

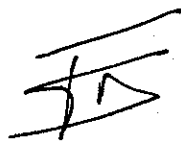
Toluca de Lerdo, México; junio 10 de 2015

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL COMISIONADO JAVIER MARTÍNEZ CRUZ RELATIVO AL RECURSO DE REVISIÓN 01117/INFOEM/IP/RR/2015.

En la sesión del cinco de agosto de dos mil quince correspondiente a la vigésima séptima sesión ordinaria, el Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México resolvió por unanimidad de votos, el recurso de revisión **01117/INFOEM/IP/RR/2015** presentado por la Comisionada Eva Abaid Yapur, al cual, el suscrito, formula **VOTO PARTICULAR**. Lo anterior con fundamento en los artículos 20 fracciones II y IV, y 30, fracción X del Reglamento del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México.

El voto tiene como finalidad exponer las razones por las cuales, desde mi perspectiva, considero que en la resolución votada no operaba el sobreseimiento como forma de terminación del procedimiento seguido al medio de impugnación interpuesto por el recurrente. El tema que ahora nos ocupa se circunscribe en la materia del derecho procesal, específicamente del ámbito administrativo.

Comparto con mis compañeros comisionados de este Pleno la idea que la materia procedimental prevista en el ordenamiento jurídico del Estado de México sobre acceso a la información y la protección de los derechos de acceso, rectificación,



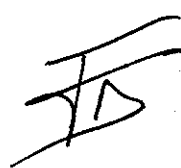
cancelación y oposición, son, en ocasiones, insuficientes para decidir en forma asertiva la cuestión procesal de los asuntos.

Sin embargo, como se dijo en la sesión en que fue votado el recurso de revisión sobre el que hoy me pronunció, debemos de formar progresivamente normas y criterios que conduzcan a la conformación de referencias normativas sobre las cuales podamos basar nuestra actuación; así, encuentro en la formulación de este voto una oportunidad para contribuir al logro de ese objetivo, por lo que a continuación expondré algunas ideas generales de la materia procesal en el acceso a la información y posteriormente me concretaré al caso en particular.

De acuerdo con el reconocido jurista Hector Fix-Zamudio¹ los recursos administrativos forman parte de un procedimiento administrativo y, por lo tanto, su resolución implica un acto administrativo y no un fallo jurisdiccional. Así las resoluciones que emite este Pleno son actos administrativos que tienen como finalidad resolver sobre la inconformidad planteada por el gobernado que considera no satisfactoria la respuesta que ha obtenido del sujeto obligado.

Dichas resoluciones de acuerdo con los LINEAMIENTOS POR LOS QUE SE ESTABLECEN LAS POLÍTICAS, CRITERIOS Y PROCEDIMIENTOS QUE DEBERÁN OBSERVAR LOS SUJETOS OBLIGADOS, PARA PROVEER LA APLICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE MÉXICO, QUE EXPIDIÓ EL PLENO DEL

¹ Cfr. Fix Zamudio Héctor, *Introducción al Estudio de los Recursos Administrativos*, México, UNAM, s/a.



INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, única referencia normativa en el ámbito de competencia de este Instituto sobre las posibilidades de resolver, señala que éstas pueden ser: confirmar, modificar o revocar las respuestas de los sujetos obligados, o, sobreseer o desechar los recursos de revisión.

En mi entender, el sentido de las resoluciones pueden dividirse en dos grupos 1. Aquellos resolutivos que **se pronuncian sobre el fondo del asunto** (lo que implica confirmar, modificar o revocar el acto de la autoridad) y 2. Aquellos resolutivos que decretan la **improcedencia** del recurso de revisión y que se dividen a su vez en **a)** desechamiento y **b)** sobreseimiento.

Es claro que el primer grupo se distingue porque se pronuncia sobre el fondo del asunto; significa que toma en cuenta todas las actuaciones brindadas por los sujetos del procedimiento denominados: recurrente y sujeto obligado en las que se incluyen: la solicitud de acceso a la información, la respuesta de la autoridad, el acto impugnado y motivos de inconformidad hechos valer por el recurrente; así como las consideraciones que haga valer el sujeto obligado en el informe de justificación; no hay, entonces, razón para dejar de atender alguna de estas cuestiones.

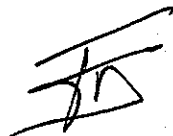
Cosa contraria sucede en los casos de improcedencia de un recurso administrativo, en los cuales, el órgano de decisión deja de referirse al fondo del asunto antes o durante el desarrollo del procedimiento, en el primer caso se denomina desechamiento y en el segundo sobreseimiento.

En el particular nos interesa lo relativo a la segunda figura jurídica-procesal; es decir el *sobreseimiento*, el cual constituye un acto que da por terminado el procedimiento administrativo de impugnación sin resolver el fondo de la cuestión planteada, por presentarse causas que impiden a la autoridad referirse a lo sustancial de lo planteado por el recurrente. Los efectos del sobreseimiento son de los dar por concluido el recurso administrativo y dejar las cosas tal como se encontraban antes de la interposición del medio de defensa.

El marco teórico antes expuesto sirve de referencia introductoria en el caso que nos ocupa, toda vez que desde mi punto de vista, aunque el efecto jurídico al final no trasciende en la situación jurídica del gobernado o del sujeto obligado al dejar las cosas en el estado que se guardaba hasta antes de la presentación del recurso de revisión y por la cual decidí otorgar mi voto favorable al proyecto de resolución; procesalmente considero relevante acotar que según lo previsto por nuestro marco legal, no hay motivo para fundar la terminación del procedimiento de revisión a cargo de este órgano garante mediante la figura del sobreseimiento, según lo expongo a continuación.

Antes, conviene relacionar que el solicitante requirió a la Gubernatura del Estado de México conocer el mecanismo de ingreso a la defensoría de oficio; en su contestación el sujeto obligado informó al particular que debía dirigir su solicitud a la Secretaría de Finanzas, respuesta que ratificó en el informe de justificación.

En el desarrollo del estudio la Comisionada ponente argumentó que, efectivamente, la información no obra en los archivos de la Gubernatura, pero acotó que, contrario



a lo dicho por el sujeto obligado, tampoco, correspondía la atención de la solicitud a la Secretaría de Finanzas, sino que el sujeto obligado idóneo para dar respuesta a la petición del particular era la Consejería Jurídica. En breve, la Gubernatura había sido imprecisa en su orientación.

Con base en el proyecto se consideró pertinente sobreseer el asunto, pues durante el desarrollo del estudio advirtió una orientación errónea. Pero resalto: fue este órgano colegiado quien se percató de la imprecisa orientación realizada por el sujeto obligado, cuestión que compartimos todos los integrantes de este Pleno.

Pasemos ahora a revisar la decisión procesal tomada al respecto que es el argumento del cual me aparto del proyecto. De acuerdo con lo establecido en el artículo 75 Bis A de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios procede el sobreseimiento en alguno de los siguientes supuestos:

Artículo 75 Bis A. – El recurso será sobreseído cuando:

I. El recurrente se desista expresamente del recurso;

II. El recurrente fallezca o, tratándose de personas morales, se disuelva;

III. La dependencia o entidad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que el medio de impugnación quede sin efecto o materia.

El fundamento jurídico invocado en el estudio de la resolución es la fracción III del artículo antes citado; analizando la disposición jurídica encontramos dos



condiciones para que se actualice la previsión legal, las cuales a saber son: *a)* que la dependencia o entidad responsable del acto o resolución impugnado modifique o revoque su respuesta y *b)* que el medio de impugnación quede sin efecto o materia.

Según lo que obra en las constancias del expediente la entidad responsable, es decir la Gubernatura, *no modificó o revocó su respuesta en los momentos del procedimiento que pudo hacerlo, como es el caso del informe de justificación; por lo cual no se cumple con la primera de las condiciones previstas en la fracción III del artículo 75 Bis A del ordenamiento jurídico arriba mencionado.*

Es por esta reflexión que considero no se aplica el fundamento jurídico invocado en el estudio; y, de igual forma no encuentro entre los otros dos supuestos que regulan el sobreseimiento sustento para decretar éste en el caso que nos ocupa.

He señalado al inicio de este voto particular que los comisionados integrantes de este Pleno coincidimos en la insuficiencia de normas jurídicas que orienten nuestra decisiones en el ámbito del derecho de acceso a la información; pero no debemos perder de vista que como órgano deliberante de un recurso administrativo estamos llamados a acatar las reglas generales de los principios que permean en el derecho, tal es el caso de las reglas de interpretación previstas en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos último párrafo que a la letra señala: *"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o*

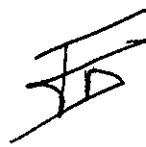
a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho".²

Atendiendo a la máxima constitucional las resoluciones que emitimos en los recursos de revisión deben atender en primer lugar a lo que se conoce como

² Hay dos cosas que conviene precisar sobre la disposición a la cual nos estamos refiriendo. Primero, si bien el texto constitucional se refiere a los <<juicios>>, el procedimiento de revisión seguido en este órgano garante no está exento de la aplicación de este dispositivo constitucional, pues como señala Minutti Zanatta "El problema de la naturaleza jurídica tanto de los OAIPs [Organismos Autónomos de Información Pública] como de sus actos, debe analizarse en conjunción con la naturaleza jurídica de los *órganos jurisdiccionales contencioso administrativos* (OJCA), de origen competentes para conocer de la negativa de información pública, conjuntamente, en su caso, con los juzgados federales. Lo anterior como presupuesto indispensable para precisar las vías y procesos de impugnación de que conocen dichos entes jurisdiccionales en materia de información pública, punto donde confluyen claramente el derecho de acceso a la información pública y a la justicia contencioso administrativa." En otras palabras la analogía antes planteada nos conduce a la convicción de que los organismos garantes de la información pública asemejan su función a los tribunales del orden administrativo, razón por la cual cuando el artículo 14 constitucional hace referencia a la palabra <<juicios>> alcanza la labor de este Instituto.

En segundo lugar, la denominación <<juicio del orden civil>> no debe entenderse en forma restrictiva a los juicios estrictamente civiles, sino que es extensivo a todas las materias diversas del orden criminal. Sirve de sustento el criterio del Poder Judicial Federal con rubro: **JUICIOS DEL ORDEN CIVIL. LA EXPRESIÓN RELATIVA, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 14, PÁRRAFO CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, SE APLICA TAMBIÉN A LOS JUICIOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA (EN SENTIDO AMPLIO) Y LABORAL**, el cual señala lo siguiente: "El citado precepto, al establecer que en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho, no debe interpretarse en el sentido de que sólo rige para los juicios civiles, esto es, el Constituyente introdujo esa referencia para distinguir a los juicios del orden penal del resto de procedimientos de diversa materia, lo que implica que la expresión "en los juicios del orden civil" se aplica también a los juicios de materia administrativa (en sentido amplio) y laboral, así como a los propiamente civiles."

Tesis XCVIII/2009. Segunda Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Agosto de 2009, Pág. 226



interpretación gramatical de la ley, la cual consiste en otorgarle el sentido que concuerde con la redacción, y el significado común de cada término³.

Si se atiende al concepto que nos brinda Quiroz Acosta de interpretación gramatical; entonces refuerzo la idea de que la fracción IV del artículo 75 Bis A no es aplicable en su sentido estricto porque no fue el sujeto obligado quien modificó o revocó su respuesta, sino que esta autoridad en el uso de sus facultades para mejor proveer al realizar las indagatorias correspondientes se percató de la imprecisa orientación de aquel, *sin que ello implique de ninguna forma la actualización de una causal de improcedencia.*

Para concluir, como se aprecia el derecho de acceso a la información, que es lo que toca garantizar a este Instituto, no se ve trastocado en el fondo; pero en su forma procesal encontramos una fina diferencia conforme a lo que expuse en los primeros párrafos, pues no decidimos sobre el fondo del asunto con una resolución que confirmara, modificara o revocara la respuesta del sujeto obligado, cuando sí existía el contexto procesal para pronunciarnos al respecto, lo cual -insisto- me parece inadecuado por las razones que he manifestado.

Decidir sobre los recursos de revisión en la forma procesal correcta es importante para garantizar que nuestros actos se apeguen a la legalidad y constitucionalidad

³ Quiroz Acosta Enrique, *La interpretación en el sistema jurídico mexicano*, México, Consejo de la Judicatura Federal, s/a. Disponible en: http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/3/r3_10.pdf.



VOTO PARTICULAR
RECURSO DE REVISIÓN 01117/INFOEM/IP/RR/2015

del orden jurídico al que estamos sometidos en nuestra condición de órgano constitucional autónomo, por lo que, en la medida que esto suceda fortaleceremos nuestra misión como garantes de los derechos constitucionales de acceso a la información y la protección de los datos personales.



Javier Martínez Cruz
Comisionado

NAVP/cbc

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y
Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios

Instituto Literario Pte. No. 510,
Col. Centro, C.P. 50000, Toluca, México.
Tels. (722) 2 26 19 80.
Lada sin costo: 01 800 821 0441
www.infoem.org.mx