

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA COMISIONADA PRESIDENTA ZULEMA MARTÍNEZ SÁNCHEZ, EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL PLENO DEL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, EN LA DÉCIMA CUARTA SESIÓN ORDINARIA DEL DIECINUEVE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTE, EN EL RECURSO DE REVISIÓN 00973/INFOEM/IP/RR/2020.**

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 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, la Comisionada Presidenta Zulema Martínez Sánchez emite **VOTO PARTICULAR** respecto a la resolución dictada en los recursos de revisión **00973/INFOEM/IP/RR/2020**, pronunciada por el Pleno de este Instituto ante el proyecto presentado por el Comisionado José Guadalupe Luna Hernández, que es del tenor siguiente:

En primer término debemos referir que se comparte el sentido en general de la resolución presentada por el Comisionado Ponente, no obstante se disiente respecto de uno de los documentos solicitados, en específico a los certificados de antecedentes no penales de los servidores públicos adscritos a los cargos de Secretario, Tesorero, Director de Obras Públicas, Director de Desarrollo Económico, Coordinador General Municipal de Mejora Regulatoria, Ecología, Desarrollo Urbano, o equivalentes, titulares de las unidades administrativas, protección Civil, y de los organismos auxiliares del Sujeto Obligado, por las siguientes precisiones:

En el caso concreto, es pertinente conocer cómo se integran los expedientes de ingreso de los servidores públicos para conocer cuáles son los documentos que los conforman, y si entre ellos el certificado de antecedentes no penales es considerado un requisito que debe presentarse para que de este modo se encuentre bajo resguardo de una autoridad.

En este sentido, el Manual de Normas y Procedimientos de Desarrollo y Administración de Personal en el Procedimiento 021 "ALTA DE SERVIDORES PÚBLICOS GENERALES Y DE CONFIANZA" establece en las normas 20301/021-01 y 20301/021-11, lo siguiente:

*"20301/021-01 Es política del Gobierno del Estado de México no hacer discriminación alguna para el ingreso de servidores públicos, por motivo de sexo, credo religioso, edad, raza o filiación política..."*

*"20301/021-11 Las coordinaciones administrativas o equivalentes, para dar de alta a un candidato en el sector central del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México, deberán solicitarle que presente el Informe de No Antecedentes Penales (Informe para solicitud como trámite laboral) emitido por la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, por conducto del Instituto de Servicios Periciales, así como copia del comprobante en línea. El Informe de No Antecedentes Penales, no exime al candidato a ocupar algún puesto, de la obtención del Certificado de No Antecedentes Penales, el cual deberá presentar ante la coordinación administrativa o equivalente una vez que lo obtenga (solicitud como certificado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o para ingreso o permanencia en Instituciones de Seguridad Pública)..."*

De los preceptos legales en comentario, se colige que para ingresar al servicio público en el Estado de México, entre otros documentos, se requiere la presentación del Certificado de No Antecedentes Penales.

Ahora bien, para la obtención del citado documento el interesado deberá seguir el procedimiento establecido en el ACUERDO NUMERO 14/2011, DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MÉXICO, POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS SUPUESTOS Y LINEAMIENTOS PARA LA EXPEDICIÓN DE INFORMES Y CERTIFICADOS DE NO ANTECEDENTES PENALES, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, el día treinta de noviembre de dos mil once, que señala:

*“CUARTO. Para efectos de este Acuerdo, son antecedentes penales aquellos registros de, identificación personal sobre sujetos que hubieren sido condenados por autoridad judicial competente a una pena o medida de seguridad, mediante resolución que haya causado ejecutoria, en los términos a que hace referencia el Libro Primero. Título Tercero del Código Penal del Estado de México.”*

*“SÉPTIMO. Para la expedición del Certificado de No Antecedentes Penales, el Instituto de Servicios Periciales deberá recabar constancia del pago de derechos respectivo, copia de identificación oficial, fotografías y huellas dactilares del interesado, conforme a la normatividad aplicable. Para el trámite respectivo, el interesado deberá:*

*Realizar el pago de derechos por la expedición del Certificado de No Antecedentes Penales de la forma que a continuación se indica:*

- a. Ingresar a la página electrónica [www.edomex.gob.mx](http://www.edomex.gob.mx): Hacer “click en el botón “Portal de Servicios al Contribuyente, Pagos Electrónicos”;*
- b. Hacer “click” en el botón “Derechos” y a continuación en “No Antecedentes Penales”; Llenar el “Formulario de Pago Estatal Procuraduría”, e. imprimir el formulario y acudir a realizar el pago en cualquiera de las instituciones bancarias señaladas en el mismo.*
- c. Hecho el pago de derechos, ingresar a la página [www.eciornex.dob.mx/pgiern](http://www.eciornex.dob.mx/pgiern) y proceder como sigue: Hacer “click” en el botón “Expedición de Certificado de No Antecedentes Penales” y llenar el Formato correspondiente; dar “click” en el botón “Siguiete” y aparecerá un comprobante de registro en línea, generando una clave del trámite un número de folio, el cual deberá imprimirse., el interesado se podrá presentar en las oficinas del Instituto de Servicios Periciales de su elección, en días hábiles, en un horario de 09:00 a 18:00 horas, exhibiendo el comprobante de registro en línea. “*

*“OCTAVO. El Instituto de Servicios Periciales expedirá un Informe, a través de medios electrónicos, cuyo trámite será gratuito. Para tal efecto, el interesado deberá ingresar a la página electrónica [www.edomex.gob.mx/pcliem](http://www.edomex.gob.mx/pcliem) y realizar lo siguiente:*

1. *Llenar el Formato con los siguientes datos:*
  - a. *Nombre;*
  - b. *Apellido Paterno;*
  - c. *Apellido Materno;*
  - d. *Fecha de Nacimiento (dd/mm/aaaa);*
  - e. *Registro Federal de Contribuyentes (RFC);*
  - f. *Clave Única de Registro de Población (CURP);*
  - g. *Número de folio de la identificación;*
  - h. *Teléfono fijo y móvil;*
  - i. *Correo Electrónico,*
  - j. *Domicilio, que contendrá: Calle, número exterior, número interior, Colonia, Código Postal y Municipio dentro del Estado de México.*
  - k. *Adjuntar archivo que contenga la imagen de alguno de los documentos de identificación solicitados por el Sistema, y que serán: Credencial de elector expedida por el Instituto Federal Electoral, Licencia de conducir, Cartilla del Servicio Militar y Pasaporte expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores de la Federación.*
2. *Dar “click” en el rubro “enviar”. El Sistema generará un folio y número de trámite, el cual podrá ser consultado en la página de Internet de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México por el plazo de treinta días naturales, a partir de la generación de la respuesta.”*

*NOVENO. El Informe será emitido únicamente en relación con los datos proporcionados por el interesado en el Formato a que se refiere la fracción I del artículo anterior, y su utilización será estricta responsabilidad del usuario. El Informe se limitará a señalar que, conforme a los datos proporcionados, la persona de que se trate, no cuenta con antecedentes penales, sin hacer mayor precisión sobre los expedientes o registros correspondientes, o bien, que podrá presentarse en las oficinas del Instituto de Servicios Periciales para realizar las aclaraciones respectivas y en su caso, solicitar las rectificaciones y cancelaciones a que haya lugar, en términos de las disposiciones legales aplicables.”(Sic)*

De lo anterior se desprende que para expedir el certificado de antecedentes no penales o el informe respectivo, el Instituto de Servicios Periciales recabará los datos personales del interesado, de lo que resulta evidente que el certificado multirreferido

contiene datos que resultan de carácter confidencial, como lo es la fotografía de un servidor público lo que constituye un dato personal confidencial en términos de lo dispuesto en el criterio 5/09<sup>1</sup>, del entonces IFAI ahora INAI, en el artículo 143, fracción I de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, así como en el artículo 4, fracciones VII y VIII de la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de México.

Luego entonces se puede argumentar que, si bien el certificado de antecedentes penales es un documento público al ser emitido por un servidor público dotado de atribuciones para tal efecto, no se debe perder de vista que de conformidad con lo establecido en la obra propuesta por el Doctor José Ramón Cossío Díaz, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intitulada “La Transparencia y el Acceso a la Información en los Expedientes Judiciales”, cuyo principal objetivo consiste en unificar y complementar los criterios emitidos por el Alto Tribunal y el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, organismo autónomo, en materia de transparencia, bajo la incertidumbre para proporcionar la información contenida en los expedientes judiciales ante la solicitud de los particulares, es decir, es una herramienta práctica que coadyuva en la tarea de atender el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos, en la referida obra concretamente en el tema identificado con el numeral 138, “Constancia de antecedentes penales”, página 107, la cual establece que:

---

<sup>1</sup> **Fotografía de servidores públicos es un dato personal confidencial.** En términos de lo dispuesto en el artículo 18, fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se considera información confidencial los datos personales que requieren el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización. Por su parte, según dispone el artículo 3, fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dato personal es toda aquella información concerniente a una persona física identificada o identificable. En este sentido, las fotografías constituyen la reproducción fiel de las características físicas de una persona en un momento determinado, por lo que representan un instrumento de identificación, proyección exterior y factor imprescindible para su propio reconocimiento como sujeto individual. En consecuencia, las fotografías constituyen datos personales y, como tales, susceptibles de clasificarse con el carácter de confidenciales. En esa tesitura, las fotografías de servidores públicos deben clasificarse con el carácter de confidenciales, considerando que no se advierte la existencia de algún elemento -reflejo del desempeño, idoneidad para ocupar un cargo, entre otros- que justifique su publicidad. Lo anterior es así, salvo en aquellos casos en los que se detecten circunstancias particulares que ameriten un tratamiento singular del caso en cuestión

*“... la constancia de antecedentes penales es el documento expedido por la autoridad competente para acreditar la existencia o inexistencia de delitos cometidos por los individuos y la condena correspondiente, en su caso. La certificación corresponde a la policía y tiene importancia para determinar la reincidencia (artículo 20 del Código Penal Federal), la habitualidad (artículo 21 del Código Penal Federal) y la posibilidad de caución (artículo 402 del Código Federal de Procedimientos Penales), al respecto se precisa que materia de transparencia y acceso a la información, este acto jurídico contiene información confidencial pues se refiere a datos personales de particulares.”*

De lo expuesto, se concluye que un Certificado de No Antecedentes Penales constituye un documento que de ser entregado aún en versión pública, el contenido estaría testado en su mayoría, dejándose observar únicamente lo correspondiente al formato principal o básico del documento, lo cual aludiría a un formato cuya información resulta irrelevante, esto en razón de que los datos que fuesen testados constituyen información referente a la esfera privada de su titular, ya que se trata de características físicas que permiten la identificación de un individuo, así como lo referente a su conducta delictiva, que en caso de ser revelada podría otorgar acceso a terceros y posteriormente se podría derivar un mal uso de información, aunado a que de ella no se desprende el ejercicio de las atribuciones que en todo caso desempeñe el titular como servidor público o bien, la aplicación de recursos públicos. Situación por lo que no es dable la entrega de dicho documento.

Aunado a lo antes expuesto, debemos precisar que, si bien, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México dispone en su numeral 32 los requisitos para ocupar diversos cargos municipales, entre ellos “No haber sido condenado en proceso penal,

por delito intencional que amerite pena privativa de libertad” para el caso de los Titulares de las Unidades Administrativas, este requisito fue derogado de la Ley del Trabajo del Estado y Municipios, el 03 de agosto de 2016, correspondiente a la fracción V del artículo 47, con la finalidad de que con dicho requisito, no se distinga negativamente a las persona que deseen ingresar a laborar al servicio público, ya que quienes hayan compurgado una pena, son aptos de reinserción social y deben contar con una oportunidad de contar con un trabajo que les permita ejercer una forma digna de vida sin ningún tipo de distinción o discriminación, y con ello garantizar el pleno respeto a sus derechos de igualdad y trabajo.

Por lo anterior es que considero que, al entregar dicha información se evidenciaría la esfera privada de su titular, ya que se trata de características físicas que permiten la identificación de un individuo, así como lo referente a su conducta delictiva, que en caso de ser revelada podría otorgar acceso a terceros y posteriormente se podría derivar un mal uso de información, y por ende vulnerable a ser discriminado, aunado a que de ella no se desprende el ejercicio de las atribuciones que en todo caso desempeñe el titular como servidor público.

Por lo que, atendiendo a que el Sujeto Obligado, genere administre o posea la documentación correspondiente al certificado de antecedentes no penales de los servidores públicos adscritos a los cargos de Secretario, Tesorero, Director de Obras Públicas, Director de Desarrollo Económico, Coordinador General Municipal de Mejora Regulatoria, Ecología, Desarrollo Urbano, o equivalentes, titulares de las unidades administrativas, protección Civil, y de los organismos auxiliares del Sujeto Obligado, se debió ordenar el acuerdo que la clasifique como confidencial,

debidamente fundado y motivado en términos de lo establecido en los artículos 3, fracciones IX, XX y XXI; 49 fracción VIII; 91, 143 y 149 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, de los cuales se desprende que el derecho de acceso a la información pública tiene como limitante el respeto a la intimidad y a la vida privada de las personas.

**Zulema Martínez Sánchez**  
**Comisionada Presidenta**  
**(Rúbrica)**

Esta hoja corresponde al voto particular emitido en la resolución del recurso de revisión 00973/INFOEM/IP/RR/2020 de fecha diecinueve de agosto de dos mil veinte.  
OSAM/EJDG