

"2016. Año del Centenario de la Instalación del Congreso Constituyente"

Oficio número: INFOEM/COM-JGLH/0134/2016

Metepec, Estado de México a 11 de Mayo de 2016

**Maestra Catalina Camarillo Rosas**  
**Secretaria técnica del Pleno**  
**Presente**

Por medio del presente oficio y con fundamentos en los artículos 20, fracciones III y IV; 30, fracción X y 43, fracciones I, II, XVII y XVI del Reglamento Interior del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, le hago llegar el **voto disidente** del Comisionado José Guadalupe Luna Hernández respecto de la resolución definitiva presentada en la décimo sexta sesión ordinaria de este Pleno:

- 00723/INFOEM/IP/RR/2016 – Comisión Estatal de Seguridad Pública.

Con el fin de que se agregue a la resolución definitiva correspondiente para su archivo y resguardo.

Sin otro particular me despido de usted y le envió un cordial saludo.

ATENTAMENTE:



**LIC. SOLEDAD ALICIA VELÁZQUEZ DE PAZ**  
**COORDINADORA DE PROYECTOS**



C.c.p. Licenciado José Guadalupe Luna Hernández, Comisionado, para su conocimiento

C.c.p. Maestra Eva Abaid Yapur, Comisionada, para su conocimiento.

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

Tels. (722) 2 26 19 83 \* Lada sin costo: 01 800 821 0441 \* [www.infoem.org.mx](http://www.infoem.org.mx)

Instituto Literario Pte. No. 510,  
Col. Centro, C.P. 50000, Toluca, México

Calle de Pino Suárez s/n actualmente  
Carretera Toluca - Ixtapan No. 111  
Colonia La Michoacana, C.P. 52166  
Metepec, Estado de México

## VOTO DISIDENTE DEL COMISIONADO JOSÉ GUADALUPE LUNA HERNÁNDEZ EN EL RECURSO DE REVISIÓN 00723/INFOEM/IP/RR/2016.

### **Líneas argumentativas.**

*Los servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad a dependencias y organismos públicos forman parte de la función general de seguridad pública, susceptibles de generar documentación pública.*

*El organismo que brinda los servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad es un particular autorizado por el Estado.*

*Los servicios que brinda el organismo auxiliar aun cuando se trata de una actividad auxiliar de la función de seguridad pública es una acción brindada por un particular que actúa a nombre del Estado, autorizado por éste.*

*Cuando la respuesta emitida por el Sujeto Obligado, al amparo de las disposiciones jurídicas insuficientes y deficientes, pretenden negar la información solicitada, se vulnera el derecho de acceso a la información pública.*

*El recurrente no se encuentra obligada a conocer con total precisión el nombre de la información o del área que la genera.*

*La simulación de actos jurídicos puede tener como fin el impedir u obstaculizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.*

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y  
Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios  
Tels. (722) 2 26 19 80 \* Lada sin costo: 01 800 821 0441 \* [www.infoem.org.mx](http://www.infoem.org.mx)

Instituto Literario Pte. No. 510,  
Col. Centro, C.P. 50000, Toluca, México

Calle de Pino Suárez s/n actualmente  
Carretera Toluca - Ixtapan No. 111  
Colonia La Michoacana, C.P. 52166  
Metepéc, Estado de México

*Tratándose de una búsqueda deficiente, ésta debe de realizarse manera exhaustiva para estar en condiciones de entregar la información requerida.*

*Frente a un intento injustificado de negar el acceso a información existente, ello debe de ser corregido para cumplir el estándar interamericano de protección al derecho humano de acceso a la información pública.*

*De no existir la documentación que debió, por mandato de ley, generarse, es obligación de la autoridad emitir una declaratoria formal.*

## Índice

I.	Preámbulo. ....	3
II.	La Litis del recurso. ....	4
III.	La función de seguridad pública. ....	5
IV.	La naturaleza administrativa del organismo en cuestión. ....	6
V.	La relación jurídica que existe entre la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana y los Cuerpos de Seguridad Auxiliares del Estado de México. ....	9
VI.	Los Cuerpos de Seguridad Auxiliares del Estado de México. ....	15
VII.	La obligación de documentar. ....	23
VIII.	Sobre el requerimiento de reorientar la solicitud. ....	27

## I. Preámbulo.

1. Durante la discusión y desahogo del recurso de revisión en cuestión manifesté que me apartaba del sentido y las consideraciones de la resolución, anunciando el presente voto disidente de esta resolución emitida por la mayoría del Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, en su décimo sexta sesión ordinaria del (03) tres de mayo del año en curso, en el recurso promovido por [REDACTED] en contra de la respuesta de la **Comisión Estatal de Seguridad Pública**, procedimiento al que se le asignó el número de expediente 00723/INFOEM/IP/RR/2016.
2. La resolución aprobada determinó modificar la respuesta emitida por la Comisión Estatal de Seguridad Pública ordenando que se entregue el documento o los documentos en los que conste *"El número de guardias...que se encuentran adscritos a la agrupación denominada Cuerpos de Seguridad Auxiliares del Estado de México" y "El nombre del Titular o responsable de dicha agrupación"*.
3. Mi voto disidente se explica en razón de que las consideraciones expresadas en la resolución a la que se acompaña el presente voto disidente se limitan a reconocer la relación que existe entre el **SUJETO OBLIGADO** y dicha corporación sólo es en caso de emergencia o desastre, lo que impide pronunciarse sobre el resto de los aspectos requeridos en la solicitud, razonamiento que no comparto toda vez que

existen claras atribuciones de control y supervisión de la autoridad sobre dicho organismo, lo cual me permite apreciar, a diferencia de la opinión de la mayoría, que el [REDACTED] debería acceder a la información solicitada como se precisa en el cuerpo del presente escrito.

4. Por tal motivo y en términos de lo señalado por los artículos 20 fracción I y 30 fracción X del **Reglamento Interior del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios** formulo el presente voto disidente.

## II. La Litis del recurso.

5. Advirtiéndole que la respuesta del **SUJETO OBLIGADO** consistió en señalar que no existe una dependencia orgánica, presupuestal ni administrativa entre éste y los Cuerpos de Seguridad Auxiliares del Estado de México y que el [REDACTED] manifestó claramente como motivos de inconformidad que:

- a) dicha respuesta incumple con su solicitud ya que los argumentos jurídicos señalados en la misma son violatorios de su derecho y
- b) que en cuanto hace a la relación operativa y no orgánica se omite hacer la orientación que permita desahogar sus cuestionamientos.

6. En dichas condiciones, la *litis* que debió de resolverse al analizar el recurso de revisión debió circunscribirse a determinar si la respuesta, fundada en los

preceptos que señaló el **SUJETO OBLIGADO**, viola o no el derecho en cuestión y si era necesario que se hiciera una orientación sobre qué otro **SUJETO OBLIGADO** podría satisfacer las inquietudes del [REDACTED].

### III. La función de seguridad pública.

7. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, los Estados y Municipios, según lo señalado en el noveno párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que en el Estado de México es una función a cargo del Estado y los municipios según lo dispone el artículo 86 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y el artículo 2 de la Ley de Seguridad del Estado de México.
8. De acuerdo con José Antonio González Fernández para definir el concepto de seguridad pública debemos partir del deber del Estado como encargado de vigilar el orden público, garantizar la paz y la seguridad de la comunidad,<sup>1</sup> y dicha función se relaciona con la preservación de determinados valores tutelados entre los cuales se encuentran los de la vida e integridad de las personas, sus derechos y libertades, el orden y la paz públicos.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio. "La Seguridad Pública en México" en PEÑALOZA, Pedro José y GARZA SALINAS, Mario A., coords. *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*. México, Ed. Procuraduría General de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2002. Pág. 126. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/419/12.pdf>

<sup>2</sup> *Ibidem*. Pág. 128.

9. En el recurso que se resolvió, el **SUJETO OBLIGADO** reconoció la existencia de los denominados Cuerpos de Seguridad Auxiliares del Estado de México, cuyo régimen jurídico se desprende del artículo 103 segundo párrafo de la Ley de Seguridad del Estado, por lo tanto, se trata de un organismo a través del cual el Estado proporciona *servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad* a, entre otras personas, *dependencias y organismos públicos*. Dichos servicios claramente contribuyen a la preservación del orden y la paz públicos y tienden a asegurar el respeto tanto a la vida, integridad, derechos y libertades de las personas que cotidianamente acuden a las instalaciones de las dependencias públicas, tanto como usuarios de servicios públicos como de los propios servidores públicos que laboran en dichas dependencias, por lo tanto, las actividades que realizan los Cuerpos de Seguridad mencionados forman parte de la función general de seguridad pública y son susceptibles de generar información pública.

#### IV. La naturaleza administrativa del organismo en cuestión.

10. Las actividades señaladas en la sección anterior forman parte de la función general de seguridad pública a cargo del Estado y corresponden a un grupo especial de acciones entre las cuales también se encuentran la prestación de los mismos servicios a sociedades mercantiles, asociaciones, instituciones educativas y particulares. Todas ellas tienen como común denominador el que el Estado puede proporcionar dichos servicios a través de *organismos que se creen con base en las normas legales aplicables, en su carácter de auxiliares de la función de seguridad pública*

según lo señala el segundo párrafo del artículo 103 de la Ley de Seguridad del Estado de México.

11. De lo anterior es posible deducir que quien brinda los servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad señalados en los dos párrafos anteriores es un particular autorizado por el Estado, argumento que tienen sustento en la propia respuesta emitida por el **SUJETO OBLIGADO**, en el contenido del Informe de Justificación y sus respectivos anexos, documentos de los cuales solo puede deducirse lo que la propia autoridad reitera: que estos organismos están integrados en su totalidad por particulares y no por servidores públicos, que no reciben recursos del presupuesto público asignado a la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana; en consecuencia, este tipo especial de seguridad privada realiza actividades auxiliares en materia de seguridad pública.
12. Pero además, y para apreciar la naturaleza jurídica del organismo en cuestión, vale la pena hacer alusión a otras disposiciones jurídicas que le resultan aplicables en razón de la actividad que desempeñan y los medios e instrumentos empleados para ello. Como ya se señaló antes, este organismo brinda servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad, para ello requiere del uso de armas de fuego, cuya portación se encuentra regulado en lo señalado por la Ley Federal en la materia que, en su artículo 25 precisa que existen dos clases de licencias para portar armas: las particulares y las oficiales. Las segundas destinadas a los servidores públicos que se desempeñan en las instituciones policiales y las primeras, que pueden



otorgarse a personas físicas o morales, en el caso de estas últimas se requiere que estén constituidas conforme a las disposiciones jurídicas y tratándose de servicios privados de seguridad reunir con los requisitos planteados por el artículo 26 de la ley en cuestión.

13. Si como refiere el **SUJETO OBLIGADO**, los Servicios de Seguridad Auxiliar del Estado de México no se encuentran adscritos a las dependencias que integran a la Comisión Estatal de Seguridad Pública, si no reciben recursos financieros de los que integran el presupuesto público de dicha dependencia, si no participan en la ejecución de las acciones que integran los programas y planes gubernamentales y si sus integrantes no son servidores públicos, en consecuencia, la licencia para la portación de las armas de fuego que ocupan para el desempeño de sus funciones no corresponde a la licencia oficial sino a la particular.
14. Lo anterior confirma lo concluido en la sección anterior al precisarse que los servicios que brinda el organismo en cuestión aun cuando se trata de una actividad auxiliar de la función de seguridad pública es una acción brindada por un particular que actúa a nombre del Estado, autorizado por éste. Por lo que ahora se procederá a determinar si además de dicha autorización existe un régimen jurídico de supervisión y control por parte del **SUJETO OBLIGADO** sobre el organismo particular con funciones auxiliares.

**V. La relación jurídica que existe entre la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana y los Cuerpos de Seguridad Auxiliares del Estado de México.**

15. Como se señaló en la sección anterior la función de seguridad pública corresponde a los tres niveles de gobierno y, en el caso del Estado de México, los servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad a dependencias y organismos públicos, sociedades mercantiles y demás sujetos referidos previamente pueden ser brindados por el Estado a través de organismos que tienen el carácter de auxiliares de la función de seguridad pública y que se integran por personal que no cuenta con la condición de servidores públicos, como ya ha señalado este pleno en las resoluciones a los recursos de revisión en la resolución 01129/INFOEM/IP/RR/2015 y 01130/INFOEM/AD/RR/2015 (acumulados), por lo tanto se trata de prestadores de servicios de seguridad privada.

16. En el recurso que se resuelve y de cuya resolución me aparto, el **SUJETO OBLIGADO**, al referirse a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 103 de la Ley de Seguridad del Estado de México, en la fracción XV del artículo 8 de la Ley que crea la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana del Estado de México y en la fracción XXII del artículo 10 del Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana y deducir de ello que la relación que existe es estrictamente operativa y en situaciones de urgencia, realiza una lectura parcial, limitada y defectuosa de los ordenamientos jurídicos que, como dependencia especializada, debería de operar con mayor claridad y consistencia.

17. Lo anterior en virtud de que es función del Secretario de Seguridad Ciudadana coordinar tanto a las Instituciones Policiales Estatales como a los organismos en cuestión, según lo señala el artículo 16 fracción IV de la Ley de Seguridad del Estado de México, y aún las propias disposiciones citadas por el **SUJETO OBLIGADO**, entre ellas el segundo párrafo del artículo 103 de esta misma ley, refiere que la *organización y funcionamiento* de estos cuerpos de seguridad, se regularán por *las disposiciones administrativas que emitan las dependencias del Gobierno del Estado*.
18. Entre esas disposiciones administrativas se encuentra el Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana, al que también se refiere el **SUJETO OBLIGADO**, señalando que su relación se limita a coordinar operativamente a dichos organismos auxiliares, según lo referido en la fracción XXII del artículo 10 del Reglamento en cuestión, omitiendo señalar que las dos fracciones previas de la porción legal aludida por el Sujeto Obligado facultan a la misma dependencia para:

*XX. Regular, coordinar, supervisar y controlar a los prestadores de servicios de seguridad privada y verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas en la materia, así como recibir, atender y resolver las quejas sobre su actuación.*

*XXI. Realizar el registro, seguimiento y control del personal de la Comisión y de los prestadores del servicio de seguridad privada, así como el de los cuerpos preventivos de seguridad pública municipal.*

19. No está por demás señalar que la fracción primera de dicho artículo, faculta a la Comisión para *coordinar los servicios de seguridad pública y de prevención del delito al interior del Estado y salvaguardar la integridad, los derechos y bienes de las personas, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos.*

20. De la simple lectura de estas disposiciones puede apreciarse que la Comisión Estatal de Seguridad Pública coordina a todos los cuerpos de seguridad pública, registra, da seguimiento y control al personal tanto de dicha dependencia como de los cuerpos preventivos de seguridad pública municipal, todos los anteriores integrados por servidores públicos; así mismo regula, coordina, supervisa y controla a los organismos integrados por particulares que no son servidores públicos y que, en consecuencia, brindan servicios de seguridad privada. Por lo tanto, si realiza dichas acciones en el caso de los servidores públicos en funciones policiales, en uno de los extremos del caso y también de los particulares que brindan el servicio de seguridad, en el otro extremo, es evidente y la sana lógica nos dicta que la relación que existe entre el **SUJETO OBLIGADO** con los denominados Cuerpos de Seguridad Auxiliares del Estado de México, se encuentra perfectamente comprendida dentro de las facultades de control y supervisión ya señaladas, y en virtud de lo estudiado en la sección anterior y de los precedentes de este mismo Órgano Garante ya citados, no hay duda de que los servicios prestados por los organismos auxiliares a los que hace referencia el segundo párrafo del artículo 103 de la Ley de Seguridad del Estado de México, son de

naturaleza privada en actividades auxiliares a la función general de seguridad pública.

21. Pero si lo anterior no fuera suficiente, es necesario precisar dos aspectos adicionales contemplados en la Ley de Seguridad del Estado de México y que el Sujeto Obligado omite señalar. En primer lugar el tercer párrafo del multicitado artículo 103 que refiere que *el personal que integre los organismos antes referidos deberá sujetarse a las disposiciones que establece esta Ley en materia de desarrollo policial, así como someterse a las evaluaciones para contar con la certificación respectiva*. El desarrollo policial se encuentra regulado en dicha ley por su título séptimo y en su artículo 134 se define como *el conjunto integral de reglas y procesos debidamente estructurados y enlazados entre sí que comprenden la Carrera Policial, los esquemas de profesionalización, la certificación y el régimen disciplinario de los Integrantes de las Instituciones Policiales, y tiene por objeto garantizar el desarrollo institucional, la estabilidad, la seguridad y la igualdad de oportunidades de los mismos; elevar la profesionalización, fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia, así como garantizar el cumplimiento de los principios a que se refiere esta Ley*.
22. En el capítulo segundo de dicho título, se contemplan las bases de la carrera policial que se define en el artículo 140 como *el sistema de carácter obligatorio y permanente, conforme al cual se establecen los lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación,*

*promoción y reconocimiento; así como la separación o baja del servicio de los integrantes de las Instituciones Policiales.*

23. De lo anterior puede deducirse la existencia de procedimientos claros, precisos y permanente para favorecer el desempeño personal en materia de desarrollo policial, lo que según la exposición de motivos de la iniciativa que sirvió de base para la expedición de la ley, presentada por el Gobernador del Estado, tenía por objeto *garantizar el desarrollo institucional, la estabilidad, la seguridad y la igualdad de oportunidades de los mismos; elevar la profesionalización, fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia, así como garantizar el cumplimiento de los principios a que se refiere esta Ley que se propone.*<sup>3</sup> Fines superiores que serían inútiles e irrealizables si la autoridad hubiera declinado al ejercicio de sus naturales competencias para controlar y supervisar a quienes integran a estos organismos auxiliares, en consecuencia de ello y contrario a lo señalado por el **SUJETO OBLIGADO**, mantener el seguimiento del funcionamiento de estos organismos se encuentra perfectamente encuadrado en las facultades que el artículo 16 fracción VI de la multicitada Ley de Seguridad, le otorgan al Secretario de Seguridad Ciudadana.
24. Por último, no debe perderse de vista que el artículo transitorio décimo octavo facultan al Ejecutivo para expedir las disposiciones administrativas que permitan dar cumplimiento al segundo párrafo del artículo 103 en cuestión.

<sup>3</sup> Consultado en :

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2011/oct193.PDF>

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y  
Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios  
Tels. (722) 2 26 19 80 \* Lada sin costo: 01 800 821 0441 \* [www.infoem.org.mx](http://www.infoem.org.mx)

Instituto Literario Pte. No. 510,  
Col. Centro, C.P. 50000, Toluca, México

Calle de Pino Suárez s/n actualmente  
Carretera Toluca - Ixtapan No. 111  
Colonia La Michoacana, C.P. 52166  
Metepc, Estado de México

25. Por lo que la respuesta emitida por el **SUJETO OBLIGADO**, al amparo de las disposiciones por él citadas, son insuficientes y deficientes para concluir, como indebidamente pretende la autoridad, señalando que no existe relación entre la institución pública y el organismo auxiliar, que le permita contar con la información solicitada. Por lo tanto, soy de la opinión de que la respuesta emitida vulnera el derecho de acceso a la información del [REDACTED] al negar información bajo una supuesta inexistente relación que, contrario a lo manifestado por el **SUJETO OBLIGADO**, en realidad sí existe, toda vez que a la luz de las disposiciones jurídicas señaladas en la presente sección se aprecia que existe una clara fuente de atribuciones de la autoridad que perfectamente explican una relación de la cual se derive la información solicitada en su totalidad o en una parte de ella que incluye aspectos no ordenados por la mayoría en la resolución de la que me aparto.
26. En razón de que la relación jurídica debe existir, contando el **SUJETO OBLIGADO**, con claras facultades de supervisión y control, es que resulta plenamente aplicable el primer párrafo del artículo 19 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo que debimos de llegar a la conclusión de que al tratarse de información relacionada con las facultades, competencias y funciones del **SUJETO OBLIGADO**, señaladas en ordenamientos jurídicos aplicables, la información presumiblemente debe existir.

## VI. Los Cuerpos de Seguridad Auxiliares del Estado de México.

27. Antes de continuar, resulta necesario señalar que el [REDACTED] en su solicitud y en su recurso de revisión, señaló a los "Cuerpos de Seguridad Auxiliares del Estado de México". Por su parte el **SUJETO OBLIGADO** no niega la existencia de dicho ente y solo se limita a precisar que se trata de organismo regulado por lo dispuesto en el artículo 103 de la Ley de Seguridad del Estado, con el que solo existe una relación de carácter operativo en situación de urgencia o desastre.
28. Al respecto, este Órgano Garante ha resuelto con anterioridad recursos de revisión en los que un organismo en cuestión se denomina "Cuerpo de Vigilancia Auxiliar y Urbana del Estado de México".<sup>4</sup>
29. Sobre este tema es necesario señalar que el [REDACTED] no se encuentra obligado a conocer con total precisión el nombre de la información o del organismo en cuestión, según lo refiere el Criterio 028-10, emitido por el entonces Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, ahora INAI.<sup>5</sup> Pero quien sí debe de conocer con precisión y responder realizando las

<sup>4</sup> Resoluciones a los recursos de revisión 01129/INFOEM/IP/RR/2015 y 01130/INFOEM/AD/RR/2015 (acumulados).

<sup>5</sup> "Cuando en una solicitud de información no se identifique un documento en específico, si ésta tiene una expresión documental, el sujeto obligado deberá entregar al particular el documento en específico.

"La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental tiene por objeto garantizar el acceso a la información contenida en documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título; que se entienden como cualquier registro que documente el ejercicio de las facultades



correcciones y rectificaciones necesarias es el **SUJETO OBLIGADO** que, en este caso, se limita a no negar la existencia de la corporación en cuestión y, al contrario, a señalar que está tiene una naturaleza jurídica en específico. Por lo tanto, nos encontramos ante dos posibles organismos con denominación distinta pero con la misma naturaleza jurídica. La falta de precisión al respecto, por parte del **SUJETO OBLIGADO**, puede tener una serie de consecuencias adicionales que se abordarán en la presente y en la siguiente sección.

30. Si en el recurso que se resuelve, se trata de un organismo regulado por el mencionado artículo 103, nos referimos entonces a un organismo a través del cual el Estado proporciona servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad a dependencias y organismos públicos, sociedades mercantiles, asociaciones, instituciones educativas y particulares.
31. Para corroborar la naturaleza jurídica de dicho organismo y la relación jurídica que debería o no de existir con la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana, durante la etapa de sustanciación del recurso a mi cargo y antes del retorno, se realizaron una serie de investigaciones practicadas por la ponencia a mi cargo y

*o la actividad de los sujetos obligados sin importar su fuente o fecha de elaboración. En este sentido, cuando el particular lleve a cabo una solicitud de información sin identificar de forma precisa la documentación específica que pudiera contener dicha información, o bien pareciera que más bien la solicitud se constituye como una consulta y no como una solicitud de acceso en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pero su respuesta puede obrar en algún documento, el sujeto obligado debe dar a la solicitud una interpretación que le dé una expresión documental. Es decir, si la respuesta a la solicitud obra en algún documento en poder de la autoridad, pero el particular no hace referencia específica a tal documento, se deberá hacer entrega del mismo al solicitante".*

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y  
Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios  
Tels. (722) 2 26 19 80 \* Lada sin costo: 01 800 821 0441 \* [www.infoem.org.mx](http://www.infoem.org.mx)

Instituto Literario Pte. No. 510,  
Col. Centro, C.P. 50000, Toluca, México

Calle de Pino Suárez s/n actualmente  
Carretera Toluca - Ixtapan No. 111  
Colonia La Michoacana, C.P. 52166  
Metepec, Estado de México

bajo mi conducción el día quince (15) de marzo de dos mil dieciséis, cuyos resultados fueron debidamente documentadas.

32. A través de dicha investigación se lograron identificar dos contratos suscritos por los representantes legales de un organismo denominado Cuerpo de Vigilancia Auxiliar y Urbana del Estado de México, uno con la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y el otro con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo. Dichos contratos tienen como objeto que el organismo brinde servicios de seguridad y vigilancia en los inmuebles propiedad o al servicio de dichas instituciones públicas.
33. Si los Cuerpos de Seguridad Auxiliares del Estado de México fueran una persona distinta a los Cuerpo de Vigilancia Auxiliar y Urbana del Estado de México, en ambos casos nos encontramos con personas jurídico colectivas que comparten la misma naturaleza jurídica al ser organismos regulados por el segundo párrafo del artículo 103 de la Ley de Seguridad del Estado y que auxilian al Estado al proporcionar servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad.
34. Esto es de suma relevancia porque en el caso de dichos contratos, expresamente se refiere que el Cuerpo de Vigilancia Auxiliar y Urbana del Estado de México es un organismo auxiliar de la, en ese entonces, Secretaría de Seguridad Ciudadana, y si este organismo comparte la misma naturaleza jurídica con los Cuerpos de

Seguridad Auxiliares del Estado de México, en consecuencia, este segundo también es un organismo auxiliar de la, en ese entonces, Secretaría de Seguridad Ciudadana, hoy Comisión Estatal.

35. Más aún, en dichos contratos se señala que dicho organismo se encuentra regulado entre otras disposiciones por el artículo 123 apartado b fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, como es bien sabido, regula las relaciones laborales de los poderes públicos con sus trabajadores y, en el caso de la fracción en cuestión, con los miembros de instituciones policiales, por lo tanto este tipo de organismos prestan sus servicios asumiendo que sus integrantes son servidores públicos como integrantes de instituciones policiales. Lo que contradice los pronunciamientos que en otros recursos previos ha señalado el **SUJETO OBLIGADO**.

36. Aquí encontramos entonces una contradicción entre lo que señaló expresamente el **SUJETO OBLIGADO** y que, por formar parte de documentales públicas rendidas por él mismo al desahogar el proceso de substanciación del presente recurso, cuentan con plena veracidad para esta ponencia, al señalar que dicho organismo no forma parte de la estructura orgánica ni recibe recursos provenientes del presupuesto público asignado a la dependencia en cuestión, ni realiza las actividades comprendidas en los documentos de planeación oficiales, frente a otras documentales públicas contenidas en páginas oficiales de instituciones públicas, en actos jurídicos en los que participaron funcionarios públicos federales en los que


se expresa que los integrantes del organismo en cuestión cuentan con la condición de servidores públicos.

37. En este mismo sentido, vale la pena señalar que en los anexos de dichos contratos aparecen diversos documentos suscritos por integrantes del organismo utilizando para ello hojas membretadas con los logotipos oficiales del Gobierno del Estado de México, pretendiendo manifestar con ello, fuera de toda duda -desde su punto de vista-, su relación con la, en ese entonces, Secretaría de Seguridad Ciudadana.


38. En razón de que no corresponde a este Órgano Garante resolver ni dicha contradicción ni el probable uso indebido de los contenidos gráficos de identidad gubernamental, debo manifestar lo anterior para efectos de que quien acceda al presente voto disidente deduzca las conclusiones que a su derecho correspondan o en cumplimiento de su deber le deban conducir a las actuaciones correspondientes.

39. Pero ante la legítima duda de si se trata de una misma persona o de otra distinta, también debe señalarse que de investigaciones realizadas posteriormente, las mismas que también fueron debidamente documentadas, permitieron identificar el sitio electrónico <http://www.region-6.com.mx/index.htm> de cuya exploración pudo obtenerse entre otras informaciones el que los servicios que brindan son precisamente los de vigilancia y custodia de inmuebles de diversas instituciones o

dependencias públicas y además, el uso indistinto y simultánea de ambos nombres para referirse a la misma persona, lo cual se aprecia claramente a continuación:



**Región 6**  
**Agencia de Seguridad Estatal**  
**Policía Auxiliar del Estado de México**




Inicio

Quiénes Somos

**Cuerpo de Seguridad Auxiliar Urbano del Estado de México (Policía Auxiliar)**

Los Cuerpos de Seguridad Auxiliar del Estado de México, fueron creados por el Gobierno del Estado en el año de 1947, para apoyar el auge Industrial y la Inseguridad que padecía la región en la planta productiva, prevenir la ocurrencia de pérdidas humanas y materiales en situaciones de emergencia y hacer frente como la primera fuerza de reacción para la prevención del delito.

Con el transcurso de los años, el desempeño que han realizado los Cuerpos de Seguridad del Estado de México ha sido motivo de reconocimiento, identificándola como una Corporación con programas de mejora continua en sus procesos para profesionalizar los servicios de Vigilancia Intramuros, Guardias de Seguridad, Custodios y Escoltas, dedicados a cuidar y proteger personal, así como todo tipo de bienes y mercancías en tránsito, con el objeto de prevenir situaciones de riesgo.



Calle 26-A No. 4, Fraccionamiento Industrial San Juan Ixtacala, Tlalnepantla de Baz,  
Estado de México C.P. 54160

40. Esta nueva circunstancia, el uso indistinto y simultáneo de dos nombres diferentes de una posible misma persona y el que el SUJETO OBLIGADO no haya realizado la aclaración respectiva para determinar si se trata de una misma o de diversas, tiene consecuencias de especial importancia para el curso de la presente resolución, ya que nos podemos encontrar ante el posible caso de una simulación de actos jurídicos<sup>6</sup> que, en el caso en cuestión, puede tener como único fin el impedir u

<sup>6</sup> Al respecto es de aplicarse por analogía la siguiente tesis orientadora: SIMULACIÓN DE ACTOS JURÍDICOS. TIPOS PREVISTOS LEGALMENTE (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 2180 Y 2181 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL). El artículo 2180 del Código Civil para el

obstaculizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte del [REDACTED], bajo el argumento de que el **SUJETO OBLIGADO** se está pronunciando sobre la persona a la que alude el [REDACTED] y no sobre la persona realmente existente. Estos intentos por simular actos y que tienen como pretensión impedir que la sociedad conozca lo que ocurre en el desempeño de las funciones públicas fue precisamente lo que provocó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitiera el siguiente criterio orientador:

*GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTÚAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTICULO 60. TAMBIÉN CONSTITUCIONAL. El artículo 60. constitucional, in fine, establece que "el*

Distrito Federal dispone que es simulado el acto en que las partes declaran o confiesan falsamente lo que en realidad no ha pasado o no se ha convenido entre ellas. Por su parte, el artículo 2181 del mismo ordenamiento establece que la simulación es absoluta cuando el acto simulado nada tiene de real y relativa cuando a un acto jurídico se le da una falsa apariencia que oculta su verdadero carácter. La interpretación gramatical de ambos preceptos permite advertir que del primero de ellos, se obtiene la norma que define lo que constituye un acto jurídico simulado, y del segundo la norma definitoria que distingue dos tipos de simulación: la absoluta y la relativa. De conformidad con ese último precepto, será absoluta cuando el acto simulado nada tiene de real y, por tanto, para su demostración bastará que se acredite que el acto no ha ocurrido, pues con esto se probará el elemento esencial de la acción de simulación. En cambio, para la nulidad relativa, será necesario que se revele y prueben dos actos jurídicos: por un lado, el que sirvió para aparentar y, por otro, el que realmente hubiera acontecido. (TA) Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 9, Agosto de 2014, Tomo III. Tesis: I.3o.C.142 C (10a.) Página: 1960.

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

Tels. (722) 2 26 19 80 \* Lada sin costo: 01 800 821 0441 \* [www.infoem.org.mx](http://www.infoem.org.mx)

Instituto Literario Pte. No. 510,  
Col. Centro, C.P. 50000, Toluca, México

Calle de Pino Suárez s/n actualmente  
Carretera Toluca - Ixtapan No. 111  
Colonia La Michoacana, C.P. 52166  
Metepéc, Estado de México

*derecho a la información será garantizado por el Estado". Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados. (TA). Novena Época Instancia: Pleno de la SCJN. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: III, Junio de 1996 Tesis: P. LXXXIX/96 Página: 513.*

41. Si bien es cierto que la información obtenida y documentada por esta ponencia, permite apreciar indicios suficientes que nos permiten deducir la posibilidad de que en realidad se trate de la misma persona, también lo es que aun cuando lo anterior no fuera posible deducir, lo que si podemos determinar con total certeza



es que aun tratándose de dos personas distintas, como ya se ha señalado ampliamente, ambas comparten la misma naturaleza jurídica y en razón de ello, se desprenden las mismas consecuencias jurídicas para los efectos del recurso que se resuelve y que no es otra cuestión sino que contrario a lo señalado por el **SUJETO OBLIGADO**, la relación entre el mismo y los organismos que comparten una común naturaleza jurídica, existe e incluso se asume claramente por parte de los organismos en cuestión, consta en documentos públicos sobre los cuales este Órgano Garante no puede cuestionar su veracidad, difundidos en el portal de obligaciones de transparencia y generan pleno valor probatorio al respecto.

#### **VII. La obligación de documentar.**

42. Como se ha acreditado ampliamente, las actividades que desempeñan el tipo de organismos como éste en particular, del que se requiere información, forman parte de las actividades auxiliares en materia de Seguridad Pública que puede brindar el Estado a través de particulares. Contrario a lo que el Sujeto Obligado argumentó, existe claramente un conjunto de atribuciones que facultan a la Comisión Estatal de Seguridad Pública para contar con la información a la que pretende acceder el [REDACTED], incluso, hay material probatorio que permite confirmar la relación que existe entre este tipo de organismos, sino es que este organismo en particular, y la en ese entonces Secretaría, hoy Comisión.

43. Sin embargo debe señalarse que en el informe justificado, rendido por el **SUJETO OBLIGADO** y que se remitió en su momento a esta ponencia, se anexaron el



Organigrama de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana, la Codificación de las Unidades Administrativas de la Comisión, el Programa Operativo Anual 2016 y el Presupuesto de Egresos 2016, desglosado por unidad ejecutora, documentos con los cuales pretende soportar su respuesta.

44. Por tratarse de documentales públicas, rendidas por el **SUJETO OBLIGADO**, deben aceptarse en todos sus términos y no poner en tela de duda su veracidad, siguiendo el Criterio número 31/10 del en ese entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Y Protección de Datos, ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.<sup>7</sup>
45. Sin dudar de la veracidad de la información, si debo que señalar el mandato expreso de la reforma constitucional federal en materia de transparencia de 2014 que en el artículo sexto determinó la obligación de todos los sujetos obligados de documentar todas sus decisiones relacionadas con el ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, lo cual además se reguló posteriormente en el artículo

<sup>7</sup> El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos no cuenta con facultades para pronunciarse respecto de la veracidad de los documentos proporcionados por los sujetos obligados. El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos es un órgano de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información; y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades. Sin embargo, no está facultado para pronunciarse sobre la veracidad de la información proporcionada por las autoridades en respuesta a las solicitudes de información que les presentan los particulares, en virtud de que en los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no se prevé una causal que permita al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos conocer, vía recurso revisión, al respecto.

18 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En el caso en cuestión ha quedado acreditado que existe una fuente de atribuciones clara e ineludible y de la respuesta aportada por el **SUJETO OBLIGADO** se aprecia la posible actualización de cualquiera de los siguientes supuestos: que se realizó una búsqueda inadecuada de la información, que indebidamente se niega el acceso a la información existente al respecto o que posiblemente la autoridad declinó el ejercicio obligatorio de facultades legalmente establecidas.

46. A diferencia de otros casos, en el que se resuelve no se trata de hechos inexistentes, mal llamados negativos, sino que se trata de hechos que han ocurrido y que no han sido negados por el **SUJETO OBLIGADO** que ha reconocido la existencia del organismo en cuestión y cuya respuesta deficiente sólo puede explicarse por el interés de negar el acceso a la información, la deficiente búsqueda de la información o el incumplimiento de adoptar acciones que se desprenden de sus facultades, atribuciones y funciones y que, en consecuencia, debieron de haberse documentado.

47. Tratándose de una búsqueda deficiente, ésta debe de repararse realizando una nueva de manera exhaustiva para estar en condiciones de entregar la información requerida.<sup>8</sup> Si el caso en cuestión consiste en un intento injustificado de negar el acceso a información existente, ello debe de ser corregido para cumplir el estándar

<sup>8</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. El derecho de acceso a la información pública en el marco jurídico interamericano. 2ª. Edición, OEA, 2012. Párr. 41.



interamericano de protección al derecho humano de acceso a la información pública.<sup>9</sup>

48. Y como consecuencia de las disposiciones legales contenidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es que existe el mandato expreso de que en estos casos, de no existir la documentación que debió, por mandato de ley, generarse, es obligación de la autoridad emitir una declaratoria formal que debe reunir los requisitos señalados en la propia norma jurídica,<sup>10</sup> según puede apreciarse a continuación:

*Artículo 19. Se presume que la información debe existir si se refiere a las facultades, competencias y funciones que los ordenamientos jurídicos aplicables otorgan a los sujetos obligados.*

*En los casos en que ciertas facultades, competencias o funciones no se hayan ejercido, se debe motivar la respuesta en función de las causas que motiven la inexistencia.*

*Artículo 20. Ante la negativa del acceso a la información o su inexistencia, el sujeto obligado deberá demostrar que la información solicitada está prevista en alguna de las excepciones contenidas en esta Ley o, en su caso,*

<sup>9</sup> *Ibidem.* Párr. 12.

<sup>10</sup> Lo anterior es incluso un requerimientos del sistema interamericano de protección a los derechos humanos. *Ibidem.* Párr. 113.

*demostrar que la información no se refiere a alguna de sus facultades, competencias o funciones.*

49. Y siendo además que una de las propiedades o características de la información pública es precisamente su condición de verificabilidad, pero que eso no depende de este Órgano Garante, sino de las propias personas, es que dicha declaratoria es un medio al que debe acceder el [REDACTED] de tal forma que el derecho de acceso a la información se constituya en un derecho que, en su caso, facilite el ejercicio de otros derechos, entre ellos el de opinar sobre los asuntos públicos tanto como el de iniciar los mecanismos de control correspondientes sobre la actuación de los agentes del Estado si, desde su punto de vista, se considere que se hayan incumplido obligaciones legales o se simulen actos jurídicos, todo ello materia de otro tipo de procedimientos legales.

#### **VIII. Sobre el requerimiento de reorientar la solicitud.**

50. Solo resta por último pronunciarme sobre el motivo de inconformidad consistente en que de no existir relación más allá de la operativa en caso de emergencia, el **SUJETO OBLIGADO** debió de orientar sobre la autoridad encargada de atender la solicitud. Toda vez que se ha acreditado clara y contundentemente que existe, no una, sino varias fuentes de atribuciones, es claro que el **SUJETO OBLIGADO** debe atender la solicitud de acceso a la información pública y entregar los documentos que posea al respecto o emitir la declaratoria de inexistencia. Sin

embargo también es cierto que dada la más reciente naturaleza jurídica de la Comisión Estatal de Seguridad Pública que, durante la actual administración ha contado con tres regímenes distintos, actualmente como entidad subordinada al Secretario General de Gobierno, es dable que dicho funcionario o algún otro, como el Centro Estatal de Control y Confianza, cuenten con información al respecto, por lo que de ser el caso, el **SUJETO OBLIGADO** debería orientar al [REDACTED] si alguna información en particular, deba de ser requerida a algún otro **SUJETO OBLIGADO**, señalando con precisión ante qué autoridad se deba formular la solicitud respectiva.

51. En virtud de todo lo anterior es que resulta indispensable que el **SUJETO OBLIGADO** realice una búsqueda exhaustiva y, de ser el caso que no encuentre la información requerida, emita la respectiva declaratoria de inexistencia consciente e impuesto de las probables repercusiones jurídicas que pueden ser exigidas, por otros medios, si dicha decisión es contraria a la verdad.
52. En razón a las consideraciones antes señaladas es que no puedo compartir el sentido de la resolución adoptada que ordena sólo la entrega de una parte de la información, por lo que voté en contra, motivando el presente voto disidente, haciendo del conocimiento del [REDACTED] que en virtud de que la resolución a la que se acompaña con el presente voto disidente se le notificará en fecha posterior al cinco (05) de mayo del año en curso, por actualizarse las

condiciones precisadas por la fracción II del artículo 160 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 196 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios en virtud de que se sigue negando el acceso a la información pública consistente en: *"Listado, concentrado o equivalente del catálogo general de bienes muebles de dicha corporación en donde se especifiquen los vehículos automotores así como la matrícula de cada uno de ellos"* y *"los costos y servicios ofrecidos por dicha corporación"*, se encuentra en condiciones de acudir ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales mediante el recurso de inconformidad que puede iniciarse a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.



**JOSÉ GUADALUPE LUNA HERNÁNDEZ**  
**COMISIONADO**