

2°2019. Año del Centésimo Aniversario Luctuoso de **Emiliano Zapata Salazar**, el Caudillo del Sur".
Memorándum número: INFOEM/COM-JGLH/COOR/265/2019
Metepec, Estado de México a 25 de marzo de 2019

LICENCIADO ALEXIS TAPIA RAMÍREZ
SECRETARIO TÉCNICO DEL PLENO
PRESENTE

De conformidad con los artículos 14, fracciones X y XI y 16, fracción X, del Reglamento Interior del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, le hago llegar el **Voto Particular del Comisionado José Guadalupe Luna Hernández**, respecto a la resolución definitiva presentada en la décima primera sesión de este pleno:

- 00319/INFOEM/IP/RR/2019. Municipio de Chalco.

Con el fin de que se agregue a la resolución definitiva correspondiente para su archivo y resguardo.

Sin otro particular me despido de usted y le envié un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E


LIC. SOLEDAD ALICIA VELÁZQUEZ DE PAZ
COORDINADORA DE PROYECTO

c.c.p. Maestro Javier Martínez Cruz. Comisionado. Para su conocimiento.



VOTO PARTICULAR DEL COMISIONADO JOSÉ GUADALUPE LUNA HERNÁNDEZ EN EL RECURSO DE REVISIÓN 00319/INFOEM/IP/RR/2019.

LÍNEAS ARGUMENTATIVAS

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.....	2
II. De los requerimientos planteados en el recurso de revisión.	3
III. Inaplicabilidad en este caso el criterio empleado por la mayoría sobre la protección de la imagen de los servidores públicos	5
IV. La naturaleza de la función pública que se desempeña.....	7
V. Restricciones legítimas al derecho a la privacidad.	9
VI. Conclusión.....	12

I. Consideraciones Generales

1. He concurrido con mi voto particular de la presente resolución emitida por el Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, en su Decima Primera Sesión Ordinaria celebrada el día veintiuno (21) de marzo del dos mil diecinueve, en el recurso de revisión interpuesto en contra del **Ayuntamiento de Chalco**, procedimiento al que le fue asignado el número de expediente al rubro indicado.

2. La resolución puntualmente **MODIFICAR** la respuesta del Sujeto Obligado y ordenarle atender la solicitud de información en términos del considerando cuarto y hacer entrega de siguiente información:

1. *“Currículum Vitae o documento análogo de los Regidores, Secretarios, Directores, Coordinadores o Encargados de Área de la administración 2019-2021.*

2. *Certificado de Competencia Laboral en la Norma Institucional emitido por el IHAEM y la COCERTEM al Director de Obras Públicas.*

Para la entrega en versión pública, deberá emitir el Acuerdo del Comité de Transparencia en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, en el que funde y motive las razones sobre los datos que se supriman o eliminen y se ponga a disposición del Recurrente.”

II. De los requerimientos planteados en el recurso de revisión.

3. En ejercicio del derecho constitucional que le asiste al particular, formuló una solicitud de información dirigida hacia el **Ayuntamiento de Chalco**, en la cual planteó lo siguiente:

“Copia de los curriculum de regidores, secretarios, directores, coordinadores o encargados de área de la actual administración, de igual forma copia de las certificaciones que por ley deben tener para ocupar el cargo areas como, Innovación Gubernamental, Contraloría Municipal, Secretaría del Ayuntamiento, Unidad de Transparencia y Tesorería Municipal.” (Sic)

4. El SUEJTO OBLIGADO dio por respuesta a la solicitud de información:

“...se le hace de su conocimiento y notificación de la respuesta emitida por la servidora pública habilitada de la Dirección de Finanzas y Administración. REMITO RESPUESTA DE SOLICITUD NUM.00009/CHALCO/IP/2019, DERIVADO DE LA APROBACIÓN POR EL COMITÉ DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL 2019-2021 MEDIANTE ACTA CTMCH/PRIMERA SESIÓN EXTRAORDINARIA/001/2019 DE FECHA 24 DE ENERO 2019, EN EL QUE SE AUTORIZA LA CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN COMO CONFIDENCIAL PARA SU VERSIÓN PÚBLICA, CON EL ACUERDO NUMERO CTMCH/005/2019, SE ENVIA LO SIGUIENTE: 1. COPIA DE LOS CURRÍCULUM DE REGIDORES, SECRETARIOS, DIRECTORES, COORDINADORES O ENCARGADOS DE ÁREA DE LA ACTUAL ADMINISTRACIÓN. 2. CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIA LABORAL DEL DIRECTOR DE OBRAS PÚBLICAS EXPEDIDO POR EL INSTITUTO HACENDARIO DEL ESTADO DE MÉXICO (IHAEM). 3. DOCUMENTO EXPEDIDO POR EL INSTITUTO HACENDARIO DEL ESTADO DE MÉXICO IHAEM, AL TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL, COMO COMPROBANTE DEL PROCESO DE CERTIFICACIÓN QUE ACTUALMENTE SE LLEVA A CABO. 4. REPORTE DE EVALUACIÓN DE LA DIRECTORA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN, COMO COMPROBANTE DEL PROCESO DE CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIA LABORAL , MISMO QUE YA SE ENCUENTRA CONCLUIDO Y EN ESPERA DE SU ENTREGA POR EL INSTITUTO HACENDARIO DEL ESTADO DE MÉXICO (IHAEM). 5.

ACUERDO NUM. CTMCH/005/2019, ESTABLECIDO EN ACTA CTMCH/PRIMERA SESIÓN EXTRAORDINARIA/001/2019 Considerando que requirió la respuesta a su solicitud de información pública mediante el Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX); se le notifica por dicha vía la respuesta anterior. " (sic)

5. Mi voto particular se deriva del hecho de que se haya ordenado la entrega del currículum vitae testado la fotografía, 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 el presente voto particular.

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

6. 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.

7. 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.

8. 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.

9. 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.

10. 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,¹ restringido en razón de la naturaleza de la función pública

¹ “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

en sí misma² y del contenido de la propia información que se ha requerido.³ En este sentido han sido diversos los pronunciamientos de las altas cortes del continente haciendo que prevalezca el principio de máxima publicidad.⁴ Por lo que es del todo

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.,

² "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.

³ "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.

⁴ 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**".

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.

11. 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.

12. 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.⁵ Para ello se acude a la interpretación de las

⁵ 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.

más Altas Cortes, en primer lugar el Tribunal Constitucional Alemán y en segundo término el Tribunal de Estrasburgo.

13. 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”.*⁶

14. 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

⁶ 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.

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 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.

15. 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)".⁷

16. 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 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. Conclusión.

17. 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

⁷ 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.

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.

18. 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/MSA