Memorándum Número INFOEM/COM-LGPN/255/2019
Metepec, Estado de México, a 21 dé octubre del año 2019

LICENCIADO
ALEXIS TAPIA RAMÍREZ
SECRETARIO TÉCNICO DEL PLENO
P R E S E N T E

Respetuosamente remito a usted, los Votos Particulares, con rúbrica que formula el Comisionado Luis Gustavo Parra Noriega, que adelante se enlistan, aprobados en la Trigésima Octava Sesión Ordinaria del Pleno de este Instituto, celebrada el día dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 14, fracciones X y XI, así como 16, fracción X, del Reglamento Interior de este Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios:

- Recurso de Revisión **05539/INFOEM/IP/RR/2019 y acumulados.**
- Recurso de Revisión **05864/INFOEM/IP/RR/2019.**
- Recurso de Revisión **06570/INFOEM/IP/RR/2019.**
- Recurso de Revisión **06598/INFOEM/IP/RR/2019.**
- Recurso de Revisión **06600/INFOEM/IP/RR/2019 y acumulado.**
- Recurso de Revisión **06628/INFOEM/IP/RR/2019.**
- Recurso de Revisión **06633/INFOEM/IP/RR/2019.**
- Recurso de Revisión **06660/INFOEM/IP/RR/2019.**
- Recurso de Revisión **06670/INFOEM/IP/RR/2019.**
- Recurso de Revisión **06683/INFOEM/IP/RR/2019.**
- Recurso de Revisión **06687/INFOEM/IP/RR/2019.**
- Recurso de Revisión **05357/INFOEM/IP/RR/2019.**
- Recurso de Revisión **05924/INFOEM/IP/RR/2019.**
- Recurso de Revisión **06558/INFOEM/IP/RR/2019 y acumulados.**
- Recurso de Revisión **06569/INFOEM/IP/RR/2019.**

Infoem 514 21 OCT 2019 RECIBIDO

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E

Sandra Ivette Razo de la Paz
Coordinadora de Proyectos

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios
Teléfono: (722) 2 26 19 98 | Correo: [illegible]
Pino Suárez S/N, actualmente Carretera Toluca-Ixtapan No. 111
Col. La Michoacana, Metepec, Estado de México. C.P. 52166.
www.infoem.org.mx

C.c.p. Mtra. Zulema Martínez Sánchez, Comisionada Presidenta. Presente.
C.c.p. Dra. Eva Abaid Yapur, Comisionada. Presente.
C.c.p. Mtro. José Guadalupe Luna Hernández, Comisionado. Presente.
C.c.p. Mtro. Javier Martínez Cruz, Comisionado. Presente.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL COMISIONADO LUIS GUSTAVO PARRA NORIEGA, A LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN 06628/INFOEM/IP/RR/2019, PROMOVIDO EN CONTRA DEL AYUNTAMIENTO DE COYOTEPEC.

En términos de lo dispuesto por el artículo 189, párrafo primero, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios; 14, fracción XI, del Reglamento Interior del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios; 45, 48, fracción I, de los Lineamientos para el funcionamiento del Pleno y las Comisiones del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, emito el presente **Voto Particular** por no compartir en su totalidad las consideraciones que sustentan la Resolución del Recurso de Revisión **06628/INFOEM/IP/RR/2019.**

Como se desprende de la Resolución que nos ocupa, el solicitante requirió información relativa a la nóminas de todos los empleados del Sujeto Obligado, sobre el tema, la Ponencia Resolutoria determinó ordenar la entrega de la documentación de manera disociada por lo que hace al personal del área de seguridad pública, con el objetivo de no hacer identificados a los servidores públicos que tienen el cargo de policía.

Al respecto, se coincide en términos generales con la Resolución que nos ocupa, en virtud de que la información sobre los nombres e ingresos de los servidores públicos, es información pública, por tal motivo es procedente ordenar la entrega de los documentos donde obre esta información (nómina y/o recibos de nómina) en la que se elimine la información confidencial por tratarse de datos personales, de conformidad con lo

establecido en el artículo 143, fracción I, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

Sin embargo, la información referente a los elementos que realizan funciones operativas en las áreas de seguridad pública merece una mención especial, toda vez que dentro de la Resolución no se justificó el motivo para ordenar su disociación, con lo que se vulneran los artículos 4°, 8°, 9°, fracción I, 12, 14, 18 y 20 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, toda vez que la única forma de restringir el derecho humano de acceso a la información pública cuando la información existe en los archivos del Sujeto Obligado y, además corresponde a las obligaciones de transparencia, en mediante la clasificación de información debidamente fundada, motivada y aprobada por el Comité de Transparencia, de acuerdo con los artículos 49, fracciones II y VII y 132 de la Ley en cita.

De tal suerte que, al no existir justificación para entregar la información de policía disociada, se contraviene lo dispuesto en el artículo 92, fracción VIII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, el cual dispone que toda la información sobre la remuneración bruta y neta de todos los servidores públicos son excepción corresponde a las obligaciones de transparencia y debe estar disponible de manera permanente y actualizada.

En este sentido, considero conveniente hacer énfasis en que existe información que derivado de las funciones que realizan determinados servidores públicos, debe ser analizada como reservada de acuerdo con lo siguiente:

Los nombres de los elementos que realizan funciones operativas al interior del Municipio, deben ser protegidos, con la finalidad de evitar la identificación de las personas al amparo de la protección a la vida, salud y seguridad; esto porque los miembros de las instituciones policiales o que realizan actividades operativas en materia de seguridad pública, se encuentran en un régimen de excepción a diferencia de los servidores públicos con funciones administrativas, ello obedece a que el sólo ejercicio de las funciones que tienen encomendadas lleva implícito el riesgo a su integridad, toda vez que son responsables de procurar el orden, la estabilidad y la defensa de la sociedad a la que pertenecen, lo que se traduce en la prevención de delitos y combate a los delincuentes.

De ahí, que el Estado deba garantizar y respetar sus derechos humanos como servidores públicos y como personas sujetas de derechos y obligaciones, como la protección a su vida, salud y seguridad. Es de precisar que para lograrlo, su nombre, si bien pudiera tenerse como público ante la inminente evidencia de que reciben recursos públicos por concepto de sueldo, también lo es, que al pertenecer a una institución policial o área de seguridad pública, la difusión de esta información, pone en riesgo su vida, integridad o seguridad.

Se afirma lo anterior, en virtud de que no debe perderse de vista que existen funciones a cargo de servidores públicos, tendientes a garantizar de manera directa la seguridad pública, a través de acciones preventivas y correctivas encaminadas a combatir a la delincuencia en sus diferentes manifestaciones. Así, es pertinente señalar que en el artículo 113, fracción V, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se establece que podrá clasificarse aquella información cuya difusión pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona. Este artículo es correlativo con el artículo 140, fracción IV, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, el cual dispone lo siguiente:

*"**Artículo 140**. El acceso a la información pública será restringido excepcionalmente, cuando por razones de interés público, ésta sea clasificada como reservada, conforme a los criterios siguientes:*

I. a III.

IV. Ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de una persona física;

V. a XI. ..."

En este orden de ideas, una de las formas en que la delincuencia puede llegar a poner en riesgo la seguridad de los habitantes del Estado de México, es precisamente anulando, impidiendo u obstaculizando la actuación de los servidores públicos que realizan funciones de carácter operativo, por lo que, omitir proporcionar los nombres de los servidores públicos que prestan servicios operativos en áreas de seguridad pública, puede llegar a constituirse en un componente fundamental en el esfuerzo que realizan las autoridades para garantizar la seguridad dentro del territorio del Estado de México, en sus diferentes vertientes, toda vez que proporcionar la información solicitada por el Recurrente por cuanto hace al personal de seguridad pública del Ayuntamiento, permite que los servidores públicos adscritos a los cuerpos policiacos sean identificados o identificables, circunstancia que puede poner en riesgo la vida e integridad física de los integrantes de los cuerpos de seguridad.

Al respecto, cabe hacer mención lo establecido en el artículo 81, fracción III, de la Ley de Seguridad del Estado de México:

*"**Artículo 81.- Toda información para la seguridad pública generada o en poder de Instituciones de Seguridad Pública o de cualquier instancia del Sistema Estatal debe registrarse, clasificarse y tratarse de conformidad con las disposiciones aplicables. <u>No obstante lo anterior, esta información se considerará reservada</u>** en los casos siguientes:*

...

III. La relativa a servidores públicos miembros de las instituciones de seguridad pública, cuya revelación pueda poner en riesgo su vida e integridad física con motivo de sus funciones;"

Argumento que se fortalece con lo estipulado en el criterio número 06-09, emitido por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, el cual refiere:

*"**Nombres de servidores públicos dedicados a actividades en materia de seguridad, por excepción pueden considerarse información reservada.** De conformidad con el artículo 7, fracciones I y III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental **el nombre de los servidores públicos es información de naturaleza pública. No obstante lo anterior, el mismo precepto establece la posibilidad de que existan excepciones a las obligaciones ahí establecidas cuando la información actualice algunos de los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en los artículos 13, 14 y 18 de la citada ley**. En este sentido, se debe señalar que existen funciones a cargo de servidores públicos, tendientes a garantizar de manera directa la seguridad nacional y pública, a través de acciones preventivas y correctivas encaminadas a combatir a la delincuencia en sus diferentes manifestaciones. Así, es pertinente señalar que en **el artículo 13, fracción I de la ley de referencia se establece que podrá clasificarse aquella información cuya difusión pueda comprometer la seguridad nacional y pública**. En este orden de ideas, una de las formas en que la delincuencia puede llegar a poner en riesgo la seguridad del país es precisamente anulando, impidiendo u obstaculizando la actuación de los servidores públicos que realizan funciones de carácter operativo, mediante el conocimiento de dicha situación, **por lo que la reserva de la relación de los nombres y las funciones que desempeñan los servidores públicos que prestan sus servicios en áreas de seguridad nacional o pública**, puede llegar a constituirse en un componente fundamental en el esfuerzo que realiza el Estado Mexicano para garantizar la seguridad del país en sus diferentes vertientes" (Sic)*

En efecto, con base en lo expuesto por el ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, desde el año dos mil nueve, ya se había precisado que la manera de evitar que se hagan identificables a los policías, quienes al realizar funciones operativas, en el contexto nacional en donde la violencia se ha recrudecido y el Estado Mexicano ha redoblado esfuerzos para garantizar la seguridad pública, es eliminando el nombre de estos elementos en aquellos documentos que se entreguen en atención a solicitudes de acceso a la información pública. Situación que se replica en el escenario local, pues dentro del Estado del Estado de México.

Desde mi punto de vista, el derecho de acceso a la información encuentra límites en el propio texto constitucional y que, en razón de ello, debe existir una armonización congruente con ese derecho fundamental con los principios rectores de la función del Sujeto Obligado, lo que encuentra sustento en las tesis jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que son del literal siguiente:

> *"**DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS.** El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6o. de la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como "reserva de información" o "secreto burocrático". En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así,*

en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados."

"TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. *El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. LX/2000 de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS.", publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 74, estableció que el ejercicio del derecho a la información no es irrestricto, sino que tiene límites que se sustentan en la protección de la seguridad nacional y en el respeto a los intereses de la sociedad y a los derechos de los gobernados, en atención a la materia de que se trate. En ese sentido, el citado precepto, al remitir a diversas normas ordinarias que establezcan restricciones a la información, no viola la garantía de acceso a la información contenida en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque es jurídicamente adecuado que en las leyes reguladoras de cada materia,* ***el legislador federal o local establezca las restricciones correspondientes y clasifique a determinados datos como confidenciales o reservados, con la condición de que tales límites atiendan a intereses públicos o de los particulares y encuentren justificación racional en función del bien jurídico a proteger, es decir, que exista proporcionalidad y congruencia entre el derecho fundamental de que se trata y la razón que motive la restricción legislativa correspondiente****, la cual debe ser adecuada y necesaria para alcanzar el fin perseguido, de manera que las ventajas obtenidas con la reserva compensen el sacrificio que*

ésta implique para los titulares de la garantía individual mencionada o para la sociedad en general."

En efecto, de acuerdo con lo expuesto, la limitación de acceder al nombre de los policías o personal con funciones operativas es proporcional y adecuada, respecto del bien jurídico tutelado; así, ordenar la entrega de los documentos en donde se elimine el nombre del personal operativo, permite garantizar el acceso a la información pública que es de interés público, por estar relacionado con el ejercicio de recursos públicos –salario de servidores públicos- y se protege la vida, salud o seguridad de los elementos operativos encargados del combate a los delincuentes y prevención de los delitos, ya que con la eliminación de su nombre en dicho documento es imposible hacerlos identificables a través de este.

De tal suerte, es que no basta con ordenar la entrega de documentos como la nómina o cualquier otro que contenga nombre y cargo de servidores públicos de las áreas de seguridad que realizan funciones operativas disociada, al existir un riesgo, real, demostrable e identificable de acuerdo al artículo 129 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, ya que basta con presentar una nueva solicitud con la información del personal administrativo, para realizar el cruce de la información y por descarte hacer identificables a los elementos operativos.

Aunado a lo anterior, tampoco se justificó la manera en que se tenía que disociar la información; al respecto, el artículo 3°, fracción XIII de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, establece que la disociación es el procedimiento mediante el cual los datos personales no pueden asociarse al titular, ni permitir, por su estructura, contenido o grado de desagregación, la identificación del

mismo. De la misma manera, lo establece el artículo 3°, fracción XVI de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

En ese contexto, según Solange, María (2018), en la *"Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados Comentada"* (p. 44), que la eficacia de la disociación depende de los resultados obtenidos, que deben ser similares o equivalentes a la eliminación o borrado de los datos, **sin perder de vista los posibles riesgos residuales de la reidentificación ante las tecnologías disponibles.**

En ese orden de ideas, en el Informe Jurídico 283/2009, de la Agencia Española de Protección de Datos, traído a manera de referencia, se establece que para llevar a cabo de manera correcta un procedimiento de disociación, es necesario verificar que no se permita por ningún medio identificar el dato.

En ese orden de ideas, según Solange, María (2019), en el *"Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública"* (p.65), establece que la **anonimización,** es una técnica que suponen el tratamiento de datos personales con el objeto de **disociar** de **manera irreversible o definitiva la información personal de su titular con el fin de que no pueda asociarse con él, ni permitir su identificación por su estructura, contenido o grado de desagregación;** además, que la eficacia dependen de los resultados obtenidos, que deben ser similares o equivalentes a la eliminación o borrado de dichos datos, sin que se puedan re identificar con las tecnologías disponibles.

En ese orden de ideas, a manera de referencia, se traen a colación los Criterios de Disociación de Datos Personales, emitidos por la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales

del Gobierno de Uruguay, establece como técnica para anonimizar la información, entre otras las siguientes:

- **Aleatorización:** Técnica que modifica la veracidad de los datos, con el fin de eliminar el vínculo existente entre ellos y su titular; por lo cual, si se vuelven lo suficiente ambiguos los datos, no se podrá identificar a una persona en concreto.

- **Agregación y Anonimato:** Que tiene como objetivo el impedir que una persona sea singularizada cuando se le agrupa con un grupo de individuos; esta técnica, incluye el método **de supresión**, en la cual todos o algunos valores son remplazados por "*".

Conforme a lo analizado, se puede advertir que la disociación no es un proceso que tenga que pasar ante el Comité de Transparencia, **pues no implica la actualización de una inexistencia, una incompetencia o clasificación,** sino únicamente un procedimiento para que un dato personal no pueda asociarse a otro, que pueda hacerlo identificable. Para tal situación, el procedimiento de disociación, cuenta con una técnica denominada **anonimización,** que tiene como fin eliminar el vínculo de manera irreversible y definitiva de los datos personales, con otros, que permitan si identificación.

Conforme a lo anterior, para realizar una correcta disociación de la información, la Ponencia Resolutora debió de informar la manera en que el Sujeto Obligado debía realizar la misma, para evitar la existencia de un vínculo entre el servidor público y el hecho de que se trate de un elemento operativo en materia de seguridad pública.

Es decir, dado que es postura de la mayoría del Pleno es disociar la información de los elementos operativos en materia de seguridad, es que resulta necesario que en todos los

casos, se justifique la forma en que los Sujetos Obligados pueden realizar una disociación efectiva, pues es la única manera en que se asegure que no se pueda re identificar los datos que fueron anonimizados.

Así, se concluye que la resolución debió contener **un examen minucioso, detenido y profundo respecto a la información requerida y orientar respecto a la forma en que se debía realizar la disociación de la información;** lo anterior, toma sustento con el hecho, que este Instituto como Órgano Garante del derecho humano de acceso a información pública, debemos, orientar a los Sujetos Obligados, en la forma en que deben realizar o atender las solicitudes, y en su, caso las resoluciones de los recursos de revisión.

Así, con base en los razonamientos expuestos, **se emite el presente Voto Particular**.

(Rúbrica)

Luis Gustavo Parra Noriega

Comisionado