

VOTO PARTICULAR DEL COMISIONADO JOSÉ GUADALUPE LUNA HERNÁNDEZ EN EL RECURSO DE REVISIÓN 01364/INFOEM/IP/RR/2019.

RESUMEN DEL VOTO

Si bien es cierto que los miembros operativos de las Direcciones de Seguridad Ciudadana realizan actividades que, por la naturaleza de su cargo presume que se encuentren en un nivel de seguridad personal menor al de otros servidores públicos, cuando los particulares soliciten información referente a ellos como lo son nombres y comprobante de pago de cualquier índole, deberá ordenarse su entrega de manera disociada, a fin de lograr un balance entre el derecho de acceso a la información pública y la necesidad de proteger la integridad de los miembros de la Dirección de Seguridad.

A su vez, es de agregar que a pesar de que existe normatividad en materia de seguridad pública que prevé el tipo de información susceptible de reservarse, no debe perderse de vista que para acreditar que la misma encuadra en la hipótesis jurídica, es necesario el análisis individualizado al caso concreto, cuya aplicación de la prueba de daño resulta ser fundamental para determinar el riesgo o perjuicio que se ocasionaría con su divulgación, de lo contrario se estaría trasgrediendo desde un inicio el derecho humano de acceso a la información.

Índice

I. Consideraciones Generales	2
II. De los requerimientos planteados en el recurso de revisión.	4
III. Del estudio de la Ponencia Resolutora.....	5
IV. Del personal de seguridad pública.....	7
V. De la disociación.....	11
VI. Conclusión.....	13

I. Consideraciones Generales

1. He concurrido con mi voto particular en la presente resolución emitida por el Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, en su Décimo Séptima Sesión Ordinaria de fecha nueve (09) de mayo de dos mil diecinueve, en el recurso de revisión promovido por un particular en contra de la respuesta del **Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza**, procedimiento al que se le asignó el número de expediente **01364/INFOEM/IP/RR/2019**.

2. La resolución determina que resultan fundadas las razones o motivos de inconformidad hechos valer por el recurrente, en términos de los Considerandos **Cuarto** y **Quinto** de la resolución, por lo que la Ponencia Resolutora consideró dable **REVOCAR** la respuesta del **SUJETO OBLIGADO** y ordenar se pusiera a disposición del particular, en versión pública lo siguiente:

“(…)

1. Recibos de nómina de los servidores públicos de confianza adscritos a la administración pública municipal, correspondientes a la primera y segunda quincena de enero de dos mil diecinueve. (...)”

3. Sin embargo, mi voto particular se deriva porque, a consideración de un servidor, respecto a los documentos que se ordenaron poner a disposición del particular, eran susceptibles de entregarse, efectivamente en versión pública, empero habiendo dissociado la información referente a los nombres de los elementos de seguridad, y no sólo ordenarlos clasificar.

4. Por los motivos y las razones de hecho y de derecho que se señalan a continuación 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.

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

5. El particular requirió sustancialmente del **Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza** lo siguiente:

“SOLICITO LOS RECIBOS DE NOMINA DE LAS ULTIMAS DOS QUINCENAS DE TODO EL PERSONAL DE CONFIANZA POR ÁREAS DE ADSCRIPCIÓN Y DE MAYOR O MENOR NIVEL.” (Sic)

6. En atención a la solicitud de información el **SUJETO OBLIGADO** emitió respuesta a través de dos archivos electrónicos denominados *“00161_ATIZARA_IP_2019.pdf”* y *“Respuesta RH 00161.pdf”*, mediante los cuales en su parte sustantiva versan en una relación con nombre, puesto, adscripción, fecha de ingreso, percepciones brutas, quincenales, deducciones y neto quincenal de la segunda quincena de enero y la primera de febrero de dos mil diecinueve.

7. Derivado de la respuesta, el particular promovió el medio de impugnación, mediante el cual manifestó sustancialmente como razones de inconformidad que no se habían proporcionado los recibos de nómina solicitados.

8. No está por demás referir que durante el periodo de manifestaciones el **SUJETO OBLIGADO** rindió su informe justificado mediante un archivo electrónico denominado *“20190325194557052.pdf”*, en el cual ratifico su respuesta primigenia.

III. Del estudio de la Ponencia Resolutora.

9. De lo requerido en la solicitud de información, la Ponencia Resolutora determinó que derivado de las atribuciones, facultades y competencias del **SUJETO OBLIGADO**, era dable ordenar se pusiera disposición del particular la información señalada en párrafos anteriores.

10. No obstante, por cuanto hace a la generación de la versión pública de los documentos que se ordenaron, la Ponencia Resolutora señaló que derivado de la información que se ordena pudiera existir información de la Dirección de Seguridad Pública del Ayuntamiento o su equivalente, la cual a su consideración pudiera poner en riesgo a los integrantes de las corporaciones policiacas, en razón de las funciones encomendadas en términos del artículo 21 párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las cuales se comprende la prevención de los delitos, investigación y persecución para hacerla efectiva; por lo que se determinó proteger los datos de los servidores públicos que integran dicha Dirección sólo por cuanto hace al nombre dejando intocable el rubro de percepciones que por su naturaleza se refiere a recursos de carácter público.

11. Asimismo se indicó que proteger los nombres de los elementos de seguridad en nada afecta al derecho tutelado por este Órgano Garante si no por el contrario reafirma su compromiso con la rendición de cuentas del Estado y la protección a

grupos vulnerables de acuerdo al cargo de seguridad Municipal, ordenando así al **SUJETO OBLIGADO** testar sólo el nombre de los servidores públicos pertenecientes a la Policía Municipal.

12. De igual manera se enfatizó que si bien es cierto este Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios tiene la misión de garantizar el derecho de acceso a la información pública de los particulares; también lo es que debe cuidar la protección de datos personales y sobre todo cuando traen implícito que se ponga en riesgo la vida o integridad de una persona.

13. Por lo anterior, es que la Ponencia Resolutoria determinó procedente ordenar la entrega de la información, en versión pública, con el Acuerdo que emita el Comité de Transparencia del **SUJETO OBLIGADO**, en el que se funde y motive las razones sobre los datos que se supriman o eliminen del documento que se ordenó, y en los términos anteriormente señalados.

14. Por las consideraciones señaladas es que esta Ponencia no comparte en su totalidad el criterio adoptado al momento de ordenar la entrega de la información, por los argumentos que a continuación se expondrán.

IV. Del personal de seguridad pública.

15. Derivado de lo anterior, si bien es cierto que la información referente al personal operativo de seguridad pública debería ser clasificada, por realizar funciones que tienen que ver con el combate a la delincuencia, y que dar a conocer sus nombres puede poner en riesgo su vida, seguridad y salud; también es cierto que al ser servidores públicos que reciben sus remuneraciones mediante la aplicación de recursos públicos, por ende el régimen de protección de sus datos personales como lo son sus nombres se encuentran en un umbral de mayor publicidad al de los particulares, de modo que se debió buscar un punto de encuentro entre el derecho de acceso a la información y la protección de la identidad de los servidores públicos que se desenvuelven como miembros de la seguridad pública.

16. A su vez, no se debe pasar por alto que toda la información generada, poseída o administrada por un ente público es pública y debe ser puesta a disposición de la ciudadanía de conformidad con el artículo 4 de la Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, el cual dicta lo siguiente:

“Artículo 4. El derecho humano de acceso a la información pública es la prerrogativa de las personas para buscar, difundir, investigar, recabar, recibir y solicitar información pública, sin necesidad de acreditar personalidad ni interés jurídico.

Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada, administrada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible de manera permanente a cualquier persona, en los términos y condiciones que se establezcan en

los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, en la Ley General, la presente Ley y demás disposiciones de la materia, privilegiando el principio de máxima publicidad de la información. Solo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público, en los términos de las causas legítimas y estrictamente necesarias previstas por esta Ley.

Los sujetos obligados deben poner en práctica, políticas y programas de acceso a la información que se apeguen a criterios de publicidad, veracidad, oportunidad, precisión y suficiencia en beneficio de los solicitantes.”

(Énfasis añadido)

17. Bajo ese contexto, no está por demás referir que la información a la que pretendía acceder el particular, constituyen una obligación de transparencia que el **SUJETO OBLIGADO** se encuentra constreñido a dar publicidad, como lo son las remuneraciones de los servidores públicos.

18. Así, como en reiteradas ocasiones han establecido diversos órganos jurisdiccionales, ningún derecho es absoluto, es decir, existen límites y restricciones al mismo, constituyéndose la clasificación de información como ese acto excepcional de restricción de derechos.

19. Sin embargo, para que dicha clasificación resulte procedente no basta con que el supuesto jurídico se encuentre previsto en la normatividad, ni que por el simple hecho de considerarse información en materia de seguridad pública tenga por esa sola característica la categoría de reservada, ya que para ello deberá analizarse el

caso concreto que se presente, mediante la aplicación de la prueba de daño, para determinar si la difusión puede generar un daño a intereses relevantes y protegidos constitucionalmente.

20. En este caso, es menester referir que si bien es cierto que existe normatividad en la que se advierten supuestos en los cuales la información inherente a los elementos de seguridad pública es información reservada, porque su revelación pueda poner en riesgo su vida e integridad física con motivo de sus funciones, también lo es que para valorar si realmente el daño que se ocasionaría con la difusión de la información resulta mayor al interés de darla a conocer a la ciudadanía, se debe aplicar la prueba de daño, no sólo realizar la previa reserva; valoración y estudio del caso concreto que únicamente le compete a los Sujetos Obligados que se encuentran en posesión o administración de la información requerida.

21. Robustece lo anterior el Comunicado de Prensa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación No. 044/2019, emitido el treinta (30) de abril de dos mil diecinueve, aplicable al presente asunto como criterio orientador, cuya literalidad es la siguiente:

***“LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA NO TIENE
POR ESA SOLA CARACTERÍSTICA LA CATEGORÍA DE RESERVADA***

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del Tribunal Pleno, invalidó parte de un artículo de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Chihuahua, donde se precisaba que la información contenida en las bases de datos y registros del sistema,

tendría el carácter de reservada, es decir, que la ciudadanía no tendría acceso a ella a ninguno de los datos allí contenidos.

Lo anterior al considerar que esta disposición establecía de manera previa una reserva total e indeterminada, respecto de información que no debería ser clasificada de esa forma.

Para determinar si la información estatal debe ser reservada, se debe valorar si su difusión puede generar un daño a intereses estatales relevantes, protegidos a nivel constitucional o legal y no considerar propiamente cuál es el órgano estatal que la genera o cuál es la denominación que se le otorga.

En este sentido, la reserva previa también es contraria al principio de máxima publicidad, ya que establece categorías de información que no debe ser entregada, sin que se lleve a cabo una prueba del daño que ocasionaría su divulgación.

Acción de inconstitucionalidad 73/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez del artículo 225, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el 7 de junio de 2017, mediante Decreto número LXV/RFLEY/0340/2017 I.P.O."

(Énfasis añadido)

22. Como se desprende del comunicado antes vertido, el máximo Tribunal de nuestro país derivado de la interposición de una acción de inconstitucionalidad determinó declarar la invalidez de un articulado establecido en la legislación de una entidad, por el hecho de realizar una reserva previa de la información, que dejaba a discrecionalidad de los Sujetos Obligados la opción de realizar una clasificación sin el previo desarrollo de la prueba de daño, con la que se acreditara ese riesgo de

difundirla, lo cual resulta contrario al principio de máxima publicidad, además de generar con ello una vulneración al derecho de acceso a la información pública.

23. Por lo anterior, es que a este Órgano Garante le corresponde realizar un análisis de la información solicitada en el caso concreto y bajo el principio de máxima publicidad hacer efectiva su entrega, es decir, si existen probabilidades de entregar la información, a pesar de que la misma encuadre en la hipótesis jurídica por la cual se deba hacer una clasificación, brindar el acceso, como bien lo puede ser, en este caso, a través de la disociación.

V. De la disociación.

24. Derivado de la información que se ordenó entregar, si bien en ella se pudieran advertir los nombres de los elementos de seguridad pública con funciones que impliquen la prevención del delito, investigación y persecución para hacerla efectiva, y en virtud de que a este Órgano Garante; por un lado, le corresponde tutelar el derecho de acceso a la información; y, por el otro, la protección de datos personales, más cuando se trata de servidores públicos dedicados a realizar funciones operativas en materia de seguridad pública, a mi consideración la información requerida por el particular, se debió ordenar de manera disociada, de tal manera que los datos personales de los policías no pueden asociarse a sus titulares, ni permitir que por su estructura, contenido o grado de desagregación, se pueda hacer la identificación individual de los mismos, logrando con ello un balance

entre el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, tal y como lo establece el artículo 4 fracción XVI de la **Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios**, que refiere:

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

(...)

XVI. Disociación: al procedimiento por el que los datos personales no pueden asociarse a la o el titular, ni permitir por su estructura, contenido o grado de desagregación, la identificación individual del mismo;

(...)”

(Énfasis añadido)

25. De tal manera que, se insiste, se debió ordenar la información con los datos disociados, por ejemplo, en los recibos de nómina, se debió ordenar dejando visible el rubro de las percepciones como bien lo indico la Ponencia Resolutora, pero por cuanto hace a los nombres de dichos servidores públicos, se debía ordenar la elaboración de una lista de los nombres por orden alfabético sin especificar sus cargos, para con ello garantizar tanto el derecho de acceso a la información de la particular, como la protección de los datos personales de los titulares de la información dada la naturaleza de sus funciones en materia de seguridad pública.

VI. Conclusión

26. Por lo antes expuesto, el **SUJETO OBLIGADO** atendiendo los argumentos, efectivamente debe proporcionar la documentación, pero aplicando a los documentos de referencia la disociación, ya que actuar como se propone en la resolución resulta una carga desproporcionada que limita el derecho de acceso a la información de la particular, que, a su vez afecta el ejercicio de control popular de los actos de gobierno, debilita el debate público informado que, a la larga, sólo puede contribuir al fortalecimiento de la sociedad democrática.

JOSÉ GUADALUPE LUNA HERNÁNDEZ

COMISIONADO

(RÚBRICA)

JGLH/DAG.