

VOTO PARTICULAR DEL COMISIONADO JOSÉ GUADALUPE LUNA HERNÁNDEZ EN EL RECURSO DE REVISIÓN 01834/INFOEM/IP/RR/2018 y acumulados.

Líneas argumentativas:

Con el objeto de que el procedimiento en materia de acceso a la información sea sustanciado de manera sencilla y expedita propiciando las condiciones para el acceso, entrega y publicación de información., la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios establece principios, bases generales y procedimientos para tutelar y garantizar el derecho humano de acceso a la información pública que los Sujetos Obligados generan, administran o poseen.

El derecho de acceso a la información pública es un derecho humano constitucionalmente reconocido en consecuencia todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, funciones y atribuciones tienen la obligación de respetarlo, protegerlo y garantizarlo.

Índice

I. Consideraciones Generales.....	2
II. De la información solicitada.	4
III. De la naturaleza de la información solicitada.	8

IV. Del carácter público de la información requerida	13
A) De los documentos que acreditan la relación laboral.....	13
B) Documentos que comprueben cuántas personas han sido despedidas o han renunciado.....	15

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 vigésima quinta sesión ordinaria del día cuatro de julio de dos mil dieciocho, en el recurso de revisión promovido por [REDACTED] en contra de la respuesta del **Ayuntamiento de Texcoco**, procedimiento al que se le asignó el número de expediente 01834/INFOEM/IP/RR/2018 y acumulados.
2. La resolución determina revocar las respuestas del **SUJETO OBLIGADO** y ordena haga entrega vía SAIMEX, en versión pública, respecto de todo el personal que labora en la administración municipal los documentos generados del primero de enero al diecisiete de abril de dos mil dieciocho los documentos en los que conste lo siguiente:
 1. *“Recibos de nómina de toda la administración municipal, es decir, de todos los trabajadores de confianza, planta, base y eventuales.*

2. *Nómina, bonificaciones, premios, compensaciones y gratificaciones.*
3. *Altas y bajas de personal.*
4. *Contratos o documentos que acrediten las relaciones laborales de las personas que se han contratado.*
5. *Documentos que comprueben cuántas personas han sido despedidas o han renunciado.*

Para lo cual se deberá emitir el Acuerdo del Comité de Transparencia de acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, en el que funde y motive las razones sobre los datos que se supriman o eliminen del documento que se ordena, mismo que igualmente se hará de conocimiento del Recurrente.

Para el caso de que los documentos que se ordenan en los puntos 4 y 5 sean susceptibles de ser clasificados como reservados, se deberá emitir el Acuerdo de Clasificación por el Comité de Transparencia.

3. Mi voto particular se deriva de la salvedad señalada para los numerales 4 y 5 del resolutivo segundo, en el que determina que para el caso de ser susceptibles de ser clasificados como reservados, se deberá emitir el Acuerdo de Clasificación por el Comité de Transparencia.

4. Por tal motivo y en términos de lo señalado por el artículo 14 fracción XI del Reglamento Interior del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios formulo la presente voto particular.

II. De la información solicitada. .

5. En primer lugar, todo **SUJETO OBLIGADO**, debe tener presente que la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios**, establece principios, bases generales y procedimientos para tutelar y garantizar la transparencia y el derecho humano de acceso a la información pública que generan, administran o poseen, y asimismo establece que todo procedimiento en materia de acceso a la información deberá sustanciarse de manera sencilla y expedita propiciando las condiciones para el acceso, entrega y publicación de información.
6. Bajo este tenor, el [REDACTED] requirió del **Ayuntamiento de Texcoco** vía Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX), lo siguiente:

Solicitud 00086/TEXCOCO/IP/2018

"1.-... "Solicito los recibos de nómina de toda la administración municipal y todas las bajas y altas de todo el personal desde enero de 2018 a abril 2018. Solicito con documentos probatorios todos y cada uno de los contratos y/o cualquier otro

documento que acredite cuantas personas han presentado renuncia y/o han despedido y cuantas personas han contratado (cabe mencionar que por cuantas me refiero a número, nombres, causas y demás información que sea útil) esto a partir del 1 de enero de 2018 a abril 2018.”... (Sic)” (sic)

Solicitud 00087/TEXCOCO/IP/2018

“solicito la nomina completa y actualizada de todo el personal que labora en el h. ayuntamiento de texcoco, solicito de manera completa y especifica que se visualice cual es el total de sus percepciones netas y brutas, asi como, si perciben bonificaciones, premios, compensaciones o gratificaciones, es decir necesito que me otorguen la nomina con deducciones y percepciones, lo anterior de enero de 2018 a abril de 2018.” (sic)

Solicitud 00088/TEXCOCO/IP/2018

“solicito los recibos de nomina de todos los que laboran en el h. ayuntamiento de texcoco, es decir, solicito todos y cada uno de los recibos de nomina de los trabajadores de confianza, de planta, de base, eventuales, los que se encuentran en lista de raya, por cuanto hace a la lista de raya solicito se me envíe el soporte documental en el cual se visualice el nombre completo del trabajador y las percepciones y deducciones que percibe. lo anterior de enero de 2018 a abril de 2018.” (sic)

7. En atención a las solicitudes de información el SUJETO OBLIGADO respondió:

Respuesta a solicitud 00086/TEXCOCO/IP/2018

“Por medio de la presente y en relación a su solicitud de información una vez analizada y turnada al área correspondiente como lo es la subdirección de Recursos Humanos nos proporcionan la siguiente respuesta que a continuación le enuncio: “Por medio de la presente y en relación a su solicitud de información le comento que en cuanto a los recibos de nóminas se tienen más de 15 carpetas con la

información solicitado y por el volumen no es posible enviarlos por vía SAIMEX, sin embargo puede hacerle saber al solicitante que puede acudir a la subdirección de Recursos Humanos para dar cumplimiento a la solicitud y ver los recibo previa versión pública por contener datos personales y así mismo en cuanto a los contratos laborales, estos constituyen la relación laboral única y exclusivamente entre el trabajador y el Municipio de Texcoco, así mismo se informa que no existe consentimiento expreso por parte de los trabajadores para dar a conocer dicha información; sin embargo sabedores de las obligaciones que tenemos como sujetos obligados y a fin de transparentar el actuar del H. Ayuntamiento se podrá proporcionar lo siguiente como se establece en la presente ley, nombre de los servidores públicos, cargos, salarios, áreas laborales, así como perfiles académicos y laborales de cada trabajador; en cuanto a las bajas solo se podrá indicar el número no así los nombres, puesto que la divulgación de dicha información pueda alterar algún proceso legal o de negociación, por lo que le informamos que de Enero a Marzo de 2018 solo han habido 22 bajas. Es por ello que solicitamos al comité de Transparencia clasificar la información como reservada por un periodo de dos años, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 21, 24 fracciones VI, XVI, XVIII, 49 VIII, IX, 86 y demás relativos y aplicables de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios así como el artículo 20 de la Ley General de Protección de Datos Personales, lo anteriormente manifestado por estar ajustado a derecho y para todos los efectos legales a que haya lugar". Por lo que una vez llevada la sesión del comité de transparencia se acordó por unanimidad clasificar la información por un periodo de 10 meses, por ACUERDO CT/TEX/29/VIGÉSIMO NOVENO. Sin más por el momento quedo de usted." (Sic)

Respuesta a solicitud 00087/TEXCOCO/IP/2018

"Por medio de la presente le informo a usted que después de analizar su solicitud y mandarla al área correspondiente como lo es la subdirección de Recursos Humanos, nos envía la lista de la nomina correspondiente a enero de 2018 y hasta marzo de 2018, no es posible enviar la del Abril puesto que esta aún no se ha pagado. Sin más por el momento quedo de usted." (sic)

El Sujeto Obligado adjuntó a su respuesta, el archivo "NÓMINA ENERO FEBRERO MARZO 201880001.pdf", constante de noventa páginas útiles, que contienen el listado de la nómina general de los empleados, correspondientes a la 1ª y 2ª quincena de enero a marzo.

Respuesta a solicitud 00088/TEXCOCO/IP/2018

"Por medio de la presente y en relación a su requerimiento le informo que la información se encuentra contenida en 12 carpetas con la información correspondiente, por lo cual por el volumen es difícil pueda enviarse por este medio, sin embargo le hacemos saber al solicitante puede acudir directamente a la subdirección de Recursos Humanos para dar cumplimiento a la solicitud y ver los recibo previa versión pública por contener datos personales. Lo anterior a que no es posible proporcionarla por vía SAIMEX por lo que de nueva cuenta se le reitera que puede acudir directamente a las oficinas donde se encuentra la información. Por otro lado hacemos de su conocimiento que no contamos con personal de lista de raya, al no contar con la información por no generarla no es posible cumplir con su solicitud." (sic)

8. Es así que la **RECURRENTE** inconforme con la respuesta y haciendo uso de su derecho interpuso el recurso de revisión, manifestando en términos generales como acto impugnado y en las razones o motivos de inconformidad la omisión del **SUJETO OBLIGADO** al no enviar la información solicitada, siendo que la misma puede ser cargada ante la plataforma SAIMEX.
9. Es así que en atención a los motivos de inconformidad y en aras de restituir y proteger el derecho de acceso a la información pública del particular, se ordenó

entregar en versión pública la documentación en la que consta la información solicitada del periodo requerido, sin embargo, es de señalar que al resolutivo segundo se agregó el párrafo, en el que señala que para el caso de lo ordenado en los puntos 4. Contratos o documentos que acrediten las relaciones laborales de las personas que se han contratado y 5. Documentos que comprueben cuántas personas han sido despedidas o han renunciado, sean susceptibles de ser clasificados como reservados deberá emitir el Acuerdo de Clasificación por el Comité de Transparencia.

III. De la naturaleza de la información solicitada.

10. Es necesario establecer que el derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental consagrado a favor de todas las personas en el artículo 6 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** y 5 de la **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México**; razón por la cual todos los órganos del Estado están obligados no sólo a reconocerlo sino aún más, a salvaguardarlo y en caso de contravención, a este Instituto le corresponde restituirlo.

11. De este modo, los artículos 6 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** y 5 de la **Constitución del Estado Libre y Soberano de México**, en lo que al tema en estudio interesa, disponen lo siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

...

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley

determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

...

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

...

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
Artículo 5.

...

El derecho a la información será garantizado por el Estado. La ley establecerá las previsiones que permitan asegurar la protección, el respeto y la difusión de este derecho.

La ley establecerá las previsiones que permitan asegurar la protección, el respeto y la difusión de este derecho.

Los poderes públicos y los organismos autónomos transparentarán sus acciones, garantizarán el acceso a la información pública y protegerán los datos personales en los términos que señale la ley reglamentaria.

El ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en el Estado de México se regirá por los siguientes principios y bases:

Toda la información en posesión de cualquier autoridad Estatal o Municipal, así como de los órganos autónomos, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes.

En la interpretación de este derecho, deberá prevalecer el principio de máxima publicidad;

...

12. De lo anterior se advierte que el derecho fundamental de acceso a la información pública, implica el conocimiento de los particulares de información plural y oportuna que se contenga en los documentos que posean los órganos del estado; incluso se impone la obligación a las autoridades de preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados.

13. Por lo tanto, para que los **SUJETOS OBLIGADOS** hagan efectivo el derecho de acceso a la información pública que generen, administren o posean, deben poner a disposición de los particulares los documentos en los que conste el ejercicio de sus atribuciones legales o que por cualquier circunstancia obre en sus archivos.
14. Por otro lado es importante señalar que la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios**, cuyo objeto es establecer principios, bases generales y procedimientos para tutelar y garantizar la transparencia y el derecho humano de acceso a la información pública en posesión de los sujetos obligados; en su artículo 176 establece que *el recurso de revisión es la garantía secundaria mediante la cual se pretende reparar cualquier posible afectación al derecho de acceso a la información pública, siendo éste el medio a través del cual, este Órgano Garante después de realizar el análisis al procedimiento de acceso a la información, podrá determinar la posible afectación y de ser el caso ordenar la reparación a la violación del derecho en cuestión.*
15. Por lo que hace al recurso de revisión que se resuelve, efectivamente tiene como objeto reparar la violación al derecho de acceso a la información pública del particular, sin embargo, el resolutivo segundo otorga al **SUJETO OBLIGADO** la posibilidad de reservar la información relativa a los contratos o documentos que acrediten las relaciones laborales de las personas contratadas y los documentos que comprueben cuantas personas han sido despendidas o han renunciado, condición

que vulnera el derecho en cuestión en razón del carácter público de los documentos requeridos.

IV. Del carácter público de la información requerida

A) De los documentos que acreditan la relación laboral

16. En primer término es importante advertir que la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México establece que las relaciones laborales se entenderán establecidas mediante el nombramiento, formato único de movimientos de personal, contrato o cualquiera que tenga como consecuencia la prestación personal subordinada del servicio y la percepción de un sueldo; en consecuencia, todos los servidores públicos prestarán sus servicios a través de cualquiera de dichos documentos expedido por quien tenga facultades para ello, lo cual es requisito para inicial la prestación de los servicios.

"ARTÍCULO 5.- La relación de trabajo entre las instituciones públicas y sus servidores públicos se entiende establecida mediante nombramiento, formato único de movimiento de personal, contrato o por cualquier otro acto que tenga como consecuencia la prestación personal subordinada del servicio y la percepción de un sueldo.

Para los efectos de esta ley, las instituciones públicas estarán representadas por sus titulares."

"ARTÍCULO 45.-Los servidores públicos prestarán sus servicios mediante nombramiento, contrato o formato único de Movimientos de Personal expedidos por quien estuviere facultado legalmente para extenderlo."

"ARTÍCULO 48. Para iniciar la prestación de los servicios se requiere:

I. Tener conferido el nombramiento, contrato respectivo o formato único de Movimientos de Personal;

... "

"ARTÍCULO 49.- Los nombramientos, contratos o formato único de Movimientos de Personal de los servidores públicos deberán contener:

I. Nombre completo del servidor público;

II. Cargo para el que es designado, fecha de inicio de sus servicios y lugar de adscripción;

II. Carácter del nombramiento, ya sea de servidores públicos generales o de confianza, así como la temporalidad del mismo;

III. ...

17. De los preceptos citados se advierte que es obligación y responsabilidad del **SUJETO OBLIGADO** suscribir la documentación que acredite la relación laboral con cada

uno de los servidores públicos, documentación que al ser generada, administrada en posesión del mismo tiene carácter público, toda vez que de la misma se derivan erogaciones de recursos públicos por lo que la publicidad de la información requerida es importante en materia de transparencia y rendición de cuentas.

B) Documentos que comprueben cuántas personas han sido despedidas o han renunciado.

18. En relación a esta información, se trata de documentación que da por terminada la relación laboral, que en el mismo sentido, se trata de información que el **SUJETO OBLIGADO**, necesariamente genera, administra o posee, misma que es de carácter público toda vez que se trata de un acto de autoridad.
19. Es de precisar que si bien se trata de documentación que en su contenido puede obrar información susceptible de ser clasificada como confidencial, la misma puede ser entregada en su versión pública, no así, clasificarse como reservada.
20. Así entonces, de la documentación requerida por el particular podría desprenderse información relativa a la vida privada de las personas o bien contener argumentos que conciernen al interesado dicha información es susceptible de clasificarse como confidencial, a través de la versión pública que deje a la vista el resto de la información requerida, no así su reserva.

21. De las consideraciones señaladas, se deduce que en el resolutivo segundo de la resolución se le otorga al **SUJETO OBLIGADO** la facultad de clasificar como reservada la información relativa a contratos o documentos que acrediten las relaciones laborales de las personas que se han contratado y documentos que comprueben cuántas personas han sido despedidas o han renunciado, da pauta a que no se entregue la información que es de carácter eminentemente público y por lo tanto no se cumpla con el objetivo de las funciones de este Órgano Garante, que es reparar la afectación al derecho humano de acceso a la información pública del particular, por lo que actuar como se propone en la resolución resulta una carga desproporcionada que limita su derecho, afecta el ejercicio de control popular de los actos de gobierno, debilita el debate público informado que, a la larga, sólo puede contribuir al fortalecimiento de la sociedad democrática.

JOSÉ GUADALUPE LUNA HERNÁNDEZ

COMISIONADO

(Rúbrica)

JGLH/SEV

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y
Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios
Teléfono: (722) 2 26 19 80 * Centro de atención telefónica: 01 800 821 04 41

Pino Suárez S/N, actualmente Carretera Toluca-Ixtapan No. 111,
Col. La Michoacana, Metepec, Estado de México, C.P. 52166

www.infoem.org.mx