



NUE 277-A-2019 (AG)

Cornejo Ruíz contra Dirección General de Aduanas (DGA)

Resolución Definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las catorce horas con treinta y nueve minutos del quince de junio de dos mil veinte.

Descripción del caso:

El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por **Juan José Humberto Cornejo Ruíz**, en adelante, el apelante, en contra de la resolución emitida por el oficial de información de la Dirección General de Aduanas (**DGA**), que denegó la información consistente en: *“copia simple de las grabaciones video – gráficas (sic), efectuadas sobre el pasillo de registro de entrada de personal al país en el recinto fiscal conocido como Amatillo, ubicado en el Municipio de Pasaquina, Departamento de La Unión, el día 10 de octubre [de 2019], exactamente frente a las ventanillas de registro migratorio entre las 13:40 horas a 14: 00 horas”*.

En ese sentido, el oficial de información en fecha 06 de noviembre de 2019, en su resolución definitiva hizo referencia a que el 4 de noviembre de 2019, la Unidad Técnica de Monitoreo y Video Vigilancia de la DGA, emitió respuesta a la petición realizada por el ciudadano Juan José Humberto Cornejo Ruiz, en el sentido que los videos del sistema de video vigilancia están clasificados en los activos de información que lleva esa Dirección General, con carácter confidencial; de conformidad a lo establecido en los arts. 24 y 25 LAIP en relación al art. 2 Cn. Asimismo, se hace referencia, que únicamente se ha entregado videos a instituciones oficiales como la Fiscalía General de la República, la Policía Nacional Civil o Juzgados de la República, cuando han realizado las peticiones actuando dentro de sus competencias legales.



El Instituto admitió la apelación del caso y designó al Comisionado **Andrés Grégori Rodríguez**, para instruir el procedimiento y elaborar un proyecto de resolución. Asimismo, el Instituto, en plena observancia al derecho de audiencia y defensa, se requirió al ente obligado el informe justificativo de conformidad a lo establecido en el art. 88 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP).

En el referido informe de defensa, el titular de la DGA manifestó que la institución considera que la información requerida tiene el carácter de confidencial, tal como consta dentro del Inventario de Activos de Información de dicha institución, además que la información solicitada tiene vinculación con la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), por lo cual se sugiere al solicitante reconducir su petición al oficial de información de dicha institución. De igual forma manifestó que el actuar de la DGA tiene fundamento legal en el artículo 24 letra a) y d) de la LAIP, y artículo 2 inciso 2 de la Constitución de la República.

Posteriormente, se realizó audiencia oral únicamente con la comparecencia de la representación de la DGA, ante la inasistencia de la parte apelante, no obstante, su legal notificación y cita. Seguidamente en la fase de alegatos, el apoderado del ente obligado señaló que los videos que tiene en su poder la aduana en los diferentes ingresos al país que son seis -refiriéndose a las seis fronteras con las que cuenta el país-, ellos son una herramienta que sirve para determinar específicamente el cometimiento de un posible delito, como los delitos de contrabando o defraudación.

Asimismo, en la aduana del Amatillo aclara que existe un conflicto porque en ese edificio funciona la DGA junto a otras autoridades como la Policía Nacional Civil, Migración y Ministerio de Agricultura y Ganadería. Reiterando que la finalidad de la herramienta de video es para contrarrestar el contrabando que es investigado por las instituciones encargadas de perseguir ese delito, como la Fiscalía General de la República. También manifiesta que se le han aportado videos a la Corte Suprema de Justicia cuando han sido solicitados para una diligencia o proceso en particular.

Que consideran que es atentatorio entregar un video a una persona que no tenga representación de alguno de esos entes encargados de una investigación, porque la

herramienta -reitera- sirve para identificar posiblemente a una persona que ha cometido un ilícito, tomando en cuenta el número de comerciantes que pasan por ahí, y la institución encargada de individualizar -si fuera el caso- sería la Fiscalía General de la República.

En ese sentido, sostiene la representación del ente obligado, que existe una colisión de derechos entre el requirente y las personas que hacen uso del pasillo de las instalaciones de la DGA que se han solicitado, vulnerando su derecho a la propia imagen (Art. 2 de la Cn.), aunado a que la DGA no tiene la autorización para revelar esa información, según se señala el Art. 40 de la LAIP. Que es por esto que dicha información está clasificada como confidencial por la unidad competente. Que este es el motivo por el cual se niega el acceso a la información solicitada, por lo cual solicita con base al Art. 96 literal b) de la LAIP, se “ratifique” el contenido de la resolución impugnada.

Análisis del caso

Este Instituto advierte que el objeto de la presente apelación versa respecto a determinar si la información consistente en *“copia simple de las grabaciones video- gráficas (sic), efectuadas sobre el pasillo de registro de entrada de personal al país en el recinto fiscal conocido como Amatillo, ubicado en el Municipio de Pasaquina, Departamento de La Unión, el día 10 de octubre [de 2019], exactamente frente a las ventanillas de registro migratorio entre las 13:40 horas a 14: 00 horas”*, valorando la naturaleza de la misma, por lo cual, el examen del caso seguirá el orden lógico siguiente: (I) Breves consideraciones respecto al Derecho de Acceso a la Información y sus límites legales; (II) Análisis de la captura de imágenes que se realiza por el sistema de seguridad en las instituciones públicas y su relación con el derecho de acceso a la información.

(I) Este Instituto en su reiterada línea resolutive ha reconocido que el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) comprende la facultad de buscar, recibir y difundir datos, ideas o informaciones de toda índole, pública o privada, que tengan *interés público*. Así, en la LAIP, se conceptualiza la información pública, como **aquella en poder de los entes obligados contenida en documentos, archivos, datos, comunicaciones y todo tipo de registros que documenten el ejercicio de sus facultades o actividades** (art. 6 literal “c” de la LAIP).



Bajo esta premisa deben señalarse dos puntos, en primer lugar que como regla general no sería una limitante para entregar información pública, que ésta sea compartida o utilizada por varias instituciones del Estado; es decir, la obligación subyace de la posibilidad de poseer la información requerida de conformidad con el Art. 2 de la LAIP, por cuanto el argumento de la DGA de reconducir el requerimiento de información a la DGME no es válido.

En segundo lugar, es importante señalar que un límite del DAIP, es la información confidencial que de acuerdo al Art. 6 letra "f" de la LAIP, es aquella información privada en poder del Estado cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal por una razón de un interés personal jurídicamente protegido y que el Art. 24 de la mencionada ley, establece que información se debe considerar bajo esa clasificación.

De la definición antes referida, debemos atender que para clasificar información como confidencial deben concurrir dos condiciones: 1. Que sea información privada; y, 2. que sea de interés meramente personal.

(II) A. Una vez establecido lo anterior, es pertinente señalar que conforme al expediente administrativo ha quedado establecido que efectivamente la DGA tiene acceso a los videos de seguridad solicitados por el ciudadano apelante, constando que el 4 de noviembre de la Unidad Técnica de Monitoreo y Videovigilancia de esa institución, informó a la unidad de acceso a la información que los videos del sistema de videovigilancia están clasificados en los activos de información que lleva esa Dirección General con carácter confidencial, de conformidad a lo establecido en los arts. 24 y 25 LAIP en relación al art. 2 Cn.

Aunado a ello, el ente obligado argumenta que el acceso a la información requerida es la afectación que podría causar la divulgación de la imagen de terceras personas, afectando con ello sus datos personales. Ante lo cual es importante definir qué es la videovigilancia - como sistema de seguridad- y sus implicaciones en las instituciones públicas.

Para la Real Academia Española¹ la videovigilancia es la vigilancia por medio de un sistema de cámaras, fijas o móviles. Bajo este contexto, también queda establecido que la finalidad de captar estos “datos” o imágenes por parte del sistema de videoseguridad en el caso en estudio, son preventivos y como herramienta para la investigación de hechos ilícitos dentro de las instalaciones donde funcionan las distintas oficinas de aduana, y en particular en El Amatillo.

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”²; en otras palabras, la prevención del delito es uno de los aspectos básicos de la seguridad pública, y para la cual puede hacerse uso de herramientas tecnológicas, pero respetando siempre el ejercicio de otros derechos. Lo anterior, fue retomado por este Instituto en la resolución definitiva del 25 de octubre de 2016, en el proceso de apelación NUE 181-A-2016.

Bajo este contexto, no habría oposición que en las instituciones públicas hagan uso de estos sistemas seguridad, en los cuales existe captura de imágenes con fines preventivos o correctivos del orden social -en una investigación posterior-, siempre y cuando se realice en legal forma.

B. Ahora bien, no podemos perder de vista que la regla general de la información generada por un ente obligado -independientemente de su soporte- es información pública, a fin de propiciar una cultura de la transparencia y rendición de cuentas; sin embargo, en contextos específicos previstos en la ley, puede cederse la aplicación del principio de máxima publicidad, tal como se mencionó en relación a la información confidencial.

Entonces, es importante señalar que dicha clasificación, busca proteger derechos como el de autodeterminación informativa que tiene por objeto preservar la información individual que se encuentra contenida en registros públicos o privados, especialmente la almacenada a través de los medios informáticos, frente a su utilización arbitraria, sin que los

¹ Recuperado el 22 de abril de 2019 del portal: <https://dle.rae.es/videovigilancia>

² Sentencia de hábeas corpus: 18-2005, del 22 de abril de 2020, consultada el 4 de octubre de 2016 en la <http://www.jurisprudencia.gob.sv>.



datos deban ser necesariamente íntimos. Este derecho tal como la ha sostenido la jurisprudencia constitucional de nuestro país (Sentencia del 4 de marzo de 2011 del proceso de amparo de referencia 934-2007) tiene un claro vínculo con la intimidad.

Aunado a ello, el derecho a la autodeterminación informativa está conformado por una serie de principios, entre ellos, el principio de sujeción al fin del procesamiento, el cual supone que la autoridad que realiza el uso y tratamiento no puede desviarse o ignorar la finalidad para el cual el individuo dio su consentimiento.

En ese sentido, la imagen de las personas capturadas en cámaras de videovigilancia en entes públicos, configuran datos personales³ (Art. 6 letra "a" de la LAIP) resguardados en registros públicos, almacenados en medios informáticos. Lo cual no faculta *per se* a la entidad a utilizar las imágenes para fines distintos para lo que fue recolectada, pues solo está habilitada a realizar el tratamiento de las mismas, para fines de seguridad pública, de lo cual las personas deben estar informadas (de lo cual hablaremos más adelante); por lo que, solo pueden ser proporcionadas o divulgadas para tal fin y al titular de los datos que ejerce su derecho de acceso a sus datos personales, brindado únicamente el video con su imagen.

C. Ahora bien, en el presente caso, no se cuentan con elementos mínimos que permitan establecer que por medio de la grabación solicitada **Juan José Humberto Cornejo Ruiz** busca tener acceso a su imagen, lo que legitimaría su acceso, por ser titular de ese dato personal.

Por lo que, una vez establecido lo anterior, podemos advertir que estamos frente a una colisión de derechos entre el derecho acceso a la información pública del apelante y los intereses personales jurídicamente protegidos de terceros, que este caso sería el derecho a la autodeterminación informativa. Es oportuno mencionar, tal como fue retomado en la resolución definitiva de referencia NUE 181-A-2016 (HF), que la videovigilancia *"es uno de los medios más recurrentes y eficientes para mantener la seguridad de las personas [...]"*

³ 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 (resolución definitiva del 25 de octubre de 2016, en el proceso de apelación NUE 181-A-2016)

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" .

Es decir, que en las instituciones públicas que cuenta con este sistema de videoseguridad están obligadas a garantizar que la información recolectada por este medio cumpla su finalidad, sin que se pueda divulgar o promover su contenido sin la autorización de su titular o por habilitación legal correspondiente.

Bajo esa premisa, este Instituto considera basados en la sana crítica que la información solicitada es privada y que no se vislumbra en ella, que abone a la rendición de cuentas y a la fiscalización ciudadana, pues dichas grabaciones contienen imágenes de personas en una faceta privada, y que solo puede ser divulgada para los fines para los cuales se capturaron las imágenes. Por cuanto, con la prueba aportada en este procedimiento, consistente en el contenido del expediente administrativo y el análisis realizado conforme a la LAIP, se ha logrado establecer que en la información requerida por el ciudadano **Juan José Humberto Cornejo Ruíz** es de naturaleza confidencial por contener datos personales de terceros, y debido a que la finalidad de las mismas no radica a la divulgación de terceros que no tienen nada que ver con el objeto de su obtención, por lo que, es pertinente confirmar la decisión del oficial de información de la DGA.

D. Ahora bien, como se mencionó anteriormente, es importante que para recopilar y almacenar imágenes por la videovigilancia de forma adecuada, es imprescindible que las personas que entran a esos circuitos donde se encuentran las videocámaras, sepan desde el inicio que sus imágenes son captadas para fines de seguridad; por lo que, como ente garante del derecho a la autodeterminación informativa en manos de entes públicos, se recomienda que se coloquen avisos que den a conocer esta situación, sin indicar la ubicación exacta de la cámara, estableciendo la finalidad y la posibilidad de ejercer sus derechos ARCO ante la unidad de acceso a la información pública.

3. Decisión del caso:



Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y los artículos 2, 6, 18, 86, 192 y 193 de la Constitución, 52 inciso 3 °, 58 letras b, d y g; 96 letra “b” de la LAIP; y, 80 del Reglamento de la LAIP, este Instituto resuelve:

a) **Confirmar** la resolución emitida por el oficial de información de la **Dirección General de Aduanas (DGA)**, con referencia 0276/2019/ UAIP, de fecha 06 de noviembre de dos mil diecinueve.

b) **Recomendar** a la **DGA** que se coloquen avisos que den a conocer que existe un circuito cerrado de videovigilancia, sin indicar la ubicación exacta del dispositivo, estableciendo la finalidad y la posibilidad de ejercer sus derechos ARCO ante la unidad de acceso a la información pública.

c) **Hacer saber** a las partes que contra este acto administrativo no cabe recurso en esta sede administrativa, de conformidad con el Art. 131 de la Ley de Procedimientos Administrativos, dejando expedito el derecho de acudir a la jurisdicción Contencioso Administrativo, si así se considerase necesario.

d) **Ordenar** la devolución del expediente administrativo al oficial de información de la **Dirección General de Aduanas** o a la persona designada para tal efecto.

e) **Publíquese**, oportunamente


Notifíquese. –



PRONUNCIADA POR LAS COMISIONADAS QUE LA SUSCRIBEN.

SD/CC

...conforme a su original, con la cual se confrontó y para que lo proveído por este Instituto tenga su debido cumplimiento, se extiende la presente, a los treinta días del mes de junio de dos mil veinte.


José Augusto Hernández Funes
NOTIFICADOR
IAIP



