

RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019

**VOTO DISIDENTE QUE FORMULA EL COMISIONADO JAVIER MARTÍNEZ CRUZ, EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL PLENO DEL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, EN LA DÉCIMA SEGUNDA SESIÓN ORDINARIA DEL CINCO DE AGOSTO DOS MIL VEINTE, EN EL RECURSO DE REVISIÓN 011939/INFOEM/IP/RR/2019.**

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 14, fracciones X y XI, del Reglamento del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México, el Comisionado Javier Martínez Cruz emite **VOTO EN CONTRA CON VOTO DISIDENTE** respecto a la resolución dictada en el recurso de revisión número *11939/INFOEM/IP/RR/2019*, pronunciada por el Pleno de este Instituto ante los proyectos presentados por el **Comisionado José Guadalupe Luna Hernández**, que es del tenor siguiente:

**I. Antecedentes.**

Así las cosas, el Comisionado ponente en la resolución presentada ante el Pleno de este Instituto, se limita a ordenar la entrega de una respuesta sin que se determinara de trascendencia, la obligación para este Órgano Garante el analizar de manera exhaustiva la naturaleza y las atribuciones que ostenta el ente obligado para conocer de los requerimientos planteados, delegando este deber de sustanciar todo el procedimiento de acceso a la información pública en una instancia diferente.

RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019

**II. Razones del Voto particular.**

Cabe precisar, que la resolución presentada por un Servidor, fue bajo el criterio de la mayoría de los Comisionados del Pleno, consideraciones que de manera respetuosamente **no comparto**, en virtud de que la metodología adoptada en el desarrollo y resolución ofrecida al medio de impugnación que fue promovido por el particular, a mi criterio le falta un estudio de fondo robusto y exhaustivo, que atienda las distintas facultades, competencias y funciones que los ordenamientos jurídicos le confieren al Sujeto Obligado en relación con la materia de la solicitud, así como la falta de razonamientos lógico-jurídicos y la indeterminación de parámetros específicos que tendría que observar el ente recurrido para dar cumplimiento a la resolución, ocasionando que: **a) se transgreda el debido proceso en sede administrativa; y, b) se debilite en la practica la eficacia del Derecho de Acceso a la Información Pública.**

Para demostrar lo que he señalado en el inciso **a)** es de referir en principio de cuentas que, la Corte Interamericana ha fijado posición sobre la aplicación de las garantías del debido proceso legal en ámbitos administrativos.

Al respecto, al resolver el caso Ricardo Baena y Otros contra Panamá en su párrafos 124 y 125, fijo al interpretar el artículo 8 de la convención, que si bien el artículo 8 de

RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019

la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, señalando que “... cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal...”

En otra sentencia reciente, la Corte reafirmó la postura reseñada. Se trata del Caso Claude Reyes y otros vs. Chile en que la Corte debió decidir sobre los alcances del derecho de acceder a la información pública, al señalar que el artículo 8.1 de la Convención no se aplica solamente a jueces y tribunales judiciales, sino que “... Las garantías que establece esta norma deben ser observadas en los distintos procedimientos en que los órganos estatales **adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, ya que el Estado también otorga a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos...**”

Además, ha manifestado la obligación de los Estados de contar con reglas precisas para el comportamiento de sus funcionarios, a fin de evitar parámetros inadecuados de discrecionalidad en la esfera administrativa, <sup>1</sup> que puedan fomentar prácticas arbitrarias o discriminatorias.

---

<sup>1</sup> Expresión de Huber, en el marco del derecho alemán, en el cual considera que la discrecionalidad administrativa es “Caballo de Troya del derecho administrativo del Estado de Derecho”

RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019

Una vez clarificada la posición de la Corte Interamericana en relación con la aplicabilidad del debido proceso legal en sede administrativa, corresponde ahora especificar los distintos elementos que dichos órganos han ido identificando como sus componentes esenciales que deben ser tomados en consideración para garantizar el una tutela administrativa efectiva.

Así, la Corte Interamericana ha identificado ciertos estándares del debido proceso legal que deben ser observados en todos los procedimientos administrativos, tales como:

- a) el plazo razonable;
- b) el derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas;
- c) a contar con un abogado;
- d) a una decisión fundada; y,**
- e) a la publicidad del actuar de la administración, entre otros.

En este sentido, el *derecho a contar con una decisión fundada sobre el fondo del asunto* y la necesidad de garantizar *la publicidad de la actuación administrativa*,<sup>2</sup> han sido puntualizados tanto por la Comisión como por la Corte interamericana como elementos que integran el debido proceso legal. En el Caso Roger Herminio Salas

---

<sup>2</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "EL ACCESO A LA JUSTICIA COMO GARANTÍA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. ESTUDIO DE LOS ESTÁNDARES FIJADOS POR EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS"

**RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019**

Gamboa, el peticionario alegó la vulneración del artículo 8 de la Convención Americana por la negativa del Consejo Nacional de la Magistratura de motivar e informar a los magistrados sometidos a evaluación, los resultados de las mismas, alegó que las decisiones del Consejo Nacional de la Magistratura son arbitrarias pues **no se motivan, ni se informa a los evaluados sobre las razones que se tuvieron en cuenta en la decisión adoptada**, en este marco, la Comisión decidió declarar la admisibilidad del caso.

En otras palabras una resolución no puede ser solamente el medio donde se explique de manera extensa lo dictado por la ley, sino que sea en un medio que asegure la atención a los fundamentos y razonamientos que fueron tomados en consideración por la autoridad al momento de resolver.

En este sentido, “**motivar**” tiene el significado de garantizar que la resolución, escogida entre muchas otras, no responde a una decisión unilateral o arbitraria del Juez o de la autoridad, sino que la misma sea el producto de la interpretación y aplicación de la ley.

De esta manera, vemos cómo, se pone en evidencia que la motivación de las sentencias realiza una doble función, es decir:

- **Representan una obligación constitucional; y,**

RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019

- **Al mismo tiempo, un derecho fundamental de las partes.**

Otra a característica fundamental del deber de motivar es la “**congruencia**”, que exige una relación entre las pretensiones formuladas por las partes procesales y el contenido del fallo. A este propósito cabe recordar el caso Ruiz Torija e Hiro Balani contra España, en el que el Tribunal de Estrasburgo “condenó al Estado español por un determinado tipo de incongruencia, definida “omisiva”, y consistente en el incumplimiento total de la obligación de resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que venían planteadas.”

En definitiva la expresión de fundamentos y razonamientos en cualquier sentencia o resolución realiza, entre otras, la función de demostrar y de justificar, ante las partes del proceso y ante la sociedad en general, el carácter jurídico y no político o personal de una resolución judicial o administrativa.

Por lo anterior, las sentencias y resoluciones no solo tienen que ser **objetivas** sino también apegadas a la letra y al espíritu de la ley, y absolutamente clara y comprensibles, es decir, no deben de ser redactadas con lenguaje difícil, ni contener contradicciones, **ni de dejar vacíos que den motivo a interpretaciones opuestas.**

En concomitancia, en materia de Acceso a la Información destacan las disposiciones rectoras del organismo autónomo, como Órgano Garante al resolver los medio de

**RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019**

impugnación nos vemos obligados a observar los principios de certeza y objetividad, los cuales habrán de permear durante el ejercicio del derecho de acceso a la información, tal y como lo mandata el diverso 9 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México<sup>3</sup>.

En tal tesitura, si nos remitimos al significado de *garantizar* tenemos que ello implica, asegurar, proteger, dar certeza o seguridad sobre algo a través de la inmersión de elementos lógico-jurídicos; ahora, si ante una falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información pública por parte de los Sujetos Obligados, el Órgano responsable de garantizar dicho derecho se limita únicamente a ordenar dar atender la solicitud soslayando entrar al fondo del asunto, es una resolución que deja más dudas sobre la procedencia del derecho ejercido por el particular en consideración que queda a merced de lo que resuelva en materia de acceso a la información el ente recurrido.

Se afirma lo anterior, en virtud de que no se debe perder de vista que la Ley de Transparencia vigente en la Entidad establece en sus artículos 1, 7, 29, 36 fracciones

---

<sup>3</sup> Artículo 9. El Instituto deberá regir su funcionamiento de acuerdo a los siguientes principios:

I. Certeza: Principio que otorga seguridad y certidumbre jurídica a los particulares, en virtud de que permite conocer si las acciones del Instituto son apegadas a derecho y garantiza que los procedimientos sean completamente verificables, fidedignos y confiables;

...

VIII. Objetividad: Obligación del Instituto de ajustar su actuación a los presupuestos de ley que deben ser aplicados al analizar el caso en concreto y resolver todos los hechos, prescindiendo de las consideraciones y criterios personales;

**RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019**

II, XVI, XXII, XXIII y XXVII; 176, 185, 186, 188, 195, 198, 199, 200, 214, 216, 220 fracciones XIX establecen términos generales que la ley tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para tutelar y garantizar la transparencia y el derecho humano de acceso a la información pública en posesión de los sujetos obligados, del mismo modo precisa que este Instituto es un órgano público estatal constitucionalmente autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, **responsable de garantizar el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados**, conforme a los principios y bases establecidas en la Constitución Federal, Constitución Local, Ley General, así como, lo previsto en esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables, es de resaltar que el recurso de revisión es la garantía secundaria mediante la cual se pretende reparar cualquier posible afectación al derecho de acceso a la información pública, en donde las resoluciones de este Órgano Garante puede:

- Desechar o sobreseer el recurso
- Confirma la respuesta del sujeto obligado
- Revocar o modificar la respuesta del sujeto obligado; y
- Ordenar la entrega de la información

RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019

Cabe agregar que las resoluciones que pronuncie este Instituto deben contener cuatro aspectos importantes:

- Lugar, fecha, el nombre del recurrente y del tercero interesado en su caso, sujeto obligado y un extracto de los hechos cuestionados;
- Los preceptos en que se fundamenten y las consideraciones que las sustenten;
- **Los alcances y efectos de la resolución, fijando con precisión, en su caso, los sujetos y órganos obligados a cumplirla; y**
- Los puntos resolutivos.

Sobre este punto, se considera de suma importancia mencionar que los sujetos obligados, a través de la Unidad de Transparencia, darán estricto cumplimiento a las resoluciones del Instituto, debiendo rendir el informe respectivo, motivo por el cual el Instituto verificará de oficio la calidad de la información y, a más tardar al día siguiente de recibir el informe, dará vista al recurrente para que, dentro de los cinco días hábiles siguientes, manifieste lo que a su derecho convenga.

Cabe agregar que este Instituto conforme a lo establecido en el artículo 26 fracciones XXVI, XXVII y XXVIII<sup>4</sup>, a través de la Contraloría Interna y Órgano de Control y

<sup>4</sup> "Artículo 26. La Contraloría Interna y Órgano de Control y Vigilancia ejercerá las atribuciones siguientes y se auxiliará de conformidad con la estructura de una autoridad investigadora, y una substanciadora y resolutora:

...

XXVI. Vigilar el cumplimiento que los Sujetos Obligados deben observar en la atención de las resoluciones de los recursos de revisión;

XXVII. Recibir, tramitar, investigar y resolver el incumplimiento a las resoluciones que emita el Pleno e informar a éste de los resultados;

RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019

Vigilancia está obligado a pronunciarse, en un plazo no mayor a cinco días hábiles, sobre todas las causas que el recurrente manifieste así como del resultado de la verificación realizada, para el caso de que se considere que se dio cumplimiento a la resolución, emitirá un acuerdo de cumplimiento y se ordenará el archivo del expediente. En caso contrario:

- Emitirá un acuerdo de incumplimiento;
- Notificará al superior jerárquico del responsable de dar cumplimiento, para el efecto de que, en un plazo no mayor a cinco días hábiles, se dé cumplimiento a la resolución, bajo el apercibimiento que de no demostrar que dio la orden, se le impondrá a su titular una medida de apremio, además de que incurrirá en las mismas responsabilidades del servidor público inferior; y
- Determinará las medidas de apremio<sup>5</sup> o sanciones<sup>6</sup>, según corresponda, que deberán imponerse o las acciones procedentes que deberán aplicarse,

---

*XXVIII. Solicitar y, en su caso, apercibir a los integrantes de los Sujetos Obligados el cumplimiento de las resoluciones del Pleno, así como cualquier requerimiento del Instituto y, en su caso, determinar, imponer y promover la ejecución de las medidas de apremio de conformidad con la normatividad aplicable;”*

<sup>5</sup> *“Artículo 214. El Instituto podrá imponer al servidor público encargado de cumplir con la resolución, o a los miembros de los sindicatos, partidos políticos o a la persona física o jurídico colectiva responsable, las siguientes medidas de apremio para asegurar el cumplimiento, de sus determinaciones:*

*I. Apercibimiento;*

*II. Amonestación pública; y*

*III. Multa, de ciento cincuenta hasta mil quinientas veces la UMA.*

*La multa mínima se impondrá cuando la conducta sea por primera vez y ésta se incrementará en un tanto por cada reincidencia, hasta llegar al límite superior.”*

<sup>6</sup> *“Artículo 222. Son causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos de los sujetos obligados, por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente Ley, las siguientes:*

*...*

*XIX. No atender los requerimientos establecidos en la presente Ley, emitidos por el Instituto;*

**RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019**

En este sentido debe mencionarse que del análisis realizado a la resolución materia del presente voto, si bien se precisó que el Sujeto Obligado debe emitir la respuesta que en derecho corresponda, sin embargo, a consideración del suscrito, ese pronunciamiento hace que la resolución se caracterice por ser ambigua, oscura e indeterminada, lo anterior, es así toda vez que no indica de manera precisa y detallada qué documentos y en qué términos el Sujeto Obligado debe proporcionarlos, para dar cumplimiento a la resolución, y con ello garantizar plenamente del ejercicio del derecho de acceso a la información pública de los gobernados, esto es, marca la pauta para que el Sujeto Obligado evada dar cumplimiento a una resolución emitida por el Pleno de este Instituto, con la excusa de que no se determinó de manera precisa que documentales de manera enunciativa más no limitativa satisfacen el o los requerimientos del solicitante.

En mérito de lo anterior, arribo a las siguientes conclusiones:

Este Instituto, al momento de emitir una resolución, está obligado a analizar y determinar la naturaleza jurídica de la información solicitada y la procedencia de su entrega, tomando como referencia las facultades y atribuciones del Sujeto Obligado, esto es, que la genere, administre o posea.

---

*XX. No acatar las resoluciones emitidas por el Instituto, en ejercicio de sus funciones; y*  
."

### RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019

Es decir, es factible y jurídicamente necesario que si existe obligación expresa por la Ley que rige la materia para hacer pública determinada información de los Sujetos Obligados cuando se presente una solicitud de información al respecto, se ordene la entrega de dicha información, aun cuando el Sujeto Obligado haya sido omiso en contestar en un inicio, pues no es necesario pedirle que analice sus facultades y la procedencia de la información cuando la publicidad de la información ya está expresamente ordenado por la Ley; incluso lo mismo ocurre, cuando se localiza el precepto normativo aplicable al Sujeto Obligado que haga indubitable que posee en su archivos la información que le es requerida, aun cuando no se trate de información pública de oficio; tarea que si bien no se logra en la garantía primaria del derecho de acceso a la información (*el procedimiento de su acceso*), por defecto en el actuar del Sujeto Obligado de que se trate, ello debe asegurarse en la garantía secundaria (**el recurso de revisión**) correspondiéndole esta función a este Órgano Garante.

De ahí, que no se comparta que la resolución se limite en los resolutivos a ordenar la atención a la solicitud de información y en su caso la entrega de la información; máxime que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no señala que eso pueda ser una posibilidad para las resoluciones que emite el Órgano Garante<sup>7</sup>, ya que únicamente da la posibilidad a desechar o sobreseer el recurso,

<sup>7</sup> “Artículo 186. Las resoluciones del Instituto podrán:

- I. Desechar o sobreseer el recurso;
- II. Confirmar la respuesta del sujeto obligado;
- III. Revocar o modificar la respuesta del sujeto obligado; y
- IV. Ordenar la entrega de la información.”

**RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019**

confirmar la respuesta del Sujeto Obligado, revocar o modificar la respuesta del Sujeto Obligado y ordenar la entrega de la información, siendo evidentemente la primera y última de las opciones sentidos en los que pudiera resolverse los casos de una omisión de respuesta.

**De ahí, que no se comparta que la resolución que limite en los resolutivos a ordenar la atención a las solicitudes de información dejando al arbitrio de los Sujeto Obligados la procedencia en la entrega de la información.**

**III. Del principio de Tutela Jurisdiccional Efectiva y Acceso a un Recurso Legal Efectivo.**

El artículo 17 constitucional consigna los principios rectores de la impartición de justicia para hacer efectivo el derecho a la jurisdicción.

Uno de éstos es el de la **completitud**, que impone al juzgador la obligación de resolver todos los litigios que se presenten para su conocimiento en su integridad, sin dejar nada pendiente, con el objeto de que el fallo que se dicte declare el derecho y deje abierto el camino franco para su ejecución o cumplimiento, sin necesidad de nuevos procedimientos judiciales o administrativos.

Lo que en el caso específico no acontece pues el Comisionado ponente en la resolución materia del presente voto, en un acto de negligencia e inobservancia a los principios constitucionales que rigen el actuar de los órganos encargados de dirimir

### RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019

controversias, es omiso en estudiar la Litis en su integridad, toda vez que no establece la competencia material del Sujeto Obligado para generar, poseer o administrar la información que permita ordenar su entrega y mucho menos realiza un estudio particularizado de la información requerida para determinar en su caso la procedencia de la versión pública, la clasificación de reserva o confidencialidad, que permita garantizar el Derecho de Acceso a la Información en plena expresión del artículo 1º del Pacto Federal en atención a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad

Así, para cumplir cabalmente con la completitud exigida por la Constitución, se impone a los tribunales la obligación de examinar con exhaustividad todas las cuestiones atinentes al proceso puesto en su conocimiento, y esto se refleja en un examen acucioso, detenido, profundo, al que no escape nada de lo que pueda ser significativo para encontrar la verdad sobre los hechos controvertidos, o de las posibilidades que ofrezca cada medio probatorio.

El vocablo **exhaustivo** es un adjetivo para expresar algo que se agota o apura por completo. El vocablo agotar hace referencia a llevar una acción de la manera más completa y total, sin dejarla inconclusa, ni en la más mínima parte o expresión como lo ilustra el Diccionario de la Lengua Española:

RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019

*"Extraer todo el líquido que hay en una capacidad cualquiera; gastar del todo, consumir, agotar el caudal de las provisiones, el ingenio, la paciencia, agotarse una edición; cansar extremadamente".*

Sobre el verbo **apurar**, el diccionario expone, entre otros, los siguientes conceptos: *"Averiguar o desentrañar la verdad ahincadamente o exponerla sin omisión; extremar, llevar hasta el cabo; acabar, agotar; purificar o reducir algo al estado de pureza separando lo impuro o extraño; examinar atentamente".*

La correlación de los significados destacados, con miras a su aplicación al documento en que se asienta una decisión judicial, guía hacia una exigencia cualitativa, **consistente en que el juzgador no sólo se ocupe de cada cuestión planteada en el litigio, de una manera o forma cualquiera, sino que lo haga a profundidad, explore y enfrente todas las cuestiones atinentes a cada tópico, despeje cualquier incógnita que pueda generar inconsistencias en su discurso, enfrente las diversas posibilidades advertibles de cada punto de los temas sujetos a decisión, exponga todas las razones que tenga en la asunción de un criterio, sin reservarse ninguna, y en general, que diga todo lo que le sirvió para adoptar una interpretación jurídica, integrar una ley, valorar el material probatorio, acoger o desestimar un argumento de las partes o una consideración de las autoridades que se ocuparon antes del asunto, esto último cuando la sentencia recaiga a un medio impugnativo de cualquier naturaleza.**

### RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019

El principio de exhaustividad se orienta, pues, a que las consideraciones de estudio de la sentencia se revistan a la más alta calidad posible, de completitud y de consistencia argumentativa, otorgando al recurrente el cumplimiento al PRINCIPIO DE TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA y de acceso a un **Recurso Adecuado y Efectivo**.

En ese sentido, la solución integral del conflicto conforme a los principios de congruencia y de exhaustividad, obligan a dirimir todas las cuestiones litigiosas, entre las que se encuentran tanto las que son materia de ejecución como las que quedaron definidas, siendo esta la materia esencial de la solicitud, o intocadas, que consisten en los argumentos que el Comisionado ponente, sostiene sin entrar al estudio de fondo de la cuestión planteada ni determinar la información que en todo caso deberá ordenar su entrega.

Adicional a lo expuesto, este Instituto en la etapa de la garantía secundaria prevista en el artículo 176 de la Ley de Transparencia indicada, debe garantizar el derecho de acceso a la información pública que le asiste a los particulares, por lo tanto, en el supuesto de una **negativa ficta**, es evidente el deber de reparar cualquier posible afectación al derecho violentado, ello en términos de la Ley citada.

Disposiciones de las que resulta la obligación a cargo este Órgano garante, para que a través de la resolución respectiva, debidamente motivada y fundada, se ordene al Sujeto Obligado la entrega, en su caso, de la **información procedente**, misma que

**RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019**

deberá ser determinada en el estudio correspondiente (fuente obligacional) y ser específica en sus resolutivos, ello en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 186, fracción IV y último párrafo; así como el diverso 188, fracciones II y IV, todos de la Ley de Transparencia multicitada.

**Criterio y deber que el Suscrito sostiene y evidencia en las resoluciones de los recursos que son turnados a mi Ponencia.**

Lo anterior, adquiere sentido atento al contenido de los artículos 198, párrafo primero y 199, párrafos segundo y tercero de la Ley en cita, de los que se advierte, que los Sujetos Obligados darán estricto cumplimiento a las resoluciones de éste Instituto, quien a su vez verificará la calidad de la información y dará vista al recurrente para que éste manifieste si el cumplimiento corresponde o no a lo ordenado por el Instituto, expresando las causas específicas por las cuales así lo considera.

De lo expuesto, resulta evidente que las resoluciones bajo el supuesto de una **negativa ficta** aprobadas por la mayoría del Pleno, **mismas que no comparto**, atentan contra los principios de “certeza, eficacia, legalidad y objetividad”<sup>8</sup> previstos en el

---

<sup>8</sup> **“Artículo 9.** El Instituto deberá regir su funcionamiento de acuerdo a los siguientes principios:

- I. **Certeza:** Principio que otorga seguridad y certidumbre jurídica a los particulares, en virtud de que permite conocer si las acciones del Instituto son apegadas a derecho y garantiza que los procedimientos sean completamente verificables, fidedignos y confiables;
- II. **Eficacia:** Obligación del Instituto para tutelar, de manera efectiva, el derecho de acceso a la información;
- ...

**RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019**

artículo 9 de la Ley en la materia, toda vez que ante la omisión y ausencia de un debido estudio que determine la naturaleza jurídica de la información requerida y en consecuencia la imprecisa información que se ordena entregar, con ello se transgrede, **nuevamente** el derecho de acceso a la información de los recurrentes, toda vez que dificulta a los particulares “*si el cumplimiento de la resolución*” corresponde a lo ordenado por el Instituto, por lo tanto, si la información que se ordena entregar no fue específica, entonces el particular no tiene certeza de lo que deberá recibir y en consecuencia, adolece de elementos suficientes para manifestar si el cumplimiento de la resolución corresponde o no a lo ordenado en la resolución.

**IV. De la Procedencia y Alcances del Juicio de Amparo.**

Ahora bien, no debe perderse de vista que atento al contenido del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce a los Tratados Internacionales dentro del bloque constitucional y el parámetro de regularidad que deben observar todos los juzgadores del Estado Mexicano, es inevitable estar atento

---

VI. **Legalidad:** *Obligación del Instituto de ajustar su actuación, que funde y motive sus resoluciones y actos en las normas aplicables;*

...

VIII. **Objetividad:** *Obligación del Instituto de ajustar su actuación a los presupuestos de ley que deben ser aplicados al analizar el caso en concreto y resolver todos los hechos, prescindiendo de las consideraciones y criterios personales;*

...”

RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019

a lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos que consagra el **Derecho a la Protección Judicial** al establecer lo siguiente:

*“1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.”*

De la porción normativa citada, se desprenden aspectos fundamentales del derecho a la Protección Judicial que no fueron observados por el Comisionado Ponente y consentidos por mayoría de votos del Pleno del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, los cuales hacen referencia a la necesidad de toda persona, de contar con un recurso sencillo, rápido y efectivo.

Así la **sencillez** está íntimamente relacionada a la existencia de un procedimiento que regule el actuar del Órgano encargado de la impartición de justicia con la finalidad de garantizar el pleno acceso a la justicia, sin dejar de lado cuestiones por resolver o al libre albedrío de las partes.

La **rapidez**, ligada estrechamente al plazo razonable, es decir la existencia de plazos y términos bajo los cuales la autoridad debe de reconocer en favor de los particulares, el derecho existente o bien la obligación que debe cumplir frente al otro.

RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019

Y la **efectividad**, que debe ser entendida como el nivel de protección que se está concediendo con el dictado de una resolución que impone obligaciones a una de la partes y reconoce la existencia de un derecho legítimo a la otra.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación, visible en la página 351 del Tomo XXIV, del Semanario Judicial y su Gaceta, publicada en el mes de octubre de dos mil seis, bajo el número de registro 174094, que es del tenor siguiente:

*“GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES. La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o **sencillez**, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad.”*

Criterio que determina la existencia de un procedimiento genérico que no debe señalar con especialidad los mecanismos para regular las relaciones entre los Sujeto Obligados y los particulares, sino más bien los principios bajo los cuales debe ajustarse el Órgano Garante para ejercer su potestad como Resolutor de la litis en

**RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019**

materia de transparencia, tal como lo establece el artículo 176 de la Ley de la materia que al efecto cita:

*“Artículo 176. El recurso de revisión es la garantía secundaria mediante la cual se pretende reparar cualquier posible afectación al derecho de acceso a la información pública en términos del presente y del siguiente Capítulo.”*

Del precepto referido, se advierte que la naturaleza jurídica del recurso de revisión es precisamente reparar cualquier posible afectación al derecho de acceso a la información, que en el presente caso consiste en el silencio por parte del Sujeto Obligado para proporcionar la información, circunstancia que es vulnerada por el Comisionado Ponente y se consiente por la mayoría de los integrantes del Pleno del Instituto, pues en su estudio y resolución del asunto, se limitan a establecer los principios generales que regulan la materia de Transparencia y Acceso a la Información, que por demás ya están precisados en la Ley de la Materia y que para los efectos de la resolución, contravienen el derecho del particular.

Atento a lo anterior, es inminente la existencia de una violación cometida en la misma resolución que deviene del procedimiento por virtud de la cual queda sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución, consecuentemente, se actualiza, en su caso, la procedencia del Juicio de Amparo Indirecto conforme al artículo 107 fracción III, inciso a) de la Ley de Amparo, procedimiento que corresponde al particular instaurar ante el órgano jurisdiccional competente, en caso

## RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019

de considerar que la resolución emitida originó en su perjuicio, un agravio a su derecho de acceso a la información pública, ya no por el incumplimiento o defecto en el cumplimiento de la resolución, sino por la emisión de ésta sin observar los principios fundamentales como fue analizado.

### V. De las cámaras de vídeo vigilancia

Ahora bien, respecto a la materia en que radicó la solicitud de información, cabe mencionar que la misma versa sobre la ubicación de las cámaras que se encuentran instaladas en el municipio de Zumpahuacán, por lo que de acuerdo con la Ley que Regula el Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación para la Seguridad Pública del Estado de México y su Reglamento, que establecen lo siguiente, con respecto al asunto que nos atañe:

*Artículo 20. La videovigilancia tiene por objeto regular el uso, localización y operación de videocámaras para grabar o captar imágenes con o sin sonido, en lugares públicos o en lugares privados con acceso al público, en materia de seguridad pública. Las formas de captación y grabación por los cuerpos de seguridad pública estatal, municipal y de seguridad privada que sean autorizados, se establecerán de conformidad con el Reglamento. La videovigilancia en vías públicas, será función exclusiva de los cuerpos de seguridad pública estatal y municipal.*

#### REGLAMENTO DE LA LEY QUE REGULA EL USO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO

*Artículo 3. Para efectos del presente Reglamento, además de lo señalado en la Ley se entenderá por:*

(...)

**RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019**

*XXVIII. Sistema de Videovigilancia: al conjunto de elementos físicos, normativos, procedimentales e institucionales en materia de seguridad pública que interactúan en la videovigilancia urbana del territorio del Estado de México...*"

De las disposiciones transcritas, se advierte que la videovigilancia en vías públicas corresponde exclusivamente a los cuerpos de seguridad pública estatal y **municipal**, a través del sistema de videovigilancia, a fin de regular el uso, localización y operación de videocámaras para grabar o captar imágenes con o sin sonido.

Aunado a lo anterior, el Reglamento en análisis establece que la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana del Estado de México a través del Centro de Control en coordinación con el municipio o la dependencia interesada, serán los responsables de realizar los estudios y análisis técnicos necesarios para la colocación, instalación y reubicación de tecnologías<sup>9</sup>, los cuales deberán contener al menos, los puntos siguientes en términos del artículo 7:

- I. Cumplir con los criterios que establece la Ley, para la colocación, instalación o reubicación de tecnologías.
- II. Contribuir a la estrategia tecnológica para seguridad pública.
- III. Contribuir en la prevención y combate a la delincuencia.**

Ahora bien, como parte de la información que debe registrarse en el inventario de equipos tecnológicos por los Centros de Mando Municipal, se encuentran los equipos de cómputo,

---

<sup>9</sup> Cfr. Artículo 6 del reglamento de la Ley que Regula el Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación para la Seguridad Pública del Estado de México.

### RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019

debiéndose establecer el número de cámaras de video vigilancia, ubicación con domicilio y georreferencia, marca de cada una, plataforma y equipo con el que opera<sup>10</sup>.

En virtud de lo expuesto, este Instituto determina que las cámaras de video vigilancia, tienen como objetivo captar imágenes que permitan la estandarización y automatización de procesos que garanticen el adecuado procesamiento e intercambio de información en materia de seguridad pública, a fin de incrementar la eficacia de la prevención e investigación de faltas administrativas y/o delitos; así como para fortalecer la función y cumplimiento de los fines de seguridad pública.

Por lo que conviene recordar, que le compete a la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Tránsito Municipal la función de seguridad pública, a fin de preservar la integridad física de las personas e instituciones y su patrimonio, a través de la prevención del delito, incrementando los niveles de seguridad y confianza en el orden público, y en general conducir sus acciones para la eficiente prestación de la función de seguridad pública que el Ayuntamiento tiene a su cargo.

Ahora bien, atendiendo el requerimiento de información y el marco normativo analizado, cabe decir que en términos del artículo 34 de la Ley que Regula el Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación para la Seguridad Pública del Estado de México, toda la información recabada por las instituciones de seguridad pública se considera reservada cuando su divulgación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, sistemas, tecnología o equipos útiles para la prevención o el

---

<sup>10</sup> Cfr. Artículo 16 fracción VII Ibídem.

## RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019

combate a la delincuencia o cuando se pueda actualizar o potenciar una amenaza a la seguridad pública.

Bajo este contexto, si bien es cierto, es indispensable que la sociedad se haga conocedora de la información solicitada de origen, también lo es que existen casos excepcionales, en donde debe privilegiarse un bien tutelado mayor y en su caso clasificar información por cuestiones de interés público, como es la seguridad pública<sup>11</sup>, en consecuencia se actualiza lo previsto en el artículo 140 de la Ley de la Materia, puesto que de entregarse la información, podría comprometerse la seguridad pública, obstruirse la prevención o persecución de los delitos, o porque, el daño que puede producirse con la publicación de la información, puede ser mayor que el interés público de conocer la información.

A este respecto, de conformidad con los artículos 91 y 140, fracciones I, VI y X de la vigente Ley de Transparencia, el derecho constitucional de acceso a la información pública puede ser

---

<sup>11</sup> **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.

**RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019**

restringido cuando se trate de información clasificada, por razón de seguridad pública, ponga en riesgo la vida, la seguridad, cause perjuicio a las actividades de prevención del delito, procuración y administración de justicia, de readaptación social, o bien el daño que pueda producirse con la publicación de la información sea mayor que el interés público de conocerla. Sirve de apoyo a lo anterior los artículos de referencia que a continuación se señalan:

*“Artículo 91. El acceso a la información pública será restringido excepcionalmente, cuando ésta sea clasificada como reservada o confidencial.*

*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. Comprometa la seguridad pública y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;*

*(...)*

*VI. Pueda causar daño u obstruya la prevención o persecución de los delitos, altere el proceso de investigación de las carpetas de investigación, afecte o vulnere la conducción o los derechos del debido proceso en los procedimientos judiciales o administrativos, incluidos los de quejas, denuncias, inconformidades, responsabilidades administrativas y resarcitorias en tanto no hayan quedado firmes o afecte la administración de justicia o la seguridad de un denunciante, querellante o testigo, así como sus familias, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;*

*(...)*

*X. El daño que pueda producirse con la publicación de la información sea mayor que el interés público de conocer la información de referencia, siempre que esté directamente relacionado con procesos o procedimientos administrativos o judiciales que no hayan quedado firmes;” (Sic)*

### RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019

Así, como ha quedado apuntado, el derecho de acceso a la información pública puede ser restringido cuando se trate de información clasificada como reservada, delimitando una serie de hipótesis de hecho en las cuales descansa la posibilidad de reserva de información.

En el caso en particular, es necesario limitar la publicación de cierta información, ya que podría poner en riesgo la seguridad pública, de entregarse información que una institución tiene para prevenir y combatir la comisión de delitos. Debido a que su difusión, facilitaría a células delictivas el neutralizar las acciones, implementadas o por implementar, en materia de seguridad pública para la preservación del orden y la paz pública.

En relación directa con lo anterior, cabe decir que en términos del Capítulo V de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de Versiones Públicas, es información reservada, aquella que de difundirse actualice o potencialice un riesgo o amenaza a la seguridad nacional cuando, se obstaculicen o bloqueen las actividades de inteligencia o contrainteligencia y cuando se revelen normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo que sean útiles para la generación de inteligencia para la seguridad nacional.

No obstante, que en términos del último párrafo del numeral Décimo séptimo, de los Lineamientos en cuestión, podrá considerarse como reservada aquella que revele datos que pudieran ser aprovechados para conocer la capacidad de reacción de las instituciones encargadas de la seguridad nacional; sus normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia para la

**RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019**

Seguridad Nacional, sin importar la naturaleza o el origen de los documentos que la consignan.

Se robustece lo anterior, con el criterio de jurisprudencia emitido por la suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del texto y rubro siguiente:

*“INFORMACIÓN RESERVADA. LÍMITE AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL).\* Las fracciones I y II del segundo párrafo del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que el derecho de acceso a la información puede limitarse en virtud del interés público y de la vida privada y los datos personales. Dichas fracciones sólo enuncian los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones al citado derecho, sin embargo, ambas remiten a la legislación secundaria para el desarrollo de los supuestos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información. Así, en cumplimiento al mandato constitucional, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece dos criterios bajo los cuales la información podrá clasificarse y, con ello, limitar el acceso de los particulares a la misma: el de información confidencial y el de información reservada. En lo que respecta al límite previsto en la Constitución, referente a la protección del interés público, los artículos 13 y 14 de la ley establecieron como criterio de clasificación el de información reservada. El primero de los artículos citados establece un catálogo genérico de lineamientos bajo los cuales deberá reservarse la información, lo cual procederá cuando la difusión de la información pueda: 1) comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; 2) menoscabar negociaciones o relaciones internacionales; 3) dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; 4) poner en riesgo la vida, seguridad o salud de alguna persona; o 5) causar perjuicio al cumplimiento de las leyes, prevención o verificación de delitos, impartición de justicia, recaudación de contribuciones, control migratorio o a las estrategias procesales en procedimientos jurisdiccionales, mientras las resoluciones no causen estado. Por otro lado, con un enfoque más preciso que descriptivo, el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental contiene un catálogo ya no genérico, sino específico, de supuestos en los cuales la información también se considerará reservada: 1) la que expresamente se*

**RECURSO DE REVISIÓN 11939/INFOEM/IP/RR/2019**

*clasifique como confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental reservada; 2) secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otros; 3) averiguaciones previas; 4) expedientes jurisdiccionales que no hayan causado estado; 5) procedimientos de responsabilidad administrativa sin resolución definitiva; o 6) la que contenga opiniones, recomendaciones o puntos de vista de servidores públicos y que formen parte de un proceso deliberativo en el cual aún no se hubiese adoptado una decisión definitiva. Como evidencia el listado anterior, la ley enunció en su artículo 14 supuestos que, si bien pueden clasificarse dentro de los lineamientos genéricos establecidos en el artículo 13, el legislador quiso destacar de modo que no se presentasen dudas respecto a la necesidad de considerarlos como información reservada.”*

En las relatadas circunstancias, la información solicitada por el particular, desde mi óptica actualiza hipótesis para ser clasificada con información reservada, por lo que considero que al Sujeto Obligado se le debió ordenar el acuerdo de clasificación como información reservada con base en lo previsto en la Ley de la Materia y en los Lineamientos, sin que únicamente se limite a señalar el Comité de Transparencia la determinación de la clasificación de la información.

Por todo lo expuesto, es que se formula el presente voto disidente en los términos precisados.

**Javier Martínez Cruz**

**Comisionado  
(Rúbrica)**

