

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 SÉPTIMA SESIÓN ORDINARIA DEL CUATRO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, EN EL RECURSO DE REVISIÓN 05938/INFOEM/IP/RR/2020.

El Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México resolvió por unanimidad de votos, la resolución relativa al recurso de revisión 05938/INFOEM/IP/RR/2020, presentada por el Comisionado José Guadalupe Luna Hernández, respecto de la cual el Comisionado Javier Martínez Cruz emite **VOTO PARTICULAR**, con fundamento en el artículo 14 fracción XI del Reglamento del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Personales Datos del Estado de México.

De manera previa a la emisión del presente voto, se debe precisar que en el recurso de revisión la solicitud de información radicó en que se proporcionara la información siguiente:

““TODAS LAS NOMINAS GENERADAS EN EL MES DE JULIO DE 2020 EN FORMATO EXCEL DEL MUNICIPIO DE VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD Y LOS RECIBOS TIMBRADOS (CFDI) GENERADOS DE LAS MISMAS NOMINAS, CONSIDERANDO LA DEL CABILDO, LA DEL PERSONAL

*ADMINISTRATIVO, LA DE POLICIAS, LA DEL SINDICATO, LISTA DE RAYA Y
HONORARIOS ASIMILADOS" (Sic)*

En respuesta el Ayuntamiento de Valle de Chalco entregó el tabulador de sueldos contenido en el Presupuesto Basado en resultados Municipal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, Los recibos de nómina correspondientes a la primera quincena de julio de 2020, constante en mil quinientos cincuenta y dos hojas, Los listados de nómina de los servidores públicos del Ayuntamiento de Valle de Chalco (cuerpo edilicio), personal administrativo, de seguridad pública, sindicalizado y la nómina del personal de lista de raya en formato Excel, correspondientes a la primera y segunda quincena de julio de dos mil veinte, 1654 recibos de nómina de la segunda quincena del mes de julio en formato Pdf, 658 recibos de nómina del personal de lista de raya de la primera quincena de julio en formato Pdf y 663 recibos de nómina del personal de lista de raya de la segunda quincena del mes de julio, en formato Pdf.

De tal forma, la ponencia resolutoria decretó que con la información proporcionada en respuesta por parte del Sujeto Obligado; se tiene por colmado el requerimiento relacionado con las nóminas, confirmando la respuesta del Sujeto Obligado.

Ahora bien, respecto de la documentación que mandó el Sujeto Obligado en respuesta consistente en la nómina en formato Excel, se advierte que dejó visible el nombre de policías, por lo que considero que se debió ordenar de nueva cuenta la información en una adecuada versión pública al ser susceptibles de ser clasificados

como confidenciales en términos del artículo 143 fracción I de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

Lo anterior tiene sustento en lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios, que señala las finalidades de la ley, como lo es la fracción IV que establece:

“IV. Proteger los datos personales en posesión de los sujetos obligados del Estado de México y municipios a los que se refiere esta Ley, con la finalidad de regular su debido tratamiento.”

Lo que omitió proteger el Sujeto Obligado al difundir los nombres de policías inmersos en diversas documentales que acompañó a su respuesta.

Los cuales, este Instituto ha sostenido el criterio de no dar a conocer aquellos servidores públicos que realizan funciones operativas en materia de seguridad pública, tal como es, el caso de los policías, pues los vuelve identificables y posiblemente reconocibles para grupos delictivos, que pudieran relacionarlos directamente con actividades u operativos pasados, presentes, o ubicarlos simplemente por el hecho de pertenecer o haber pertenecido a una organización que lleve a cabo actividades de prevención y salvaguarda de la integridad de las personas en el combate a la delincuencia; así, dicha información puede ser utilizada para vulnerar la vida, seguridad o salud de dichos elementos, incluso la de sus familias o entorno social. Además, que aumenta el riesgo de que personas ajenas a

los intereses institucionales e intenten realizar actos tendientes a inhibir o entrometerse en las funciones de los policías municipales, lo cual causaría una vulneración a la seguridad municipal, por lo cual deberá ser entregada de manera disociada, circunstancia con la que difiero conforme a lo siguiente:

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.

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;

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; ...” (Sic)

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 elementos operativos en materia de seguridad pública:

“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”¹.

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:

(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

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

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. (Sic)

En este tenor, 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 I² 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 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.

² **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;

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.” (Sic)

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.”

Lo anterior, son razones suficientes para la emisión y presentación del presente Voto Particular relacionado con la resolución del recurso de revisión referido.

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos
Personales del Estado de México y Municipios
Esta hoja pertenece al Voto Particular 5938-2020

32 7d 79 25 fb 3b 68 c2 f8 ca 63 b4 cb d8 2c 12 b7 df
06 df db 8e 17 b0 65 8a b9 30 82 15 40 22 cb 9c f6 15
8c 80 b3 dc 15 e0 6f f2 ff 8f 90 b9 5f 12 b7 96 93 cb ad
16 43 d5 73 83 0a 64 cf 15 27 70 d9 41 30 47 57 26 37
09 2b dc 7f 70 87 a9 67 59 74 f1 c2 6f f3 bb aa 7a 8c
49 bc dd 16 a0 cb 6b 9c a0 13 45 6b b9 06 1f 9e 2e 48
60 9d 1b c7 9a 25 1c 2f c8 9c 8e 0a 1a 24 d4 6b da 61
57 41 c1 42 67 94 d4 6b 3c 4d 41 93 35 c7 33 4e 2c 99
33 a8 e8 ed b1 6c 60 cd b9 28 d9 78 b1 82 78 5a d2 e3
0f 36 10 d3 a7 c6 7b b9 f8 e9 0c 71 be 5f 0a eb 56 b9
80 ce bd 36 ac 40 cb c0 41 92 4d 80 47 7a 26 66 1c 8b
f7 2d c7 30 b6 4e a3 3d 2f 22 dc eb 29 a8 96 d9 0e a9
48 bf 5f 5a 34 18 94 a5 d2 19 be 3b 3b 3f a7 68 14 f1
1c 7e fe 96 2a 73 8d 20 b7 fb af 20 e1 df 77 10 34 29
4a 98 e8

Javier Martínez Cruz
Comisionado
(Firma Electrónica)



Archivo firmado: Voto Particular 5938-2020



LFZalyYvoR14pNVB3GxUa08X