

Recurso de Revisión: 03194/INFOEM/IP/RR/2016
Recurrente: [REDACTED]
Sujeto Obligado: Ayuntamiento de Valle de Chalco
Solidaridad
Comisionado ponente: Javier Martínez Cruz

Resolución del Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, con domicilio en Metepec, Estado de México, de veintiocho de noviembre del dos mil dieciséis.

Visto el expediente relativo al recurso de revisión 03194/INFOEM/IP/RR/2016, interpuesto por [REDACTED] en supuesta representación de [REDACTED] a quien en lo sucesivo se le denominará el *Recurrente* en contra de la negativa ficta a la solicitud de información con número de folio 00875/VACHASO/IP/2016, del Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad, en lo sucesivo el **Sujeto Obligado**; se procede a dictar la presente resolución, con base en lo siguiente.

I. ANTECEDENTES:

1. Solicitud de acceso a la información. Con fecha veinte de septiembre de dos mil dieciséis, el ahora *Recurrente* formuló solicitud de acceso a la información pública al **Sujeto Obligado** a través del Sistema de Acceso a la Información Mexiquense, en adelante **SAIMEX**, requiriéndole lo siguiente:

“Con fundamento jurídico en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México que tutelan el derecho de acceso a la información pública así como del artículo 23, Fracción IV, Capítulo III de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, tenemos a bien solicitar: a). Recibos de nómina

de todos los servidores públicos que laboran en las diversas dependencias de su ayuntamiento de la primera quincena de septiembre del 2016.
 NOTA: SE PIDEN LOS RECIBOS, NO LOS CONCENTRADOS EN EXCEL. EN LAS RESOLUCIONES EL INFOEM LES HA ORDENADO ENTREGAR LOS RECIBOS. Agradecemos su pronta respuesta.”(sic)

El solicitante indicó como modalidad de entrega el SAIMEX.

2. Respuesta. Con base en el detalle de seguimiento que obra en el SAIMEX, se advierte que el **Sujeto Obligado** omitió dar contestación a la solicitud de acceso a la información pública, tal y como se aprecia a continuación:

Folio de la solicitud: 00875/VACHASO/IP/2016

| Nº | Evento | Fecha y hora de realización | Unidad que realiza el seguimiento | Requisitos y observaciones |
|----|--------------------------------------|-----------------------------|--|--------------------------------------|
| 1 | Análisis de la Solicitud | 20/09/2016 14:47:12 | UNIDAD DE INFORMACIÓN | Acuse de la Solicitud |
| 2 | Turno a servidor público habilitado | 21/09/2016 15:47:16 | AUGUSTO HECTOR PALACIOS GARCIA Unidad de Transparencia - Sujeto Obligado | Requerimientos |
| 3 | Interposición de Recurso de Revisión | 14/10/2016 23:26:24 | | Interposición de Recurso de Revisión |
| 4 | Turnado al Comisionado Ponente | 14/10/2016 23:26:24 | | Turno a comisionado ponente |
| 5 | Admisión del Recurso de Revisión | 20/10/2016 00:11:13 | Sistema INFOEM | Admisión del Recurso de Revisión |
| 6 | Manifestaciones | 20/10/2016 00:11:13 | Sistema INFOEM | Manifestaciones |

Mostrando 1 al 6 de 6 registros

3. Recurso de revisión. El recurso de revisión se interpuso a través del SAIMEX con fecha catorce de octubre de dos mil dieciséis por parte de la solicitante de información, quien expresó las siguientes manifestaciones:

a) Acto impugnado.

"Se negó la información solicitada." (sic)

b) Motivos de inconformidad.

"En fecha 20 de septiembre del 2016 se registró esta solicitud de información. De acuerdo con el artículo 163 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios estipula el plazo de quince días hábiles para notificar la respuesta al interesado, asimismo, considera que excepcionalmente el plazo podrá ampliarse hasta por siete días hábiles más, siempre y cuando existan razones fundadas y motivadas. En este orden de ideas, el artículo 166 de la ley antes referida establece que cuando el sujeto obligado no entregue la respuesta a la solicitud dentro del plazo previsto en la Ley, la solicitud se entenderá negada y el solicitante podrá interponer el recurso de revisión. Por lo tanto, al haber transcurrido 18 días hábiles desde que se interpuso la solicitud y no habiendo solicitado la ampliación de plazo (prórroga) se entiende por negada y se procede a interponer el presente Recurso de Revisión con fundamento en el artículo 179 fracción I de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios." (sic)

4. Turno. De conformidad con el artículo 185 fracción I de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios vigente, el presente recurso de revisión se envió electrónicamente al Instituto de Transparencia,

Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, que por razón de turno fue asignado al Comisionado **Javier Martínez Cruz** para su análisis, estudio, elaboración del proyecto y presentación ante el Pleno de este Instituto.

5. Admisión. Mediante auto de fecha veinte de octubre del dos mil dieciséis, este Órgano Garante, admitió a trámite el recurso de revisión respectivo, poniéndose a disposición de las partes, para que un plazo no mayor a siete días hábiles manifestaran lo que a su derecho corresponda, a efecto de ofrecer pruebas, informe justificado y alegatos, lo anterior con fundamento en el artículo 185 fracciones I, II y IV de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

6. Manifestaciones. De las constancias del expediente electrónico del SAIMEX, se observa que el **Sujeto Obligado** y el *Recurrente* fueron omisos en realizar manifestación alguna, como se aprecia en la siguiente imagen:

| Folio Solicitud: | 00075 YACHA SQ/IP/2016 | | |
|--|---|-------|--|
| Folio Recurso de Revisión: | 03194/INFOEM/IP/RR/2016 | | |
| Puede adjuntar archivos a este estatus | <input type="checkbox"/> Cierre de instrucción <input type="checkbox"/> Convocatoria a Audiencia | | |
| Cambiar estatus: | <input type="checkbox"/> Cierre de instrucción <input type="checkbox"/> Convocatoria a Audiencia | | |
| Archivos enviados por el Recurrente | | | |
| Nombre del Archivo | Comentarios | Fecha | |
| No hay Archivos adjuntos | | | |
| Archivos enviados por la Unidad de Información | | | |
| Nombre del Archivo | Comentarios | Fecha | |
| No hay Archivos adjuntos | | | |

7. Cierre de Instrucción. Una vez transcurrido el plazo otorgado para que las partes manifestaran lo que a su derecho conviniera, y siguiendo los trámites

correspondientes con fundamento en el artículo 185 fracción VI de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, el día veinticuatro de noviembre del dos mil dieciséis se procedió a decretar el cierre de instrucción respectivo.

En razón de que fue debidamente substanciado el expediente y no existiendo diligencia pendiente de desahogo, se ordenó emitir la resolución que conforme a derecho proceda, de acuerdo a los siguientes:

II. CONSIDERANDOS:

PRIMERO. Competencia.

El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, es competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión interpuesto por la parte Recurrente, conforme a lo dispuesto en los artículos 6, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5, párrafos décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno fracción IV y V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 1, 2, fracción II; 13, 29, 36, fracciones I y II; 176, 178, 179, 181 párrafo 3 y 185 de la Ley Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios; 10, fracciones I y VIII; 16 y 11 del Reglamento Interior del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios.

SEGUNDO. Oportunidad y Procedibilidad del Recurso de Revisión.

Previo al estudio del fondo del asunto, se procede a analizar los requisitos de oportunidad y procedibilidad que debe reunir el recurso de revisión, previstos en los artículos 178 y 180 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

Primeramente, es de precisar que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, describe el mecanismo de procedencia de los recursos de revisión, en ese sentido en su artículo 163 prevé lo siguiente:

“Artículo 163. La Unidad de Transparencia deberá notificar la respuesta a la solicitud al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá exceder de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a la presentación de aquélla.

Excepcionalmente, el plazo referido en el párrafo anterior podrá ampliarse hasta por siete días hábiles más, siempre y cuando existan razones fundadas y motivadas, las cuales deberán ser aprobadas por el Comité de Transparencia, mediante la emisión de una resolución que deberá notificarse al solicitante, antes de su vencimiento. No podrán invocarse como causales de ampliación del plazo motivos que supongan negligencia o descuido del sujeto obligado en el desahogo de la solicitud.”

Del precepto legal inserto se advierte que el plazo que le asiste a los sujetos obligados para notificar la respuesta a una solicitud de información pública es de quince días hábiles posteriores a la presentación de ésta.

Caso contrario, se actualiza lo que en la doctrina se conoce como negativa ficta, figura jurídica cuya esencia consiste en atribuir un efecto negativo al silencio de la autoridad administrativa frente a las instancias y solicitudes que hagan los particulares; bajo este supuesto, es importante destacar lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, que señala en su artículo 166 párrafo cuarto:

“Artículo 166. La obligación de acceso a la información pública se tendrá por cumplida cuando el solicitante tenga a su disposición la información requerida, o cuando realice la consulta de la misma en el lugar en el que ésta se localice.

...

Cuando el sujeto obligado no entregue la respuesta a la solicitud dentro del plazo previsto en la Ley, la solicitud se entenderá negada y el solicitante podrá interponer el recurso de revisión previsto en este ordenamiento.”

De lo anterior, se advierte que el recurso de revisión se ha de interponer dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente en que el particular tiene conocimiento de la resolución respectiva, a partir de la fecha en que el Sujeto Obligado da respuesta a la solicitud de información; sin embargo, tratándose de negativa ficta no existe resolución que se haga del conocimiento del particular a partir de la cual pueda computarse dicho plazo, por lo que se concluye que la interposición de los recursos de revisión pueden ser en cualquier momento; postura que ha sido adoptada por este Órgano Garante mediante criterio número 001-15, aprobado por unanimidad del Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México “Gaceta del Gobierno”, el veintitrés de abril de dos mil quince, que establece:

“CRITERIO 0001-15 NEGATIVA FICTA. PLAZO PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN TRATÁNDOSE DE. El artículo 48, párrafo tercero de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios establece que, cuando no se entregue la respuesta a la solicitud dentro del plazo de 15 días establecidos en el artículo 46 de la Ley de la materia, se entenderá por negada la solicitud y podrá interponerse el recurso correspondiente. Por su parte, el artículo 72 del mismo ordenamiento legal establece el plazo de 15 días para interponer el recurso de revisión a partir del día siguiente al que tuvo conocimiento de la respuesta recaída a su solicitud, sin que se establezca excepción alguna tratándose de una falta de respuesta del sujeto obligado. Así, entonces, resulta evidente que, al no emitirse respuesta dentro del plazo establecido, se genera

la ficción legal de una respuesta en sentido negativo; en el entendido de que el plazo para impugnar esa negativa podrá ser en cualquier tiempo y hasta en tanto no se dicte resolución expresa; es decir, mientras no haya respuesta por parte del Sujeto Obligado, momento a partir del cual deberá computarse el plazo previsto en el artículo 72 de la citada Ley."

Asimismo, tras la revisión del escrito de interposición, se puede apreciar que en el presente medio de impugnación [REDACTED] solicitó información del Sujeto Obligado en supuesta representación de la persona jurídico colectiva [REDACTED], sin que exhibiera documento legal que acredite tal representación.

Ante tal situación, es de suma importancia que este Instituto como autoridad aplicativa del derecho, en el ejercicio de sus funciones materialmente jurisdiccionales, y siguiendo las directrices constitucionales del principio de máxima publicidad de la información se pronuncie respecto de la calidad con la que se ostenta [REDACTED], a fin de determinar el alcance frente a terceros de la presente resolución.

Nuestra Carta Magna dispone que para el ejercicio del derecho de acceso a la información los Estados deben observar diversos principios y bases, entre los cuales se establece que toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización tendrá acceso gratuito a la información pública. Tal y como se aprecia en los artículo 6, apartado A, numeral III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México establece, que disponen que el derecho de acceso a la información pública, implica que los sujetos obligados pongan a disposición de cualquier persona sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, los documentos que generen en el ejercicio de sus atribuciones, de manera gratuita.

En esa virtud, de una interpretación sistemática, armónica y progresiva del derecho humano de acceso a la información pública se reitera que toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, deberá tener acceso a la información pública, es decir, dicho derecho fundamental exime a quien lo ejerce, de acreditar su legitimación en la causa o su interés en el asunto, lo que permite la posibilidad de que inclusive, la solicitud de acceso a la información pueda ser anónima o no contener un nombre que identifique al solicitante o que permita tener certeza sobre su identidad.

Robustece lo anterior, el Criterio 6/2014 del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, el cual se reproduce para una mayor referencia:

“Acceso a información gubernamental. No debe condicionarse a que el solicitante acredite su personalidad, demuestre interés alguno o justifique su utilización. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 6o., apartado A, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 1º, 2º, 4º y 40 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la respuesta a una solicitud de acceso a información y entrega de la misma, no debe estar condicionada a que el particular acredite su personalidad, demuestre interés alguno o justifique su utilización, en virtud de que los sujetos obligados no deben requerir al solicitante mayores requisitos que los establecidos en la Ley. En este sentido, las dependencias y entidades, sólo deberán asegurarse de que, en su caso, se haya cubierto el pago de reproducción y envío de la información, mediante la exhibición del recibo correspondiente.”

En virtud de lo anterior, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, en su artículo 4, establece que toda persona tiene el derecho de acceso a la información pública, sin necesidad de acreditar su personalidad ni interés jurídico, lo que debe entenderse que éste se refiere únicamente cuando el actuante realiza peticiones en su propio derecho, puesto que,

como se verá más adelante, las actuaciones en nombre y representación de otras personas pueden afectar la esfera jurídica de terceros, lo cual no puede permearse debido a que el ejercicio de un derecho no debe afectar otros derechos.

Por tal motivo es necesario armonizar la interpretación del artículo 4 de la Ley de la materia con la Carta Magna y la Constitución Local a fin de determinar su alcance legal.

Bajo esas consideraciones, se hace necesario que este Instituto como Órgano Garante del derecho de acceso a la información emita pronunciamiento de interpretación al respecto, mediante el cual se satisfaga el principio de máxima publicidad constitucional y además se proteja la esfera jurídica de un posible tercero perjudicado.

Primeramente, es importante realizar la distinción entre representación legal y personalidad.

En cuanto a la representación legal el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, la define como: *"Es el acto de representar o la situación de ser representado. Sustituir a otro o hacer sus veces. La representación, en sentido general, es un fenómeno jurídico que implica la actuación a nombre de otro, en el campo del derecho."*¹

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 2009.

En este sentido, la representación supone pues, que una persona ponga su propia actividad, su “querer”, al servicio de intereses ajenos, realizando un acto jurídico a nombre de la persona a quien pertenecen.

Por ello, la naturaleza de la representación reside en el ejercicio por el representante, de los derechos del representado. En suma, la representación es meramente declarativa de la voluntad del representado, y sus efectos se producen frente a terceros en relación con los cuales actúa el representante, y declaran la voluntad del representado.

Bajo esos supuestos, es importante vislumbrar que la representación funge como el ejercicio permitido de la personalidad de un sujeto, ya sea persona física, o bien, jurídico colectiva; ante tal directriz, debe entenderse que la personalidad se encuentra ligada inseparablemente con la noción de persona, puesto que la personalidad es la aptitud de poder ser sujeto de derechos y deberes; es la posibilidad de actuar en el mundo jurídico. La personalidad es la proyección de la persona en el ámbito jurídico.²

Así, el jurista Eduardo de la Parra Trujillo considera que la personalidad se encuentra protegida a través del ejercicio del derecho a la personalidad, el cual tutela la dignidad humana.

Al respecto, el Doctor Trinidad García define a dicho derecho como “*derecho subjetivo que comprende las facultades que el propio Derecho reconoce al miembro de una*

² Galindo Garfías, Ignacio. Derecho Civil. Décima cuarta edición. Porrúa. México, 1995. Pp. 303 y 307

sociedad y que deben ser respetados en su ejercicio por otros. De lo que se infiere que se trata de derechos que consisten en una permisión que la norma jurídica otorga a su titular”.

De lo antes expuesto, se advierte que la personalidad (entendida como la aptitud de poder ser sujeto de derechos y deberes) atiende de manera inseparable a su titular, por lo que en caso de que otra persona actúe en su nombre y representación puede afectar su esfera jurídica; tan es así que dicho titular puede exigir a quien interfiera en su permisión que deje de hacerlo o, en caso contrario, puede acudir a los tribunales competentes para solicitar la reparación del daño moral que pudiese ser ocasionado.

Así las cosas, en materia de transparencia y de acuerdo con lo expuesto en el presente Considerando, para el ejercicio del derecho de acceso a la información no se requiere la acreditación de la personalidad ni interés jurídico alguno, empero no abarca el ejercer derechos de otra persona, o bien, en su nombre y representación; pues se está ante una situación de hecho distinta que implica el consentimiento expreso de dicha persona, ya sea física o jurídico colectiva, de que alguien más ejercite sus derechos.

En esa tesitura, es total que no se confundan ni equiparen los derechos de la personalidad con otras figuras similares, como lo son las entonces garantías individuales, hoy derechos humanos; pues aunque dichas figuras coinciden en que tienen como finalidad la protección de la dignidad humana para el pleno desarrollo

de la personalidad de las personas, en realidad son figuras afines, complementarias y coadyuvantes, pero no son lo mismo.³

Es decir, tratándose de la representación legal de una persona titular del derecho público subjetivo, en comento, se requiere de la acreditación de dicha calidad por parte del que dice tenerla, ya que implica una intromisión en su esfera jurídica, por tal motivo debe acreditarse que se actúa en nombre del titular del derecho, en este caso en específico, el de acceso a la información; sin que esto constituya un obstáculo o impedimento para el ejercicio de dicho derecho constitucional.

Por tal motivo, este Órgano Garante del derecho humano de acceso a la información pública estima que, si bien es cierto, tanto el Sujeto Obligado como esta autoridad tienen el deber de garantizar el acceso a la información a toda persona sin necesidad de acreditar interés alguno, también lo es, que se tiene el deber de interpretar la totalidad de normas jurídicas aplicables al caso; en ese tenor, y haciendo una ponderación de derechos se llega a la convicción que el proporcionar la información solicitada a quien dice ser representante de otra persona, ya sea física o jurídico colectiva, sin que se acredite tal carácter, atenta en contra del derecho a la personalidad de ésta, puesto que pudiese materializarse una afectación real y concreta a su esfera jurídica.

En ese tenor, este Instituto en aras de privilegiar el principio de máxima publicidad debe resolver el presente medio de impugnación únicamente por cuanto hace a la calidad de persona física de [REDACTED], por no acreditar

³ De la Parra, Trujillo, Eduardo. Los Derechos de la Personalidad: Teoría General y su distinción con los Derechos Humanos y las Garantías Individuales.

fehacientemente su calidad de representante legal de la persona jurídico colectiva [REDACTED] mediante documento legal alguno.

Por lo que se concluye la acreditación plena de todos y cada uno de los elementos formales exigidos por el artículo 180 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, por los artículos 176 y 179 fracción VII del ordenamiento legal citado, que establecen los supuestos en que puede interponerse el recurso de revisión:

“Artículo 176. El recurso de revisión es la garantía secundaria mediante la cual se pretende reparar cualquier posible afectación al derecho de acceso a la información pública en términos del presente y siguiente Capítulo.

Artículo 179.- El recurso de revisión es un medio de protección que la Ley otorga a los particulares, para hacer valer su derecho de acceso a la información pública, y procederá en contra de las siguientes causas:

VII. La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información...”

Bajo este contexto, en lo sucesivo de este estudio se expondrán y analizarán los argumentos hechos valer por el particular.

TERCERO. Materia de la revisión.

A efecto de precisar el estudio de la resolución, a continuación se sintetizan los argumentos que expresa el *Recurrente*.

Como fue referido en los antecedentes de la presente resolución, el solicitante le pidió al Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad *los recibos de nómina de todos los servidores públicos que laboran en las diversas dependencias de su ayuntamiento de la primera quincena de septiembre del 2016.*

Al respecto, el **Sujeto Obligado** omitió dar respuesta a la solicitud de acceso a la información.

Inconforme con el actuar del **Sujeto Obligado**, el **Recurrente** interpone el presente medio de defensa, en donde señaló *al haber transcurrido 18 días hábiles desde que se interpuso la solicitud y no habiendo solicitado la ampliación de plazo (prórroga) se entiende por negada y se procede a interponer el presente Recurso de Revisión con fundamento en el artículo 179 fracción I de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.*

Cabe señalar que el **Sujeto Obligado** y el **Recurrente** no hicieron declaración alguna en el apartado manifestaciones del SAIMEX.

CUARTO. Estudio del asunto.

Con el objeto de determinar si se actualiza la falta de respuesta, se procede a valorar el expediente electrónico del recurso de revisión, al cual se le concede valor probatorio; y tras la revisión a las constancias que integran el expediente electrónico del SAIMEX número 03194/INFOEM/IP/RR/2016 se debe concluir que se acredita la falta de respuesta por parte del **Sujeto Obligado**, con lo que se vulneró el derecho

de acceso a la información pública del *Recurrente*, toda vez que se identifican elementos que corroboran tales argumentos; y considerando que el **Sujeto Obligado** no hizo manifestación alguna, ni ofreció pruebas que tendieran a demostrar lo contrario, y aún menos intento satisfacer el derecho de acceso a la información, es que se consideran fundados los motivos de inconformidad del particular.

En atención, a lo anterior, vale la pena subrayar que el plazo para dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información es de quince días hábiles, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 163 de la Ley de la Materia.

Ahora bien, precisado el plazo que tenía el **Sujeto Obligado** para dar respuesta o bien para notificar una ampliación de plazo, es necesario determinar cuándo inicio y cuándo concluyó el plazo para responder la solicitud de información con número de folio 00875/VACHASO/IP/2016, en tal virtud, del formato denominado "*Acuse de solicitud*", se desprende que la solicitud se registró el veinte de septiembre de dos mil dieciséis, entonces el plazo de quince días hábiles para emitir la respuesta a la solicitud de información transcurrió del veintiuno de septiembre al once de octubre de dos mil dieciséis.

Aunado a lo anterior, de conformidad con el citado artículo, toda solicitud de información realizada en términos de la presente ley, será satisfecha en un plazo no mayor a quince días al que se tenga por recibida, este plazo podrá ampliarse excepcionalmente hasta por siete días más en función de la complejidad de la información solicitada.

Sin embargo, por lo que a la solicitud de información 00875/VACHASO/IP/2016, el término para emitir la respuesta concluyó en fecha once de octubre del dos mil dieciséis, y toda vez que el ahora *Recurrente* negó haber recibido respuesta a su solicitud de información, revirtió la carga de la prueba al **Sujeto Obligado**, en términos del Código de Procedimientos Administrativos de la entidad, de aplicación supletoria a la ley de la materia.

Por lo que tras la revisión a la gestión realizada en el sistema electrónico Saimex, este Instituto observa que el Servidor Público Habilitado omitió atender los requerimientos de la Unidad de Transparencia, y en consecuencia el **Sujeto Obligado** no atendió la solicitud de acceso a la información.

De ahí, que el particular interpone el presente medio de defensa inmerso en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, señalando que se le negó el acceso a la información y por lo tanto interpone el recurso de revisión en cuestión.

Por lo que atendiendo a que el particular no es un experto en la materia se suple en su deficiencia el motivo de impugnación, toda vez que no se actualiza la fracción I del artículo 179 de la precitada Ley, considerando que no se negó la información requerida, pero tampoco se siguió el procedimiento de acceso a la información lo que trajo consigo una *falta de respuesta*, cuestión que se encuentra prevista en la fracción VII del precepto legal en cita, y que en lo sucesivo será el motivo de análisis en la presente resolución.

En ese orden de ideas, resulta evidente que en el presente caso se configura la omisión de dar respuesta en consecuencia el motivo de inconformidad hecho valer por el *Recurrente* resulta fundado.

Por lo que este Instituto estima necesario señalar que la naturaleza de la atención a las solicitudes radica en lo estatuido por el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dispone que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, y que en la interpretación del derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad, aunado a lo anterior también señala que los sujetos obligados deberán conservar sus documentos en archivos administrados actualizados.

Mientras que el diverso 5 párrafo catorce fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México dispone que *"toda la información en posesión de cualquier autoridad Estatal o Municipal, así como de los órganos autónomos, es pública, asimismo cualquier persona física, jurídica colectiva o sindicato que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal o municipal es pública"*.

Por lo tanto, se arriba a la convicción de que el derecho de acceso a la información se garantiza mediante la elaboración, manejo y conservación del patrimonio documental y al reconocerse como un derecho fundamental es que todo **Sujeto Obligado** debe ceñirse en su actuar a la conservación patrimonial de sus archivos documentales y posteriormente facilitar el acceso de la información pública gubernamental.

Por su parte el artículo 3 fracción XXII y 4 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, disponen lo siguiente:

“Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

(...)

XXII. Información de interés público: Se refiere a la información que resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados;

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...”

Ahora bien, una vez precisado lo anterior resulta de trascendental importancia señalar que el **Sujeto Obligado** fue omiso en atender la solicitud de acceso a la información, es por ello que se analiza el marco normativo que rige el actuar del Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad.

En ese orden de ideas la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 115 fracciones I, II y VI, lo siguiente:

“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

(...)

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

(...)

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

(...)

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quienes ellos autoricen, conforme a la ley;

VII... Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias."

Del precepto legal en cita, se desprende que los Municipios del Estado serán gobernados por un Ayuntamiento, que se integrará por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que determine la Ley, los cuales tendrán la facultad de administrar libremente su hacienda que se constituye por los rendimientos de los bienes que les pertenecen, por las contribuciones y por los otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; asimismo, señala expresamente que las leyes de ingresos de los municipios serán aprobadas por las Legislaturas de

los Estados, mientras que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos.

Por su parte el artículo 125 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México recogiendo lo estipulado por la Constitución Federal, dispone que el presupuesto debe incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales conforme al numeral 147⁴ del mismo ordenamiento.

En relación con las implicaciones anteriores el artículo 3 fracción XXXII del Código Financiero del Estado de México y Municipios, puntualiza lo que se entiende por remuneración, y de manera precisa señala que son *los pagos hechos por concepto de sueldo, compensaciones, gratificaciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra percepción o prestación que se entregue al servidor público por su trabajo.*

Lo que se corrobora con los criterios 01/2003 y 002/2003 emitidos por el Comité de Acceso a la Información y Protección de Datos personales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se insertan a continuación:

***“INGRESOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CONSTITUYEN
INFORMACIÓN PÚBLICA AUN CUANDO SU DIFUSIÓN PUEDE AFECTAR***

⁴ Artículo 147.- El Gobernador, los diputados, los magistrados de los Tribunales Superior de Justicia y de lo Contencioso Administrativo, los miembros del Consejo de la Judicatura, los trabajadores al servicio del Estado, los integrantes y servidores de los organismos autónomos, así como los miembros de los ayuntamientos y demás servidores públicos municipales recibirán una retribución adecuada e irrenunciable por el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que será determinada en el presupuesto de egresos que corresponda.

Las remuneraciones mínimas y máximas se determinarán con base, entre otros, en los factores siguientes: población, recursos económicos disponibles, costo promedio de vida, índice inflacionario, grado de marginalidad, productividad en la prestación de servicios públicos, responsabilidad de la función y eficiencia en la recaudación de ingresos, de acuerdo con la información oficial correspondiente.

La remuneración será determinada anual y equitativamente en el Presupuesto de Egresos correspondiente bajo las bases siguientes:

I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales;...”

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 percepciones ordinarias y extraordinarias de los servidores públicos, ello no obsta para reconocer que el legislador estableció en el artículo 7º 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.”

“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 3º, fracción II; 7º; 9º 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.”

Bajo este orden de ideas, todos los servidores públicos tienen derecho a recibir remuneraciones irrenunciables por desarrollar actividades laborales; en razón a que dicho derecho se adquiere como consecuencia de desempeñar un empleo, cargo o comisión; y que constituye el carácter de información pública.

Al respecto la Ley Federal del Trabajo en su artículo 804 fracciones I, II y IV, prevé lo siguiente:

“Artículo 804.- El patrón tiene obligación de conservar y exhibir en juicio los documentos que a continuación se precisan:

I. Contratos individuales de trabajo que se celebren, cuando no exista contrato colectivo o contrato Ley aplicable;

II. Listas de raya o nómina de personal, cuando se lleven en el centro de trabajo; o recibos de pagos de salarios;

(...)

IV. Comprobantes de pago de participación de utilidades, de vacaciones y de aguinaldos, así como las primas a que se refiere esta Ley, y pagos, aportaciones y cuotas de seguridad social; ..."

De lo que podríamos resumir que el patrón tiene la obligación de conservar y exhibir en juicio contratos individuales de trabajo, lista de raya o nómina de personal, recibos de pago de salarios, controles de asistencia, comprobantes de pago de participaciones de utilidades, vacaciones y aguinaldos, y los demás que establece la ley; mismos que deberán conservarse mientras dure la relación laboral y hasta un año posterior a que se extinga la relación laboral.

Por su parte el artículo 220 K fracción II de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, prevé que las instituciones o dependencias tienen la obligación de conservar y exhibir en los procesos los *recibos de pago de salarios o las constancias documentales de pago de salario cuando sea por depósito o mediante información electrónica*, que deberán conservarse durante el último año y un año después de que se extinga la relación laboral; información que podrá conservarse por medio de los sistemas digitales o de información magnética o electrónica, o por cualquier medio idóneo, toda vez que estos hacen prueba plena; y para el caso de incumplimiento a lo dispuesto se tendrán por ciertos los hechos planteados por el actor en su escrito inicial de demanda, salvo prueba en contrario.

Entendiéndose por *“recibos de nómina”* según lo dispuesto en el *“Glosario de Términos para el Proceso de Planeación, Programación, Presupuestación y Evaluación de la Administración Pública”* elaborado por el Grupo de Trabajo del Sistema de Información Financiera, Contable y Presupuestal de la Comisión Permanente de funciones Fiscales del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), lo siguiente:

“CONTRARRECIBO

Documento emitido para su entrega al beneficiario de un pago, contiene datos como nombre, folio, concepto, importe en número y letra, fecha probable de pago y requisitos para el cobro correspondiente.

(...)

NÓMINA

Listado general de los trabajadores de una institución, en el cual se asientan las percepciones brutas, deducciones y alcance neto de las mismas; la nómina es utilizada para efectuar los pagos periódicos (semanales, quincenales o mensuales) a los trabajadores por concepto de sueldos y salarios.”

Tras lo anterior, se puede decir, que los recibos de nómina son los documentos que se entregan a un servidor público como comprobante del pago por las actividades que realizan, los cuales deben contener nombre de la dependencia, nombre del trabajador, dinero entregado como salario, fecha, entre otros.

De acuerdo con el artículo 350 del Código Financiero del Estado de México y Municipios los sujetos obligados deberán entregar mensualmente dentro de los primeros veinte días hábiles, a través de la Secretaría y las Tesorerías al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), para su análisis y evaluación la siguiente información:

I. Información patrimonial.

II. Información presupuestal.

III. Información de la obra pública.

IV. Información de nómina."

Como se advierte del numeral IV deberán enviar la información relativa a la nómina del Municipio, acatando en todo momento lo dispuesto por los Lineamientos para la Integración del Informe Mensual, emitidos por el OSFEM, los cuales representan una herramienta para elaborar y presentar informes mensuales.

La integración de información de nómina contenida en el Disco 4, se compone con la información concerniente a la nómina general, reportes de remuneraciones de mandos medios y superiores, contratos por honorarios, comprobantes fiscales digitales por internet correspondiente a un periodo determinado, como se advierte de la imagen que se inserta a continuación:

| | | Órgano Superior de Fiscalización Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero Subdirección de Fiscalización e Integración de Cuenta Pública Departamento de Fiscalización de Informes Mensuales Municipales | | | | |
|-------------|--|---|-------------|----------|------------|----------|
| CONSECUTIVO | CONTENIDO GENERAL | FIRMAS REQUERIDAS* | | | | |
| | | AYUNTAMIENTO | ODAS | DIF | MAVICI | IMCUFIDE |
| | DISCO 4 | | | | | |
| 1 | NÓMINA GENERAL DEL 01 AL 15 DEL MES | 3, 4 Y 5 | 4, 5 Y 11 | 4, 5 Y 9 | 4, 10 Y 19 | 20 Y 21 |
| 2 | NÓMINA GENERAL DEL 16 AL 30/31 DEL MES | 3, 4 Y 5 | 4, 5 Y 11 | 4, 5 Y 9 | 4, 10 Y 19 | 20 Y 21 |
| 3 | REPORTE DE REMUNERACIONES MENSUALES AL PERSONAL DE MANDOS MEDIOS Y SUPERIORES. | 1, 2, Y 3 | 10, 11 Y 12 | 7, 8 Y 9 | 4, 18 Y 19 | 20 Y 21. |
| 4 | REPORTE DE ALTAS Y BAJAS DEL PERSONAL | 3, 4 Y 5 | 4, 5 Y 11 | 4, 5 Y 9 | 4, 18 Y 19 | 20 Y 21. |
| 5 | COMPROBANTES FISCALES DIGITALES POR INTERNET POR CONCEPTO DE HONORARIOS | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| 6 | COMPROBANTES FISCALES DIGITALES POR INTERNET POR CONCEPTO DE NÓMINA DEL 01 AL 15 DEL MES | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| 7 | COMPROBANTES FISCALES DIGITALES POR INTERNET POR CONCEPTO NÓMINA DEL 16 AL 30/31 DEL MES | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| 8 | TABULADOR DE SUELDOS | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| 9 | DISPERSIÓN DE NÓMINA | 3, 4 Y 5 | 4, 5 Y 11 | 4, 5 Y 9 | 4, 18 Y 19 | 20 Y 21 |

Correlativo a lo anterior, este Órgano Garante no pasa desapercibido que el particular solicitó los recibos de nómina de todos los servidores públicos que laboran en las diversas dependencias del Ayuntamiento, por lo que en aras de

salvaguardar el derecho de acceso a la información, conviene señalar que de conformidad con el artículo 39 del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno 2016 del Municipio de Valle de Chalco Solidaridad, el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal se compone de la estructura municipal siguiente, para su buen funcionamiento:

"Gobierno Solidario

- I. Secretario del H. Ayuntamiento;
- II. Tesorero Municipal;
- III. Contralor Municipal;
- IV. Administración;
- V. Planeación;
- VI. Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública Municipal
- VII. Desarrollo Social;
- VIII. Educación;
- IX. Cultura;
- X. Cronista Municipal;
- XI. Salud;
- XII. Juventud;
- XIII. Atención a la Mujer;

Municipio Progresista

- I. Obras Públicas;
 - II. Desarrollo Urbano;
 - III. Servicios Públicos;
 - IV. Industria, Comercio y Normatividad;
 - V. Comunicaciones y Transportes.
-
- I. Desarrollo Económico;
 - II. Fomento y Vinculación Empresarial;
 - III. Protección al Medio Ambiente;

Sociedad Protegida

- I. Sindicatura;
- II. Gobierno;
- III. Jurídico;
- IV. Coordinador de Oficiales Calificadores y Mediadores;
- V. Protección Civil y H. Cuerpo de Bomberos;
- VI. Desarrollo Metropolitano
- VII. Comunicación Social;
- VIII. Coordinador de Registros Civiles;
- IX. Defensoría de los Derechos Humanos;
- X. Seguridad Pública;..."

Una vez señalada la estructura municipal, resulta procedente instruir al **Sujeto Obligado** a efecto de que dé respuesta a la solicitud del hoy promovente y entregue los recibos de nómina de los servidores públicos que laboran en las dependencias de las estructura municipal "Gobierno Solidario", "Municipio Progresista" y "Sociedad Protegida" de conformidad con el presente considerando.

Máxime que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios dispone en su penúltimo párrafo del artículo 23⁵ que los sujetos obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y personas a las que entreguen recursos, atento a ello es que surge la obligación de generar la información relacionada con los recibos de nómina solicitados.

Por lo que en términos de los artículos 3 fracciones XI, XII 4, 12 y 24 último párrafo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, es información susceptible de ser materia del ordenamiento que nos ocupa, la que obre en los documentos que los sujetos obligados generan, obtienen, adquieren, transforman o conservan por cualquier medio, es toda aquella que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de las dependencias, y que esté contenida en un soporte bien sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico.

⁵ "Artículo 23. Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder:

(...)

Los sujetos obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos..."

Lo anterior se robustece con el criterio de interpretación en el orden administrativo número 0002-11, emitido por Acuerdo del Pleno del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México "Gaceta del Gobierno" el diecinueve de octubre de dos mil once, cuyo rubro y texto dispone:

"CRITERIO 0002-11

INFORMACIÓN PÚBLICA, CONCEPTO DE, EN MATERIA DE TRANSPARENCIA. INTERPRETACIÓN TEMÁTICA DE LOS ARTÍCULOS 2, FRACCIÓN V, XV, Y XVI, 32, 4,11 Y 41. De conformidad con los artículos antes referidos, el derecho de acceso a la información pública, se define en cuanto a su alcance y resultado material, el acceso a los archivos, registros y documentos públicos, administrados, generados o en posesión de los órganos u organismos públicos, en virtud del ejercicio de sus funciones de derecho público, sin importar su fuente, soporte o fecha de elaboración.

En consecuencia el acceso a la información se refiere a que se cumplan cualquiera de los siguientes tres supuestos:

- 1) Que se trate de información registrada en cualquier soporte documental, que en ejercicio de las atribuciones conferidas, sea generada por los Sujetos Obligados;*
- 2) Que se trate de información registrada en cualquier soporte documental, que en ejercicio de las atribuciones conferidas, sea administrada por los Sujetos Obligados, y*
- 3) Que se trate de información registrada en cualquier soporte documental, que en ejercicio de las atribuciones conferidas, se encuentre en posesión de los Sujetos Obligados."*

Ahora bien, es importante señalar que el derecho de acceso a la información no es absoluto, sino que el mismo se encuentra limitado por el derecho a la protección de los datos personales, derecho por el que también procura este Instituto, por lo que consecuentemente para el caso de que la información ordenada contenga datos que deban ser clasificados la misma se entregara en versión pública, de conformidad con el siguiente considerando.

QUINTO. Versión Pública.

Por último, cabe señalar que respecto a la versión pública de los documentos que contenga la información solicitada, el Comité de Transparencia del **Sujeto Obligado**, deberá emitir el acuerdo de clasificación de información reservada con fundamento en el artículo 3 y 143 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, que establece lo siguiente respecto a los datos personales:

"Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

(...)

IX. Datos personales: La información concerniente a una persona, identificada o identificable según lo dispuesto por la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de México;

(...)."

"Artículo 143. Para los efectos de esta Ley se considera información confidencial, la clasificada como tal, de manera permanente, por su naturaleza, cuando:

- I. Se refiera a la información privada y los datos personales concernientes a una persona física o jurídico colectiva identificada o identificable;*
- II. Los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos; y*
- III. La que presenten los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.*

La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello.

No se considerará confidencial la información que se encuentre en los registros públicos o en fuentes de acceso público, ni tampoco la que sea considerada por la presente ley como información pública."

En concordancia con lo anterior, los Criterios para la Clasificación de la Información Pública de las Dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos Públicos de la Administración Pública del Estado de México, emitidos por este Instituto, señalan con claridad cuáles son aquellos datos personales que deben ser clasificados al momento de la elaboración de las versiones públicas.

En el caso específico, en la documentación en la cual podría constar la información solicitada, podría advertirse información confidencial que haga identificada o identificable a una persona, la cual de manera enunciativa más no limitativa podría ser el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), la Clave Única de Registro de Población (CURP), Clave de cualquier tipo de seguridad social (ISSEMYM, u otros) Código QR; los cuales, deben testarse al momento de la elaboración de versiones públicas.

En cuanto al RFC, este constituye un dato personal, ya que para su obtención es necesario acreditar ante la autoridad fiscal previamente la identidad de la persona, su fecha de nacimiento, entre otros aspectos.

Ahora bien, las personas físicas tramitan su inscripción en el registro con el propósito de realizar —mediante esa clave de identificación— operaciones o actividades de naturaleza fiscal, la cual, les permite hacerse identificables respecto de una situación fiscal determinada.

Lo anterior es compartido por el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI) ahora Instituto

Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), a través del Criterio 09/2009, el cual es del tenor literal siguiente:

“Registro Federal de Contribuyentes (RFC) de las personas físicas es un dato personal confidencial. De conformidad con lo establecido 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 en los términos de esta Ley. 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. Para obtener el RFC es necesario acreditar previamente mediante documentos oficiales (pasaporte, acta de nacimiento, etc.) la identidad de la persona, su fecha y lugar de nacimiento, entre otros. De acuerdo con la legislación tributaria, las personas físicas tramitan su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes con el único propósito de realizar mediante esa clave de identificación, operaciones o actividades de naturaleza tributaria. En este sentido, el artículo 79 del Código Fiscal de la Federación prevé que la utilización de una clave de registro no asignada por la autoridad constituye como una infracción en materia fiscal. De acuerdo con lo antes apuntado, el RFC vinculado al nombre de su titular, permite identificar la edad de la persona, así como su homoclave, siendo esta última única e irrepetible, por lo que es posible concluir que el RFC constituye un dato personal y, por tanto, información confidencial, de conformidad con lo previsto en el artículo 18, fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental...” (Sic)

(Énfasis añadido)

Así, el RFC se vincula al nombre de su titular y permite identificar la edad de la persona, su fecha de nacimiento, así como su homoclave, la cual es única e irrepetible y determina la identificación de dicha persona para efectos fiscales, por lo que constituye un dato personal que concierne a una persona física identificada e identificable en términos de los artículos 3, fracción IX de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios y 4 fracción VII de la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de México.

En cuanto al CURP, en virtud de que este se integra por datos personales que únicamente le conciernen a un particular como son su fecha de nacimiento, su

nombre, sus apellidos y su lugar de nacimiento; información que permite distinguirlo del resto de los habitantes, se considera que es de carácter confidencial.

Argumento que es compartido por el ahora Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI) ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), **conforme al** criterio número 0003-10, el cual refiere:

"Criterio 003-10

Clave Única de Registro de Población (CURP) es un dato personal confidencial. De conformidad con lo establecido en 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. Por su parte, el artículo 18, fracción II de la Ley considera información confidencial los datos personales que requieren el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley. En este sentido, la CURP se integra por datos personales que únicamente le conciernen a un particular como son su fecha de nacimiento, su nombre, sus apellidos y su lugar de nacimiento, y esta es información que lo distingue plenamente del resto de los habitantes, por lo que es de carácter confidencial, en términos de lo dispuesto en el artículos anteriormente señalados..." (Sic)

Por lo que respecta a la clave de seguridad social, en virtud de que su divulgación no aporta a la transparencia o a la rendición de cuentas y sí provoca una transgresión a la vida privada e intimidad de la persona, esta información también resulta ser de carácter confidencial.

Finalmente por cuanto al Código QR permite albergar información como el RFC del emisor y receptor.

En resumen, toda la información relativa a una persona física que la pueda hacer identificada o identificable, constituye un dato personal y por consiguiente, se trata de información confidencial, que debe ser protegida por los sujetos obligados. En

este contexto todo dato personal susceptible de clasificación debe ser protegido por los sujetos obligados. Sin embargo, no debe dejarse de lado que la protección no es absoluta en todos los casos por igual.

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 policiacas, 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, lo cual permite a esta Ponencia proteger los datos de los servidores públicos que integran dicha Dirección sólo por cuanto hace al nombre dejando intocable el rubro de percepciones que por su naturaleza conciernen a la ciudadanía por referirse a recursos de carácter público; circunstancia que en nada afecta al derecho tutelado por este Órgano Garante sino por el contrario también reafirma su compromiso con la rendición de cuentas del Estado y la protección a grupos vulnerables de acuerdo al cargo de seguridad Municipal, por lo que deberá testarse de igual manera sólo el nombre de los servidores públicos de la Policía Municipal.

Es importante mencionar que la causal de reserva antes señalada, puede ubicarse en los supuestos previstos por los artículos 140 fracción IV de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, que a su vez se vincula con la diversa del artículo 113 fracción V de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como los requisitos previstos por los numerales Vigésimo tercero y Trigésimo tercero, de los Lineamientos

generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas, al aplicar la prueba de daño correspondiente.

En ese entendido, la leyenda de clasificación que se genere, deberá establecer ambos supuestos de clasificación: reserva y confidencialidad, en congruencia con los requisitos establecidos en los lineamientos citados.

A este respecto, de conformidad con los artículos 91 y 140, fracciones I, IV y X de la vigente Ley de Transparencia, el derecho constitucional de acceso a la información pública puede ser restringido cuando se trate de información clasificada, por razón de seguridad pública, ponga en riesgo la vida, la seguridad, cause perjuicio a las actividades de prevención del delito, procuración y administración de justicia, de readaptación social, o bien el daño que pueda producirse con la publicación de la información sea mayor que el interés público de conocerla. Sirve de apoyo a lo anterior los artículos de referencia que a continuación se señalan:

“Artículo 91. El acceso a la información pública será restringido excepcionalmente, cuando ésta sea clasificada como reservada o confidencial.

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:

I. Comprometa la seguridad pública y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

...

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

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.

Sirven de sustento a lo anterior 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 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."

Por lo anterior, es procedente ordenar la entrega del acuerdo del Comité de Transparencia por el que se clasificó la información ordenada, es decir, deberá emitir el acuerdo correspondiente de manera fundada y motivada, mediante el cual testó y/o disoció aquellos elementos señalados en la presente resolución, en el entendido de que debe ser pública toda la demás información relacionada que no encuadre en los conceptos anteriores.

El Acuerdo de Clasificación de Información Reservada, se emitirá en términos de lo dispuesto tanto como en los artículos 128 y 129 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, como en los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de Versiones Públicas, publicados en el Diario Oficial de la Federación en fecha quince de abril de la presente anualidad, mediante ACUERDO del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, motivando la referida clasificación al señalar las **razones, motivos o circunstancias especiales** que

lo llevaron a concluir que el caso concreto, se ajustó a los supuestos previstos en la normatividad legal invocada como fundamento, para dichos efectos, debe proceder a su vez a realizar una prueba de daño, en la que se justificaran las razones, motivos y circunstancias que avalen que la divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; que el riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y que la limitación sea adecuada al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

Así, con fundamento en lo prescrito en los artículos 5 párrafos décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 2, fracción II; 29, 36 fracciones I y II; 176, 178, 179, 181 y 185 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, este Pleno:

RESUELVE

PRIMERO. Resultan fundadas las razones o motivos de inconformidad hechas valer por el *Recurrente*, en términos del Considerandos CUARTO de esta resolución.

SEGUNDO. Se **ORDENA** al Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad, Sujeto Obligado, atienda la solicitud de información número 00875/VACHASO/IP/2016, y haga entrega, vía SAIMEX en versión pública, en términos de los Considerandos CUARTO y QUINTO de esta resolución, de lo siguiente:

- a. **Recibos de nómina de la primera quincena del mes de septiembre del dos mil dieciséis, de todos los servidores públicos de la administración pública municipal del Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad.**

Para la entrega en versión pública, deberá emitir el Acuerdo del Comité de Transparencia en términos de los artículos 49, fracción VIII, 91, 132 fracciones II y III y 140 fracciones I, IV y X de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, en el que funde y motive las razones sobre los datos que se supriman o eliminen y se ponga a disposición de la recurrente.

TERCERO. Notifíquese, al Responsable de la Unidad de Transparencia del Sujeto Obligado, para que conforme a los artículos 186, último párrafo y 189, párrafo segundo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios dé cumplimiento a lo ordenado dentro del plazo de diez días hábiles, debiendo informar a este Instituto en un plazo de tres días hábiles siguientes sobre el cumplimiento dado a la presente resolución.

CUARTO. Notifíquese, a la recurrente, que podrá impugnarla vía Juicio de Amparo en los términos de las leyes aplicables, de conformidad con lo establecido en el artículo 196 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

ASÍ LO RESUELVE, POR UNANIMIDAD DE VOTOS EL PLENO DEL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, CONFORMADO POR LOS COMISIONADOS JOSEFINA ROMÁN VERGARA; EVA ABAID YAPUR; JOSÉ GUADALUPE LUNA HERNÁNDEZ;

JAVIER MARTÍNEZ CRUZ Y ZULEMA MARTÍNEZ SÁNCHEZ; EN LA CUADRAGÉSIMA CUARTA SESIÓN ORDINARIA CELEBRADA EL VEINTIOCHO DE NOVIEMBRE DEL DOS MIL DIECISÉIS, ANTE LA SECRETARÍA TÉCNICA DEL PLENO, CATALINA CAMARILLO ROSAS.

Josefina Román Vergara
Comisionada Presidenta
(Rúbrica)

Eva Abaid Yapur
Comisionada
(Rúbrica)

José Guadalupe Luna Hernández
Comisionado
(Rúbrica)

Javier Martínez Cruz
Comisionado
(Rúbrica)

Zulema Martínez Sánchez
Comisionada
(Rúbrica)

Recurso de Revisión: 03194/INFOEM/IP/RR/2016
Sujeto Obligado: Ayuntamiento de Valle de Chalco
Solidaridad
Comisionado ponente: Javier Martínez Cruz

Catalina Camarillo Rosas
Secretaria Técnica del Pleno
(Rúbrica)



PLENO

Esta hoja corresponde a la resolución de veintiocho de noviembre del dos mil dieciséis, emitida en el recurso de revisión 03194/INFOEM/IP/RR/2016.

RESOLUCIÓN