

VOTO DISIDENTE CONCURRENTE

Oficio: INFOEM/COM-JMC/177/2018

Metepec, Estado de México a 11 de junio de 2018.

L. en D. ALEXIS TAPIA RAMÍREZ


SECRETARIO TÉCNICO DEL PLENO DEL INFOEM.

PRESENTE

Por instrucción del Comisionado Javier Martínez Cruz, le remito para los efectos a que haya lugar el original del **voto disidente concurrente** emitido por el Comisionado José Guadalupe Luna Hernández y él mismo, con fundamento en el artículo 14 fracción XI del Reglamento Interior del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, con relación a la resolución emitida en el recurso de revisión 00864/INFOEM/IP/RR/2018, aprobada por el Pleno de este Instituto en la Vigésima Primera Sesión Ordinaria de fecha seis de junio de dos mil dieciocho.

Sin más por el momento, aprovecho para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE



LIC. NORMA ARANSASU VALDÉS PEDRAZA
COORDINADORA DE PROYECTOS



C.c.p.- Mtra. Zulema Martínez Sánchez. Comisionada Presidenta. Para su conocimiento
Minutario

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

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

Metepec, México, Mayo 21 de 2018

VOTO DISIDENTE CONCURRENTE QUE FORMULAN EL COMISIONADO JAVIER MARTÍNEZ CRUZ Y EL COMISIONADO JOSÉ GUADALUPE LUNA HERNÁNDEZ, EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL PLENO DEL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, EN LA VIGÉSIMA PRIMERA SESIÓN ORDINARIA DEL SEIS DE JUNIO DE DOS MIL DIECIOCHO, EN EL RECURSO DE REVISIÓN 00864/INFOEM/IP/RR/2018.

El Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México resolvió por mayoría de votos, la resolución relativa al recurso de revisión 00864/INFOEM/IP/RR/2018 que presentó por retorno la Comisionada Presidenta Zulema Martínez Sánchez, respecto de la cual, los suscritos, formulamos **VOTO DISIDENTE CONCURRENTE**, con fundamento en el artículo 14 fracción XI del Reglamento del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Personales Datos del Estado de México.

Previa emisión del presente voto, cabe precisar que la materia en que radicó el recurso de revisión, fue en que se proporcionara por parte del Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza lo siguiente:

“Solicito respetuosamente de la Tesorería Municipal, me brinde una copia simple de los pagos por concepto del impuesto predial del [REDACTED] durante el mes de enero del 2018 que han ingresado a la Tesorería del H. Ayuntamiento.” (Sic.)

Posteriormente en respuesta el Sujeto Obligado menciona de manera general que la información solicitada por la parte recurrente, se clasifica, toda vez que mediante Acuerdo CIC/18/04/XXVI/22/05/2017 del Comité de Transparencia del Sujeto Obligado que clasifica como información confidencial al Padrón General de Contribuyentes que conforma el Registro en el Padrón Catastral de la Tesorería Municipal.

En seguida, según los argumentos vertidos por la parte recurrente, se inconforma porque argumenta que no solicitó el nombre de los contribuyentes, sino el dinero ingresado a la Tesorería Municipal respecto al fraccionamiento descrito en la solicitud de información

Cabe precisar que el Sujeto Obligado en informe justificado, de manera general ratifica su respuesta, y menciona que el monto total recaudado respecto del predio referido en la solicitud asciende a catorce millones seiscientos setenta y ocho mil setecientos treinta y cinco pesos.

Consecutivamente la ponencia que resolvió, mediante su análisis, llega a la conclusión siguiente:

“PRIMERO. Se SOBRESEE el recurso de revisión número 00864/INFOEM/IP/RR/2018, por las manifestaciones expuestas en el Considerando Tercero de la presente resolución.”

Dejando sin materia el medio de impugnación, y no considerando a juicio de los suscritos las consideraciones que se plantearan en seguida:

En primer término es preciso mencionar que de las actuaciones contenidas, se advierte que el Sujeto Obligado no niega tener la información, ya que argumenta que clasifica la información como confidencial; pero se debe resaltar que se clasifica el Padrón general de contribuyentes que conforma el Registro en el Padrón Catastral de la Tesorería Municipal, por lo que en estricto sentido, es información si bien relacionada no es la información que solicitó el recurrente.

Cabe precisar que la acción realizada por parte del Sujeto Obligado es buena, en aras de proteger los datos personales y sensibles de los contribuyentes del Municipio, pero para el caso concreto nos encontramos ante una situación distinta, ya que debemos recordar lo solicitado por la particular *“...copia simple de los pagos por concepto del impuesto predial del [REDACTED] durante el mes de enero del 2018 que han ingresado a la Tesorería del H. Ayuntamiento.”* (Sic.)

De lo anterior y de una interpretación literal de la solicitud de información, se advierte que se solicita el documento donde consten los pagos del impuesto predial, que se han realizado del Fraccionamiento, no así el nombre de los contribuyentes,

como lo fue el caso que le dio origen al Acuerdo de Clasificación como Información Confidencial, enviado en respuesta, por el Sujeto Obligado.

Es importante ver , lo que establece en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2018, que el pago del impuesto predial será percibido por la hacienda municipal de los municipios, lo anterior se encuentra en el artículo 1 de la Ley en mención que se transcribe a continuación:

“Artículo 1.- La hacienda pública de los municipios del Estado de México, percibirá durante el ejercicio fiscal del año 2018, los ingresos provenientes de los conceptos que a continuación se enumeran:

1. IMPUESTOS:

(...)

1.1.1. Predial. (...)”

Del precepto anterior se desprende que el pago del impuesto predial, como obligación de los contribuyentes, ingresa a la hacienda municipal y a su vez está integrado en la Ley de Ingresos, por lo tanto tiene una doble naturaleza que se debe transparentar, por un lado es un acto de autoridad y por otro al ingresar al Municipio, obtiene la calidad de recurso público.

Habría que decir también que la obligación de contribución para los gastos públicos de los ciudadanos hacia el Municipio, como impuestos, están establecidos en la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción IV del artículo 31 que a la letra dice:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

Del precepto constitucional, se desprende la obligación que tenemos los ciudadanos de contribuir al país y como se ha referido, esta aportación adquiere la calidad de recurso público, ya que es administrada ahora por una autoridad que representa a la ciudadanía como lo es el Municipio y que debe rendir cuentas específicas, para que se cumpla y se transparente la realidad de la proporcionalidad y equidad de las aportaciones tributarias, es decir, las aportaciones deben ir en función de las capacidades económicas de cada individuo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos, y el cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas que fija el Municipio, robustece lo anterior la Tesis Jurisprudencial siguiente:

***“PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS
EN EL ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL.***

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en

forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.”

Correlacionado con lo expuesto en las líneas anteriores, es una obligación común de transparencia, el dar a conocer los ingresos recibidos por cualquier concepto, entendido ingreso, como el impuesto predial pagado por los contribuyentes, lo anterior descasa en la fracción XLVII del artículo 92 de la Ley de la materia, que se transcribe a continuación:

“Artículo 92. Los sujetos obligados deberán poner a disposición del público de manera permanente y actualizada de forma sencilla, precisa y entendible, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan:

(...)

XLVII. Los ingresos recibidos por cualquier concepto señalando el nombre de los responsables de recibirlos, administrarlos y ejercerlos, indicando el destino de cada uno de ellos; (...)

Ahora, es preciso mencionar que los Sujetos Obligados están constreñidos a documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones y para el caso concreto, debió de registrar los pagos realizados por los contribuyentes, lo anterior está contenido en el artículo 18 de la Ley de la materia, que reza de la siguiente manera:

“Artículo 18. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, considerando desde su origen la eventual publicidad y reutilización de la información que generen.”

Cabe resaltar que de la exploración a los ordenamientos jurídicos aplicables al Sujeto Obligado, el Municipio cuenta con un departamento específico para realizar el cobro del impuesto predial, por tal motivo dicho departamento, como especialista en ese rubro, debe tener el control y en su caso el documento donde conste el pago predial, lo anterior se encuentra establecido en la fracción III.III del artículo 28 del Reglamento Orgánico Municipal del Sujeto Obligado que reza de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 28.- Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia la Tesorería Municipal, se integrará de la siguiente manera:

(...)

III.III Departamento de Predial (...)

En el mismo tenor, dentro del procedimiento del pago predial, que realizan los contribuyentes, se aprecia que el resultado de éste es un recibo que el Municipio le otorga al contribuyente, como comprobante del pago que realizó, se aprecia así en el numeral 8 del apartado cobro del impuesto predial del Manual de Organización de la Tesorería del Sujeto Obligado, se plasma dicho documento, para mayor claridad, a continuación:



H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL ATIZAPÁN DE ZARAGOZA
 TESORERÍA MUNICIPAL
 Atizapán

RECIBO OFICIAL D 0074001

RECIBO OFICIAL

CLAVE CAT

LIQUIDACIÓN

IMPORTE	
RECARGOS	
REDUCCIÓN	
AMORTAL	
DESCUENTO	
TOTAL	

NOTA: ESTE RECIBO NO ES VÁLIDO SIN FIRMA Y SELLO DEL CAJERO

RECIBO IMPRIMIDO EN VIRTUD DE LA RESOLUCIÓN MISCLANEA FISCAL NO. 1.5.14.21 DE FECHA 28 DE DICIEMBRE DE 2010

CERTIFICACIÓN Y FIRMA DEL CAJERO

DIA REC. MUN. CUENTA FECHA
 BIV. ADOLFO LÓPEZ MATEOS No. 91, COL. EL POTRERO, ATIZAPÁN, DE ZARAGOZA, EDO. DE MÉXICO, C.P. 52975 R.F.C. MAZ 620101 574
 D.-CONTRIBUYENTE

Como se puede apreciar en la imagen inserta anteriormente, dicho documento comprueba el pago de predial realizado por los contribuyentes, el cual contiene el nombre del propietario, así como el concepto del pago y el importe, derivado de lo anterior.

De lo anterior, el Sujeto Obligado pudo hacer entrega del documento con la debida versión pública, salvaguardando los datos personales y sensibles que pudieran obrar en el documento, considerando datos personales y sensibles los establecidos en las fracciones XI y XII del artículo 4 de la Ley de Protección de Datos Personales

en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios, que mencionan lo siguiente:

“Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

XI. Datos personales: a la información concerniente a una persona física o jurídica colectiva identificada o identificable, establecida en cualquier formato o modalidad, y que esté almacenada en los sistemas y bases de datos, se considerará que una persona es identificable cuando su identidad pueda determinarse directa o indirectamente a través de cualquier documento informativo físico o electrónico.

XII. Datos personales sensibles: a las referentes de la esfera de su titular cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. De manera enunciativa más no limitativa, se consideran sensibles los datos personales que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud física o mental, presente o futura, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, opiniones políticas y preferencia sexual. (...)”

Correlacionado con lo arriba señalado, el nombre de la persona ya sea física o moral que realizó el pago del impuesto predial, en nada contribuye al ejercicio del derecho de acceso a la información, por el contrario vulnera el derecho a la protección de datos personales de los particulares que solicitan dicho trámite, al aportar datos que permiten relacionar a una persona con su patrimonio.

Cabe precisar que el derecho de acceso a la información pública se satisface en aquellos casos en que se dé acceso a documentos en que conste la información pública, toda vez que los Sujetos Obligados no tienen el deber de generar un

documento *ad hoc*, para satisfacer el derecho de acceso a la información pública.

Como apoyo a lo anterior, es aplicable el Criterio 09-10, emitido por el Pleno del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, que dice:

“Las dependencias y entidades no están obligadas a generar documentos ad hoc para responder una solicitud de acceso a la información. Tomando en consideración lo establecido por el artículo 42 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que establece que las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos, las dependencias y entidades no están obligadas a elaborar documentos ad hoc para atender las solicitudes de información, sino que deben garantizar el acceso a la información con la que cuentan en el formato que la misma así lo permita o se encuentre, en aras de dar satisfacción a la solicitud presentada.”

Por ello, se estima que existen circunstancias que deben ponderarse con el propósito de no vulnerar el derecho a la protección de datos personales de los propietarios de los predios del Fraccionamiento, toda vez que no se advierte que exista algún vínculo entre el titular de los datos personales, el recurrente y el Sujeto Obligado.

En este contexto, el Código Civil del Estado de México establece como atributos de la personalidad el nombre, domicilio, estado civil y patrimonio, los cuales deben ser protegidos por el Estado, de conformidad con los artículos 2.3 y 2.4, que se insertan enseguida para mayor referencia:

“Atributos de la personalidad

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

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

Artículo 2.3.- Los atributos de la personalidad son el nombre, domicilio, estado civil y patrimonio.

Concepto y naturaleza de los derechos

Artículo 2.4.- Los derechos de la personalidad constituyen el patrimonio moral o afectivo de las personas físicas. Son inalienables, imprescriptibles e irrenunciables, y goza de ellos también la persona jurídica colectiva en lo que sea compatible con su naturaleza.

Es deber del Estado proteger, fomentar y desarrollar estos derechos."

Al respecto, la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios dispone que el objeto de la misma es, establecer las bases, principios y procedimientos para tutelar y garantizar el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, en posesión de los sujetos obligados, entendiéndose a éstos, como toda la información que concierne a una persona física o jurídica colectiva identificada o identificable, establecida en cualquier formato o modalidad, y que esté almacenada en los sistemas y bases de datos, se considerará que una persona es identificable cuando su identidad pueda determinarse directa o indirectamente a través de cualquier documento informativo físico o electrónico. Motivo por el cual, se debía garantizar de esa forma el derecho de protección de datos personales, la vida privada o intimidad de las personas frente a situaciones que no involucren un interés público.

Al respecto, el artículo 6 de la Declaración Universal de los Derechos humanos, en el que se afirma que <<todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.>> Los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, en general en su orden civil, delimitan con mayor precisión el concepto de personalidad de los seres humanos, entendida como la capacidad de que están dotadas las personas para ser sujetos de

relaciones jurídicas, desde su nacimiento hasta su muerte, Los datos personales son, por lo tanto, datos relativos a seres vivos identificados o identificables en principio.¹

Es así que, el Sujeto Obligado se insiste pudo hacer entrega de los pagos del impuesto predial testando entre otros datos el nombre de la persona a favor de quien se expidió el documento en mención, así como su domicilio, precisando testar el número, la calle, en su caso el lote o ubicación específica de los predios, dejando visible lo relativo al nombre del Fraccionamiento.

Respecto a las claves catastrales que pudieran obrar en los recibos de pago del impuesto predial, sería necesario que se estime como confidencial lo relativo a éstas.

La clave catastral porque de acuerdo al artículo 179, fracción I del Código Financiero del Estado de México, se define de la siguiente manera:

“Artículo 179.- En términos de este capítulo, en lo sucesivo, salvo mención expresa, se entenderá por:

I. Clave catastral.- El código alfanumérico único e irrepetible y está compuesto de dieciséis caracteres, que se asigna para efectos de localización geográfica, identificación, inscripción, control y registro de los inmuebles; los diez primeros deben ser caracteres numéricos y los seis últimos pueden ser alfanuméricos; su integración corresponde invariablemente y en estricto orden, a esta estructura: los tres primeros identifican al código del municipio, las dos siguientes a la zona catastral, los tres que siguen a la manzana y los dos siguientes al número de lote o predio; cuando se trate de condominios, las siguientes dos posiciones identifican el edificio y las cuatro últimas el número de departamento, en los casos de propiedades individuales estos seis últimos caracteres se codifican con ceros.” (Sic)

¹ “Dictamen 4/2007 sobre el concepto de datos personales”, Adoptado el 20 de Junio, Grupo de Trabajo del Artículo 29.

Esto es, se trata de un código único e irrepetible compuesto con caracteres que permiten la identificación de un inmueble y por tanto, y sin bien es cierto por sí solo no haría identificable a alguna persona propietaria del inmueble, si se conoce el nombre de algún inmueble, bien podría conocerse la clave catastral de su inmueble teniendo una base de datos de claves catastrales, y toda vez que se trata de un dato que concierne al inmueble propiedad de determinada persona, se puede considerar como un dato personal que forma parte de los datos privados de la persona de que se trate.

De la totalidad del análisis anterior, es que los suscritos consideramos que se debió entregar la información solicitada, no sobreseer el medio de impugnación, para así satisfacer el derecho de acceso a la información pública y evitar en todo momento que pudieran aparecer actos de corrupción, dentro del Municipio,

La información requerida entonces tiene un interés público que conlleva conocer los documentos solicitados, y es entendido como interés público, la necesidad de la sociedad por conocer el entorno que les rodea y también es el derecho a la verdad, que enmarca derechos humanos.

Es imprescindible dar acceso a la información pública, ya que uno de los argumentos vertidos en la resolución de Amparo en revisión 934/2016, dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue el siguiente:

*“...Como lo ha establecido la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos
”para que el Estado satisfaga el deber de garantizar adecuadamente diversos*

derechos protegidos en la Convención, entre ellos el derecho de acceso a la justicia y el conocimiento y acceso a la verdad, es necesario que cumpla su deber de investigar, juzgar y, en su caso, sancionar y reparar las graves violaciones a los derechos humanos...”

Del argumento vertido en la resolución antes mencionada se rescata que el Estado como ente político, tiene la obligación de tutelar los derechos humanos y ante todo de dar a conocer a la sociedad su actuar.

Es preciso referir que se debe permitir el acceso a la información, por ser cuestiones de orden público e interés social, en virtud de que la sociedad en su conjunto tiene derecho a conocer la conducta de quienes son sus representantes sociales, para evitar violaciones graves a los derechos humanos, así como comprender los elementos de carácter objetivo y subjetivo que contribuyeron a crear las condiciones y circunstancias de su actuar.

Asimismo, la sociedad tiene el derecho de contar con elementos para establecer los mecanismos para proteger su soberanía del municipio y sus derechos humanos.

Todo lo anterior, permite que la sociedad pueda seguir interpelando ante el Estado para conocer la verdad de los hechos acontecidos, así como vigilar que las autoridades cumplan con su deber y no aparezcan actos de preferencias o corrupción.

Por todo lo expuesto es que los suscritos formulamos el presente voto disidente concurrente, en los términos precisados, teniendo que las consideraciones aquí expuestas hubieran resultado importantes para resolver el recurso de revisión.

Javier Martínez Cruz
Comisionado
(Rúbrica)

José Guadalupe Luna Hernández
Comisionado
(Rúbrica)