

**VOTO PARTICULAR DEL COMISIONADO JOSÉ GUADALUPE LUNA
HERNÁNDEZ DEL RECURSO DE REVISIÓN 02264/INFOEM/IP/RR/2017.**

Líneas argumentativas:

La falta de impugnación respecto al resto de los requerimientos que no fueron manifestados en el recurso de revisión, no debe entenderse como actos consentidos.

La figura de actos consentidos no debe ser invocada en el derecho humano fundamental de acceder a la información pública gubernamental.

El Órgano Garante del derecho de acceso a la información pública no debe imponerles las cargas formales del proceso jurisdiccional a los particulares.

Lo que este Órgano Garante realice en materia de suplencia de la queja no afecta la igualdad de las partes sino procura el cumplimiento de los deberes de protección del derecho humano.

Restringir el derecho de acceso a la información pública del particular al no ordenar la información solicitada por no impugnar la falta de entrega de los documentos solicitados, debilita la efectividad de la garantía de este derecho humano al hacerla depender de un hecho desconocido.

Los órganos del Estado, tienen el deber que tienen dentro del margen de sus atribuciones, de prevenir violaciones a los derechos fundamentales.

Índice

I. Consideraciones Generales.	2
II. De los requerimientos planteados en el recurso de revisión.	3
III. Los actos consentidos no deben invocarse en el derecho fundamental de acceder a la información pública gubernamental.	9

I. Consideraciones Generales.

1. He concurrido con mi voto particular de la presente resolución emitida por el Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, en su Cuadragésima Primera sesión ordinaria de fecha siete (07) de noviembre de dos mil diecisiete, en el recurso de revisión promovido por [REDACTED] en contra de las respuesta del Instituto de Salud del Estado de México, procedimiento al que se le asignó el número de expediente 02264/INFOEM/IP/RR/2017.
2. Resultan fundados los motivos de inconformidad que arguye el recurrente, en términos del Considerando cuarto de la resolución por lo que la ponencia encargada consideró modificar la respuesta del Sujeto Obligado.

3. Mi voto particular se deriva del hecho de que se haya invocado la figura de actos consentidos en el presente asunto, resultando del todo innecesario hacer referencia a dicha figura, lo cual he manifestado en diversas ocasiones señalando que no deben invocarse en el derecho de acceso a la información pública.
4. Por tal motivo y en términos de lo señalado por los artículos 14 fracción XI del Reglamento Interior del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios formulo el presente voto particular.

II. De los requerimientos planteados en el recurso de revisión.

5. El particular solicitó información relativa a visitas de verificación sanitarias realizadas por José Arturo Corona Rivera en Chimalhuacán, tal información como número de verificaciones autorizadas del periodo de 01 de enero al 04 de septiembre de 2017, fundamento legal, sanciones, y si se han realizado denuncias o quejas.
6. El Sujeto Obligado atendió cada punto de la solicitud, de la siguiente manera:

1. TODAS LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN QUE SE ORDENAN, SON A ESTABLECIMIENTOS SUJETOS A CONTROL SANITARIO, CON

FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 4 PÁRRAFO CUARTO, 14, 16 Y 73 FRACCIÓN XVI, NUMERAL 3ª DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 1, 3, 4 FRACCIÓN IV, 13 APARTADO B, 18, 132, 194, 200 BIS, 393, 395, 396 FRACCIÓN I, 397, 398, 399, 400, 401, 401 BIS, 402, 403, 431 Y 437 DE LA LEY GENERAL DE SALUD Y TODOS SUS REGLAMENTOS; LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS; LAS CLÁUSULAS PRIMERA, SEGUNDA, CUARTA Y SÉPTIMA DEL ACUERDO ESPECÍFICO DE COORDINACIÓN PARA EL EJERCICIO DE FACULTADES EN MATERIA DE CONTROL Y FOMENTO SANITARIOS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL CUATRO; 2, 3, 19 FRACCIÓN IV, 25 Y 26 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO; 1.1 FRACCIÓN I, 2.4 Y 2.5 DEL CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO; 1 Y 19 Y 128 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO; Y 1, 6, 14 FRACCIONES II, V, VIII, IX Y XVI, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 Y 28 FRACCIÓN VIII DEL REGLAMENTO INTERNO DEL INSTITUTO DE SALUD DEL ESTADO DE MÉXICO; Y LOS DEMÁS RELATIVOS Y APLICABLES.

2. LA COORDINACIÓN DE REGULACIÓN SANITARIA NO EXPIDE OFICIOS DE INICIO DE VERIFICACIÓN, SIN EMBARGO, EN LOS MESES DE AGOSTO Y SEPTIEMBRE, EL VERIFICADOR MENCIONADO FUE AUTORIZADO EN 60 ÓRDENES DE VISITA DE VERIFICACIÓN.

3. DE ENERO A LA FECHA, HA REALIZADO 89 VERIFICACIONES SANITARIAS.

4. ESTÁ AUTORIDAD NO ES LA COMPETENTE EN MATERIA DE SANCIONES, SIN EMBARGO SE ESPECIFICA QUE LAS ÓRDENES EMITIDAS POR LA COORDINACIÓN DE REGULACIÓN SANITARIA SON DIRIGIDAS A ESTABLECIMIENTOS SUJETOS AL CONTROL SANITARIO.

5. REMITIRSE A LA RESPUESTA DE LA PREGUNTA 1.

6. EXISTE UNA QUEJA DIRIGIDA AL SECRETARIO DE SALUD, CON RELACION AL FUNCIONAMIENTO DE UN TALLER DE CURTIDURÍA; CIUDADANA QUE HA SOLICITADO NO DIFUNDIR LA MISMA POR TEMOR A REPRESALIAS.

7. En ese sentido, el particular se inconformó únicamente por los oficios de las quedas, denuncias o cualquier documento análogo que se haya realizado, dado a que el Sujeto Obligado refiere que existe una queja, sin embargo, no muestra el soporte documental.

8. Si bien es de destacar, que el Sujeto Obligado atiende cada punto de la solicitud, sin embargo, en el estudio y desarrollo de dicha resolución fueron invocados los llamados actos consentidos, tal y como se observa en las siguientes líneas de la resolución en comento:

"En primer momento, es necesario resaltar que únicamente se toma como razones de inconformidad, lo correspondiente a la queja por lo incompleto de la respuesta y no así la parte en que el recurrente expresó que: "...ya que solicite información para realizar un escrutinio de la función pública de la dependencia y en concreto de la actuación al parecer arbitraria del verificador en comento. (...) de esta manera, INFOEM podran al

resolver realizar la consideración de que esa documentación rinde cuentas de la actuación del sujeto obligado y en todo el contexto de la solicitud permite verificar que efectivamente el dicho, de que solo se ordena verificar establecimientos de acuerdo a la norma es verídico, o estamos ante un caso de posibles hechos constitutivos de cohecho, corrupción y extorsión de parte del verificador? En caso de ocultamiento de información solicito dar vista a la contraloría del sujeto obligado”, ya que dichas expresiones, mas allá de constituirse como motivos de inconformidad, se traducen en expresiones subjetivas, por las que el recurrente considera pertinente la transparencia de la información materia de su solicitud y en concreto la relativa al punto controvertido, pretendiendo justificar su solicitud de dicha información; sin embargo, se subraya que para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública no es requisito probar motivo o causa de interés alguno; al contrario de acuerdo al artículo 16 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, el ejercicio de tal derecho no está condicionado a que el solicitante acredite interés alguno o justifique su utilización; de ahí que lo manifestado por el recurrente pretendiendo hacer valer como razones de su inconformidad, no puede ser considerado como tal, sino como meras expresiones subjetivas y por tanto no es factible, ni necesario que se tomen en consideración para el dictado de la presente resolución, sino que basta la inconformidad relativa a que la respuesta del Sujeto Obligado es incompleta, misma que como se adelantó se estima fundada.

En tal tesitura, es de precisar que el recurrente al momento de expresar sus motivos de inconformidad en su recurso de revisión, se queja únicamente de la falta de entrega de la información relativa al punto de la solicitud que ha sido señalado con el inciso f) en la presente resolución; en ese sentido debe señalarse que el análisis del presente recurso

versará únicamente sobre el estudio de la respuesta a dicho punto que sí fue controvertido, no así por los restantes, respecto de los cuales no se expresó agravio alguno; lo anterior es así, debido a que cuando la parte recurrente impugna la respuesta del Sujeto Obligado y no expresa razón o motivo de inconformidad en contra de todos los rubros de la respuesta que pudieran ser un agravio a su derecho, los mismos deben estimarse atendidos. Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la Tesis Jurisprudencial Número 3ª./J.7/91, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta bajo el número de registro 174,177, que establece lo siguiente:

"REVISIÓN EN AMPARO. LOS RESOLUTIVOS NO COMBATIDOS DEBEN DECLARARSE FIRMES. Cuando algún resolutivo de la sentencia impugnada afecta a la recurrente, y ésta no expresa agravio en contra de las consideraciones que le sirven de base, dicho resolutivo debe declararse firme. Esto es, en el caso referido, no obstante que la materia de la revisión comprende a todos los resolutivos que afectan a la recurrente, deben declararse firmes aquéllos en contra de los cuales no se formuló agravio y dicha declaración de firmeza debe reflejarse en la parte considerativa y en los resolutivos debe confirmarse la sentencia recurrida en la parte correspondiente."

Así, la parte de la solicitud sobre la que no se expresó inconformidad, debe declararse consentida por el recurrente, ya que no pueden producirse efectos jurídicos tendentes a revocar, confirmar o modificar la parte de la respuesta con relación a la parte de la solicitud que no fue motivo de disenso ya que se infiere un consentimiento del recurrente ante la falta de impugnación eficaz. Sirve de sustento a lo anterior, por analogía, la tesis jurisprudencial número VI.3o.C. J/60, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta bajo el número de registro 176,608 que a la letra dice:

"ACTOS CONSENTIDOS. SON LOS QUE NO SE IMPUGNAN MEDIANTE EL RECURSO IDÓNEO. Debe reputarse como consentido el acto que no se impugnó

por el medio establecido por la ley, ya que si se hizo uso de otro no previsto por ella o si se hace una simple manifestación de inconformidad, tales actuaciones no producen efectos jurídicos tendientes a revocar, confirmar o modificar el acto reclamado en amparo, lo que significa consentimiento del mismo por falta de impugnación eficaz."

Además de que debe decirse que los puntos no combatidos por el recurrente, fueron respondidos por el Sujeto Obligado, de tal manera que sobre la información entregada, este Órgano Garante no se encuentra en posibilidades de dudar de su veracidad, toda vez que no existe precepto normativo en las leyes de la materia por el que se le permita ello; es decir, poner en tela de juicio de lo manifestado o entregado por los Sujetos Obligados." (sic).

9. Derivado de lo transcrito con anterioridad, considero que la incorporación de dicho argumento en la resolución en comento resulta a todas luces innecesario y además no da lugar a invocarlos en el derecho humano fundamental de acceder a la información pública gubernamental. Por lo que la mayoría consideró que la respuesta quedó firme ante la falta de impugnación respecto al resto de los requerimientos que no fueron manifestados en el recurso de revisión. En el presente asunto que nos ocupa, es de señalar que del análisis hecho a la resolución en comento, no se discute que el **SUJETO OBLIGADO** ha dado respuesta a la solicitud de información en lo particular, tan es así que al analizar la respuesta emitida se concluyó que colmó con el derecho de acceso a la información, lo que en mi parecer considero, es innecesario señalar la figura de actos consentidos, éste instituto como órgano garante, es su deber velar por el

cabal cumplimiento al derecho humano del acceso a la información, mas no limitarlo invocando el multicitado argumento de actos consentidos.

III. Los actos consentidos no deben invocarse en el derecho fundamental de acceder a la información pública gubernamental.

10. En la resolución se precisa, un criterio denominado actos consentidos. Al respecto estoy convencido de que la garantía constitucional que se desahoga ante esta autoridad corresponde a un procedimiento cuasi jurisdiccional que si bien reúne las formalidades básicas, que no todas, del primero, también resulta evidentemente más flexible, más laxo y pretende ser de mayor protección al derecho humano, por eso es que contamos con un sistema electrónico que asiste a la persona que realiza una solicitud o presenta un recurso de revisión, de tal forma que se pretende que ejerza sus derechos sin verse en la necesidad de acudir a un profesional del derecho para que le asista en la elaboración de su promoción; contrario a ello, nuestro sistema pretende asistirle y facilitarle el procedimiento, esa flexibilidad se vería seriamente comprometida si este órgano garante decide imponer las cargas formales del proceso jurisdiccional y, al mismo tiempo no asegura otros derechos, el de la defensa adecuada, por ejemplo, incumpliendo así con lo dispuesto en los artículos 74 de la Ley de Transparencia de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios y del 146 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que contemplan la figura de la suplencia de la queja.

11. La figura de la suplencia de la queja, para Héctor Fix Zamudio "...puede caracterizarse como el conjunto de atribuciones que se confieren al juez de amparo para corregir los errores o deficiencias en que incurran los reclamantes que, por su debilidad económica y cultural, carecen de un debido asesoramiento, y que puede expendirse, como ocurre en el proceso social agrario, a los diversos actos procesales de la parte débil incluyendo el ofrecimiento y desahogo de los medios de prueba".¹ Según este mismo autor, "...es siempre obligatoria... respecto de los errores o defectos de los conceptos de violación expresados en la demanda, así como los de los agravios formulados en los recursos que el mismo ordenamiento establece".²

12. Además es necesario precisar que el presente es un procedimiento cuasi jurisdiccional porque no hay partes en conflicto, por lo tanto lo que este Órgano Garante realice en materia de suplencia de la queja no afecta la igualdad de las partes sino procura el cumplimiento de los deberes de protección del derecho humano a partir del criterio que más le favorezca.

13. No satisfecho con lo anterior, es necesario señalar que en materia del derecho de acceso a la información pública, tiene una justificación clara y precisa que se

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. México, Coed. Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001. Pág. 3593.

² *Ibidem*. Pág. 3594.

deriva de un aspecto de singular importancia, ya que lo que tratamos y pretendemos resolver consiste en el ejercicio de un derecho humano constitucional y convencionalmente reconocido. Por tanto, al tratar directamente con un derecho humano, todas las autoridades nos vemos impuestas del supremo mandato constitucional consistente en la promoción, respeto, protección y **garantía de los derechos humanos**, de tal forma que cualquier esfuerzo que se haga en el sentido de cumplir con dicho mandato no resulta ocioso ni sobra sino demuestra el grado de compromiso de la autoridad con este aspecto toral de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011.

14. En este sentido el Dr. Miguel Carbonell ha señalado que:

"Queda claro, en consecuencia, que las obligaciones de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos corren a cargo de todos los poderes, incluso considerando que algún nivel de gobierno tenga obligaciones reforzadas hacia ciertos derechos. A partir de tales deberes generales, podemos afirmar que las autoridades de todos los niveles de gobierno también tienen la obligación positiva de tomar todas las medidas que sean pertinentes para tutelar y hacer eficaz un derecho".³

³ CARBONELL, MIGUEL. "Las obligaciones del Estado en el artículo 1º. de la Constitución mexicana" en CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, coords. La reforma constitucional de derechos humanos. 2ª. Edición, México. Coed. Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2012. Pág. 68.

15. Por lo que restringir el derecho de acceso a la información pública del particular suponiendo en el peor de los casos, que en efecto, no se hubiera ordenado la información solicitada por no impugnar la falta de entrega de los documentos solicitados, debilita la efectividad de esta garantía al hacerla depender de un hecho desconocido y, por lo tanto de dudosa acreditación, además que se insiste fue en todo momento innecesario señalar el argumento de actos consentidos.
16. Enfrentar este silencio u omisión de los particulares a inconformarse por algún punto o requerimiento de origen solicitado, cuando es evidente que no le fue entregada la información o satisfecho el derecho de acceso a la información pública con las formalidades del proceso jurisdiccional nos ubicaría en sentido contrario a la evolución experimentada por el Estado Mexicano con la trascendental reforma a la Constitución Federal del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, ya que con ella estamos dejando atrás al Estado de la Ley, en el que la regla se impone sobre el derecho y que coloca a conceptos como la seguridad jurídica en la base legitimadora de todo el sistema ya que como bien señala el Dr. Rodolfo Luis Vigo "La seguridad jurídica entendida como previsibilidad jurídica fundada en las normas generales reproducidas estrictamente por los jueces, o como el orden pacífico surgido del libre goce y disponibilidad de los derechos individuales, monopolizará el horizonte axiológico de los juristas decimonónicos".

17. Frente a esa realidad pasada, la reforma citada nos ubica completamente en nuevas condiciones bajo los criterios del Estado Constitucional de Derecho que nos debe conducir a valorar, junto con Sergio Cotta que "la obligatoriedad de la norma depende de la validez de su justificación, que es, por consiguiente el fundamento de aquella",⁴ y no puede existir validez en la aplicación de un criterio que propicia una riesgosa afectación al derecho de acceso a la información.

18. Mucho menos si consideramos el siguiente criterio: DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE PROTEGERLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone como obligaciones generales de las autoridades del Estado Mexicano las consistentes en: i) Respetar; ii) Proteger; iii) Garantizar; y, iv) Promover los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De ahí que para determinar si una conducta específica de la autoridad importa violación a derechos fundamentales, debe evaluarse si se apega o no a la obligación de protegerlos. Ésta puede caracterizarse como el deber que tienen los órganos del Estado, dentro del margen de sus atribuciones, de prevenir violaciones a los derechos fundamentales, ya sea que

⁴ COTTA, Sergio. *Justificación y obligatoriedad de las normas*. Madrid. Ed. Ceura, 1987. Pág. 10.

provenzan de una autoridad o de algún particular y, por ello, debe contarse tanto con mecanismos de vigilancia como de reacción ante el riesgo de vulneración del derecho, de forma que se impida la consumación de la violación. En este último sentido, su cumplimiento es inmediatamente exigible, ya que como la conducta estatal debe encaminarse a resguardar a las personas de las interferencias a sus derechos provenientes de los propios agentes del Estado como de otros particulares, este fin se logra, en principio, mediante la actividad legislativa y de vigilancia en su cumplimiento y, si esto es insuficiente, mediante las acciones necesarias para impedir la consumación de la violación a los derechos. De ahí que, una vez conocido el riesgo de vulneración a un derecho humano, el Estado incumple su obligación si no realiza acción alguna, sobre todo, porque, en el caso de sus propios agentes, está obligado a saber todo lo que hacen. [TA] Tesis: XXVII.3o.3 CS (10a.) Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo III, Página: 2840.

19. Para el caso que nos ocupa y en general es innecesario incorporar en las resoluciones de un Órgano Garante como lo es el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios a los actos consentidos toda vez que los particulares al no impugnar alguno de los requerimientos solicitados, y de la respuesta ofrecida por parte de los **SUJETOS OBLIGADOS** sea evidente la falta de alguno de ellos,

en ese tenor los particulares se ven impedidos, en los hechos, a acceder a una información que fue solicitada. Ante tales casos, considero, este Órgano Garante debe cumplir con las obligaciones señaladas en el párrafo tercero del artículo primero de la Constitución Federal, lo que es posible a través de la suplencia de la queja, instrumento adecuado para prevenir una posible vulneración al derecho de acceso a la información y que además se encuentra disponible para ser operado por esta autoridad.

20. Pero además, la figura de la suplencia de la queja es central para apreciar la verdadera fuerza de los derechos humanos, entre ellos el de acceso a la información, que demandan una actuación clara, contundente y eficaz por parte de todas las autoridades, en el que ya no resultan admisibles las excusas de procedibilidad, ya que en todo momento nos encontramos ante un derecho más alto que, puede considerarse en los siguientes términos:

"Las Constituciones contemporáneas intentan poner remedio a estos efectos destructivos del orden jurídico mediante la previsión de un derecho más alto, dotado de fuerza obligatoria incluso para el legislador. El objetivo es condicionar y, por tanto, contener, orientándolos, los desarrollos contradictorios de la producción del derecho, generados por la heterogeneidad y ocasionalidad de las presiones sociales que se ejercen sobre el mismo".⁵

⁵ Zagrebelsky, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Trad. Marina Gascón, 10ª. Edición, Madrid, Ed. Trotta, 2011. Pág. 40.

21. Por lo tanto, frente a ese derecho más alto, los argumentos formales deben ser derrotados por la obligación que el legislador ordinario nos ha impuesto para asegurar la efectiva protección del derecho en cuestión a través del ejercicio de la figura de la suplencia de la queja, con lo que se pretende asegurar una efectiva protección. Declinar esa obligación por la experiencia pasada nos aleja del mandato constitucional y pretende otorgar plena certeza a la presunción de que la solicitud ha sido atendida, lo que de no ser así, afecta el derecho humano.
22. Considero que no se justifica el argumento que se ha señalado en múltiples ocasiones y que comparte la mayoría en relación a "si no ésta expresa razón o motivo de inconformidad en contra de todos los rubros solicitados, dichos rubros deben declararse atendidos, pues se infiere que el recurrente ésta conforme con la información entregada al no contravenir la misma". Este Órgano Garante debe revisar en forma minuciosa en todos los casos, si se le entregó a los petitionarios todos y cada uno de los puntos que fueron solicitados, de esta forma se podrá verificar si el particular no se inconforma porque en efecto le han sido colmadas sus peticiones y por ello se tiene por satisfecho el Derecho de Acceder a la Información Pública, o bien, no le han sido colmados todos sus requerimientos y omite manifestarse al respecto, por diversos factores que a su alrededor ocurran y le puedan afectar. Además de ser un Órgano Garante, somos un Órgano Revisor y en ese sentido no podemos pasar inadvertido el hecho de no analizar la totalidad de requerimientos solicitados

cuando no se pronuncien al respecto, cuando sea evidente que no han sido colmados, en ese sentido no estaríamos garantizando el derecho fundamental.

23. Adoptar la posición que propongo pretende ordenar un acto de plena certeza, el que siempre puede ser matizado por un "en su caso" que restringe la medida ordenada a que ésta no se haya realizado ya, lo que puede constituir un exceso, cierto, pero a todas luces admisible en materia de protección del derecho humano lo que, considero, fortalece al Estado Constitucional de Derecho, en lugar de vulnerarlo.

JOSÉ GUADALUPE LUNA HERNÁNDEZ
COMISIONADO

(Rúbrica)

JGLH/ADM.