

Voto Particular

Recurso de Revisión: 03738/INFOEM/IP/RR/2020

Sujeto Obligado: Ayuntamiento de Toluca

Comisionada Ponente: José Guadalupe Luna Hernández

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL COMISIONADO LUIS GUSTAVO PARRA NORIEGA, A LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN 03738/INFOEM/IP/RR/2020, PROMOVIDO EN CONTRA DEL AYUNTAMIENTO DE TOLUCA.

En términos de lo dispuesto por el artículo 189, párrafo primero, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios; 14, fracción XI, del Reglamento Interior del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios; 45, 48, fracción I, de los Lineamientos para el funcionamiento del Pleno y las Comisiones del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, emito el presente **Voto Particular** por no compartir en su totalidad las consideraciones que sustentan la Resolución del Recurso de Revisión **03738/INFOEM/IP/RR/2020**.

Como se desprende de la Resolución que nos ocupa, el Solicitante requirió, diversa información sobre los denominados Cadetes que prestan sus servicios en el Ayuntamiento de Toluca, entre ella, la nómina correspondiente al pago de sus percepciones y la información relacionada con la adquisición de uniformes y patrullas, así como las facturas, seguros y servicios correspondientes; por su parte, el sujeto Obligado dio respuesta a través de la entrega de las ligas del Ipomex; sin embargo, el Particular se inconformó bajo el argumento de que la información entregada, se encontraba incompleta; en consecuencia la Ponencia determinó procedente ordenar la entrega de la información faltante, entre ella, la nómina general de manera disociada, por lo que hace al personal operativo del área de seguridad pública, con el objetivo de no hacer identificables a los servidores públicos

Voto Particular

Recurso de Revisión: 03738/INFOEM/IP/RR/2020

Sujeto Obligado: Ayuntamiento de Toluca

Comisionada Ponente: José Guadalupe Luna Hernández

realicen funciones operativas y policías; asimismo omitió el análisis de las facturas, servicios y seguros relacionados con la adquisición de uniformes y patrullas.

Ello, en virtud de que los nombres y remuneraciones de los servidores públicos, son de naturaleza pública, por tal motivo es procedente ordenar la entrega de los recibos de pago en la que se elimine la información confidencial por tratarse de datos personales, de conformidad con lo establecido en el artículo 143, fracción I, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

Sin embargo, la información referente a los elementos que realizan funciones operativas en las áreas de seguridad pública merece una mención especial, toda vez que dentro de la Resolución se tomó el criterio mayoritario de ordenar la entrega de información disociada, situación que desde mi punto de vista no es correcto, pues se vulneran los artículos 4º, 8º, 9º, fracción I, 12, 14, 18 y 20 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, toda vez que la única forma de restringir el derecho humano de acceso a la información pública, cuando la información existe en los archivos del Sujeto Obligado y, además corresponde a las obligaciones de transparencia, es mediante la clasificación de información debidamente fundada, motivada y aprobada por el Comité de Transparencia, de acuerdo con los artículos 49, fracciones II y VII, 132 y 168 de la Ley en cita.

De tal suerte que, al no existir justificación para entregar la información de elementos operativos, de manera disociada, se contraviene lo dispuesto en el artículo 92, fracción VII y VIII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, el cual dispone que toda la información sobre el directorio y remuneraciones

Voto Particular

Recurso de Revisión: 03738/INFOEM/IP/RR/2020

Sujeto Obligado: Ayuntamiento de Toluca

Comisionada Ponente: José Guadalupe Luna Hernández

de todos los servidores públicos corresponde a información de las obligaciones de transparencia y debe estar disponible de manera permanente y actualizada.

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

En principio, es necesario traer a colación el Instructivo de llenado del Formato “Personal de Seguridad Pública”, del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que establece que las instituciones de seguridad pública, que incluye las municipales, cuentan con puestos **operativos, que corresponden únicamente al personal que desempeña funciones de campo, tales como, policiacas o especializadas, tales como la policía ministerial, judicial o municipal, grupos antisequestro, terrorismo, inteligencia, grupos de reacción o equivalentes que no desempeñen funciones de mando.**

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

Voto Particular

Recurso de Revisión: 03738/INFOEM/IP/RR/2020

Sujeto Obligado: Ayuntamiento de Toluca

Comisionada Ponente: José Guadalupe Luna Hernández

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

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

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

...

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

...”

Además, el Vigésimo tercero de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de Versiones Públicas, establece que, para actualizar la causal de reserva aludida, se deberá **acreditar el vínculo,**

entre la persona física y la información que pueda poner en riesgo su vida, seguridad o salud.

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

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

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

...

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

Voto Particular

Recurso de Revisión: 03738/INFOEM/IP/RR/2020

Sujeto Obligado: Ayuntamiento de Toluca

Comisionada Ponente: José Guadalupe Luna Hernández

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

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

En efecto, con base en lo expuesto por el ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, desde el dos mil nueve, se había precisado que la manera de evitar que se hagan identificables a los policías, quienes al

Voto Particular

Recurso de Revisión: 03738/INFOEM/IP/RR/2020

Sujeto Obligado: Ayuntamiento de Toluca

Comisionada Ponente: José Guadalupe Luna Hernández

realizar funciones operativas, en el contexto nacional en donde la violencia se ha recrudecido y el Estado Mexicano ha redoblado esfuerzos para garantizar la seguridad pública, es eliminando el nombre de estos elementos en aquellos documentos que se entreguen en atención a solicitudes de acceso a la información pública. Situación que se replica en el escenario local, pues dentro del Estado del Estado de México.

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

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

Voto Particular

Recurso de Revisión: 03738/INFOEM/IP/RR/2020

Sujeto Obligado: Ayuntamiento de Toluca

Comisionada Ponente: José Guadalupe Luna Hernández

interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados.”

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

Voto Particular

Recurso de Revisión: 03738/INFOEM/IP/RR/2020

Sujeto Obligado: Ayuntamiento de Toluca

Comisionada Ponente: José Guadalupe Luna Hernández

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

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

Aunado a lo anterior se advierte que la Ponencia Resolutora durante el desarrollo de la resolución omitió ordenar en el Resolutivos la entrega de las facturas, seguros y servicios, que también fue solicitado por el Particular, cabe mencionar que todo Órgano Garante, debe emitir resoluciones que resulten congruentes y exhaustivas al respecto, resulta necesario traer por analogía, el Criterio 2/17, emitido por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, señala lo siguiente:

Congruencia y exhaustividad. Sus alcances para garantizar el derecho de acceso a la información. De conformidad con el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento

Voto Particular

Recurso de Revisión: 03738/INFOEM/IP/RR/2020

Sujeto Obligado: Ayuntamiento de Toluca

Comisionada Ponente: José Guadalupe Luna Hernández

*Administrativo, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en términos de su artículo 7; todo acto administrativo debe cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad. Para el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, la congruencia implica que exista concordancia entre el requerimiento formulado por el particular y la respuesta proporcionada por el sujeto obligado; mientras que **la exhaustividad significa que dicha respuesta se refiera expresamente a cada uno de los puntos solicitados**. Por lo anterior, los sujetos obligados cumplirán con los principios de congruencia y exhaustividad, cuando las respuestas que emitan guarden una relación lógica con lo solicitado y **atiendan de manera puntual y expresa, cada uno de los contenidos de información**.*

(Énfasis añadido)

Del citado criterio, se desprende que todo acto administrativo debe apearse al **principio de exhaustividad**, entendiendo por éste que se pronuncie expresamente sobre cada uno de los puntos requeridos, lo cual en materia de transparencia y acceso a la información pública se traduce en que, las resoluciones de los Órganos de Transparencia Estatales, deben guardar una relación lógica con lo solicitado, analizar y decidir –de marea íntegra- sobre todos los puntos requeridos, a fin de satisfacer la solicitud correspondiente; por consiguiente la Ponencia debió analizar la procedencia y en su caso, ordenar las facturas, seguros y servicios relacionados con la adquisición de uniformes y patrullas.

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

(Rúbrica)

Luis Gustavo Parra Noriega

Comisionado