

## VOTO PARTICULAR DEL COMISIONADO JOSÉ GUADALUPE LUNA HERNÁNDEZ EN EL RECURSO DE REVISIÓN 01909/INFOEM/IP/RR/2019.

El currículum vitae es un documento elaborado de manera ex profeso para acreditar la idoneidad o experiencia para desempeñar un cargo público.

Los servidores públicos se encuentran sujetos a un régimen de excepciones o de protección más limitado, restringido en razón de la naturaleza de la función pública y del contenido de la información que se ha requerido.

El currículum vitae se circunscribe directamente a la esfera de las actividades públicas que realiza la persona y no en el terreno de su intimidad.

Testar la fotografía incluida en el currículum vitae de un servidor público es una afectación indebida al derecho de acceso a la información pública.

La fotografía en el título profesional, es un requisito que debe reunir el interesado a quien se le expedirán y constituye un elemento indispensable de identidad de la persona a quien se le expide.

Documentos como el título profesional en el ámbito laboral tiene efectos de patente para el ejercicio profesional y para su identidad en sus actividades profesionales.

El acceder a la información relacionada con documentos que acredite la experiencia académica, de quien ocupe cargos en la administración pública o de quien emita y/o ejecute actos de autoridad, permitirá a la ciudadanía conocer con toda certeza si los servidores públicos asignados en los cargos cuenta con la idoneidad de desempeñarlos así como la capacidad de desarrollar las actividades y atribuciones que se deriven de este.

Cuando se está en presencia de una probable colisión del derecho de acceso a la información pública y el derecho a la protección de datos personales, es necesario destacar que ambos cuentan con el mismo valor toda vez que son concebidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, uno no puede prevalecer frente al otro.

## ÍNDICE

I. Consideraciones Generales.....	3
II. De los requerimientos planteados en el recurso de revisión. ....	4
III. Inaplicabilidad en este caso el criterio empleado por la mayoría sobre la protección de la imagen de los servidores públicos.....	12
IV. La naturaleza de la función pública que se desempeña.....	13
V. Restricciones legítimas al derecho a la privacidad. ....	15
VI. Acceso a la información versus protección de datos personales.....	19
a) Juicio de idoneidad.....	21
b. Juicio de Necesidad. ....	22

c. Juicio de estricta proporcionalidad. ....	23
VII. La naturaleza del Título Profesional y de la Cédula Profesional. ....	24
a. El Título Profesional: .....	24
b. La naturaleza de la Cédula Profesional: .....	25
VIII. Restricciones legítimas al derecho a la privacidad.....	26
IX. Conclusión.....	30

## I. Consideraciones Generales.

1. He concurrido con mi voto particular en 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 la Vigésima Primera Sesión Ordinaria celebrada el día cinco (05) de junio de dos mil diecinueve, en el recurso de revisión promovido en contra de la respuesta del **Ayuntamiento de Huixquilucan**, procedimiento al que se le asignó el número de expediente al rubro indicado.

2. La resolución declara parcialmente fundadas las razones o motivos de inconformidad hechos valer por el particular ordenándole al **SUJETO OBLIGADO** atienda la solicitud de información número **00313/HUIXQUIL/IP/2019**, y haga entrega vía **SAIMEX**, en versión pública, en términos del Considerando **CUARTO** de la resolución, los documentos en donde conste lo siguiente:

*“La información curricular y el grado de estudios del Presidente Municipal, Secretario del Ayuntamiento, Tesorero, Director de Obras Públicas, Director de Desarrollo Económico, Coordinador General Municipal de Mejora Regulatoria, Ecología, Desarrollo Urbano, y Protección Civil, de la actual administración municipal.” (Sic)*

3. Mi voto particular se deriva de dos aspectos contenidos en el Considerando CUARTO y QUINTO, el primero de ellos es el que determina ordenar el acuerdo que sustente la versión pública del documento donde conste la *información curricular*, el segundo aspecto es el relativo a la entrega de *documentos probatorios del último grado académico*.

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 los requerimientos planteados en el recurso de revisión.**

5. El particular mediante su solicitud de acceso a la información 00313/HUIXQUIL/IP/2019 requirió lo siguiente:

*“Solicito la ficha curricular del Presidente Municipal, del Secretario del Ayuntamiento, Tesorero, Director de Obras Públicas, Director de Desarrollo Económico, Coordinador General Municipal de Mejora Regulatoria, Ecología, Desarrollo Urbano, y Protección Civil, así como su documentó probatorio del grado de estudios (Título Profesional, Certificado o Cédula Profesional).” (sic)*

6. En ese sentido el **SUJETO OBLIGADO** a través del **SAIMEX**, notificó respuesta a la solicitud de información, bajo los siguientes argumentos:

*“Huixquilucan, México a 15 de Marzo de 2019*

*Nombre del solicitante:*

*Folio de la solicitud: 00313/HUIXQUIL/IP/2019*

*En respuesta a la solicitud recibida, nos permitimos hacer de su conocimiento que con fundamento en el artículo 53, Fracciones: II, V y VI de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, le contestamos que:*

*En respuesta a la solicitud recibida, nos permitimos hacer de su conocimiento que con fundamento en el artículo 53, Fracciones: II, V y VI de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, le contestamos que: Con fundamento en los artículos 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 12, 23 fracción IV, 25, 59 y demás relativos aplicables de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información*

*Pública del Estado de México y Municipios; 1.41 del Libro Primero, Título Noveno del Código Administrativo del Estado de México; así como el numeral TREINTA Y OCHO inciso d) de los Lineamientos para la recepción, trámite y resolución de las solicitudes de acceso a la información pública, acceso, modificación, sustitución, rectificación o supresión parcial o total de datos personales, así como de los recursos de revisión que deberán observar los Sujetos Obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios; así como el Título Cuarto, Capítulo II del Bando Municipal 2019; en atención a su solicitud de información número 00313/HUIXQUIL/IP/2019, que a letra versa: "Solicito la ficha curricular del Presidente Municipal, del Secretario del Ayuntamiento, Tesorero, Director de Obras Públicas, Director de Desarrollo Económico, Coordinador General Municipal de Mejora Regulatoria, Ecología, Desarrollo Urbano, y Protección Civil, así como su documentó probatorio del grado de estudios (Título Profesional, Certificado o Cédula Profesional)." (SIC). Sobre el particular, esta Unidad de Transparencia en ejercicio de las atribuciones que la Ley le confiere, turnó su solicitud de información a la siguiente área administrativa: Dirección General de Administración que conforme al Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Huixquilucan, Estado de México 2019, es competente para dar contestación a su requerimiento, por lo que manifestó lo siguiente: Dirección General de Administración "Se adjunta respuesta" se adjunta formato PDF para pronta referencia "Por último, no omito mencionar*

que el derecho de acceso a la información tiene como objetivo, el de incentivar la participación ciudadana, respecto del quehacer gubernamental; por lo que la información que es proveída por este medio sólo tiene como finalidad la de ser de carácter informativo. Asimismo, la información que es puesta a disposición de los particulares, es aquella que encuadra en lo establecido por los numerales 12 párrafo segundo y 59 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, que prevé la entrega de la información que los Sujetos Obligados por esta Ley, generan, contienen y en su caso administran en ejercicio de sus atribuciones, tal y como obran en sus archivos. De lo expuesto y fundado a Usted, en términos del artículo 163 y demás aplicables de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, a Usted pido se sirva tener a esta Unidad de Transparencia por notificada en tiempo y forma respecto de la contestación a su solicitud de acceso a la información para los efectos legales correspondientes, mediante la modalidad en que fue requerida. ATENTAMENTE Cuisés Mauricio Salazar Franco Encargado de Despacho de la Unidad de Transparencia

ATENTAMENTE

LIC. MARIANA VICTORIA YÁÑEZ RODRIGUEZ" (Sic)

7. A dicha respuesta se anexaron los siguientes documentos:

"SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO\_Censurado.pdf", contiene el título de Licenciado en Derecho a favor de PABLO FERNANDEZ DE CEVALLOS

GONZALEZ, documento en el que se aprecia una fotografía en el costado izquierdo y debajo la leyenda “SE TESTA FIRMA AUTÓGRAFA” y arriba “SE TESTA LA SIGUIENTE INFORMACIÓN, DE CONFORMIDAD POR LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 122; 143 FRACCION I DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN VIRTUD DE QUE CONTIENE INFORMACIÓN CLASIFICADA COMO CONFIDENCIAL, DE PERSONAS IDENTIFICADAS O IDENTIFICABLES Y DATOS QUE AFECTAN LA ESFERA MÁS ÍNTIMA DE SU TITULAR O CUYA UTILIZACIÓN INDEBIDA PUEDA DAR ORIGEN A DISCRIMINACIÓN, YA QUE LA DIVULGACIÓN DE ESTE DOCUMENTO GENERA O PUEDE GENERAR UN DAÑO ESPECÍFICO AL VALOR JURÍDICAMENTE PROTEGIDO. EL 12 DE MARZO DEL 2019, LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN DEL MUNICIPIO DE HIXQUILUCAN DE DEGOLLADO, SOLICITA LA VERSIÓN PÚBLICA”.

- “COORDINADOR DE MEJORA REGULATORIA\_Censurado.pdf”, que contiene copia por ambas caras de una Cédula Profesional expedida por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública para ejercer la Licenciatura en Derecho, y en la que se dejó a la vista la fotografía de su titular, con firma y CURP testados así como la leyenda transcrita en la descripción del archivo anterior.

- “INFRAESTRUCTURA.pdf” contiene copia de un Acta de Titulación expedida por el Centro Universitario y Cultural Morelos de fecha 20 de

septiembre de 2018 para obtener el Título de Licenciado en Ingeniería Industrial y de Sistemas, con la fotografía a la vista de su titular.

- *"TESORERO.pdf"*, contiene un título de Contador Público expedido por el Instituto Politécnico Nacional, en el que se aprecia la fotografía de su titular.

- *"DESARRLO URBANO S\_Censurado.pdf"*, contiene un título de Licenciado en Administración, expedido por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, en el que se advierte la fotografía de su titular y su firma testada, con la leyenda transcrita en los archivos anteriores.

- *"PRESIDENTE.pdf"*, contiene un título de Licenciado en Ciencias y Técnicas de la Información expedido por la Universidad Nuevo Mundo en el cual se dejó a la vista la fotografía de su titular.

- *"OFI. 0352.pdf"*, contiene el Oficio Número DGA/SPA/0352/03/2019 de fecha 12 de marzo de 2019 dirigido al Encargado del Despacho de la Unidad de Transparencia, emitido por la Directora General de Administración, en el que en sustancia dice:

*"...es menester señalar que los documentos referidos por el solicitante incluyen datos personales que requieren el consentimiento de su titular para ser difundidos, ya que comprenden datos de identificación que podrían afectar el derecho a la privacidad e intimidad, los cuales en su conjunto harían a una persona física identificada o*

*identificable, datos que se encuentran contenidos en el Título Profesional, Cédula, o bien, en el documento probatorio de grado.*

*Derivado de lo anterior y con la finalidad de dar cumplimiento a la obligación de proteger los datos personales, me permito someter a consideración del Comité de Transparencia Municipal la clasificación como **INFORMACIÓN CONFIDENCIAL** de los siguientes datos: firma autógrafa, Clave Única de Registro de Población (CURP) y matrícula de identificación, mismos que se encuentran contenidos en las copias que acreditan el grado de estudios, tales como título profesional, cedula profesional y en el historial académico, datos personales que no refieren al perfil profesional del titular...*

*No omito mencionar que, referente a las fichas curriculares de los servidores públicos señalados en la solicitud de mérito... tengo a bien precisar que la información requerida por el solicitante fue capturada en su totalidad dentro del Sistema de Información Pública Mexiquense SIPOMEX)...*

*En este orden de ideas, resulta imperante hacer del conocimiento del ciudadano solicitante el procedimiento mediante el cual, podrá tener acceso a la información señalada en párrafos anteriores de una manera sencilla y objetiva, razón por la cual, se pone a disposición, en archivo adjunto, el **ANEXO 1**, mismo que contiene las capturas de pantalla donde se detallan los pasos a seguir para obtener la información requerida.*

*Finalmente, me permito solicitar se **CONFIRME** la clasificación de la información contenida en las copias que acreditan el grado de estudios, tales como título profesional,*

*cedula profesional y en el historial académico, datos personales que no refieren al perfil profesional del titular...” (Sic)*

- *“ACUERDO 015.pdf”* que contiene el Acuerdo Número COMIT/EXT/015/2019-2021 del Comité de Transparencia Municipal de fecha catorce de marzo de 2019, por el que se aprobó la clasificación de información pública de la documentación proporcionada, en los términos siguientes: *“... la clasificación con carácter de confidencial y versión pública, respecto de la información relativa a la firma autógrafa, clave única de registro de población (CURP) y matrícula de identificación, mismos que se encuentran contenidos en las copias que acreditan el grado de estudios, tales como título profesional, cedula profesional e historial académico...”*

- *“PROTECCIÓN CIVIL\_Censrado.pdf”*, contiene un documento de fecha 7 de enero de 2019 en donde se advierte el nombre de su titular; las firmas y calificaciones, con el número de matrícula testado.

*“DESARROLLO ECONÓMICO\_Censurado.pdf”* que contiene un título de Licenciado en Sistemas Computarizados e Informática expedido por la Universidad Iberoamericana, en el que se aprecia la fotografía de su titular y debajo de ésta su firma testada.

### **III. Inaplicabilidad en este caso el criterio empleado por la mayoría sobre la protección de la imagen de los servidores públicos.**

8. Aunque soy de la plena convicción de que los documentos en los que consta información relacionada con la idoneidad, trayectoria profesional, laboral o política de los funcionarios públicos debe entregarse a las personas que los solicitan, sin testar las fotografías, han sido diversos los recursos de revisión que ha resuelto este Pleno en el que la mayoría ha decidido otorgar una especial protección a las fotografías de los servidores públicos que constan en distintos documentos que forman parte de su expediente laboral y que acreditan su formación profesional.

9. El argumento esgrimido, en esos casos, ha consistido en señalar que los titulares de las cédulas y títulos profesionales, al momento de concluir sus estudios y al obtener dichas patentes, no contaban con la condición de servidores públicos y que, por lo tanto, la imagen representaba un momento en el cual no existía un vínculo entre dichas personas y la función de gobierno.

10. No obstante lo anterior, en todos estos casos he fijado una posición diferente a la de la mayoría en razón de que la versión pública de dichas documentales le resta valor a los mismos, ya que la simultánea concurrencia del nombre, fotografía, profesión, clave o número, institución, fecha de expedición, entre otros elementos, es justamente lo que le otorga veracidad total al documento. Y la falta de cualquiera de ellos impide que la persona acceda a la información que pretende para generarse

una opinión informada o para, en su caso, ejercer cualquier procedimiento de control administrativo o penal, según considere pertinente.

11. Pero en el caso en cuestión, dicho argumento pierde todo punto de apoyo ya que se trata de documentos elaborados, precisamente en el momento en el que el servidor público adquiere esa condición, ya que incluye una fotografía que se vincula a sus referencias profesionales y laborales previas hasta llegar precisamente al cargo que ahora ocupa. Por lo que se puede decir, sin temor a equivocarme, que es un documento actualizable y que se genera precisamente para su entrega en esta ocasión y, en no pocas ocasiones, incluso para su difusión pública en los sitios electrónicos oficiales ya que con el mismo la persona pretende acreditar la autenticidad del documento al tratarse de la misma persona que hace entrega de él, la idoneidad o experiencia para desempeñar un cargo público y generar, en la sociedad, una percepción favorable a su desempeño.

#### **IV. La naturaleza de la función pública que se desempeña.**

12. Debo decir que, en todos los casos anteriores y en el presente, nos encontramos ante una persona que ejerce su derecho de acceso a la información pública requiriendo documentos relacionados con servidores públicos, y si bien es cierto que la condición de agente gubernamental no implica que la persona pierda sus derechos, entre ellos, el de protección de datos personales, también lo es que la doctrina interamericana en materia de derechos humanos señala que los

funcionarios públicos nos encontramos sujetos a un régimen de excepciones o de protección más limitado,<sup>1</sup> restringido en razón de la naturaleza de la función pública

---

<sup>1</sup> "En este contexto es lógico y apropiado que las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública **deben gozar**, en los términos del artículo 13.2 de la Convención, **de un margen de apertura** a un debate amplio respecto de asuntos de interés público, el cual es esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático. Esto no significa, de modo alguno, que el honor de los funcionarios públicos o de las personas públicas no deba ser jurídicamente protegido, sino que éste debe serlo de manera acorde con los principios del pluralismo democrático.

"Es así que el acento de **este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada**. Aquellas personas que influyen en cuestiones de interés público se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y, consecuentemente, se ven expuestos a un mayor riesgo de sufrir críticas, ya que **sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público**". Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107. Párrs. 128 y 129.

"1. Recomendaciones a los Estados:

...

"e. Existe un núcleo de libertad de expresión respecto del cual los Estados no tienen potestad alguna o tan solo una facultad extremadamente limitada de adoptar restricciones que permitan tomar en cuenta las tradiciones, la cultura y los valores locales y esto incluye en particular el discurso político en un sentido amplio, en vista del carácter trascendental de dicho discurso para la democracia y el respeto de todos los derechos humanos, **lo cual implica que las figuras públicas deberían aceptar un mayor grado de escrutinio por la sociedad**". "Declaración Conjunta sobre universalidad y el derecho a la libertad de expresión". Relatoría Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, de la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la Relatora Especial de la OEA para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. 2014.,

en sí misma<sup>2</sup> y del contenido de la propia información que se ha requerido.<sup>3</sup> En este sentido han sido diversos los pronunciamientos de las altas cortes del continente haciendo que prevalezca el principio de máxima publicidad.<sup>4</sup> Por lo que es del todo desproporcionado dictar medidas que, en los hechos, impiden que las personas accedan a la información suficiente para generarse una opinión informada de manera integral y, a partir de ahí, manifestar sus opiniones o iniciar procedimientos administrativos o penales, de apreciar que se hubiera actualizado cualquier irregularidad sancionable.

## V. Restricciones legítimas al derecho a la privacidad.

---

<sup>2</sup> “En consecuencia, las expresiones, **informaciones** y opiniones atinentes a asuntos de interés público, al Estado y a sus instituciones, gozan de mayor protección bajo la Convención Americana, lo cual implica que el Estado debe abstenerse con mayor rigor de establecer limitaciones a estas formas de expresión, y que las entidades y funcionarios que conforman el Estado, así como quienes aspiran a ocupar cargos públicos, **en razón de la naturaleza pública de las funciones que cumplen, deben tener un mayor umbral de tolerancia ante la crítica**”. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Marco Jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. OEA, 2010. Párr. 35. “Dado que las expresiones e **informaciones** atinentes a los funcionarios públicos, a particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, y a candidatos a ocupar cargos públicos, gozan de un mayor grado de protección, el Estado debe abstenerse en mayor grado de imponer limitaciones a estas formas de expresión”. *Ibidem*. Párr. 41.

<sup>3</sup> “La gestión pública y los asuntos de interés común deben de ser objeto de control por la sociedad en su conjunto. El control democrático de la gestión pública, a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades del Estado ya la responsabilidad de los funcionarios públicos sobre sus actuaciones, y es un medio para lograr el máximo nivel de participación ciudadana. De allí que el adecuado desenvolvimiento de la democracia requiera la mayor circulación de informes, opiniones e ideas sobre los asuntos públicos”. *Ibidem*. Párr. 33.

<sup>4</sup> Esto ocurrió en el caso de la Corte Suprema de Canadá: *Information Commissioner of Canada v. Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police*, 1 S.C.R. 66 (2003) mediante la cual si bien se reconoció el historial laboral como información personal, también se señaló que la sección 3 (j) de la Ley de Privacidad establece que es posible acceder a esa “información sobre individuos **que son o haya sido oficiales o empleados de una institución gubernamental**”.

13. Podría señalarse que el criterio que he sostenido constituye una restricción al derecho de protección de datos personales de las personas que desempeñan alguna función pública, lo cual es cierto ya que las mismas disposiciones señalan que ningún derecho es absoluto y es dable establecer límites, siempre y cuando se sujeten a procedimientos estrictos para la adecuada defensa de la dignidad humana y la propia viabilidad de la sociedad democrática, pero además, que exista un esfuerzo adecuado y proporcional de los titulares del derecho para propiciar su debido ejercicio.

14. Para justificar el presente voto particular, vale la pena acudir a criterios de interpretación constitucional bajo el recurso del intérprete externo, según lo recomienda el Dr. Nestor Pedro Sagüés.<sup>5</sup> Para ello se acude a la interpretación de las más Altas Cortes, en primer lugar el Tribunal Constitucional Alemán y en segundo término el Tribunal de Estrasburgo.

15. El Tribunal Constitucional Alemán en su sentencia sobre el espionaje acústico masivo, de 3 de marzo de 2004 (BVerfGE 190, 279) señala:

*"a) Para ver si una medida limitadora de derechos fundamentales es proporcionada, resulta decisiva la intensidad de la injerencia. Por ello es de importancia saber cuántas personas se*

---

<sup>5</sup> SAGÜÉS, Néstor Pedro. *La interpretación judicial de la Constitución. De la Constitución nacional a la Constitución convencionalizada*. México, Coed. Porrúa e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional. 2013. Págs. 263 y 264.

*ven afectadas y cuán intensas son las afecciones, y si estas personas han dado motivos para ello (vid. BVerfGE 100, 313, 376). El peso de la afectación depende de si los afectados permanecen anónimos como personas, de qué circunstancias y contenidos de la comunicación pueden ser abarcados y que perjuicios amenazan a los titulares de derechos fundamentales desde la medida de vigilancia o que ellos razonablemente temen (vid. BVerfGE 100, 313, 376; 107, 299, 320). Además, la situación también es diferente dependiendo de si las medidas de investigación tienen lugar en una vivienda privada o en espacios industriales o comerciales y de si se ven afectados terceros no sospechosos y del número de estos".<sup>6</sup>*

16. En el caso que nos ocupa se trata de personas que, al decidir incursionar en el ejercicio de responsabilidades públicas, han decidido, por sí mismas, someterse al escrutinio de una sociedad democrática. Además y como ya se ha señalado, el **currículum vitae no es un documento generado por una persona**, entidad o institución distinta, sino que, al contrario, su elaboración es de estricta responsabilidad de la persona que lo presenta, ya que no existen reglas o disposiciones que exijan o determinen que dicho documento cuente, con fotografía, por lo que de ser el caso que dichos documentos cuenten con estos elementos, ello depende exclusivamente de la libre voluntad de la persona. Cuestión distinta en el caso de todos aquellos documentos oficiales cuya elaboración exige y obliga a las personas a registrar datos personales. Por lo tanto, es de apreciarse que bajo los

---

<sup>6</sup> La versión en español de la resolución se obtiene de ALÁEZ CORRAL, Benito y ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo. *Las decisiones básicas del Tribunal Constitucional Federal Alemán en las encrucijadas del cambio de milenio*. Madrid. Coed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Boletín Oficial Español. 2008. Págs. 179 y 180.

criterios de intensidad y del motivo provocado por la persona en cuestión, señalado por el Tribunal Constitucional Alemán, es que el criterio que sostengo es plenamente justificado.

17. Por su parte el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al analizar temas relacionados con el uso de fotografías ha centrado su análisis en determinar el ámbito en el que éstas se localizan, según se aprecia en la sentencia del Asunto Von Hannover c. Alemania, de 24 de junio de 2004, señalando lo siguiente:

*“52. En el caso de fotografías, la Comisión, para determinar el alcance de la protección que otorga el artículo 8 contra la injerencia arbitraria de las autoridades públicas, examinó si eran referentes a un ámbito privado o a incidentes públicos, y si los elementos así obtenidos estaban destinados a un uso limitado o podían ser accesibles al público en general (ver, mutatis mutandis, Sentencia Friedl contra Austria de 31 de enero de 1995, serie A núm. 305-B, acuerdo amistoso, Dictamen de la Comisión, pg. 21, aps. 49-52, PG y JH anteriormente citada, ap. 58 y Peck, previamente citada, ap. 61)”<sup>7</sup>*

18. En el presente recurso, puede señalarse que la elaboración del currículum vitae es sólo responsabilidad de la persona que lo presenta y que sólo a esta persona ha correspondido la decisión libre y autónoma de decidir si incluye o no una fotografía y, por último y más importante, que dicho documento se ha elaborado de

---

<sup>7</sup> La versión en español de la sentencia puede consultarse en SARMIENTO, Daniel et al. *Las sentencias básicas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Estudio y Jurisprudencia*. Navarra. Coed. Thomson y Civitas, 2007. Pág. 465.

manera ex profeso para explicar a la sociedad el perfil de la persona que ocupa el cargo público en cuestión, por lo tanto, dicho documento se circunscribe directamente a la esfera de las actividades públicas que realiza la persona y no en el terreno de su intimidad.

## **VI. Acceso a la información versus protección de datos personales.**

19. Para que quienes se integran a la sociedad puedan participar en el debate público, manifestar sus ideas y ejercer un adecuado control de las acciones de gobierno y fomentar un proceso permanente de rendición de cuentas, se requiere del ejercicio pleno del derecho de acceso a la información pública, así lo considera el Pacto de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 19.2, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 13.1, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo sexto, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en su artículo quinto y demás disposiciones aplicables.

20. El acceder a la copia del título profesional, o cualquier otro documento que, acredite su experiencia académica, de quien ocupe cargos en la administración permitirá al particular conocer con toda certeza y de manera indudable si las personas que se desempeñan en los cargos cuenta con la idoneidad de desempeñarlos y así como la capacidad de desarrollar las actividades y atribuciones que se deriven de este. Elementos indispensables y necesarios para que se encuentre en condiciones plenas de ejercer, de manera informada, su derecho a la libertad de

expresión y, en su caso, el control constitucional popular de los actos de gobierno. Como se ha señalado antes, la concurrencia de todos los elementos que integran dichos documentos permiten apreciar en todo su valor el contenido de los documentos públicos requeridos.

21. Frente a esa situación, el resto de los integrantes del Pleno del Instituto, han coincidido en la necesidad de testar la fotografía como una medida de protección de la misma en su condición de dato personal, desde su punto de vista no es necesario que el ciudadano acceda a la fotografía para determinar la idoneidad del funcionario. Desde mi perspectiva la reflexión debe situarse en otro terreno ya que, en efecto, no es la fotografía la que permite determinar la respectiva idoneidad profesional, pero si la concurrencia de todos los elementos que integran la documental, lo que permite constatar la acreditación profesional, entre los cuales, la fotografía resulta esencial para determinar la identidad de quien obtiene un Título Profesional o bien, una cédula profesional.

22. Suponiendo sin conceder, que se trate de una probable colisión de derechos entre el de acceso a la información, del particular y el de protección de datos personales del servidor público, es necesario destacar que ambos cuentan con el mismo valor, son concebidos en los mismos ordenamientos y, en consecuencia, uno no puede prevalecer frente al otro en todos los casos y es obligación del operador constitucional determinar, en cada caso, el grado de intensidad que debe respetarse para que ambos principios prevalezcan y no exista una decisión predeterminada

que resuelva, en todos los casos, los asuntos; ya que ello implicaría la determinación de jerarquías entre los derechos que no pueden existir ya que eso nos situaría en un estado de franca inconstitucionalidad según lo establecido en el artículo primero de la Constitución Federal y contrario a las disposiciones internacionales en materia de derechos humanos.

23. En estos casos, el intérprete externo y los ius publicistas recomiendan realizar un juicio de ponderación que se rige por la exigencia de observar tres juicios: el juicio de idoneidad, el juicio de necesidad y el juicio de estricta proporcionalidad. La medida propuesta debe cumplir con los tres y la ausencia de uno sólo de ellos impediría la existencia del derecho, el cumplimiento de los tres permite identificar la medida indispensable que permita que los derechos en cuestión prevalezcan.

**a) Juicio de idoneidad.**

24. El derecho de acceso a la información se plantea a través de la solicitud del particular para obtener el documento que acredite el último grado de estudios de los servidores públicos, el título profesional o cualquier otro documento relacionado con su trayectoria académica son los documentos idóneos para acreditar lo anterior. Dichos documentos se integran por una serie de elementos que se han descrito antes, cuya concurrencia simultánea permite acreditar tanto la ostentación del grado como la antigüedad del mismo y la identidad del titular de la patente, la ausencia de cualquiera de los elementos dificulta que el documento cumpla con el propósito para el cual fue expedido. Por lo tanto, acceder al

documento íntegro es la medida idónea para que el particular satisfaga su interés de verificar que las personas que desempeñan tales cargos cumplen con los requisitos señalados en la ley, lo cual permite asegurar el ejercicio del control popular sobre los actos de gobierno, fortalece la cultura de la rendición de cuentas al acreditar que los funcionarios públicos cumplen con el perfil señalado en la ley para desempeñarlo y fortalecen el debate informado de la sociedad democrática. Restar cualquier elemento a la documental, reduce su valor y disminuye sensiblemente la información que aporta al debate público.

#### **b. Juicio de Necesidad.**

25. Para que el particular vea satisfecha su pretensión y su derecho sea respetado, es necesario que acceda al documento que acredita el grado académico y a todos los elementos que lo componen, el nombre asentado en el documento puede ser contrastado con cualquier otro documento en posesión del particular para verificar que se trate de la misma persona; lo mismo ocurre con el caso del año de expedición para efectos de acreditar la antigüedad de su expedición; y la fotografía permite apreciar que los rasgos físicos corresponden a la persona que ocupa la función pública, además de que es un elemento adicional para apreciar la posible antigüedad de la expedición, toda vez que es natural y razonable que los cambios en los rasgos físicos correspondan con el paso del tiempo entre la expedición del Título Profesional y el momento actual. Impedir el acceso a alguno de los elementos que integran dichos documentos resta todo su valor y utilidad para los propósitos

legítimos del particular por lo que resulta necesario que se conserven en el documento que será entregado.

**c. Juicio de estricta proporcionalidad.**

26. La medida propuesta debe ser estrictamente proporcional y constituir la mínima afectación posible al otro derecho involucrado, de tal forma que el de protección de datos personales retroceda en la estricta e indispensable proporción para que el de acceso a la información prevalezca, sin que, desde luego, desaparezca el primero. En este caso es evidente que para que el particular pueda acceder al título profesional o a la cédula profesional con la finalidad de generarse los elementos necesarios que le permitan manifestar, de manera libre e informada, su expresión o sus ideas, y en este caso en particular para realizar el control popular de los actos de gobierno, es estrictamente necesario que acceda a los documentos que lo acrediten, los cuales se integra por una serie de elementos cuya concurrencia simultánea generan una certeza indudable. Por lo tanto, permitirle el acceso a las documentales íntegras es la medida estrictamente proporcional indispensable que satisface completamente estos requerimientos. Es la mínima necesaria ya que, por ejemplo, no traslada el requerimiento a otros datos adicionales que pudieran contenerse en, por ejemplo, certificados de estudios, entre los cuales podríamos señalar las calificaciones correspondientes a determinadas materias o algún otro elemento adicional.

27. En sentido contrario, testar la fotografía impide que el particular cuente con los elementos necesarios e indispensables para apreciar que las personas que ocupan dichos cargos corresponda con las señaladas como titulares de los documentos respectivos.

28. En consecuencia, es que resulta legítimo ordenar la entrega del documento en donde conste el grado académico, sin que se ordene testar la fotografía, con la finalidad de respetar plenamente el derecho del particular.

29. Apoya este voto lo señalado por el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI) en el criterio 15/17 “Fotografía en título o cédula profesional es de acceso público.” y el 5-09 por el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública “Fotografía de servidores públicos es un dato personal confidencial”, el segundo de los cuales reconoce que esto se aplica “salvo en los casos que se detecten circunstancias particulares que ameriten un tratamiento singular del caso en cuestión”.

## VII. La naturaleza del Título Profesional y de la Cédula Profesional.

### a. El Título Profesional:

30. El Título Profesional es el documento expedido por instituciones del Estado o descentralizadas, y por instituciones particulares que tenga reconocimiento de validez oficial de estudios, a favor de la persona que haya concluido los estudios

correspondientes o demostrado tener los conocimientos necesarios de conformidad con la legislación aplicable, con lo que se atiende la disposición contenida en el segundo párrafo del artículo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que traslada a la ley la determinación de las profesiones que necesitan título para su ejercicio, la respectiva ley reglamentaria del dispositivo constitucional, en su artículo primero señala la definición que se reproduce en el presente párrafo, mientras que el artículo tercero del mismo ordenamiento condiciona la obtención del título profesional o grado académico equivalente para la obtención de la cédula de ejercicio.

31. En este sentido, el artículo 11 de la ley señalada establece los requisitos que debe reunir el título profesional, entre los cuales se incluye el retrato del interesado como elemento indispensable de identidad de la persona a quien se le expide.

#### **b. La naturaleza de la Cédula Profesional:**

32. La Cédula Profesional es el documento por medio del cual se autoriza oficialmente a una persona a ejercer su profesión, con lo que se atiende la disposición contenida en el segundo párrafo del artículo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que traslada a la ley la determinación de las profesiones que necesitan título para su ejercicio, la respectiva ley reglamentaria del dispositivo constitucional, en su artículo segundo amplía este supuesto jurídico a otras leyes que regulen campos de acción relacionados como alguna rama o

especialidad profesional. Mientras que el artículo 23 fracción IV de la referida ley reglamentaria del artículo quinto constitucional, faculta a la Dirección General de Profesiones para expedir la cédula profesional correspondiente, con efectos de patente para el ejercicio profesional y para la identidad de su titular en todas sus actividades profesionales.

33. En este sentido, el artículo 32 de la ley señalada establece que la cédula tiene “efectos de patente para el ejercicio profesional y para su identidad en sus actividades profesionales. En esta cédula aparecerá el retrato y la firma del profesionista”. Por lo que constituyen parte de ese documento, los siguientes elementos: el nombre, indispensable para determinar la identificación personal; la profesión, que consiste en la actividad a ejercer; el número que corresponde a la patente de ejercicio profesional; y, la fotografía como elemento indispensable de identidad de quien la presenta.

#### **VIII. Restricciones legítimas al derecho a la privacidad.**

34. Podría señalarse que este voto constituye una restricción al derecho de protección de datos personales de los funcionarios públicos, lo cual es cierto ya que las mismas disposiciones señalan que es dable establecer límites, siempre y cuando se sujeten a procedimientos estrictos para la adecuada defensa de la dignidad humana y la propia viabilidad de la sociedad democrática.

35. Para justificar el presente voto, vale la pena acudir a criterios de interpretación constitucional bajo el recurso del intérprete externo, según lo recomienda el Dr. Nestor Pedro Sagüés. Para ello se acude a la interpretación de las más Altas Cortes, en primer lugar el Tribunal Constitucional Alemán y en segundo término el Tribunal de Estrasburgo.

36. El Tribunal Constitucional Alemán en su sentencia sobre el espionaje acústico masivo, de 3 de marzo de 2004 (BVerfGE 190, 279) señala:

*“a) Para ver si una medida limitadora de derechos fundamentales es proporcionada, resulta decisiva la intensidad de la injerencia. Por ello es de importancia saber cuántas personas se ven afectadas y cuán intensas son las afecciones, y si estas personas han dado motivos para ello (vid. BVerfGE 100, 313, 376). El peso de la afectación depende de si los afectados permanecen anónimos como personas, de qué circunstancias y contenidos de la comunicación pueden ser abarcados y que perjuicios amenazan a los titulares de derechos fundamentales desde la medida de vigilancia o que ellos razonablemente temen (vid. BVerfGE 100, 313, 376; 107, 299, 320). Además, la situación también es diferente dependiendo de si las medidas de investigación tienen lugar en una vivienda privada o en espacios industriales o comerciales y de si se ven afectados terceros no sospechosos y del número de estos”.<sup>8</sup>*

---

<sup>8</sup> La versión en español de la resolución se obtiene de ALÁEZ CORRAL, Benito y ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo. “Las decisiones básicas del Tribunal Constitucional Federal Alemán en las encrucijadas del cambio de milenio”. Madrid. Coed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Boletín Oficial Español. 2008. Págs. 179 y 180.

37. En el caso de la solicitud de acceso a la información promovida por particular es evidente que las personas que ocupan los cargos en la administración pública no sólo han ingresado al servicio público, sino que además detentan cargos de alta responsabilidad; por lo que hace a la circunstancia de la información requerida, el título profesional y en su caso la cédula profesional se rigen por la concurrencia de una serie de elementos, todos los cuales resultan indispensables para acreditar que una persona determinada cuenta con la patente respectiva; debe señalarse que la documental se ubica en un archivo público y es empleada para efectos de diferentes trámites.

38. Por su parte el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al analizar temas relacionados con el uso de fotografías ha centrado su análisis en determinar el ámbito en el que éstas se localizan, según se aprecia en la sentencia del Asunto Von Hannover c. Alemania, de 24 de junio de 2004, señalando lo siguiente:

*“52. En el caso de fotografías, la Comisión, para determinar el alcance de la protección que otorga el artículo 8 contra la injerencia arbitraria de las autoridades públicas, examinó si eran referentes a un ámbito privado o a incidentes públicos, y si los elementos así obtenidos estaban destinados a un uso limitado o podían ser accesibles al público en general (ver, mutatis mutandis, Sentencia Friedl contra Austria de 31 de enero de 1995,*

*serie A núm. 305-B, acuerdo amistoso, Dictamen de la Comisión, pg. 21, aps. 49-52, PG y JH anteriormente citada, ap. 58 y Peck, previamente citada, ap. 61)".<sup>9</sup>*

39. En el presente recurso, puede señalarse que la expedición del título profesional y cédula tiene como finalidad el acreditar que una persona determinada cuenta con grado académico respectivo, lo que resulta indispensable para efectos de su práctica profesional toda vez que es perfectamente razonable que, aún en terreno de las relaciones entre particulares, cuando establezca cualquier relación de prestación de servicios, la contraparte contratante ejerza su derecho a verificar que la persona con la que está estableciendo una relación determinada, cuenta con el grado académico respectivo, lo que debería de constituir una obligación agravada de comprobación del perfil profesional cuando la prestación de los servicios profesionales se sitúa en el ámbito de la esfera pública en cargos que no son resultado de un proceso de elección popular, sino que se ubican en la esfera de la administración pública y, más aún, cuando se trata de cargos directivos que, para ser ocupados, deben cumplir con determinados requisitos de profesión expresamente señalados por la ley. Visto lo anterior es evidente que nos encontramos en la esfera de los incidentes públicos y no en el ámbito privado.

---

<sup>9</sup> La versión en español de la sentencia puede consultarse en SARMIENTO, Daniel et al. *Las sentencias básicas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Estudio y Jurisprudencia*. Navarra. Coed. Thomson y Civitas, 2007. Pág. 465.

40. Es en atención a las consideraciones antes señaladas que tanto el Título Profesional como la Cédula Profesional se integran por un conjunto de elementos cuya concurrencia simultánea permiten identificar clara e indubitablemente que una persona determinada cuenta con dichos documentos para desempeñar una profesión y que además se han emitido la respectiva patente. Para que el particular pueda acceder en plenitud a su derecho de acceso a la información pública, debería de entregársele el documento integro, es decir, sin que se teste ninguno de sus elementos, 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.

## IX. Conclusión.

41. En atención a las consideraciones antes señaladas que el currículum vitae debería de entregarse **sin testar, eliminar o suprimir la fotografía**, en los casos, en los que dicho documentos la incluya. Lo anterior porque se trata de un documento elaborada de manera ex profeso para acreditar la idoneidad o experiencia en el cargo público, porque los servidores públicos nos encontramos sujetos a un régimen de excepciones o de protección más limitado, restringido en razón de la naturaleza de la función pública en sí misma y del contenido de la propia información que se ha requerido y porque dicho documento se circunscribe directamente a la esfera de las actividades públicas que realiza la persona y no en el terreno de su intimidad.

42. De esta manera, la resolución adoptada por la mayoría, impide que se acceda de manera completa e íntegra a la información solicitada, por lo que el recurso de revisión, considerado como una garantía de reparación del derecho afectado por la respuesta generada por el Sujeto Obligado, ha sido inefectiva, en lo que a esta parte se refiere, Lo anterior puede constituir una afectación adicional al derecho de acceso a la información pública, ya que la resolución no observa el estándar interamericano de protección al derecho humano, lo que es de estricta y obligada observancia para este órgano garante que se ubica, una vez más, en rebeldía a los mismos provocando el riesgo de que, si el resto de las instituciones son inefectivas, el Estado Mexicano pueda ser declarado internacionalmente responsable de la violación de derechos convencionalmente protegidos.

**JOSÉ GUADALUPE LUNA HERNÁNDEZ**

**COMISIONADO**

**(Rúbrica)**

**JGLH/MPBR.**