenga la capacidad de almacenaje establecida en la medida y tenga que recurrir a adquirirla y por ende incurrir en gastos no contemplados en su presupuesto. Nótese que, las cintas utilizadas mayormente cubren el periodo de una semana, por lo que lo propuesto requeriría el arrendamiento de espacio para almacenar al menos cincuenta y dos (52) cintas de cada cámara. Estimamos que el arrendamiento de dicho espacio en la bóveda de un banco privado podría fluctuar entre los $3,100 y $3,500, dependiendo del número de cámaras y de cintas a ser guardadas.

Es importante considerar, además, que el cumplimiento con esta disposición sería posible para entidades que sean propietarios de los inmuebles que ocupan o que sean el único inquilino. Sin embargo, en caso en que se arriende un espacio, es posible que el dueño del edificio sea el custodio de las cámaras y disponga de un procedimiento particular para el uso y manejo de las mismas. Este puede ser el caso de entidades que comparten edificios de la Autoridad de Edificios Públicos, por ejemplo. De igual forma, el término de un año resulta más extenso que el que actualmente es usado por muchas de las entidades, lo que podría provocar la necesidad de allegar recursos adicionales para dicho almacenamiento y manejo de información. El almacenaje de las grabaciones podría tener un impacto no contemplado en las agencias, muchas de las cuales ya tienen un proceso especial regulado para preservar grabaciones de importancia.

Por todo lo anterior, recomendamos que se ausculte la viabilidad de que la medida establezca la política pública y la necesidad de establecer un protocolo, pero que conceda discreción a los organismos de la Rama Ejecutiva para establecer los detalles (ej. tiempo específico de almacenaje) de conformidad con sus necesidades y recursos.

Adicionalmente, es importante traer a la atención de esta Honorable Comisión que el lenguaje de la medida resulta ser sumamente amplio en cuanto a su aplicabilidad. Hay que resaltar que el sistema de videograbación electrónica ha cobrado gran popularidad en tiempos recientes por sus múltiples usos en la investigación y el esclarecimiento de delitos fuera del contexto laboral o del Estado como propietario. A esos efectos, si bien la exposición de motivos y algunas de las disposiciones hacen referencia a empleados del gobierno, y que aparenta ser la intención de los legisladores proponentes que la medida aplique en el ámbito laboral, en términos generales la medida no es excluyente de otras personas u otros procesos, como lo sería el uso de

videograbación en la investigación y procesamiento de delitos. Tampoco cualifican las disposiciones de la medida como para que apliquen exclusivamente al contexto laboral gubernamental. Entendemos que ello debe ser aclarado a modo de que sea meridianamente evidente que esta medida no será de aplicación a grabaciones que sean tomadas fuera del contexto laboral de las tres Ramas de Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Ello resulta particularmente importante, debido a las garantías de intimidad, notificación, y otras que son razonablemente de aplicación en el ambiente laboral. Asimismo, las garantías procesales dispuestas en esta medida no responden a los mismos intereses, ni son iguales, a aquellas aplicables a una investigación de conducta criminal, por ejemplo. Conforme a lo anterior, sugerimos que en el proceso legislativo de la medida se enmiende su lenguaje para asegurar que sus disposiciones serán aplicables exclusivamente en el contexto laboral del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Entendemos que debe auscultarse la opinión de la Rama Judicial, a la que también se le incluye en la medida en el ámbito de las garantías en cuanto a la utilización de los sistemas. Asimismo, debería considerarse la opinión de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales, en todo lo concerniente al efecto que la aprobación de la medida tendría en los municipios, y al Departamento de Justicia.

Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad.

Cordialmente,

Luis F. Cruz Batista