

“2018. Año del Bicentenario del Natalicio de Ignacio Ramírez Calzada, El Nigromante”

**Memorándum número: INFOEM/COM-JGLH/COOR/135/2018**

Metepec, Estado de México a 02 de abril de 2018

**LICENCIADO ALEXIS TAPIA RAMÍREZ  
SECRETARIO TÉCNICO DEL PLENO  
PRESENTE**

De conformidad con los artículos 14, fracciones X y XI y 16, fracción X, 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 particular** del Comisionado José Guadalupe Luna Hernández respecto de la resolución definitiva presentada en la décima sesión ordinaria de este Pleno:

- 00295/INFOEM/IP/RR/2018 - Municipio de Jocotitlán.

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 envié un cordial saludo.

ATENTAMENTE

  
LIC. SOLEDAD ALICIA VELÁZQUEZ DE PAZ  
COORDINADORA DE PROYECTOS



c.c.p. Maestra Zulema Martínez Sánchez Comisionada Presidenta. Para su conocimiento.

## VOTO PARTICULAR DEL COMISIONADO JOSÉ GUADALUPE LUNA HERNÁNDEZ DEL RECURSO DE REVISIÓN 00295/INFOEM/IP/RR/2018.

### Líneas argumentativas:

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.

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. .... | 2 |

## 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 Decima sesión ordinaria de fecha veintiuno (21) de marzo de dos mil dieciocho, en el recurso de revisión promovido por \_\_\_\_\_ en contra de la omisión de respuesta del **Ayuntamiento de Jocotitlán**, procedimiento al que se le asignó el número de expediente **00295/INFOEM/IP/RR/2018**.
2. El sentido de la Resolución puntualmente determina sobreseer el recurso de revisión, sin embargo, mi voto particular se deriva del hecho de que no se haya puesto a la vista de la hoy recurrente del Informe Justificado remitido por el sujeto obligado, además, de haber colmado la solicitud con la información remitida en formato de texto plano (.txt).
3. 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.

4. La particular solicitó lo siguiente:

*LOS ARCHIVOS QUE CONTENGAN EL REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN QUE ALIMENTA EL INDICADOR DE COMPETENCIA LABORAL DEL TESORERO, SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO, CONTRALOR INTERNO MUNICIPAL, DIRECTOR DE OBRAS, DIRECTOR DE DESARROLLO ECONÓMICO QUE FUERON ENTREGADOS POR EL AYUNTAMIENTO DE JOCOTITLAN AL ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO.[Sic]*

5. El Sujeto Obligado solicito una prórroga para dar contestación a la solicitud de información, sin embargo, no se remitió resolución alguna en donde se apruebe por el Comité de Transparencia la ampliación del termino para dar contestación a la solicitud de información.
6. En consiguiente, el Sujeto Obligado fue omiso en dar respuesta a la solicitud de información.
7. En ese sentido, el particular se inconformó realizando las siguientes manifestaciones:

**Acto Impugnado:**

*“LA OMISIÓN POR PARTE DEL SUJETO OBLIGADO DE DAR RESPUESTA A LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN REQUERIDA.”[sic]*

**Razones o Motivos de Inconformidad:**

*“LA OMISIÓN DE PROPORCIONAR LA INFORMACIÓN REQUERIDA AUN Y CUANDO EL SUJETO OBLIGADO SOLICITO EN TÉRMINOS DE LEY PRORROGA PARA HACER ENTREGA DE LA INFORMACIÓN, VIOLANDO GRAVEMENTE MI DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, SOLICITANDO SE DE VISTA LA CONTRALORÍA INTERNA Y ÓRGANO DE CONTROL Y VIGILANCIA DEL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA CON EL OBJETO DE QUE SE LLEVE A CABO LA INVESTIGACIÓN Y PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO QUE CORRESPONDA EN VIRTUD DEL ACTUAR ILEGAL DEL SUJETO OBLIGADO.” [sic]*

8. Si bien es de destacar, que el Sujeto Obligado remite su informe justificado en fecha diecinueve (19) de febrero del año en curso, tal y como a continuación se indica:

| Folio Solicitud:                                 | 00104/JOCOTITIP/2017    |            |
|--|-------------------------|------------|
| Folio Recurso de Revisión:                       | 00295/INFOEM/IP/RR/2018 |            |
| Puede adjuntar archivos a este estatus           |                         |            |
| Archivos enviados por el Recurrente              |                         |            |
| Nombre del Archivo                               | Comentarios             | Fecha      |
| No hay Archivos adjuntos                         |                         |            |
| Archivos enviados por la Unidad de Transparencia |                         |            |
| Nombre del Archivo                               | Comentarios             | Fecha      |
| COMPETENCIA LABORAL DE SERV. PUBLICOS 2016.zip   |                         | 19/02/2018 |
| INFORME JUSTIFICADO 00295.pdf                    |                         | 19/02/2018 |

9. Cabe señalar que fecha que se encuentra dentro del plazo que señala el artículo 185 de la Ley de Transparencia de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios que a la letra señala:

*“Artículo 185. El Instituto resolverá el recurso de revisión conforme a lo siguiente:*

*...*

*II. Admitido el recurso de revisión, la o el Comisionado ponente deberá integrar un expediente y ponerlo a disposición de las partes, para que, en un plazo máximo de siete días hábiles, manifiesten lo que a su derecho convenga;*

*...*

*IV. Dentro del plazo mencionado en la fracción II, las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas o alegatos excepto la confesional por parte de los sujetos obligados y aquéllas que sean contrarias a derecho;*

*...”*

*(Énfasis añadido)*

10. Es así, que el plazo para que las partes manifiesten lo que a su derecho convenga corresponde del doce (12) de febrero al veinte (20) de febrero de la presente anualidad, toda vez que la admisión del presente recurso de revisión fue el día doce (12) de febrero del año en curso, razón por la cual, el Informe Justificado remitido por el Sujeto Obligado se encuentra en tiempo para presentarse.

11. Con lo que respecta a la fracción III del artículo 185 de la citada Ley de Transparencia, la ponencia resolutora debió de poner a la vista el Informe Justificado remitido por le Sujeto Obligado toda vez que al tratarse de una negativa, la información remitida efectivamente sí modifica se respuesta primigenia (negativa) tal y como se observa del artículo en comentario:

*Artículo 185. El Instituto resolverá el recurso de revisión conforme a lo siguiente:*

...

*III. Recibido el informe justificado, cuando se modifique la respuesta, este se pondrá a disposición del recurrente para que en un plazo de tres días hábiles, manifieste lo que a su derecho convenga;*

...”

*(Énfasis añadido)*

12. Además, la Ponencia Resolutora señala que la información remitida en el Informe Justificado del Sujeto Obligado satisface la citada solicitud de información, toda vez que se trata de una carpeta comprimida la cual cuenta con un formato de texto plano (.txt), en el cual se desprenden datos relativos a los indicadores de puntos: Competencia Laboral de la Tesorera Municipal, Secretario del Ayuntamiento, Contralor Interno, Director de Obras y Directos de Desarrollo Económico.

13. Así, al descomprimir el documento *COMPETENCIA LABORAL DE SERV. PUBLICOS 2016.zip*, se puede observar un archivo de texto plano, el cual al momento de abrirlo con un programa de texto como pueden ser; Bloc de Notas o WordPad del cual se desprende la siguiente información:

```

"0"|"028"|"2016"|"S"|"2"|"31/10/2016"|"01050206PA001"|"MIREYA
MONROY MONROY"|"01/01/16"|"MAESTRIA"|"TITULO"|"PRESIDENTA DEL DIF
MUNICIPAL"|"PRESIDENTA DEL DIF MUNICIPAL"|"DEL 01 DE ABRIL DEL
1995 AL 31 DE MAYO DEL 1996"|"JOCOTITLAN"|"SI"|"AUX. CONTAB. SRIA
DE COMUNIC. Y TRANSP. DE LA CAMARA DE DIP. LEG.
LXIII"|"TOLUCA"|"SI"|"DIPLOMADO EN ADMON DE LA HACIENDA PUBLICA
MUNICIPAL EN EL IHAEM"|"SI"|"DIPLOMA Y CONSTANCIA"
"0"|"028"|"2016"|"S"|"2"|"31/10/2016"|"01050206PA002"|"IVAN GOMEZ
GOMEZ"|"01/01/16"|"MAESTRIA EN EDUCACION"|"CERTIFICADO"|"DIRECTOR
DE EDUCACION, CULTURA Y SALUD. Y SECRETARIO TECNICO"|"SECRETARIO
PARTICULAR ADJUNTO"|"DEL 07 DE ENERO DEL 2014 AL 31 DE MAYO DEL
2015"|"JOCOTITLAN"|"SI"|"DIRECTOR DE EDUCACION CULTURA Y
SALUD"|"JOCOTITLAN"|"SI"|"FUNCIONES DE SECRETARIO DEL
AYUNTAMIENTO IHAPEM"
"0"|"028"|"2016"|"S"|"2"|"31/10/2016"|"01050206PA003"|"EDUARDO
CARREOLA GARCIA"|"01/01/16"|"LICENCIADO EN
DERECHO"|"TITULO"|"OFICIAL DEL REGISTRO CIVIL 03"|"OFICIAL DEL
REGISTRO CIVIL 03"|"DEL 01 DE ENERO DEL 2013 AL 03 DE MARZO DEL
2015"|"JOCOTITLAN"|"SI"|"COORDINADOR JURIDICO"|"MUNICIPIO DE
JOCOTITLAN"|"SI"|"DIVERSOS CURSO EN EL IHAEM"|"SI"|"CONSTANCIA"
"0"|"028"|"2016"|"S"|"2"|"31/10/2016"|"01050206PA004"|"FELICIANO
DIAZ RODRIGUEZ"|"01/01/16"|"PASANTE DE ARQUITECTURA"|"CARTA DE
PASANTE"|"6 AÑOS COMO DIRECTOR DE OBRAS EN EL MPIO. DE IXTLAHUACA
DE 1987 A 1990 Y DE 1991 A 1993"|"SUBDIRECTOR DE OBRAS
PUBLICAS"|"DEL 01 DE ENERO DEL 2013 AL 31 DE DICIEMBRE DEL
2015"|"MUNICIPIO DE JOCOTITLAN"|"SI"|"ASESOR DE DIPUTADOS Y
DIRECTOR SUBDIRECTOR DE OBRAS"|"TOLUCA, IXTLAHUACA Y
JOCOTITLAN"|"NO"|"SI"|"CERTIFICACION EN PRECIOS UNITARIOS,
CERTIFICADO POR EL INST. TECNOLOGICO DE LA CONSTRUCCION DEL ESTADO
DE MEXICO"
"0"|"028"|"2016"|"S"|"2"|"31/10/2016"|"01050206PA005"|"MARIO GOMEZ
CID"|"01/01/16"|"INGENIERO EN MECATRONICA"|"TITULO"|"PROCESO DE
INCUBACION (CAPACITACION Y FUTURIAS EN ADMON. Y
NEGOCIOS)"|"DIRECTOR DE OPERACIONES"|"
|"JOCOTITLAN"|"NO"|"SI"|"DIPLOMADO EN MECATRONICA Y
SEMINARIO DE EMPRENDIMIENTO (ITESM CAMPUS TOLUCA)"|"NO"|"
"0"|"028"|"2016"|"S"|"2"|"31/10/2016"|"01050206PA005"|"JULIO CESAR
AMARANTO MUÑOZ GARCIA"|"01/01/16"|"LICENCIATURA EN
DERECHO"|"TITULO PROFESIONAL"|"SUBDIRECTOR DE ADQUISICIONES ,
DELEGADO ADMINISTRATIVO"|"DELEGADO ADMINISTRATIVO"|"DEL 07 DE
DICIEMBRE DEL 2007 AL 15 DE FEBRERO DEL 2012"|"SEDAGRO EN
TOLUCA"|"SI"|"DELEGADO ADMINISTRATIVO"|"SEDAGRO
TOLUCA"|"NO"|"

```

14. Como se señaló, la información correspondiente a un formato de texto plano (.txt) sin embargo, esté si bien se puede abrir en Bloc de Notas o WordPad también lo es que, la información no es oportuna ni comprensible al no ser difundida en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público y atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región.
15. 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 en su Informe Justificado se concluyó que colmó con el derecho de acceso a la información, toda vez que atiende la solicitud en su Informe Justificado, lo que en mi parecer considero, es necesario, dar a la vista los Informes Justificados que modifiquen la respuesta inicial o bien, en el caso que nos ocupa al tratarse de negativa al hacer manifestaciones en el Informe Justificado contundente realiza una modificación a la respuesta inicial (omisa), toda vez que éste instituto como órgano garante, es su deber velar por el cabal cumplimiento al derecho humano del acceso a la información.
16. En esa tesitura, 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 profesionista 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.

17. 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".<sup>1</sup> Según este mismo autor, "...es siempre obligatoria... respecto de los errores o defectos de los conceptos de violación expresados en la

---

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

demanda, así como los de los agravios formulados en los recursos que el mismo ordenamiento establece”.<sup>2</sup>

18. 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.
19. 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 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.

---

<sup>2</sup> *Ibidem*. Pág. 3594.

20. 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”.<sup>3</sup>

21. 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.

22. 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

---

<sup>3</sup> 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.

norma depende de la validez de su justificación, que es, por consiguiente el fundamento de aquella”,<sup>4</sup> y no puede existir validez en la aplicación de un criterio que propicia una riesgosa afectación al derecho de acceso a la información.

23. 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 provengan 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

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

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.

24. Para el caso que nos ocupa y en general es necesario dar a conocer los Informes Justificado realizados por el Sujeto Obligado al modificar su respuesta con la finalidad de que el particular tenga acceso a dicha información o manifestación emitida, además, de que deberá de estar en un formato compresible, accesible y que contenga la información de manera clara y precisa, de conformidad con el criterio número 02/017 emídido por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales que a la letra señala:

*Congruencia y exhaustividad. Sus alcances para garantizar el derecho de acceso a la información. De conformidad con el artículo 3 de la Ley Federal de*

*Procedimiento Administrativo, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en términos de su artículo 7; todo acto administrativo debe cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad. Para el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, la congruencia implica que exista concordancia entre el requerimiento formulado por el particular y la respuesta proporcionada por el sujeto obligado; mientras que la exhaustividad significa que dicha respuesta se refiera expresamente a cada uno de los puntos solicitados. Por lo anterior, los sujetos obligados cumplirán con los principios de congruencia y exhaustividad, cuando las respuestas que emitan guarden una relación lógica con lo solicitado y atiendan de manera puntual y expresa, cada uno de los contenidos de información.*

25. Por lo tanto, se debió de hacer del conocimiento a la recurrente del Informe Justificado remitido por el Sujeto Obligado toda vez que como ya se señaló, dichas manifestaciones modificaban la respuesta inicial del Sujeto Obligado, además, se debió de analizar la naturaleza del documento remitido en virtud de contar con un documento oportuno, comprensible en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público, para así atender el derecho humano de acceso a la información.

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

(Rúbrica)

**JGLH/MAG.**