

VOTO PARTICULAR DEL COMISIONADO JOSÉ GUADALUPE LUNA HERNÁNDEZ EN EL RECURSO DE REVISIÓN 09788/INFOEM/IP/RR/2019.

El diseño constitucional y la fuerza de nuestras resoluciones permiten que el Estado Mexicano cumpla con sus compromisos internacionales estableciendo un procedimiento expedito, sencillo y efectivo para reparar las posibles afectaciones al derecho humano de acceso a la información pública.

Los ingresos de los servidores públicos, incluso de las instituciones policiales, deben ser públicos aun cuando eso pueda significar cierta presunción de riesgo, ya que prevalece el interés general de la sociedad por conocer quiénes son servidores públicos, qué ingresos perciben, si estos se corresponden con el tipo de funciones y responsabilidades que tienen asignadas.

Índice

A. Consideraciones Generales.

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y
Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios
Teléfono: (722) 2 26 19 80 * Centro de atención telefónica: 01 800 821 04 41

Pino Suárez S/N, actualmente Carretera Toluca-Ixtapan No. 111,
Col. La Michoacana, Metepec, Estado de México, C.P. 52166

www.infoem.org.mx

<u>B. I. La decisión de la mayoría y sus deficiencias</u>	7
<u>La prueba de daño.</u>	10
<u>C. De la condición de los elementos de seguridad como servidores públicos.</u>	15
<u>E. El derecho de acceso a la información pública</u>	20
<u>F. Sobre los supuestos riesgos y los mandatos legales para clasificar la información</u>	27
<u>G. El interés público porque se conozca la información relacionada con la seguridad pública</u>	38
<u>H. Conclusión.</u>	41

VOTO PARTICULAR

A. 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 novena Sesión Ordinaria celebrada el once (11) de marzo de dos mil veinte, en los recursos de revisión promovidos en contra de las respuestas del **Ayuntamiento de Axapusco**, procedimiento a los que se asignó el número de expediente

09788/INFOEM/IP/RR/2019,	09799/INFOEM/IP/RR/2019,
09801/INFOEM/IP/RR/2019,	09802/INFOEM/IP/RR/2019,
09803/INFOEM/IP/RR/2019,	09804/INFOEM/IP/RR/2019,
09806/INFOEM/IP/RR/2019,	09807/INFOEM/IP/RR/2019,
09808/INFOEM/IP/RR/2019,	09810/INFOEM/IP/RR/2019,
09811/INFOEM/IP/RR/2019,	09813/INFOEM/IP/RR/2019,
09816/INFOEM/IP/RR/2019,	09818/INFOEM/IP/RR/2019,
09819/INFOEM/IP/RR/2019,	09861/INFOEM/IP/RR/2019,
09862/INFOEM/IP/RR/2019,	09863/INFOEM/IP/RR/2019,
10053/INFOEM/IP/RR/2019,	10054/INFOEM/IP/RR/2019,
10055/INFOEM/IP/RR/2019,	10058/INFOEM/IP/RR/2019,
10060/INFOEM/IP/RR/2019,	10062/INFOEM/IP/RR/2019,
10063/INFOEM/IP/RR/2019,	10064/INFOEM/IP/RR/2019,
10065/INFOEM/IP/RR/2019,	10066/INFOEM/IP/RR/2019,
10067/INFOEM/IP/RR/2019,	10068/INFOEM/IP/RR/2019,
10069/INFOEM/IP/RR/2019,	10070/INFOEM/IP/RR/2019,
10071/INFOEM/IP/RR/2019,	10072/INFOEM/IP/RR/2019,
10073/INFOEM/IP/RR/2019,	10075/INFOEM/IP/RR/2019,

10076/INFOEM/IP/RR/2019,
10078/INFOEM/IP/RR/2019,
10080/INFOEM/IP/RR/2019,
10082/INFOEM/IP/RR/2019,
10084/INFOEM/IP/RR/2019,
10088/INFOEM/IP/RR/2019,
10090/INFOEM/IP/RR/2019,
10093/INFOEM/IP/RR/2019,
10097/INFOEM/IP/RR/2019,
10100/INFOEM/IP/RR/2019,
10102/INFOEM/IP/RR/2019,
10105/INFOEM/IP/RR/2019,
10109/INFOEM/IP/RR/2019,
10111/INFOEM/IP/RR/2019,
10114/INFOEM/IP/RR/2019,
10117/INFOEM/IP/RR/2019,
10120/INFOEM/IP/RR/2019,
10124/INFOEM/IP/RR/2019,
10130/INFOEM/IP/RR/2019,
10133/INFOEM/IP/RR/2019,
10136/INFOEM/IP/RR/2019,
10139/INFOEM/IP/RR/2019,
10141/INFOEM/IP/RR/2019,
10143/INFOEM/IP/RR/2019,
10146/INFOEM/IP/RR/2019,
10149/INFOEM/IP/RR/2019,
10154/INFOEM/IP/RR/2019,

10077/INFOEM/IP/RR/2019,
10079/INFOEM/IP/RR/2019,
10081/INFOEM/IP/RR/2019,
10083/INFOEM/IP/RR/2019,
10087/INFOEM/IP/RR/2019,
10089/INFOEM/IP/RR/2019,
10091/INFOEM/IP/RR/2019,
10094/INFOEM/IP/RR/2019,
10098/INFOEM/IP/RR/2019,
10101/INFOEM/IP/RR/2019,
10104/INFOEM/IP/RR/2019,
10107/INFOEM/IP/RR/2019,
10110/INFOEM/IP/RR/2019,
10112/INFOEM/IP/RR/2019,
10115/INFOEM/IP/RR/2019,
10118/INFOEM/IP/RR/2019,
10122/INFOEM/IP/RR/2019,
10127/INFOEM/IP/RR/2019,
10131/INFOEM/IP/RR/2019,
10135/INFOEM/IP/RR/2019,
10137/INFOEM/IP/RR/2019,
10140/INFOEM/IP/RR/2019,
10142/INFOEM/IP/RR/2019,
10144/INFOEM/IP/RR/2019,
10147/INFOEM/IP/RR/2019,
10152/INFOEM/IP/RR/2019,
10157/INFOEM/IP/RR/2019,

10159/INFOEM/IP/RR/2019,
10164/INFOEM/IP/RR/2019,
10167/INFOEM/IP/RR/2019,
10172/INFOEM/IP/RR/2019,
10176/INFOEM/IP/RR/2019,
10182/INFOEM/IP/RR/2019,
10185/INFOEM/IP/RR/2019,
10191/INFOEM/IP/RR/2019,
11257/INFOEM/IP/RR/2019,
11269/INFOEM/IP/RR/2019,
11273/INFOEM/IP/RR/2019,
11280/INFOEM/IP/RR/2019,
11289/INFOEM/IP/RR/2019,
11291/INFOEM/IP/RR/2019,
11295/INFOEM/IP/RR/2019,
11298/INFOEM/IP/RR/2019,
11300/INFOEM/IP/RR/2019,
11303/INFOEM/IP/RR/2019,
11306/INFOEM/IP/RR/2019,
11309/INFOEM/IP/RR/2019,
11311/INFOEM/IP/RR/2019,
11315/INFOEM/IP/RR/2019,
11318/INFOEM/IP/RR/2019, 11319/INFOEM/IP/RR/2019, 11321/INFOEM/IP/RR/2019
y 11322/INFOEM/IP/RR/2019.

10163/INFOEM/IP/RR/2019,
10166/INFOEM/IP/RR/2019,
10169/INFOEM/IP/RR/2019,
10174/INFOEM/IP/RR/2019,
10179/INFOEM/IP/RR/2019,
10184/INFOEM/IP/RR/2019,
10189/INFOEM/IP/RR/2019,
10193/INFOEM/IP/RR/2019,
11263/INFOEM/IP/RR/2019,
11271/INFOEM/IP/RR/2019,
11279/INFOEM/IP/RR/2019,
11281/INFOEM/IP/RR/2019,
11290/INFOEM/IP/RR/2019,
11293/INFOEM/IP/RR/2019,
11297/INFOEM/IP/RR/2019,
11299/INFOEM/IP/RR/2019,
11302/INFOEM/IP/RR/2019,
11305/INFOEM/IP/RR/2019,
11308/INFOEM/IP/RR/2019,
11310/INFOEM/IP/RR/2019,
11313/INFOEM/IP/RR/2019,
11316/INFOEM/IP/RR/2019,

2. En un primer momento propuse al pleno el recurso de revisión del cual se deriva el presente voto particular, de tal forma que, se estableció que el

Ayuntamiento de Axapusco, tiene el deber de entregar los recibos de nómina del personal adscrito a la Dirección de Seguridad Pública, en términos de las leyes aplicables.

3. No obstante, la mayoría del pleno sostiene un criterio, el cual no comparto, que se basa en que, los nombres de los servidores públicos municipales que integran la Dirección de seguridad y en específico los elementos policiales deberá ser clasificado por considerarse que podría comprometer, la vida o la seguridad de los mismos.

4. Entonces, de acuerdo al **Capítulo Octavo 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 Municipios¹**, fue necesario realizar un **engrose²**, con el fin de que éste Órgano Garante emita resoluciones con criterios unificados.

5. Posterior al engrose referido, el sentido de la resolución continua en sus términos, es decir, se **MODIFICÓ** la respuesta emitida por el Sujeto Obligado.

6. Mi voto particular se deriva del hecho de que, en el CONSIDERANDO SEXTO será integrado un apartado para dissociar el nombre correspondiente a los elementos que integran los cuerpos policiales.

¹Disponible para su consulta en:

https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo3/2019/42897/6/8d9e515de83e7a131a115a8339070d8e.pdf

² 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. Artículo 2, fracción VII. **Engrose**: Argumentos, consideraciones o razonamientos que modifican el texto de un proyecto de resolución o acuerdo, en atención a la deliberación de los Comisionados, durante la sesión en que se vota el mismo.

7. Por tal motivo y en términos de lo señalado por el artículo 14 fracción XI del Reglamento Interior del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios formulo la presente voto particular.

B. I. La decisión de la mayoría y sus deficiencias

8. En consecuencia, la mayoría del pleno fue de la opinión de que esa información debe dissociarse y la nómina, en la parte que comprende a estos servidores públicos, debe ocultar sus ingresos y, en su lugar, debe proporcionarse el tabulador general de sueldos.

9. En mi opinión, esta es una decisión equivocada por las siguientes razones: En primer lugar, el argumento de la mayoría consiste en que es necesario tomar esta decisión para proteger la vida, seguridad e integridad de los servidores públicos con funciones de seguridad así como evitar que dicha función pueda verse afectada. Estas razones se corresponden a las causales que el artículo 140 fracciones I y IV establecen como causales para que la información pueda clasificarse como reservada.

10. Tradicionalmente, el pleno había sostenido un criterio que consideraba esa información como de carácter público, por tratarse de servidores y recursos públicos, con excepción de los demás datos personales que pudieran contenerse, por ejemplo, CURP, RFC, entre otros, por lo que se ordenaba entregar esa

información en versión pública que protegiera esos datos personales, acompañándole del acuerdo respectivo de clasificación.

11. Recientemente, ese criterio se ha modificado y, como en este caso, se determina que la nómina, por lo que corresponde a los elementos de la corporación municipal de seguridad pública, tendrá que entregarse con una versión pública que incluya los datos personales antes referidos y también los ingresos de cada servidor público, por las razones que ya se han expuesto y que corresponden a algunas de las causales de reserva de la información, y se ordena la emisión del mismo acuerdo de clasificación que justifique el testado de los datos personales.

12. En mi opinión esto es un error porque en una misma versión pública se incluyen datos personales que son debidamente justificados, en el acuerdo que se ordena, así como información reservada sin que se cumpla con el procedimiento que exige para ello la ley, esto es, que se funde correctamente, se motive, se realice la prueba de daño y se determine el plazo de reserva de la información, es más, ni siquiera se ordena que el acuerdo de clasificación incluya el supuesto de reserva, solamente el de confidencialidad.

13. El sueldo de los servidores públicos, si bien puede considerarse como un dato personal, en estos casos, se trata de la contraprestación que recibe por realizar determinadas tareas, con la peculiaridad de que esos ingresos son de origen público, por lo que el criterio adoptado, como lo muestra la mayor parte de esta resolución, es en el sentido de que no debe protegerse en virtud de que involucra recursos públicos. Pero, si en este caso, la mayoría del pleno considera que su difusión puede poner en riesgo la vida, seguridad e integridad de los

servidores públicos o la función de seguridad, causales de reserva, debe sujetarse al procedimiento que aplica a esa condición y que señalé en el párrafo anterior, no obstante, y confundiendo los supuestos, la mayoría ordena un tratamiento de disociación que, como señala la definición que el artículo 4 fracción XVI de la ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México, se aplica a los datos personales que deben protegerse por confidencialidad, no por reserva

14. En mi opinión, la mayoría del pleno justifica su decisión en causales de reserva pero ordena un tratamiento que corresponde a información protegida por confidencialidad, sin cuidar que existen grandes diferencias entre uno y otro supuesto, lo que muestra, los graves efectos de la decisión adoptada y de la que me aparto.

15. Como se explicará más adelante, la información concerniente a remuneraciones es pública, y solo en casos excepcionales pudiera ser reservada cumpliendo con ciertas formalidades una vez realizado un juicio de subsunción y encaje.

16. Al hacer el juicio de subsunción o encaje entre el supuesto de hecho y la hipótesis jurídica, se debe acreditar la estricta correspondencia entre un elemento y otro. Ahora, en esta parte del procedimiento, que se desahoga en sede del Comité de Transparencia, la ley nos aporta mayores luces para cumplir con dicha acreditación. En los artículos 131 y 105 segundo párrafo de la Ley Estatal y de la Ley General respectivamente, y el lineamiento sexagésimo segundo de los Lineamientos Generales, al señalar que la carga de la prueba, para justificar las

restricciones, corresponde a los sujetos obligados, por lo que deberán fundar y motivar debidamente la clasificación.

17. En ese mismo sentido, el lineamiento trigésimo tercero fracción V de los Lineamientos Generales, precisa que para motivar la clasificación se deben acreditar las circunstancias de tiempo, modo y lugar del daño que puede provocar la difusión de la información.

18. Más aún, los artículos 128 segundo párrafo y 103 segundo párrafo de las leyes estatal y general, respectivamente, señalan que, en el caso de la información reservada, se debe de señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevan al sujeto obligado a concluir que el caso fáctico se corresponde con la norma. Por esta razón, la motivación del acto, **el juicio de subsunción**, para acreditar la estricta correspondencia entre el supuesto de hecho y la hipótesis normativa, deberá señalar las razones, motivos o circunstancias que lo justifiquen, lo que no es lo mismo que repetir el supuesto de hecho y la hipótesis normativa, sino que se debe generar un juicio demostrativo, no uno auto referencial en el que primero se dice algo, después se dice lo mismo y al final exactamente lo mismo, cambiando sólo el orden de las palabras.

➤ **La prueba de daño.**

19. Las mismas disposiciones referidas en el párrafo anterior precisan que, además de señalar las razones, motivos o circunstancias, se deberá aplicar la prueba de daño. Adicionalmente los artículos 129 y 134 último párrafo de la Ley Estatal y 104 y 108 último párrafo de la Ley General, respectivamente, determinan que se debe realizar un análisis caso por caso, aplicando la prueba de daño. Esto implica que la motivación, que acredite la correspondencia entre el supuesto de

hecho y la hipótesis normativa señalando las razones, motivos o circunstancias es una parte del acuerdo y otra parte, distinta, es la que corresponde a la prueba de daño, la que debe aplicarse caso por caso, esto es, no se puede hacer una prueba de daño de un expediente completo, sino de cada uno de los documentos que lo integran.

20. Para aplicar la prueba de daño, se deberán de precisar la razones objetivas por las que la apertura genera una afectación, acreditando que:

I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable del perjuicio significativo al interés público o a la seguridad pública;

II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda; y

III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

21. Sobre el primer supuesto consideremos que, según el diccionario del español jurídico, por riesgo podemos entender “la contingencia o proximidad de un daño”;³ mientras que el daño es considerado como un “perjuicio o lesión”⁴; en tanto que, según el Diccionario de la Lengua Española, lo real es lo “(que tiene existencia objetiva”;⁵ mientras que lo demostrables es, según la misma fuente, aquello que se puede demostrar,⁶ es decir, “(manifestar, declarar. Probar,

³ <http://dej.rae.es/#/entry-id/E216930>

⁴ <http://dej.rae.es/#/entry-id/E87450>

⁵ <http://dle.rae.es/?id=VGqyuLj|VGtxgAo|VGuc9Wg>

⁶ <http://dle.rae.es/?id=CAjNzMR>

serviéndose de cualquier género de demostración, enseñar mostrar o exponer algo”.⁷ Mientras que lo identificable es lo que puede ser identificado,⁸ esto es, “(dar los datos necesarios para ser reconocido”.⁹

22. Por lo que entonces, el primer supuesto de la prueba de daño consiste en acreditar que la entrega de la información provoca tres aspectos concurrentes: 1) la contingencia o proximidad de un daño, un perjuicio o lesión que tiene existencia objetiva, que se puede manifestar, declarar o probar mediante cualquier género de demostración a partir de proporcionar datos necesarios para reconocer el daño, perjuicio o lesión que provocaría a un interés público o a la seguridad pública. Identificado ese riesgo, se debe demostrar que el mismo supera el interés público general porque se difunda dicha información.

23. Y, por último, que la limitación es acorde con el principio de proporcionalidad, para ello, se sugiere emplear los tres juicios propuestos por la Corte Constitucional Colombiana¹⁰, siguiendo el principio de ponderación

⁷ <http://dle.rae.es/?id=CAqWkEB>

⁸ <http://dle.rae.es/?id=KtnHLLd>

⁹ <http://dle.rae.es/?id=KtpfgjV>

¹⁰ “En las sentencias C-093 de 2001 y C-671 de 2001, se explicó el alcance de este tipo de escrutinio, denominado test integrado de igualdad: “[a] fin de determinar si el trato discriminatorio vulnera el derecho fundamental a la igualdad, la Corte ha elaborado un modelo de análisis que integra el juicio de proporcionalidad y el test de igualdad. Lo que en este modelo se hace, básicamente, es retomar y armonizar los elementos del test o juicio de proporcionalidad europeo con los aportes de la tendencia estadounidense. Así, se emplean las etapas metodológicas del test europeo, que comprende las siguientes fases de análisis: (i) se examina si la medida es o no adecuada, es decir, si constituye o no un medio idóneo para alcanzar un fin constitucionalmente válido; (ii) se analiza si el trato diferente es o no necesario o indispensable; y (iii) se realiza un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, para determinar si el trato desigual no sacrifica valores y principios constitucionales que tengan mayor relevancia que los alcanzados con la medida diferencia. De otra parte, se toman los distintos niveles de intensidad en la aplicación de los escrutinios o tests de igualdad. Dichos niveles pueden variar entre (i) estricto, en el cual el trato diferente debe constituir una medida necesaria para alcanzar un objetivo constitucionalmente

propuesto por el Tribunal Constitucional Alemán,¹¹ el juicio de idoneidad, que la medida adoptada sea la idónea para el ejercicio del derecho; de necesidad, que sea necesaria para que el derecho que prevalece se ejerza y el de estricta proporcionalidad esto es, que el derecho que prevalezca sea en la dimensión estrictamente proporcional al derecho que retrocede.

24. Ahora bien no basta invocar el artículo 140 de la Ley en materia de transparencia que nos rige, pues 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.

25. En apoyo a lo anterior cabe agregar que la disociación pudiera aplicarse pero únicamente en casos excepcionales, para proteger la vida, o la integridad de

imperioso; (ii) intermedio, es aquel en el cual el fin debe ser importante constitucionalmente y el medio debe ser altamente conducente para lograr el fin propuesto; y (iii) flexible o de mera razonabilidad, es decir que es suficiente con que la medida sea potencialmente adecuada para alcanzar un propósito que no esté prohibido por el ordenamiento. Lo anterior debe tener aplicación, según el carácter de la disposición legislativa o la medida administrativa atacada". El test integrado fue aplicado en un caso de discriminación por VIH en la sentencia T-376 de 2013." Citado en Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gonzales Lluy y otros contra Ecuador. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 01 de septiembre de 2015. Párr. 256.

¹¹ Tribunal Constitucional Alemán. Resolución sobre los soldados asesinos, de 10 de octubre de 1995 (BVerfGE 93, 266). En ALÁEZ CORRAL, Benito y ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo. Las decisiones básicas del Tribunal Constitucional Federal Alemán en las encrucijadas del cambio de milenio. Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y boletín oficial del Estado, Madrid, 2008. Pp. 1045-1096.

los de servidores públicos que impartan justicia o bien que se encuentren vinculados a casos complejos y particulares, objetivamente identificables que impliquen un mayor riesgo.

26. En este tipo de casos, incluso se han aplicado figuras como la de “JUECES SIN ROSTRO”¹², figura implementada para proteger la identidad e integridad de los impartidores de justicia responsables de casos que involucran a **grandes criminales** y se ha utilizado por ejemplo en Italia en la lucha contra la mafia o en Colombia y Perú.

27. Pero estos casos, limitados y excepcionales no se han extendido a cualquier servidor público de esta misma naturaleza, sino a los directamente involucrados en casos que específicamente representan un riesgo real, demostrable e identificable. Procediendo, de manera inversa, la mayoría del pleno, con resoluciones como estas, convierte lo que debería de ser una condición excepcional en una regla general.

28. Contrario a lo que hace la mayoría, soy de la opinión de que al resolver este asunto, debe prevalecer la correcta valoración del derecho de acceso a la información.

¹² Medida implementada en Perú en la década de los 90, en el contexto de la guerra del Estado contra el grupo guerrillero Sendero Luminoso, posteriormente en Colombia con el Decreto 2790, Estatuto para la Defensa de la Justicia, que presuntamente garantizaría la seguridad de jueces que se vieran envueltos en casos con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) o con narcotraficantes, y finalmente la figura también fue aplicada en Italia después del asesinato de los jueces Giovanni Falcone y Pablo Borcellino en mayo y julio de 1992.

C. De la condición de los elementos de seguridad como servidores públicos.

29. Para explicar las razones que me conducen a sostener y conservar mi criterio, es necesario insistir en la condición de los servidores públicos. En atención a ello conviene resaltar los párrafos I y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

...

Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

30. Asimismo de conformidad con Sergio Monserrit Ortiz Soltero, “*se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales*”.

31. Por lo que se puede llegar a la conclusión de que un servidor público es toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en cualquiera de los poderes públicos, organismos constitucionalmente autónomos, en la administración pública federal, estatal o municipal, en sus diferentes modalidades.

32. Para abordar este tema es necesario señalar que en el año de 1982 fue modificado el título cuarto de nuestra carta magna que entonces se denominaba “*De las responsabilidades de los funcionarios públicos*”, posteriormente se tituló “*De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado*” y en la actualidad se titula “***De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado***”. En ese contexto, la reforma en cuanto a la denominación de los sujetos de la responsabilidad, que antes era la de funcionarios públicos, y que ahora es la de servidores públicos, es trascendental, pues según la propia exposición de motivos de la mencionada reforma, el objetivo principal se centró en establecer no una idea de privilegio, **sino de servicio**, así como en el desarrollo de un régimen específico y más detallado de la **responsabilidad administrativa**”, fue así como de conformidad con Tesis sustentadas por el máximo tribunal de nuestro país, el proceso legislativo culminó

con el Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1982, específicamente en lo relativo a sus artículos 108, 109 y 134, en donde se puede advertir que el fin primordial fue modificar el concepto tradicional de "funcionario público" por el de "servidor público", a efecto de establecer **la naturaleza del servicio a la sociedad** que comporta su empleo, cargo o comisión, disponiéndose para ello de obligaciones igualitarias a las que quedaban constreñidos, es decir, con el objeto de exigir responsabilidades a quienes presten sus servicios **bajo cualquier forma en que se sirva al interés público y a cualquier nivel de gobierno.** (énfasis añadido)

33. Robustece lo anteriormente expuesto la Tesis Jurisprudencial emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 108, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES LIMITATIVO SINO ENUNCIATIVO. Del proceso legislativo que culminó con el Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, específicamente en lo relativo a sus artículos 108, 109 y 134, se advierte que la finalidad del Constituyente Permanente fue cambiar el concepto tradicional de "funcionario público" por el de "servidor público", a efecto de establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión, disponiéndose para ello de obligaciones igualitarias a las que quedaban constreñidos "todos los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el Gobierno como en la Administración Pública Paraestatal", es decir, en la

Federación con el objeto de exigir responsabilidades a quienes presten sus servicios bajo cualquier forma en que se sirva al interés público y a cualquier nivel de gobierno. En ese tenor, se concluye que el artículo 108, primer párrafo, de la Constitución Federal, al establecer quiénes son servidores públicos, no es limitativo sino enunciativo, pues la intención del Constituyente con la reforma de mérito fue que se incluyera a todos, sin importar la clase de empleo, cargo o comisión que desempeñen, ni el nivel de la función o la institución en donde laboren, pues lo medular y definitorio es que son servidores públicos quienes sirvan al Estado o Federación, al gobierno y a la nación, al interés público o a la sociedad.

PRECEDENTES:

A. en revisión 223/2004. Mercedes Azaola y A.. 11 de marzo de 2005. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: G.D.G.P.. Ponente: M.B.L.R.. Secretaria: C.T.S.R..

Amparo en revisión 1150/2006. J.R.H.H.. 8 de septiembre de 2006. Cinco votos. Ponente: G.I.O.M.. Secretario: L.V.P..

Amparo en revisión 1266/2006. J.M.M.B.. 8 de septiembre de 2006. Cinco votos. Ponente: G.D.G.P.. Secretario: R.J.G.M..

Amparo en revisión 1116/2006. J.A.A.A. y otro. 6 de octubre de 2006. Cinco votos. Ponente: S.S.A.A.. Secretario: Ó.Z.P..¹³

¹³ Tesis Aislada num. 2a. XCIII/2006 de Suprema Corte de Justicia, Segunda Sala, 1 de Diciembre de 2006.

34. Considerando lo anteriormente expuesto, se puede determinar que la naturaleza de los servidores públicos, al encontrarse al servicio a la sociedad a través de un empleo, cargo o comisión, al que le corresponden determinadas obligaciones a las que quedan constreñidos, y sujetos de que se les exijan determinadas responsabilidades, todo lo cual corresponde a cualquier persona física que preste sus servicios **bajo cualquier forma en que se sirva al interés público y a cualquier nivel de gobierno**, razón por la que es de explorado derecho que su nombre, sin duda alguna, debe ser público ya que es la condición esencial de todo el sistema de una efectiva rendición de cuentas, al que la transparencia y el derecho de acceso a la información contribuyen.

E. El derecho de acceso a la información pública

35. Este Órgano Garante debe partir, al analizar estos casos, de considerar que el Derecho de Acceso a la Información Pública, es un derecho humano reconocido en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 19.2; en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 13.1; en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo quinto de la Particular del Estado de México, por lo que al respecto el **SUJETO OBLIGADO** debe ser cuidadoso del debido cumplimiento de las obligaciones constitucionales que se le imponen, en consecuencia, a todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, según lo dispone el tercer párrafo del artículo primero de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** al señalar la obligación de “promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”, entre los cuales se encuentra dicho derecho.

36. Para que ello ocurra, tal como lo pronunció la corte Interamericana “*El Estado debe adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para*

garantizar el **derecho de acceso a la información** bajo el control del Estado, de acuerdo al deber general de adoptar disposiciones de derecho interno establecido en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁴ (Énfasis añadido)

37. Definiendo el Derecho de Acceso a la Información Pública como: *La igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información¹⁵ en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal,¹⁶ que se constituye como una herramienta fundamental para ejercer el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento a las funciones públicas,¹⁷ fomentando la transparencia de las actividades estatales y promoviendo la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública,¹⁸ que permite saber qué están haciendo los gobiernos por sus pueblos, sin lo cual la verdad languidecería y la participación en el gobierno permanecería fragmentada.*

38. En esa tesitura, 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

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C. No. 151. Párr. 161 A 163 Y 168

¹⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 13.

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo sexto, sección A, fracción I.

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C. No. 151. Párr. 86.

¹⁸ Ibidem. Parr. 87.

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)

39. Por lo anterior, se deduce que el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano constitucional y convencionalmente reconocido y, a consecuencia de ello, todas las autoridades en el ámbito de sus competencias,

funciones y atribuciones tienen la obligación de respetarlo, protegerlo y garantizarlo.

40. La condición de ser servidor público trae aparejada un conjunto de decisiones de carácter público: primero, determinar quién tomó la decisión de que cierta persona fuera incorporada a la administración pública; en segundo lugar, si la persona que ahora adquiere la condición de servidor público cumple los requisitos para serlo, tanto de tipo laboral, profesional y de vocación de servicio; y en tercer lugar, si el sueldo que le ha sido asignado se corresponde con las funciones y capacidades que tiene. Decisiones públicas sobre las cuales los gobernados pueden y tienen todo el derecho a indagar, cuestionar y considerar si las autoridades están tomando este tipo de decisiones apegados a lo que establecen las diversas disposiciones legales aplicables, ello permite que el gobernador ejerza el control social que constitucional y convencionalmente se ha establecido a través del derecho de acceso a la información. De ahí la importancia de que información, como la requerida, se facilite su entrega y no se obstaculice, como lo hace la mayoría, con su determinación por disociar parte de la información requerida.

41. Correlativo a lo expuesto es necesario precisar que la transparencia es una garantía más del derecho fundamental de acceder a la información pública y que la aplicación del principio de transparencia y el respeto y garantía del derecho de acceder a la información pública, son elementos indispensables para afirmar que existe un verdadero Estado Constitucional de Derecho, en el cual todas las personas pueden participar activamente en los asuntos que las afecten y una Administración Pública comprometida con el bienestar general.

42. Por otra parte, debemos considerar que el ejercicio de este derecho es esencial para hacer realidad el modelo de rendición de cuentas; que supone la capacidad de las instituciones para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones en los distintos niveles de poder, eso permite evitar, prevenir y en su caso, castigar el abuso de poder.

43. Para dar una mayor claridad al respecto es preciso señalar que en el libro Transparencia y rendición de cuentas compilado por José Sosa según la cita que hace Luis Carlos Ugalde en su libro *“La rendición de cuentas y democracia: el caso de México, 2002”* la rendición de cuentas significa: *“la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía de una democracia”*¹⁹.

44. Por lo tanto, el principio de la rendición de cuentas y la transparencia encuentran un objetivo en común, buscar conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes, si los gobernantes, funcionarios, representantes y líderes políticos, es decir, todos los que dispongan de algún poder político, saben que puedan ser llamados a cuentas, que su acción política, su desempeño gubernamental y sus decisiones podrán generar efectos positivos o negativos a su interés personal, tendrán mayor diligencia en el momento de ejercer el poder y atenderán, tanto el interés colectivo como la relación de medios y fines en el quehacer gubernamental, precisamente para que el resultado de sus

¹⁹ Delmer D. Dunn, *“Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Representation*, Cambridge University Press, 1999, p298”

resoluciones no afecte o perjudique el interés general o el particular de sus gobernados y representados.

45. Por estas razones las leyes de transparencia y acceso a la información en México, tienen como objetivo primordial el garantizar que los ciudadanos puedan acceder a documentos generados, obtenidos, adquiridos, transformados, administrados o en posesión de las instituciones gubernamentales.

46. Es importante señalar que abona a la transparencia, al principio de máxima publicidad y a la **rendición de cuentas**, toda la información relacionada con las erogaciones para cubrir los servicios personales a través de éstas se reflejan los gastos ejercidos, y sus periodos correspondientes.

47. Por eso se deben reiterar los argumentos de la CIDH, al señalar que *“El actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan **cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas**”* (Énfasis añadido)

48. Asimismo dar a conocer los egresos presupuestados para los ingresos de los servidores públicos permitiría a la ciudadanía *“combatir las prácticas de corrupción con eficacia, eficiencia, energía y decisión en todos los niveles del gobierno y consolidar la Gestión para Resultados, que defina a la administración pública dentro de las mejores prácticas internacionales, para ello la administración pública impulsará reformas administrativas que promuevan la calidad del gasto*

público, la cultura de la evaluación, la mejora continua organizacional y sobre todo la rendición de cuentas con la mayor transparencia”.

49. Por ello todo acto de autoridad deberá recaer en un documento, toda vez que, forma parte de la rendición de cuentas y de un ejercicio correcto de sus atribuciones, información que es de interés público y debe ser proporcionado atendiendo el principio de máxima publicidad.

50. En esta tesitura al ejercer actos de autoridad y recibir recursos públicos se encuentran constreñidos al escrutinio público, por lo que ni su nombre ni sus ingresos deberían ser testados, pues ello conlleva a la Transparencia y a la rendición de cuentas.

F. Sobre los supuestos riesgos y los mandatos legales para clasificar la información

51. Evidentemente que las funciones que realizan los servidores públicos integrantes de las corporaciones o instituciones policiales, puede considerarse como una actividad que por sí misma representa ciertos riesgos. Pero esto no es exclusivo de estos servidores públicos, también comparten esa misma condición la mayor parte de los elementos de la Fiscalía General de Justicia o del propio Poder Judicial. Ciertamente es que todos ellos intervienen en actos que, por sí mismos, representan conflictos entre diversas personas, en los que muchas veces, al amparo de una condición de fuerza moral, social o física, alguien se aparta del marco normativo y genera un efecto en la esfera de los derechos de otra u otras partes. Todos estos servidores públicos tienen que prevenir, responder de inmediato antes estos actos, investigar, determinar presumibles responsabilidades o resolver los conflictos.

52. Sin duda, en la comisión de algunas de estas conductas, existe una presencia evidente de la violencia física, también que quien cometió cualquiera de estas conductas pretende, en ocasiones incluso valiéndose de cualquier medio a su alcance, evitar sus consecuencias jurídicas, o que la o las personas afectadas, ante la condición de afectación en la que se encuentra quisiera responder también de cualquier forma que le sea materialmente posible. Mediar y resolver este tipo de conflictos entraña riesgos y podría tratar de argumentarse que estos riesgos generales e hipotéticos son suficientes para que se evite dar a conocer el sueldo que corresponde a cada servidor público de este grupo de sujetos obligados, con la finalidad de proteger su vida, seguridad e integridad.

53. Frente a esa pretensión, debe considerarse que existen criterios que deben considerarse para atender este tema, me refiero particularmente a los criterios 01/2003 y 02/2003²⁰ emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que señalan:

Criterio 01/2003

INGRESOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CONSTITUYEN INFORMACIÓN PÚBLICA AUN CUANDO SU DIFUSIÓN PUEDE AFECTAR LA VIDA O LA SEGURIDAD DE AQUÉLLOS. *Si bien el artículo 13, fracción IV, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que debe clasificarse como información confidencial la que conste en expedientes administrativos cuya difusión pueda poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, debe reconocerse que aun cuando en ese supuesto podría encuadrar la relativa a las*

²⁰ PRINCIPALES CRITERIOS PRONUNCIADOS POR EL COMITÉ DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Documento consultable en la página electrónica: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_materia/documento/2016-11/Criterios_emitidos_por_el_CAI.pdf.

percepciones ordinarias y extraordinarias de los servidores públicos, ello no obsta para reconocer que el legislador estableció en el artículo 7° de ese mismo ordenamiento que la referida información, como una obligación de transparencia, debe publicarse en medios remotos o locales de comunicación electrónica, lo que se sustenta en el hecho de que el monto de todos los ingresos que recibe un servidor público por desarrollar las labores que les son encomendadas con motivo del desempeño del cargo respectivo, constituyen información pública, en tanto que se trata de erogaciones que realiza un órgano del Estado con base en los recursos que encuentran su origen, en mayor medida, en las contribuciones aportadas por los gobernados. Clasificación de Información 2/2003-A. 24 de septiembre de 2003. Unanimidad de votos.

Criterio 02/2003

INGRESOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SON INFORMACIÓN PÚBLICA AUN CUANDO CONSTITUYEN DATOS PERSONALES QUE SE REFIEREN AL PATRIMONIO DE AQUÉLLOS. *De la interpretación sistemática de lo previsto en los artículos 3°, fracción II; 7°; 9° y 18, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se advierte que no constituye información confidencial la relativa a los ingresos que reciben los servidores públicos, ya que aun cuando se trata de datos personales relativos a su patrimonio, para su difusión no se requiere del consentimiento de aquéllos, lo que deriva del hecho de que en términos de lo previsto en el citado ordenamiento deben ponerse a disposición del público a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica, tanto el directorio de servidores públicos como las remuneraciones mensuales por puesto, incluso el sistema de compensación. Clasificación de Información 2/2003-A. 24 de septiembre de 2003. Unanimidad de votos.*

54. Derivado de lo anterior, si bien es cierto que la información referente al personal operativo de seguridad pública genera incertidumbre respecto a su publicación, por realizar funciones que tienen que ver con el combate a la delincuencia, y que dar a conocer sus nombres, como argumenta la mayoría, podría poner en riesgo su vida o seguridad; también es cierto que al ser servidores públicos que reciben sus remuneraciones mediante la aplicación de recursos públicos, en consecuencia, el régimen de protección de sus datos personales como lo son sus nombres y sus ingresos se encuentran en un umbral de mayor publicidad al de los particulares.

55. Por otra parte y para una mayor claridad respecto a éste punto no está por demás precisar que el artículo 70 de la **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública** dispone que los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y mantener actualizada en los respectivos medios electrónicos la siguiente información:

Artículo 70. En la Ley Federal y de las Entidades Federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan:

II. *Su estructura orgánica completa, en un formato que permita vincular cada parte de la estructura, las atribuciones y responsabilidades que le corresponden a cada servidor público, prestador de servicios profesionales o*

miembro de los sujetos obligados, de conformidad con las disposiciones aplicables;

...

VII. *El directorio de todos los Servidores Públicos, a partir del nivel de jefe de departamento o su equivalente, o de menor nivel, cuando se brinde atención al público; manejen o apliquen recursos públicos; realicen actos de autoridad o presten servicios profesionales bajo el régimen de confianza u honorarios y personal de base. El directorio deberá incluir, al menos el nombre, cargo o nombramiento asignado, nivel del puesto en la estructura orgánica, fecha de alta en el cargo, número telefónico, domicilio para recibir correspondencia y dirección de correo electrónico oficiales;*

...

XI. *Las contrataciones de servicios profesionales por honorarios, señalando los nombres de los prestadores de servicios, los servicios contratados, el monto de los honorarios y el periodo de contratación;*

...

56. Robustece lo anteriormente expuesto el artículo 92 fracciones II y VII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios que establece que dentro de las obligaciones de transparencia comunes se encuentra la de contar con la estructura orgánica completa así como el directorio de todos los servidores públicos que conforman su administración pública y que realicen actos de autoridad mismo que deberá incluir, al menos el nombre, tal como se cita:

Artículo 92. Los sujetos obligados deberán poner a disposición del público de manera permanente y actualizada de forma sencilla, precisa y entendible, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades,

atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan:

(...)

II. Su estructura orgánica completa, en un formato que permita vincular cada parte de la estructura, las atribuciones y responsabilidades que le corresponden a cada servidor público, prestador de servicios profesionales o miembro de los sujetos obligados, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

(...)

VII. El directorio de todos los servidores públicos, a partir del nivel de jefe de departamento o su equivalente o de menor nivel, cuando se brinde atención al público, manejen o apliquen recursos públicos, realicen actos de autoridad o presten servicios profesionales bajo el régimen de confianza u honorarios y personal de base.

*El directorio deberá incluir, **al menos el nombre**, cargo o nombramiento oficial asignado, nivel del puesto en la estructura orgánica, fecha de alta en el cargo, número telefónico, domicilio para recibir correspondencia y dirección de correo electrónico oficiales, datos que deberán señalarse de forma independiente por dependencia y entidad pública de cada sujeto obligado;*

(...)

57. Además los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de Versiones Públicas que señalan lo siguiente:

Quincuagésimo séptimo. Se considera, en principio, como información pública y no podrá omitirse de las versiones públicas la siguiente:

La relativa a las obligaciones de transparencia que contempla el título v de la ley general y las demás disposiciones legales aplicables;

El nombre de los servidores públicos en los documentos, y sus firmas autógrafas, cuando sean utilizados en el ejercicio de las facultades conferidas para el desempeño del servicio público, y

la información que documente decisiones y los actos de autoridad concluidos de los sujetos obligados, así como el ejercicio de las facultades o actividades de los servidores públicos, de manera que se pueda valorar el desempeño de los mismos.

Lo anterior, siempre y cuando no se acredite alguna causal de clasificación, prevista en las leyes o en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

58. Bajo ese contexto, no está por demás referir que la información a la que se pretende acceder, como lo son los documentos de nómina en donde se puede advertir la información correspondiente a los nombres de los elementos de seguridad pública con funciones operativas, constituyen una obligación de transparencia que el **SUJETO OBLIGADO** se encuentra constreñido a dar publicidad, la cual corresponde en todo caso a las remuneraciones.

59. Por lo tanto los nombres de los servidores públicos independientemente de su empleo, cargo o comisión, en el ejercicio de las facultades conferidas para el desempeño del servicio público, así como los nombres de los prestadores de servicios son información a la que le reviste el carácter de pública y la misma no actualiza los supuestos establecidos en los artículos 140 de la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y**

Municipios y 113 de la Ley General para ser clasificada como información reservada.

60. También es necesario considerar que, a pesar de que el legislador ha recurrido a ciertas fórmulas generales, al momento de emitir la legislación que regula la materia de seguridad pública, con las que pretende impedir de manera general el acceso a la información que se relaciona con esta materia y que podría abarcar tanto a la relacionada con los servidores públicos, las instituciones, procedimientos, equipo, entre otros aspectos, esta autoridad debe ajustar sus decisiones a los criterios jurisprudenciales que han emitido las más altas autoridades jurisdiccionales de nuestro país.

61. Particularmente, sobre este tema, es necesario considerar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en **Acción de inconstitucionalidad 73/2017**²¹ señaló que la información en materia de seguridad pública no tiene por esa sola característica la categoría de reservada, pues en sesión del Tribunal del 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

²¹ 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 II P.O.”

clasificada de esa forma. Asimismo en dicha resolución se pronunció que 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.

62. Como se desprende del criterio antes antes referido, 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 normatividad 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 acredita 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. Más allá de los efectos particulares de esta decisión, es necesario que este órgano considere la *ratio decidendi* y procuré que nuestras decisiones sean compatibles con los razonamientos que condujeron a los Ministros a tomar esta decisión.

63. No satisfecho con lo anterior, es necesario señalar que en materia del derecho de acceso a la información pública, tiene una justificación clara y precisa que se deriva de un aspecto de singular importancia, ya que lo que tratamos y pretendemos resolver consiste en el ejercicio de un derecho humano

constitucional y convencionalmente reconocido. Por tanto, al tratar directamente con un derecho humano, todas las autoridades nos vemos impuestas del supremo mandato constitucional consistente en la promoción, respeto, protección y **garantía de los derechos humanos**, de tal forma que cualquier esfuerzo que se haga en el sentido de cumplir con dicho mandato no resulta ocioso ni sobra sino demuestra el grado de compromiso de la autoridad con este aspecto total de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011.

64. En este sentido el Dr. Miguel Carbonell ha señalado: “Queda claro, en consecuencia, que las obligaciones de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos corren a cargo de todos los poderes, incluso **considerando que algún nivel de gobierno tenga obligaciones reforzadas hacia ciertos derechos**. A partir de tales deberes generales, podemos afirmar que las autoridades de todos los niveles de gobierno también tienen la obligación positiva de **tomar todas las medidas que sean pertinentes para tutelar y hacer eficaz un derecho**”.²²

65. Atendiendo estas consideraciones es que debemos precisar que los ingresos de los servidores públicos, incluso de las instituciones policiales, deben ser públicos aún cuando eso pueda significar cierta presunción de riesgo, ya que prevalece el interés general de la sociedad por conocer quiénes son servidores públicos, qué ingresos perciben, si estos se corresponden con el tipo de funciones y responsabilidades que tienen asignadas, entre otros aspectos.

²² CARBONELL, MIGUEL. “Las obligaciones del Estado en el artículo 1º. de la Constitución mexicana” en CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, coords. La reforma constitucional de derechos humanos. 2ª. Edición, México. Coed. Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2012. Pág. 68.

66. De igual forma y no por ser servidores públicos con funciones de seguridad pública debe prevalecer de oficio, de manera genérica y como una regularidad, la protección de la información de sus ingresos, ya que el criterio jurisprudencial es claro, las condiciones de reserva, aún cuando se determinen en la ley, deben considerarse a la luz de las condiciones específicas del tipo de información requerida.

G. El interés público porque se conozca la información relacionada con la seguridad pública

67. Es de suma importancia destacar que nuestro país lleva más de veinte años en los que la seguridad pública se ha mantenido como tema central de la agenda nacional. Desde los albores del nuevo milenio, el gobierno federal ha buscado enfrentar esta situación con estrategias y planes diversos e inversiones multimillonarias. Los resultados han sido poco satisfactorios. En 2017 se registró el mayor número de homicidios dolosos de los últimos veinte años y para el 74% de la población la inseguridad constituye el principal problema de la agenda nacional, de acuerdo a expertos integrantes de asociaciones civiles *“en nuestro país por un lado, se diseñaban políticas de seguridad pública bajo premisas de control político, lo que era posible cuando un solo partido controlaba la vida política del país. Por otro, la ausencia de transparencia y rendición de cuentas que prevalecían hacía del diseño e implementación de esta y otras políticas públicas un tema discrecional. No había información para evaluar las políticas, para denunciar los errores y para corregir el rumbo de la nación”*²³.

²³ Una estrategia de Seguridad Pública para proteger a la ciudadanía, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), página 11, consultable en la página electrónica <http://www.consejomexicano.org/multimedia/1525283658-211.pdf>.

68. Ahora bien, la materia de seguridad pública es estratégica, y trascendente por ello merece que su diseño cuente con más y mejores elementos, pues de conformidad con especialistas en materia de seguridad *“La crisis de inseguridad en México probablemente continuará en el presente año y por ello se necesita una definición clara ante la delincuencia organizada y una estrategia en la seguridad que entre otras cosas fortalezca a las policías locales, depure el sistema de justicia y retome el control de las cárceles”* pues de acuerdo a Pablo Cabada *“México cerró el 2019 con casi 40, 000 asesinatos, la cifra más alta de la que se tiene registro hasta ahora. Es cierto que la tasa de crecimiento de violencia se ha desacelerado, pero no ha disminuido su nivel y los datos no apuntan a que vaya a disminuir en el 2020”²⁴*, por ello entre otros retos y desafíos se encuentra el aumento presupuestal a elementos presupuestales ¿Y cómo puede saber la ciudadanía que se están cumpliendo éstos retos y que efectivamente los elementos de seguridad estén recibiendo mayores ingresos si no se permite conocer ésta información?

69. A contrario sensu de lo anterior me pregunto ¿la información, disponible para las personas, en esta materia, afectará las políticas públicas que, hasta ahora, han resultado insuficientes? ¿la falta de información ayudará a revertir la inseguridad en nuestro país? Al no dar a conocer los nombres de los elementos policiales y sus ingresos, ¿se contribuirá a la disminución de delitos?

70. Yo soy de la idea de que esto no es así. Las graves condiciones de seguridad que enfrentamos requieren de acciones de Estado, no de gobierno, y

²⁴ *El blog de Causa en Común*, en Animal Político, publicado el 8 de enero de 2020, en la página electrónica <https://www.animalpolitico.com/el-blog-de-causa-en-comun/seguridad-publica-retos-para-el-2020/>.

para ello resulta esencial y básico que la población y las personas interesadas en participar en la deliberación que nos permita mejorar estrategias y acciones, tenga acceso a la mayor cantidad de información disponible. En esa tesitura considero que es mayor el interés del pueblo mexicano conocer cuánto perciben los elementos policiales, quiénes están recibiendo recursos del erario público, los perfiles de los elementos que ingresan al servicio público y finalmente cómo responderían a incentivos o a un aumento de ingresos -en caso de que los hubiera.

71. Entonces en mi particular punto de vista la incidencia delictiva ya existe y los riesgos que enfrentan los servidores públicos que participan en las tareas de seguridad pública no son consecuencia de que las personas accedan a información como sus nombres o sus ingresos, pues éstos son de carácter público como antes se expuso. Antes, al contrario, el que la población conozca que los primeros respondientes en la escena criminal no cuentan con un respaldo económico suficiente y digno, puede generar una presión social sobre quienes toman las decisiones pública es para revertir esta condición que, en realidad, es la que los pone en riesgo.

H. Conclusión.

72. Por lo tanto la mayoría del Pleno se equivoca en esta ocasión toda vez que convierten una excepción, en una regla de aplicación general, al determinar que en todos los casos, debe protegerse el ingreso de cada uno de los servidores públicos con funciones de seguridad pública. También se equivoca al ordenar una versión pública que protege información por razones de confidencialidad y de

reserva con la justificación sólo de la primera causa y aplicando un procedimiento de protección de datos confidenciales, a información que, según su argumentación, debe reservarse. En mi opinión, no es procedente la disociación del nombre y los ingresos que corresponde a cada servidor público y esta información debe proporcionarse de manera clara y sin ningún tratamiento.

JOSÉ GUADALUPE LUNA HERNÁNDEZ

COMISIONADO

(Rúbrica)

Esta hoja corresponde al voto particular emitido en el recurso de revisión 09788/INFOEM/IP/RR/2019 y acumulados.

VOTO PARTICULAR