

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL COMISIONADO JAVIER MARTÍNEZ CRUZ, EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL PLENO DEL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, EN LA DÉCIMA SEXTA SESIÓN ORDINARIA DEL DOCE DE MAYO DE DOS MIL VEINTIUNO, EN EL RECURSO DE REVISIÓN 0883/INFOEM/IP/RR/2021.

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, el Comisionado Javier Martínez Cruz, emite **VOTO PARTICULAR** respecto a la resolución dictada en el recurso de revisión número 0883/INFOEM/IP/RR/2021, pronunciada por el Pleno de este Instituto ante el proyecto presentado por el Comisionado José Guadalupe Luna Hernández.

En términos generales comparto el sentido de la resolución pero considero necesario realizar algunas precisiones, en ese sentido vale la pena recordar en términos concretos, para el voto que nos ocupa, que el particular solicitó del Ayuntamiento de Chiconcuac, en lo sucesivo el Sujeto Obligado, la información, siguiente:

*“Solicitamos nos informe con copia de nóminas de todos los empleados que paga el ayuntamiento incluidos los de lista de raya o cualquier pago o emolumento con toda la*

*información de sueldo base, gratificaciones, compensaciones, aguinaldo . Así como todas las dietas pagadas a presidenta municipal, tesorera, síndico, regidores. y todos los servidores públicos municipales Toda esta información se requiere desde enero 2019 a enero 2021” (Sic)*

Mediante la respuesta el Suevo Obligado indicó medularmente que la información era demasiada pesada para ser posible la entrega mediante el SAIMEX, por lo cual requirió un cambio en la modalidad de entrega.

En el estudio del fondo del asunto, se realizó un análisis a efecto de determinar la entrega de la información por la vía requerida, por lo que determinó que el Sujeto Obligado debía contra con la información relativa a la nómina general, ya que dentro de sus obligaciones se encuentra informar al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México sobre los registros contables, presupuestales y financieros de conformidad con el arábigo 350 del Código Financiero del Estado de México y Municipios:

***“Artículo 350.- Mensualmente dentro de los primeros veinte días hábiles, la Secretaría y las Tesorerías, enviarán para su análisis y evaluación al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, la siguiente información:***

- I. Información patrimonial.*
- II. Información presupuestal.*
- III. Información de la obra pública.*
- IV. Información de nómina.”***

Cabe mencionar que para la entrega del informe en donde obre esta información, deberán observarse los Lineamientos para la Elaboración y Presentación del

Informe Mensual emitidos por el OSFEM en cada ejercicio fiscal, para el caso concreto, lo solicitado se encuentra en el Disco 4 por contener la información referente a la nómina.

Con los argumentos expuestos anteriormente se determina que el Sujeto Obligado se encuentra constreñido a generar, administrar y poseer la información requerida por el solicitante en virtud de considerarse obligaciones fiscales, consecuentemente se ordenó la entrega de los soportes documentales en donde consten los recibos de pago por concepto de nómina durante la temporalidad requerida por el particular.

En esta tesitura, el contenido del voto particular emitido por el suscrito radica en la interpretación que la Ponencia encargada del análisis y resolución del presente asunto otorga al término “disociación de datos personales”, toda vez que en su estudio se contempla como una mera separación de datos personales, lo anterior se ejemplifica con la siguiente cita del apartado de la resolución dictada:

Por otro lado, derivado de la información que se ordena entregar pudiera existir información de la Dirección de Seguridad Pública del Ayuntamiento o su equivalente, la cual ponga en riesgo los integrantes de las corporaciones policíacas, esto es así derivado de las funciones encomendadas en términos del artículo 21 párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de las cuales comprende la prevención de los delitos, investigación y persecución para hacerla efectiva, también lo es, que la Ley permite la entrega de la información de forma disociada, es decir, los datos personales de los policías no pueden asociarse a sus titulares, ni permitir por su estructura, contenido o grado de desagregación, la identificación individual de los mismos, tal y como lo establece el artículo 4 fracción VII de la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de México, que refiere:

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

...  
**XII. Disociación:** Procedimiento mediante el cual los datos personales no pueden asociarse al titular, ni permitir por su estructura, contenido o grado de desagregación, la identificación individual del mismo;...”

Es así que, dicha información debe entregarse mediante el procedimiento de disociación de la información, a efecto no de permitir la vinculación de la identificación individual de los servidores públicos, respecto de la estructura de la Dependencia.

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

No se puede perder de vista que estamos en una materia de contenido técnico, por lo tanto, debe atenderse a la definición del término “disociación”, establecida por la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados:

**XIII. Disociación:** El procedimiento mediante el cual los datos personales no pueden asociarse al titular ni permitir, por su estructura, contenido o grado de desagregación, la identificación del mismo.

Para la Agencia Española de Protección de Datos Personales, se consideran datos identificativos directos o indirectos no necesarios, los siguientes:

*nombres, fecha de nacimiento, teléfono, DNI, email, dirección postal, número de cuentas bancarias, matrículas de vehículos, identificador dispositivo móvil, número de serie, dirección IP, identificadores biométricos, fotografía o imagen, etc.*

La Ley Protección de Datos Personales vigente en la Entidad, la cual fue publicada en el periódico oficial “Gaceta de Gobierno” el treinta de mayo de dos mil diecisiete,

surtiendo efectos al día siguiente, incluye los términos **disociación, anonimización, seudonimización y cifrado de datos personales**, que no son otra cosa que medidas técnicas y administrativas que evitan la asociación del titular de los datos personales con éstos, según se lee enseguida:

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

(...)

*II. Anonimización: al tratamiento que permite evitar la identificación de la o el titular a través de sus datos personales.*

(...)

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

*XLII. Seudonimización: al tratamiento de datos personales que no puedan atribuirse a un titular sin utilizar información adicional, cuando la información adicional figure por separado sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyan a una persona física identificada o identificable.*

(...)

*L. Tratamiento: a las operaciones efectuadas por los procedimientos manuales o automatizados aplicados a los datos personales, relacionadas con la obtención, uso, registro, organización, conservación, elaboración, utilización, comunicación, difusión, almacenamiento, posesión, acceso, manejo, aprovechamiento, divulgación, transferencia o disposición de datos personales...*

*Artículo 44. El responsable adoptará las medidas de seguridad, conforme a lo siguiente:*

(...)

*IV. De cifrado: a la implementación de algoritmos, claves, contraseñas, así como dispositivos concretos de protección que garanticen la seguridad de la información...*

*Artículo 21. El responsable no estará obligado a recabar el consentimiento de la o el titular para el tratamiento de sus datos personales en los casos siguientes:*

(...)

IX. Los datos personales se sometan de manera previa a procedimientos de anonimización, disociación o seudonimización, tendientes a evitar la asociación de los datos personales con su titular....

**Artículo 39. En el tratamiento aplicarán medidas técnicas y administrativas apropiadas, así como observar deberes para garantizar un nivel de seguridad adecuado al riesgo, tales como:**

(...)

**II. La disociación, anonimización y el cifrado de datos personales..."**

De lo citado con antelación se deduce que una disociación responde a un tratamiento de datos personales efectuado mediante procedimientos manuales o automatizados que buscan la separación de la información pero aún es posible una inferencia, ahora bien, en el caso concreto, lo que pretendieron proteger por medio de este proceso, son los nombres o la identificación de los policías.

Sin embargo, a consideración del suscrito, los nombres de los servidores públicos son de carácter público por regla general, así lo sustenta el artículo 92, fracciones II, VII y VIII de la legislación aplicable a la materia, mismo que se cita a continuación:

**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;**

LFZFta9rPZKRRnCZNFVjbm0Hx

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;*

VIII. La remuneración bruta y neta de todos los servidores públicos de base o de confianza, de todas las percepciones, incluyendo sueldos, prestaciones, gratificaciones, primas, comisiones, dietas, bonos, estímulos, ingresos y sistemas de compensación, señalando la periodicidad de dicha remuneración;

No pasa inadvertido para el emisor de este voto particular que existen criterios de excepción en la legislación aplicable en la materia, el numeral 140 de la multicitada legislación local enlista las causales en las que de configurarse el hecho con la hipótesis normativa podrá clasificarse el nombre de los policías:

*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;

(Énfasis añadido)

Bajo este orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, establece que corresponde al Estado la carga probatoria para limitar el derecho de acceso a la información del ciudadano, además las Relatorías para la Libre Expresión advierten que ante un conflicto de normas, deberá atenderse a lo dispuesto por la legislación en materia de acceso a la información pública:

*La jurisprudencia de la Corte Interamericana ha establecido que el Estado tiene la carga de la prueba de demostrar que las limitaciones al acceso a la información son compatibles con las normas interamericanas sobre libertad de expresión. Así también lo ha afirmado el Comité Jurídico Interamericano en su resolución sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información.”*

*Tal como ha sido ampliamente reconocido en el seno de las relatorías para la libertad de expresión, frente a un conflicto de normas, la ley de acceso a la información deberá prevalecer sobre toda otra legislación. Lo anterior, toda vez que se ha reconocido al derecho de acceso a la información como un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia. Esta exigencia ayuda a promover que los Estados cumplan efectivamente con la obligación de establecer una ley de acceso a la información pública y a que la interpretación de la misma resulte efectivamente favorable al derecho de acceso<sup>1</sup>.*

Igualmente, señala en su documento que los relatores para la libertad de expresión de la ONU, OEA Y OSCE han formulado una síntesis de los requisitos que deben cumplir las limitaciones al derecho de acceso a la información, y profundizaron en algunos temas atinentes a la información “reservada” o “secreta” y las leyes que establecen tal carácter, así como los funcionarios obligados legalmente a guardar su carácter confidencial. Por lo tanto en términos generales establecen lo siguiente:

---

<sup>1</sup> El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. CIDH (2010).OEA.pp.4

(I) que “el derecho de acceso a la información deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones cuidadosamente adaptado para proteger los intereses públicos y privados preponderantes, incluida la privacidad”, que “las excepciones se aplicarán solamente cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información”, y que “la autoridad pública que procure denegar el acceso debe demostrar que la información está amparada por el sistema de excepciones”;

(II) que “aquéllos que soliciten información deberán tener la posibilidad de apelar cualquier denegación de divulgación de información ante un órgano independiente con plenos poderes para investigar y solucionar dichos reclamos”; y que

(III) “las autoridades nacionales deberán tomar medidas activas a fin de abordar la cultura del secretismo que todavía prevalece en muchos países dentro del sector público”, lo cual “deberá incluir el establecimiento de sanciones para aquellos que deliberadamente obstruyen el acceso a la información”, y que “también se deberán adoptar medidas para promover una amplia sensibilización pública sobre la ley de acceso a la información”

Aunado a lo anterior, la legislación local vigente dispone que la clasificación de la información no se da exclusivamente por la existencia del mandato de la ley, para ello, el Estado atribuye al Sujeto Obligado la carga probatoria a efecto de determinar mediante la aplicación de la prueba de daño correspondiente si su divulgación representa un riesgo real y demostrable para la seguridad pública:

**Artículo 129. En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá precisar las razones objetivas por las que la apertura de la información generaría una afectación, justificando 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**

**Artículo 131. La carga de la prueba para justificar toda negativa de acceso a la información, por actualizarse cualquiera de los supuestos de clasificación previstos en esta Ley corresponderá a los sujetos obligados; en tal caso deberá fundar y motivar debidamente la clasificación de la información, de conformidad con lo previsto en la presente Ley.**

En este tenor de ideas, los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de Versiones Públicas, contemplan los casos específicos en los cuales deberá configurarse estrictamente el posible menoscabo para estimarse procedente la reserva de la información:

**Décimo octavo. De conformidad con el artículo 113, fracción I de la Ley General, podrá considerarse como información reservada, aquella que comprometa la seguridad pública, al poner en peligro las funciones a cargo de la Federación, la Ciudad de México, los Estados y los Municipios, tendientes a preservar y resguardar**

**<sup>2</sup> Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:**

**I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;**

la vida, la salud, la integridad y el ejercicio de los derechos de las personas, así como para el mantenimiento del orden público.

Se pone en peligro el orden público cuando la difusión de la información pueda entorpecer los sistemas de coordinación interinstitucional en materia de seguridad pública, menoscabar o dificultar las estrategias contra la evasión de reos; o menoscabar o limitar la capacidad de las autoridades encaminadas a disuadir o prevenir disturbios sociales.

Asimismo, podrá considerarse como reservada aquella que revele datos que pudieran ser aprovechados para conocer la capacidad de reacción de las instituciones encargadas de la seguridad pública, sus planes, estrategias, tecnología, información, sistemas de comunicaciones.

(Énfasis añadido)

Una vez precisado lo anterior, se concluye que es posible restringir el ejercicio de un derecho siempre y cuando obre la fundamentación y motivación adecuada, lo anterior se sustenta en la siguiente tesis:

**“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.** De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que han de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto

*autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicable, y b).- Los cuerpos legales y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.”*

Por las consideraciones expuestas anteriormente formulo el presente **VOTO PARTICULAR**, en los términos precisados.

VOTO PARTICULAR



Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos  
Personales del Estado de México y Municipios  
Esta hoja pertenece al 0883\_2021\_VP\_JMC

1e 28 98 9e 00 28 c5 56 1e 87 b7 65 1c 5e eb 64 10 6a  
aa 94 3a 2e d6 28 43 60 e7 97 ac d6 07 21 3c 36 66 f1  
c0 ed c8 c7 3c 00 c0 25 95 1c 7a c8 30 72 dd 60 a8 0f  
6a 57 07 fe b1 f0 15 0a 56 28 36 55 28 30 4d 68 c4 ac  
96 48 f7 31 fd 7c d5 99 75 c1 5e 0b 62 5f 0e b3 a2 c4  
0c 76 8e 1e 03 9b be 63 9d 52 91 7f d2 2d be f3 65 44  
19 8b d7 4b f7 f2 35 9a df 58 aa c6 a4 d4 7b 08 6a a0  
73 1f 43 6c a5 01 a2 14 9a 8b 92 2b df 11 95 d7 e2 3b  
1d 70 a0 90 71 99 3c 3a 5c a7 51 da 7d be 20 ff f6 89  
7d 63 14 d3 b1 f1 28 ec 6e 17 fd 61 e8 45 d8 5f 62 ed  
d5 55 97 50 63 65 52 62 7d a1 63 73 14 eb c0 69 c5 d2  
12 03 29 c0 b7 38 8c d1 28 db 1a 08 6f b7 30 75 d7 89  
48 9d 74 6f 1e 78 b7 ce 6b be 64 f1 c7 f0 32 c1 f3 99  
03 ba 93 13 ac 08 94 37 37 c3 a1 d7 56 24 8a d8 43 68  
06 ff 4e 91

---

Javier Martínez Cruz  
Comisionado  
(Firma Electrónica)

LFZFta9rPZKRRnCZNFVjbm0Hx



Archivo firmado: 0883\_2021\_VP\_JMC

