



**Resoluciones relevantes del  
Instituto Chihuahuense para  
la Transparencia y Acceso a  
la Información Pública**  
(Período 2020-2022)









**Resoluciones relevantes del  
Instituto Chihuahuense para  
la Transparencia y Acceso a  
la Información Pública  
(Período 2020-2022)**

***Resoluciones relevantes del Instituto Chihuahuense para la  
Transparencia y Acceso a la Información Pública  
(Período 2020-2022)***

**Mtro. Ernesto Alejandro de la Rocha Montiel  
Comisionado Presidente del ICHITAIP**

**Mtra. Amelia Lucía Martínez Portillo  
Comisionada del ICHITAIP**

**Mtro. Rodolfo Leyva Martínez  
Comisionado del ICHITAIP**

**Dr. Jesús Manuel Guerrero Rodríguez  
Secretario Ejecutivo del ICHITAIP**

Primera Edición, 2022  
Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información  
Pública  
172 p.; 160 x 215 mm.

**Coordinadora:** Lucía Patricia Jiménez Carrillo  
**Impresión:** Carmona Impresores S.A. de C.V.  
**Revisión editorial:** Joel Amaya Gardea  
**Diseño:** Pamela Sarahí Flores Guillén

La presente es una publicación electrónica e impresa. Se permite su acceso y descarga, así como su uso en actividades académicas y de investigación, siempre que se cite a las y los autores de la obra.

**Comentarios y sugerencias:** [contacto@ichitaip.org.mx](mailto:contacto@ichitaip.org.mx)

# Resoluciones relevantes del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (Período 2020-2022)

## **Autores:**

*Rogelio Guzmán Holguín*  
*Rafael Enrique Valenzuela Mendoza*  
*Federico Guzmán Tamayo*  
*Salvador Romero Espinosa*  
*Alejandro Carrasco Talavera*  
*Evelia Elizabeth Monribot Domínguez*  
*Sergio Rafael Facio Guzmán*  
*Laura Lizette Enríquez Rodríguez*  
*Francisco Javier Acuña Llamas*  
*Luis Gustavo Parra Noriega*



# Índice

<b>Presentación</b>	<b>9</b>
<i>Capítulo 1</i> <b>Improcedencia de la eliminación de notas marginales de acta de nacimiento a través de solicitud de derechos ARCO</b> Rogelio Guzmán Holguín	<b>13</b>
<i>Capítulo 2</i> <b>Recurso de revisión sobre declaración de situación patrimonial en el estado de Chihuahua</b> Rafael Enrique Valenzuela Mendoza	<b>33</b>
<i>Capítulo 3</i> <b>Violaciones graves a derechos humanos</b> Federico Guzmán Tamayo	<b>51</b>
<i>Capítulo 4</i> <b>Acreditación de personalidad para ejercicio de derechos ARCO</b> Salvador Romero Espinosa	<b>73</b>
<i>Capítulo 5</i> <b>Solicitud de acceso a la información por parte de personas servidoras públicas</b> Alejandro Carrasco Talavera	<b>89</b>

<i>Capítulo 6</i>	107
<b>Priorizando el principio pro persona</b>	
Evelia Elizabeth Monribot Domínguez	
<i>Capítulo 7</i>	119
<b>Información puesta a disposición para consulta directa</b>	
Sergio Rafael Facio Guzmán	
<i>Capítulo 8</i>	133
<b>Trámites administrativos no se realizan a través de solicitudes de acceso a la información y no son materia del Derecho de Acceso a la Información</b>	
Laura Lizette Enríquez Rodríguez	
<i>Capítulo 9</i>	145
<b>Entrega de información en idioma distinto al español</b>	
Francisco Javier Acuña Llamas	
<i>Capítulo 10</i>	155
<b>Personas morales que reciben recursos públicos y/o ejerzan actos de autoridad, deben distinguir cuál información es de índole privada y cuál es de índole pública, y en su caso, dar acceso a esta última</b>	
Luis Gustavo Parra Noriega	

# Presentación

Al iniciar este texto, me veo envuelto en una emoción por el reto cumplido.

Desde hace algunos años, este ejercicio de edición se había aplazado por varios motivos, y ahora se ve concretado en la presentación de un resumen de los últimos años de trabajo, de análisis de los recursos presentados por usuarios inconformes con la respuesta recibida a una solicitud de información por parte de un sujeto obligado y que, por lo mismo, recurren al “arbitraje” del ICHITAIP para resolverla.

Fue una tarea muy dura encontrar diez casos de entre miles de recursos para elaborar este texto que busca atraer la mirada hacia la transparencia aplicada y mostrar los criterios a los que se recurrió para su resolución. Estos diez casos que presentamos emergieron de 2 mil 873 recursos resueltos por los integrantes del Pleno.

Estos casos que ponemos a consideración de los lectores muestran el trabajo jurisdiccional que se realiza por este órgano garante para resolver las impugnaciones a fin de garantizar el derecho de acceso a la información e imponer las medidas de apremio y sanciones para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones.

Estos diez recursos son: ICHITAIP/RR-406/2020, presentado en contra de Pensiones Civiles del Estado, en un caso de ejercicio

de derechos ARCO; ICHITAIP/RR-0443/2020, en contra del Municipio de Juárez, un caso de derecho de acceso a la información; ICHITAIP/RR-0470/2020, interpuesto en contra de Pensiones Civiles del Estado, por una demanda de protección de datos personales e ICHITAIP/RR-0132/2021, en contra del Municipio de Delicias, un caso de derecho de acceso a la información.

Los otros expedientes abordados son el ICHITAIP/RR-0522/2021 presentado en contra de la Fundación del Empresariado Chihuahuense A.C.; ICHITAIP/RR-002/2020, presentado en contra del Registro Civil, instancia a cargo de la Secretaría General de Gobierno; el ICHITAIP/RR-74/2021, en contra de Pensiones Civiles del Estado; el ICHITAIP/RR-316/2022, en contra del Tribunal Estatal Electoral; el caso ICHITAIP/RR-349/2020 en contra del H. Congreso del Estado y el expediente ICHITAIP/RR-0371/2020, presentado en contra del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua.

Esos fueron los casos seleccionados, ¿pero quiénes los encargados de analizarlos? No podían ser más que destacadas personalidades conectoras de los temas de transparencia y protección de datos personales.

Todos ellos mostraron gran disposición para hacer posible con su aportación la construcción de este libro. Por dedicar parte de su tiempo al análisis de los casos, nuestro agradecimiento al magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado (STJE) Rogelio Guzmán Holguín; al investigador de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ) Rafael Enrique Valenzuela Mendoza; a nuestro amigo Federico Guzmán Tamayo, experto en temas de transparencia; Salvador Romero Espinosa, Comisionado del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI)

y Alejandro Carrasco Talavera, Director de Control, Análisis y Evaluación de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua (CEDH). También nuestro agradecimiento a Evelia Elizabeth Monribot Domínguez, Comisionada del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo (ITAIH); Sergio Rafael Facio Guzmán, investigador y catedrático de la Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH); Laura Lizette Enríquez Rodríguez, Comisionada del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFOCDMX); a nuestro amigo Francisco Javier Acuña Llamas, Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y a Luis Gustavo Parra Noriega, Comisionado del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (Infoem).

Gracias a la participación de todos ellos, “Resoluciones relevantes del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública” es un texto rico en el análisis de casos que trascienden al demostrar la eficacia que tiene el ejercicio del derecho de acceso a la información aplicado en casos reales.

Ver una parte del trabajo realizado por quienes integramos del Pleno, nos lleva a refrendar nuestro compromiso por impulsar con resoluciones firmes, la protección del derecho que la Constitución otorga a todas las personas, para acceder a la información pública, sin importar el motivo por el cual quieren conocerla.

Nuestro deseo es también porque más personas acudan ante los sujetos obligados para conocer su trabajo y hacer la evaluación de las acciones emprendidas, en una tarea de contraloría social,

que permita apoyar con base en datos ciertos la realización de sugerencias, críticas o peticiones, con la finalidad de mejorar su entorno.

A la fecha, siguen siendo académicos e investigadores quienes más usan el sistema de acceso a la información, por lo que aspiramos a que títulos como este, motiven a más personas a una mayor movilidad en favor de toda la comunidad, pues por medio de la transparencia y del acceso a la información, se refuerza el conocimiento de todas las personas, la toma de decisiones razonadas y al final, todo redunda a favor de la democracia.

**Mtro. Ernesto Alejandro de la Rocha Montiel**  
Comisionado Presidente del ICHITAIP

## *Capítulo 1*

# **Improcedencia de la eliminación de notas marginales de acta de nacimiento a través de solicitud de derechos ARCO**

Rogelio Guzmán Holguín

ICHITAIP/RR-002/2020

Recurso de Revisión: Acceso a la Información Pública

## **Introducción**

La relevancia de la resolución que aquí se comentará estriba en que esta se ocupa de uno de los temas torales del derecho humano a la información, como lo es la aparente colisión que a veces pudiera surgir entre, por una parte, el derecho a la privacidad de ciertos datos personales, y, por otra, el derecho de acceso a la información pública.

## **Reseña de antecedentes del caso**

1. Expuesto en síntesis, el caso es este: una persona, en ejercicio del derecho de oposición al tratamiento de sus datos personales, pidió a la Secretaría General de Gobierno del Estado de Chihuahua que el Registro Civil eliminara, de su acta de nacimiento, sendas anotaciones marginales en las que se hace constar que tiempo atrás contrajo matrimonio y posteriormente se divorció; esto, dado que, según afirmó la solicitante, aquellas:

- A. Hacen que se prejuzgue su confiabilidad en los planos profesional y personal.
  - B. La estigmatizan como alguien inestable ante terceros con quienes ha intentado establecer relaciones de trabajo.
  - C. Afectan anímicamente a ella y su actual pareja.
  - D. No tienen justificación válida objetiva, en virtud de que se refieren a hechos que son irrelevantes en la actualidad. Y
  - E. De acuerdo con la opinión de una abogada de Arizona que la asesora en trámites migratorios ante Estados Unidos, podrían influir de manera importante y negativa en trámites para residir legalmente en ese país, en vista de que los oficiales migratorios respectivos pudieran considerarla inestable, poco fiable e, incluso, que ella y su pareja, la cual es ciudadana estadounidense, tienen una relación fraudulenta.
2. La Secretaría General de Gobierno, sujeto obligado, rechazó la citada solicitud con base en estos argumentos:
- A. Que el Registro Civil es una institución de orden público e interés social, que tiene por objeto hacer constar y dar certeza jurídica a los actos del estado civil de las personas y expedir copias certificadas de las actas correspondientes.
  - B. Que el Código Civil del Estado, en sus artículos 99, último párrafo, y 112, preceptúa que, al elaborar el acta de matrimonio, “se anotarán las actas de nacimiento de los contrayentes, asentando la razón de que han contraído matrimonio”, así como que, al extender el acta de divorcio,

“... se anotarán las de nacimiento y matrimonio de los divorciados...”.

- C. Que el Reglamento del Registro Civil señala, en los artículos 74 y 76, inciso c, que las anotaciones de las actas del Registro Civil se refieren a los asientos con los que se modifica el contenido original de las actas, para la adecuación de los datos a la realidad social, y que todo acto del estado civil y cualquier modificación de este “deberán asentarse en el acta de nacimiento”. Y
  - D. Que las anotaciones marginales a que se refiere la persona promovente solo tienen el sustantivo y el apellido de esta.
3. Inconforme con la anterior respuesta, dicha persona peticionaria interpuso recurso de revisión ante el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública e hizo valer estos motivos de inconformidad:
- A. Que, de conformidad con los artículos 6 y 16 de nuestra ley fundamental, la información a que se refiere la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que se fijan en las leyes; y toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, así como a manifestar su oposición en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por disposiciones de orden público.
  - B. Que el Convenio para la Protección de las Personas con Respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal obliga a garantizar a cualquier persona física el respeto de su derecho a la vida privada respecto al

tratamiento automatizado de sus datos personales.

- C. Que los fundamentos legales que refirió el sujeto obligado no sustentan el sentido de su respuesta frente a lo dispuesto convencional y constitucionalmente, y, además, tampoco establecen que las anotaciones marginales deban ser públicas y menos sin el consentimiento del exponente.
- D. Que nunca solicitó la supresión o cancelación de sus datos personales concernientes a su anterior matrimonio, sino a la publicación de ellos en la copia certificada de su acta de nacimiento.
- E. Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo directo 2931/2015, concluyó que el derecho a la información no es absoluto, en tanto que debe proteger y garantizar el derecho al honor y el derecho a la privacidad de las personas y al efecto basar la difusión de cierta información solo cuando esta sea de relevancia pública o de interés general.
- F. Que el derecho a la privacidad es aquel que tiene todo individuo de separar aspectos de su vida privada del escrutinio público; esto es, corresponde al ámbito reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás. Es el derecho de las personas a no ser objeto de injerencias arbitrarias o ilícitas en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, y el derecho a la protección contra esas injerencias.
- G. Que la noción de privacidad se relaciona con la esfera de la vida de las personas en donde pueden expresar libremente su identidad, ya sea en sus relaciones con los demás o en lo individual, y tiene vinculación con otros derechos.

- H. Que las personas tienen derecho a gozar de un ámbito de proyección de su existencia que quede reservada de la invasión y la mirada de los demás; ámbito que concierne solo a ellas y les provee de condiciones adecuadas para el despliegue de su individualidad, el desarrollo de su autonomía y su libertad.
- I. Que las personas tienen derecho a mantener fuera del conocimiento de los demás —o solo dentro del círculo de sus personas más próximas— ciertas manifestaciones o dimensiones de su existencia, y el correspondiente derecho a que los demás no invadan estas sin su consentimiento.
- J. Que de acuerdo con la tesis aislada 2ª. XXXVI/2019 (10ª.), el Estado debe actuar con base en el principio de máxima publicidad de la información en posesión de cualquier autoridad; sin embargo, este derecho a la información no es absoluto, pues también se debe proteger y garantizar el derecho a la privacidad de cualquier persona. Y, cuando estos dos derechos entran en conflicto, para determinar cuál de ellos prevalece, la autoridad deberá considerar las actividades o actuaciones que realizan los sujetos involucrados en esa contraposición, así como la relevancia pública o de interés general que la información pueda tener para la sociedad. Todo lo anterior, en el mundo real como en el digital.
- K. Que la protección constitucional del derecho a la privacidad implica poder conducir parte de la vida de uno protegido de la mirada y las intrusiones de los demás.
- L. Que la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que el ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar

exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o la autoridad pública.

- M. Que el sujeto obligado, con su respuesta, actuó ilícitamente al dejar de lado que el artículo 5, fracción XI, de la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Chihuahua indica que la información de cualquier tipo concerniente a personas identificadas o identificables, como acontece en el caso, se considera datos personales.
- N. Que los artículos 36, 50, 6 y 16 que cita el sujeto obligado, al relacionarlos con el “Convenio 108”, favorecen la pretensión de la exponente, habida cuenta de que la finalidad del derecho de oposición es respetar el derecho humano a la privacidad, como parte del derecho a la dignidad, y eso implica que los documentos de identidad no deben reflejar los cambios relativos al estado civil, específicamente, el matrimonio y el divorcio de la que declara, porque atentan contra su dignidad, su honorabilidad y la percepción que terceras personas puedan tener de ella.
- Ñ. Que “orienta” lo anterior, por analogía de razón, la tesis aislada 1ª. CCXXXII/2018 (10ª.), cuyo rubro es: IDENTIDAD DE GÉNERO AUTO-PERCIBIDA (REASIGNACIÓN SEXO-GENÉRICA). REQUISITOS QUE DEBE CUMPLIR EL PROCEDIMIENTO PARA LA ADECUACIÓN DEL ACTA DE NACIMIENTO Y DEMÁS DOCUMENTOS DE IDENTIDAD, en la que se establece que los procedimientos concernientes a la adecuación del acta de nacimiento para ajustarla a la identidad y la reasignación de género deben “ser confidenciales y los cambios, correcciones o adecuaciones en los registros y documentos de identidad no deben reflejar la identidad de género anterior”.

- O. Que reitera todos los argumentos contenidos en su solicitud de oposición, a los que añade que ha procreado dos hijos con su actual pareja, los cuales nacieron en Estados Unidos.
- P. Que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1<sup>a</sup>. CCXIV/2009, de rubro: DERECHO A LA VIDA PRIVADA. SU CONTENIDO GENERAL Y LA IMPORTANCIA DE NO DESCONTEXTUALIZAR LAS REFERENCIAS A LA MISMA, resolvió que lo privado es lo que no constituye vida pública, "...lo que se desea compartir únicamente con aquellos que uno elige; las actividades de las personas en la esfera particular, relacionadas con el hogar y la familia...". E hizo notar que los organismos internacionales, al interpretar disposiciones convencionales, "han destacado que la noción de la vida privada atañe a la esfera de la vida en la que las personas pueden expresar libremente su identidad, ya sea en sus relaciones con los demás o en lo individual...", así como su vinculación con "...las garantías respecto de los registros personales y... las relacionadas con la recopilación y registro de información personal en bancos de datos...".
- Q. Que la legislación civil no prevé la publicación de las notas marginales en las copias certificadas de las actas del estado civil. Y
- R. Que el Reglamento Interior del Registro Civil es inconstitucional al violar los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, en razón de que los reglamentos no pueden contener cuestiones que sean exclusivas de la ley ni desarrollar disposiciones no abordadas en esta última.

4. Luego, el mencionado instituto resolvió que la oposición planteada es improcedente puesto que:

A. Las anotaciones marginales en cita tienen una justificación, una motivación y una fundamentación válida objetiva necesaria, en los términos de la Ley de Protección de Datos Personales y el Código Civil, ambos del Estado de Chihuahua, toda vez que:

a. Según deriva de los artículos 79, 99 y 112 del invocado código; y 75, fracción I, y 76, incisos b y c, del Reglamento Interior del Registro Civil, este último, como lo aseveró:

Es una institución de orden público e interés social cuya finalidad es hacer constar y dar certeza jurídica a los actos del estado civil de las personas y expedir copias certificadas de las actas correspondientes.

Tiene el deber de asentar en las actas de nacimiento, y en las copias certificadas de esta, la razón de que la persona relativa ha contraído matrimonio o se encuentra divorciada.

b. De conformidad con los artículos 6, apartado A, fracción II, y 16, de la Constitución Federal; 1, 2, 5, fracción II y VI, 9, 11, fracción XVII, 13, fracción V, 14, y 20, fracción I, de la referida ley:

Existe el mandato de proteger los datos personales y de garantizar la oposición al tratamiento de estos, pero también la posibilidad de limitar esa protección por disposiciones de orden público.

No se requiere el consentimiento del titular de datos personales cuando estos últimos se hayan recabado por los sujetos obligados en ejercicio de sus atribuciones legales.

Son fuentes de acceso público los registros públicos, como lo es el Registro Civil, el cual, por disposición de la ley, puede ser consultado por cualquiera. Y

- c. En este asunto, no se actualiza ninguno de los dos supuestos de oposición válida al tratamiento de datos personales, en tanto que no se advierte que las anotaciones marginales de que se trata causen al impugnante un daño o perjuicio, ya que:

Como se ha visto, su manejo está comprendido en las excepciones que establecen los artículos 2, 13, fracción V, 14, parte inicial, de la ley de la materia, en relación con los numerales del Código Civil de esta entidad que se han indicado. Y

No tienen como finalidad evaluar al recurrente, ni analizar o predecir su rendimiento profesional, su situación económica, su estado de salud, sus preferencias sexuales, su fiabilidad o su comportamiento.

- B. La información que se pretende suprimir es pública, por mandato de una norma de orden público e interés social.
- C. En este orden de ideas, existe impedimento legal para ejercer en este caso el derecho de oposición que se analiza.
- D. Los artículos 6 y 16 de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos dejan a la legislación secundaria el desarrollo de los supuestos específicos en que excepcionalmente se permite tratar datos personales y sensibles; la Ley de Protección de Datos Personales de la entidad autoriza ese tratamiento en los casos en que la ley lo disponga expresamente; y, se repite, el Código Civil del Estado faculta aquel en materia de registros públicos, cuando estos se conformen para el ejercicio de atribuciones conferidas a los sujetos obligados.

- E. El Registro Civil tiene el deber de autorizar y registrar todos los actos que impliquen un cambio en el estado civil y, por consiguiente, está impedido legalmente para omitir las anotaciones a que se refiere el recurrente.
- F. Las anotaciones en cuestión constituyen datos que la ley exige que se otorguen y se plasmen en el acta de nacimiento por estar relacionados con el estado civil de una persona.
- G. Si el acta de nacimiento relativa careciera de las anotaciones en estudio, sería nula.
- H. Por tanto, es improcedente la oposición de la parte impugnante de que se publiquen sus datos personales en la copia certificada de su acta de nacimiento.
- I. El convenio que invoca aquella no tiene cabida en el caso por la existencia de la Ley de Protección de Datos Personales y el Código Civil del Estado, que regulan el tratamiento de la información que debe obrar en los libros de registro y actas del estado civil, ya sea en formatos físicos o automatizados.
- J. La tesis en que se alude a la identidad de género autopercibida

es inaplicable en este asunto, en tanto que el instituto que resuelve carece de competencia para pronunciarse sobre el cambio de nombre o la adecuación del acta de nacimiento, relativos a esa identidad.

- K. La legislación sustantiva civil sí prevé la publicación de las notas marginales en las copias certificadas de las actas de nacimiento.
  - L. Es inexacto que el Reglamento Interior del Registro Civil sea inconstitucional, dado que reglamenta disposiciones del Código Civil del Estado; así, pues, está subordinado jerárquicamente a este último, y, por otro lado, no transgrede el principio de reserva ni contradice de forma alguna disposiciones constitucionales.
  - M. En aquellos código y reglamento hay disposiciones que impiden la eliminación de las anotaciones marginales en las actas del estado civil de las personas, a través del ejercicio de la oposición al tratamiento de datos personales o cualquier otra vía.
  - N. No se surte ninguna de las hipótesis de oposición contenidas en el artículo 36 de la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Chihuahua. Y
  - Ñ. Como consecuencia de todo lo anterior, se confirma la respuesta recurrida. Y
5. La persona particular, nuevamente inconforme, ahora con la citada resolución del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, promovió juicio de amparo directo en contra de la resolución de este

último, en el que el Juzgado Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región le negó el amparo y la protección de la justicia federal.

## Análisis

De entrada, es conveniente destacar que, como se hizo notar en el apartado II, numeral 3, letra D, la persona solicitante, al promover recurso de revisión ante el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, de modo expreso afirmó que jamás solicitó la supresión o cancelación de las anotaciones marginales de su acta de nacimiento concernientes a su matrimonio y su divorcio, sino a la publicación de ellas en la copia certificada de esa acta. Lo que, en primer lugar, por el principio de derecho estricto,<sup>1</sup> hace innecesario examinar, al menos desde una perspectiva únicamente procesal, si, conforme a las disposiciones constitucionales, convencionales y legales relativas, es o no indebida la existencia de tales notas en el acta de nacimiento en mención.<sup>2</sup> Y, en segundo término, conduce consecuentemente a que el análisis del caso ha de constreñirse a verificar si la aparición de aquellas en la reproducción auténtica de este último documento vulnera algún derecho del promovente, a la luz de las premisas que integran y rigen en el derecho a la protección de

---

<sup>1</sup> De acuerdo con la tesis de jurisprudencia 1a./J. 100/2022 (11a.), consultable en el Semanario Judicial de la Federación, undécima época, materias Civil, Común, publicada el 4 de noviembre de 2022, de rubro Suplencia de la queja deficiente. Para determinar su procedencia en los procesos de rectificación, modificación o aclaración de actas de nacimiento debe atenderse a las características y contexto de la persona accionante, y aplicable por identidad de razón: la queja, "...en los procedimientos de rectificación, modificación y aclaración de actas de nacimiento debe suplirse cuando una de las partes, por su particular situación de desventaja o vulnerabilidad, requiera un tratamiento judicial específico que garantice su acceso a la justicia en igualdad de condiciones...". Y en el caso que nos ocupa no aparece siquiera indicio de que la persona solicitante se halle en alguna de esas situaciones.

<sup>2</sup> Como quiera que sea, por el propósito divulgativo de este artículo, ese examen se realizará más adelante.

datos personales y el derecho de acceso a la información pública. Ahora bien, por lo que hace a este último derecho, conviene adelantar y tener presente que el citado principio dispositivo tiene otra manifestación y una diversa vertiente: que las excepciones a la regla general de la máxima publicidad de la información pública —esto es, en lo conducente, la que esté en posesión legítima de cualquier autoridad— deben estar expresamente contempladas en la ley. Así lo dispone el artículo 6, apartado A, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>3</sup> y se reitera, entre otros cuerpos de leyes, en el artículo 2, párrafos primero y último, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua,<sup>4</sup> así como en las fuentes doctrinales que abordan el tema.<sup>5</sup>

Sentado lo anterior, ha de puntualizarse que la pretensión de la persona solicitante de que en la copia certificada de su acta de

---

<sup>3</sup> Art. 6. ...El derecho a la información será garantizado por el Estado.

...  
...

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, ...las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad ...de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial... es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad....- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

<sup>4</sup> Art. 2. La información pública, materia de este ordenamiento, es un bien del dominio público en poder del Estado, cuya titularidad reside en la sociedad, misma que tendrá en todo momento la facultad de disponer de ella para los fines que considere.

...

Solo en los casos previstos expresamente en la Ley General, en la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Chihuahua, así como en esta ley, se limitará el acceso a dicha información.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, el manual Introducción a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en cuya página 9 se lee, en lo que interesa: "Al ser un derecho constitucional, el derecho a la protección de datos personales no es absoluto. Solo admite aquellas restricciones prescritas por ley que resulten razonables en una sociedad democrática: ... disposiciones de orden público...".

nacimiento se omitan las anotaciones que atañen a su matrimonio y su divorcio carece de fundamento legal. Esto es así, por lo siguiente:

El artículo 76, inciso f, del Reglamento del Registro Civil indica que, luego de que en un acta se haga una anotación marginal, las copias certificadas de aquella que en lo sucesivo se expidan “deberán contener la modificación al registro establecida en la anotación”. Es decir, obliga a que, en las reproducciones autorizadas de las actas, se incluyan invariablemente las anotaciones respectivas. A mayor abundamiento, deben hacerse estas dos precisiones:

Que la persona solicitante no impugnó la constitucionalidad de ese reglamento en cuanto a la expedición de copias certificadas, sino solo por lo que hace al artículo 76, inciso c, que, según afirmó, desarrolla un tema o aspecto, el de la existencia de las anotaciones marginales, que no está previsto en el Código Civil. Mas ese planteamiento es incorrecto, dado que este último sí dispone claramente, en sus artículos 99, parte final,<sup>6</sup> y 112, que, cuando se elaboren las actas de matrimonio o divorcio de alguien, han de hacerse las anotaciones relativas justamente en su acta de nacimiento. Y

Que dicho código, por otra parte, en el artículo 49, primer párrafo, faculta a ciertos funcionarios del Registro Civil a expedir “toda clase de certificaciones, constancias y testimonios relativos a los actos y actas del estado civil de las personas”.

---

<sup>6</sup>Art. 99. Se levantará luego el acta de matrimonio en la cual se hará constar:  
I. a VIII. ...

...

Se anotarán las actas de nacimiento de los contrayentes, asentando la razón de que han contraído matrimonio....

Art. 112. Extendida el acta se anotarán las de nacimiento y matrimonio de los divorciados....

Luego, si se recuerda que el Registro Civil es una institución de orden público que tiene, entre otros objetivos, el de hacer constar los actos de las personas relacionados con su estado civil, parece poco o nada plausible la pretensión de la persona solicitante de que en las copias certificadas de su acta de nacimiento se omitan las notas, inherentes a su estado civil, a cuyo tratamiento se opone.

La doctrina especializada refuerza los anteriores argumentos al considerar que el estado civil de una persona consiste en la situación jurídica concreta que guarda en relación con la familia (Villegas, 1969, p. 451); al ser unánime en que el Registro Civil es una institución de orden público que funciona bajo un sistema de publicidad, que tiene por objeto hacer constar todos los actos relacionados con el estado civil de las personas (Garfias, 1979, p. 404) por medio de la intervención de funcionarios debidamente autorizados para ello y que tienen fe pública, a fin de que las actas y testimonios que otorguen tengan valor probatorio pleno, en juicio y fuera de él; y que permite el control por parte del Estado de los actos más trascendentales de la vida de las personas físicas: nacimiento, matrimonio, divorcio, defunción, reconocimiento de hijos, adopción, tutela y emancipación. (Villegas, 1969, p. 476). También apunta que la utilidad de las actas del Registro Civil es múltiple, y que el Estado encuentra en ellas un recurso de primer orden para la administración y la policía; el individuo posee una prueba fácil de su propia situación, y los terceros que tratan con él encuentran la seguridad de sus relaciones de negocios, pues necesitan saber si su contratante es menor o mayor de edad, soltero o casado, etc. Nada podría sustituir esas actas desde este punto de vista. ¿Qué sería de los negocios, tanto públicos como privados, si para todos los hechos del estado civil nos viéramos reducidos a testimonios siempre sospechosos, a recuerdos medio borrados de los mismos interesados o a documentos privados

que no presentan ninguna garantía de sinceridad? (Planiol, 1946, p. 227 y 228). Finalmente, indica que el carácter público del Registro Civil hace que, por razones de interés general, se faculte a cualquier persona para obtener un testimonio de las actas respectivas,<sup>7</sup> así como de los apuntes y documentos relacionados con ellas (Villegas, 1969, p. 484).

Veamos ahora los otros aspectos del caso, que se abordan en la resolución que nos ocupa.

1. La información a cuyo tratamiento se opone la persona solicitante:

A. Es pública. Así resulta al administrarse lo dispuesto por el artículo 5, fracciones XIX y XXXI,<sup>8</sup> de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, en relación con el artículo 32, fracción I, y segundo párrafo, del mismo ordenamiento.<sup>9</sup>

B. Se recabó con acatamiento a y de conformidad con disposiciones legales de orden público. Tal como se desprende de los artículos 33, fracción I, de la mencionada

---

<sup>7</sup> El art. 38, segundo párrafo, del Reglamento del Registro Civil, dispone que: "...Cualquier persona podrá obtener copia certificada de las actas o de su parte conducente y demás documentos relacionados con las mismas o con su inexistencia, que obren en los archivos del Registro Civil, previa satisfacción de los requisitos correspondientes...".

<sup>8</sup> Art. 5. ...se entenderá por: ... XIX. Información Pública. Todo archivo, registro o dato contenido en cualquier medio que los Sujetos Obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título. ... XXXI. Sujeto Obligado. Los entes públicos, los partidos políticos, las agrupaciones políticas, así como los entes privados que reciban recursos públicos y los demás que disponga la Ley.

<sup>9</sup> Art. 32. ...son Sujetos Obligados:- I. El Poder Ejecutivo del Estado.- ...

Quedan incluidos dentro de esta clasificación todos los órganos y dependencias de cada Sujeto Obligado.

ley, 35 del Código Civil,<sup>10</sup> 2, segundo párrafo, y 31, fracción I, del Reglamento del Registro Civil.<sup>11</sup> Y

- C. En términos expresamente señalados en la ley, válidamente puede tratarse sin necesidad de la anuencia de su titular, y necesariamente debe aparecer en las copias certificadas del acta de nacimiento en que se consigna.

Ello, en virtud de que, además de lo que la Constitución Federal establece en cuanto al tema, conforme a los artículos 2, 11, fracciones VIII, IX y XVII, 13, fracción V, y 20, fracción VII, todos de la Ley de Protección de Datos Personales,<sup>12</sup> la información recabada por el Registro Civil en ejercicio de sus funciones: a) Es pública y, por ende, sus registros son fuentes de acceso de la misma naturaleza. Y b) No contiene datos personales sensibles, en vista de que, por versar sobre el estado civil de las personas, no se refieren a la esfera más

---

<sup>10</sup> Art. 35. En el Estado de Chihuahua, la prestación del servicio del Registro Civil... estará a cargo del Ejecutivo Estatal, a través de la Secretaría de Gobierno. A fin de poder cumplir con esta atribución, la Secretaría de Gobierno contará con las unidades técnicas necesarias, de conformidad con este Código, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la reglamentación que se expida. Los Titulares de dichas dependencias deberán autorizar los actos del estado civil de las personas y extenderán las actas relativas; además, ejercerán las atribuciones que la ley y los reglamentos les concedan. El Ejecutivo del Estado, previo convenio con los Ayuntamientos, podrá delegar en estos la facultad a que se refiere este artículo.

<sup>11</sup> Art. 2. El Registro Civil es una institución de orden público e interés social, que tiene por objeto hacer constar y dar certeza jurídica a los actos del estado civil de las personas, expedir copias certificadas de las actas correspondientes y demás documentos relacionados con las mismas, o de la parte conducente de ellas, para lo cual el Director del Registro Civil, el Jefe del Departamento del Archivo Central, los oficiales y las personas expresamente habilitadas para tal efecto por el primero de los funcionarios mencionados, están dotados de fe pública en sus respectivos ámbitos de responsabilidad y en el desempeño de la función registral a su cargo.

Art. 31. Son obligaciones de los oficiales del Registro Civil:- I.- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Código Civil, del presente Reglamento y las demás leyes aplicables al ejercicio de la función registral civil.

<sup>12</sup> Artículo 2. El derecho a la protección de los datos personales solamente se limitará..., en términos de la ley en la materia, (por) disposiciones de orden público....

íntima de estas y su uso tampoco puede propiciar que se les discrimine o ponga en riesgo grave. Y

2. No aparece que en este asunto se haya actualizado algún supuesto que, en los términos del artículo 36, fracción II, de la referida ley,<sup>13</sup> válidamente permita a la persona solicitante oponerse a que en las copias certificadas de su acta de nacimiento aparezcan las anotaciones marginales de su matrimonio y su divorcio, habida cuenta de que ese tratamiento:

A. Ante la falta absoluta de prueba o al menos indicio al respecto, debe entenderse que no puede causarle daño o perjuicio de ningún tipo. Y

B. No tiene el propósito de evaluar, analizar o predecir ninguno de los aspectos que se enlistan en la fracción II del invocado numeral 36 u otro análogo.

---

Artículo 11. ...se entiende por:- VIII. Datos personales: Cualquier información que se manifieste en forma numérica, alfabética, alfanumérica, gráfica, fotográfica, acústica, o en cualquier otro formato, concerniente a una persona física identificada o identificable....- IX. Datos personales sensibles: Aquellos que se refieran a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para este.... XVII. Fuentes de acceso público: Aquellas bases de datos, sistemas o archivos que por disposición de ley puedan ser consultadas públicamente cuando no exista una norma que señale un impedimento y sin más exigencia que, en su caso, el pago de una contraprestación, tarifa o contribución.

Artículo 13. Se considerarán fuentes de acceso público:- ...V. Los registros públicos conforme a las disposiciones que les resulten aplicables.

Artículo 20. El responsable no estará obligado a recabar el consentimiento del titular para el tratamiento de sus datos personales, en los siguientes casos:- ...VII. Cuando los datos personales estén contenidos en fuentes de acceso público.

<sup>13</sup> Artículo 36. El titular podrá oponerse al tratamiento de sus datos personales o exigir que cese el mismo, cuando:- I. Pueda causarle un daño o perjuicio, aun siendo lícito el tratamiento.- II. Sus datos personales sean objeto de un tratamiento automatizado y estén destinados a evaluar, analizar o predecir, en particular, su rendimiento profesional, situación económica, estado de salud, preferencias sexuales, fiabilidad o comportamiento, entre otros, siempre y cuando se le cause un daño o perjuicio.

## Conclusión

El derecho de acceso a la información pública tiene ocasionalmente puntos de contacto, no siempre pacíficos ni fáciles de resolver, con el derecho a la privacidad de datos personales. Para conciliar ambos en asuntos como el examinado es menester considerar que, con el propósito de favorecer la regla general de la máxima publicidad que rige en el ejercicio del primero, el espectro protector del segundo tiene excepciones que, de acuerdo con nuestra carta magna, han de estar expresamente plasmadas en la ley, tal como ocurre con los datos personales no sensibles que obran en registros públicos y que pueden ser tratados sin irrogar daño o perjuicio a su titular.

## Fuentes de investigación

### 1. Bibliográficas

Garfias, I. G. (1979). *Derecho Civil* (3a. ed.). Ciudad de México, México: Editorial Porrúa, S. A.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2017). *Introducción a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados*. México: INAI.

Planiol, M. (1946). *Tratado Elemental de Derecho Civil* (Vol. III). (J. M. Jr., Trad.) Puebla, México: José M. Cajica Jr., S. A.

Villegas, R. R. (1969). *Derecho Civil Mexicano* (Cuarta ed., Vol. I). Ciudad de México, México: Cárdenas Editor y Distribuidor.

### 2. Jurisprudenciales

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

### 3. Legislativas

Código Civil del Estado de Chihuahua

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Chihuahua

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua  
Reglamento del Registro Civil

## *Capítulo 2*

# **Recurso de revisión sobre declaración de situación patrimonial en el estado de Chihuahua**

**Rafael Enrique Valenzuela Mendoza**

ICHITAIP/RR- 349/2020

Recurso de Revisión: Acceso a la Información Pública

## **Introducción**

El presente capítulo se propone analizar la resolución ICHITAIP/RR-349/2020, la cual derivó de un recurso de revisión ante la inconformidad con la respuesta del H. Congreso del Estado de Chihuahua a una solicitud de acceso a la información pública. La inconformidad ciudadana obedeció a que se solicitó el listado de los diputados y las diputadas locales, incluyendo la fecha en la que presentaron su declaración de situación patrimonial en 2019 ante la Comisión de Fiscalización de ese poder soberano, así como se solicitó la versión pública de las declaraciones de situación patrimonial.

Esta resolución, que pone fin al recurso de revisión, fue presentada ante el Pleno del Instituto Chihuahuense de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ICHITAIP), Lic. Amelia Lucía Martínez Portillo, comisionada ponente. La resolución es relevante porque

la materia que resuelve a favor del solicitante de la información le permite incidir en el control de la corrupción y fortalece el conocimiento acerca del uso que hace un poder legislativo de las herramientas anticorrupción, como son las declaraciones de situación patrimonial. De igual forma, esa resolución sentó las bases y un precedente para abrir la discusión en torno de la fuerza jurídica y eficacia que se espera tener de las resoluciones de los órganos garantes de transparencia.

## Contexto

La resolución sobre el recurso de revisión en el cual se analizó la información entregada por el sujeto obligado sobre la declaración de situación patrimonial se comprenderá mejor en el marco de la relación que existe entre transparencia y anticorrupción. En el 2016 se aprobó, el marco normativo del Sistema Nacional Anticorrupción, leyes entre las que destacan la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Estas reformas han marcado el inicio de una nueva etapa nacional en el combate a la corrupción, el cual no es otra cosa que las funciones de prevención, de control, de investigación y de sanción de hechos de corrupción, así como la reducción de riesgos de corrupción.

Si bien la corrupción es sinónimo de algo que se descompone, que se debe desterrar, extirpar o bien erradicar, también existen otras definiciones menos normativas y que la describen como un fenómeno hasta cierto punto normalizado que afecta a todos los sectores de la sociedad.

El diagnóstico que presenta la Política Nacional Anticorrupción indica que por corrupción se entenderá:

... un orden social que basa sus formas de intercambio en las relaciones particulares, arbitrarias, excluyentes, privativas y de favoritismo, en lugar de fundarlas en modos impersonales e imparciales de autoridad. Dicho orden puede manifestarse en comportamientos sociales institucionalizados, basados en la inobservancia de principios éticos y de integridad.

... En esta política, y como se describió previamente, se opta por entender el problema institucional formal de la corrupción como un asunto de inobservancia de las reglas formales, para lo cual las soluciones aquí presentadas se orientarán explícitamente a reducir los márgenes de impunidad y arbitrariedad prevalecientes en el Estado mexicano; a través del establecimiento de controles (internos y externos), la adecuación de procesos, el fortalecimiento de esquemas de transparencia y rendición de cuentas; y el fortalecimiento del profesionalismo y la integridad en el servicio público (SESNA, 2020, p. 61).

Además de la Política Nacional Anticorrupción, se introduce en la legislación anticorrupción la declaración de conflicto de interés y versiones extensas y simplificadas de las declaraciones de situación patrimonial.

Inclusive se crea desde la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción la Plataforma Digital Nacional que contiene distintos sistemas, entre ellos el Sistema 1 denominado *Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal*.

Esta plataforma tiene como característica esencial que se trata de una plataforma interoperable, no genera ni produce información, sino que la consulta desde distintas fuentes y la muestra en una

sola pantalla o interfase. Esta plataforma aún está en etapa de pruebas y, de alcanzar la interconexión nacional entre las entidades federativas y la Federación, se podrán realizar consultas sobre servidores públicos activos e inhabilitados.

La reforma en materia anticorrupción ocurre en tiempos similares en el cual ocurrió la reforma en materia de transparencia que creó el Sistema Nacional de Transparencia. De este modo, se tiene la participación de los organismos garantes de transparencia en distintos sistemas nacionales.

En materia anticorrupción, el Comité Coordinador es la mesa que toma las decisiones en ese ámbito de competencia.

**Figura 1. Comité Coordinador del SNA**



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

El Comité Coordinador es la cabeza responsable del Sistema Nacional y aprueba las políticas, recomendaciones y la plataforma digital, dentro de esta última está el Sistema de Declaración de Situación Patrimonial. Es prácticamente un mandato de toda persona servidora pública, inclusive previo a la creación del propio Sistema Nacional Anticorrupción, presentar su declaración patrimonial por medios electrónicos. El derecho de acceder a la información pública se produce en el momento que existe una obligatoriedad de tener una versión pública de esas declaraciones de situación patrimonial.

## **La resolución del ICHITAIP protege un derecho humano**

Un elemento que no se puede dejar de soslayar es que toda resolución en materia de transparencia consiste en privilegiar la protección de un derecho humano de rango constitucional. Desde la mirada de los derechos humanos, no se trata solo de hacer cumplir un mandato al servidor público, sino de todo un cambio de paradigma. El enfoque derecho humanista conduce las bases de todos los sistemas nacionales en México, destacando el Sistema Nacional de Transparencia, el Sistema Nacional Anticorrupción, el Régimen de Responsabilidad Administrativa y el Sistema de Justicia Penal. Todos estos sistemas interactúan entre sí, garantizando efectivos controles a la corrupción y reduciendo los riesgos de corrupción y el conflicto de interés.

La Ley General define el derecho de acceso a la información pública como un derecho humano que comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información (LGTAIP, 2015). Las Unidades de Transparencia son la instancia organizacional responsable de gestionar el derecho humano de acceder a la información pública. Su actividad está basada en procesos, reglamentos, manuales, normas jurídicas y jerarquías de mando

que se organizan al menos en tres niveles.

Al nivel directivo corresponde la toma de decisiones y regularmente se les observa como parte de los Comités de Transparencia, para decidir sobre la información que es pública o reservada, que contiene datos personales protegidos por la ley, o los datos que serán abiertos a la sociedad civil.

El nivel operativo es el responsable de traducir la decisión en operación. Esto implica activar procesos y procedimientos que ejecutan la decisión tomada en el nivel directivo. El personal operativo es responsable de solicitar, a nombre del ciudadano, la respuesta que corresponde emitir al servidor público.

El personal administrativo, vinculado a las Unidades de Transparencia, se refiere a los servidores públicos que poseen o generan la información que fue solicitada por el ciudadano. Por tanto, resguardan archivos que se producen con motivo de su actuación pública.

Las Unidades de Transparencia, en tanto, son las ventanillas organizadas como responsables de publicar la información obligatoria por la ley. Reciben, coordinan, formulan respuesta y procesan toda solicitud de acceso a la información pública, sea desde la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) u otro medio.

Sin embargo, tales unidades se observan que funcionan como islas dentro de todas las dependencias e instituciones de la administración pública, cuando su trabajo debe parecerse a una vasta red intercomunicada.

La resolución analizada en el presente capítulo da cuenta del

funcionamiento y gestión de la información pública en el Congreso del Estado de Chihuahua.

Son ellas las que aprecian la importancia de una cultura de la transparencia en la operación cotidiana de los servidores públicos. De igual manera, se benefician al inducir procesos y crear relaciones intraorganizacionales que reduzcan la incertidumbre en el ciudadano, promueven la rendición de cuentas y la vinculación al exterior bajo la condición de hacerlo de una manera clara y articulada ante la sociedad civil (Arellano, 2005, pp. 52-53).

Las Unidades de Transparencia son la ventanilla de atención al ciudadano y la que genera el enlace al interior de la administración pública. Son las Unidades de Transparencia las responsables de salvaguardar los valores organizacionales de la integridad, apertura, sencillez, inmediatez y ética, además de que generan mayor confianza ciudadana en el actuar y sus resultados. Transparentar no es lo mismo que acceder a la información; son verbos complementarios, pero no sinónimos.

La transparencia se refiere a la claridad con que se deben mostrar los asuntos públicos al ciudadano y, en todo caso, “la transparencia es en un sentido estricto una cualidad de un objeto, pero se le usa de manera más amplia como un conjunto de características de un proceso de información” (Cejudo, López-Ayllón y Ríos, 2002, p. 18).

Al entender la transparencia como “la práctica de colocar la información en una vitrina pública” (Ugalde, 2002, p. 17), se propicia que el principio constitucional de máxima publicidad de la información gubernamental sea atendido a cabalidad y se rindan cuentas del destino de los recursos que usa la administración pública.

El caso que resuelve la comisionada Lic. Amelia Lucía Martínez Portillo es trascendental porque marca una frontera entre la transparencia, el derecho de acceder a información pública y la importancia de generar insumos para el inicio de una investigación que determine una probable responsabilidad administrativa. En caso de persistir el incumplimiento de entregar la información, se vulnera la esfera de derechos humanos.

Esto es, el acceso a la información pública es un derecho humano, en consecuencia no es suficiente una respuesta a la petición ciudadana de información pública, sino se acompaña de documentales o evidencia que demuestren la existencia, o en este caso, la inexistencia de versiones públicas, documentales e inclusive la exhaustiva búsqueda de la información bajo responsabilidad de que funde la declaración de inexistencia de la atención de la oficina que correspondía resolver la solicitud.

En el caso que nos ocupa, la respuesta del sujeto obligado evidentemente no era desde la Comisión de Fiscalización del Honorable Congreso del Estado, la que debía resolver la solicitud de acceso, sino el Órgano Interno de Control (OIC) o bien, la oficina autorizada para tal efecto en tanto entraba en vigor el OIC. No obstante, no se remitió desde el inicio al OIC del Congreso o de forma simultánea a las distintas áreas que resguardan la información de las declaraciones de situación patrimonial.

## **El Derecho de Acceso a la Información Pública**

El Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) se enmarca como un derecho humano a la libertad en su sentido más amplio. Como lo indica Bertha Maciel (2020):

La jurisprudencia interamericana ha establecido que

la libertad de expresión es caracterizada por ser un derecho con doble dimensión: una individual, consistente en el derecho de cada persona a expresar los propios pensamientos, ideas e informaciones; y otra colectiva o social, consistente en el derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información, a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenas y a estar bien informada. (p. 6)

El DAIP está reconocido y protegido por la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión en sus múltiples expresiones, inclusive la búsqueda de toda persona a solicitar, aun si se trata de recibir y emitir opiniones sobre la función de lo gubernamental y comunicarlas por cualquier medio y forma legítima (Maciel, 2020, p. 7). Este derecho está consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la interpretación de su ejercicio debe seguir el principio pro persona. Esto implica que toda solicitud de acceder a la información no debe ser interpretada de manera restrictiva (Valenzuela, De la Cruz y Rodríguez, 2021, p. 23).

Por otra parte, el DAIP se define como el mecanismo de transparencia que activa el ciclo de producción, conservación, tratamiento y socialización de datos públicos, su traducción en decisiones públicas y rendición de cuentas. Si bien existe otro mecanismo conocido como SIPOT (Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia) que genera información de oficio y se publica de manera obligatoria, el derecho de acceso a la información permite acceder a información en manos del gobierno que generalmente no está publicada.

En el caso de la resolución analizada, se protege el acceso a la información pública y eventualmente se exige el cumplimiento de la publicación de versiones públicas de las declaraciones de

situación patrimonial como lo marca la ley, especialmente en el artículo 36, fracción III de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua:

Artículo 36. Compete al Comité de Transparencia:

I. Diseñar e implantar el Sistema de Información del Sujeto Obligado.

II. Vigilar que el Sistema de Información del Sujeto Obligado se ajuste a la normatividad aplicable y, en su caso, efectuar los correctivos que procedan.

III. Resolver en torno a la clasificación de información que realicen los titulares de áreas conforme a los criterios que al efecto expida el Sujeto Obligado, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, elaborando, en los casos procedentes, la versión pública de dicha información.

## **Comentarios de la resolución relevante ICHITAIP/RR-349/2020**

La resolución del caso que se estudia en el presente capítulo modificó la respuesta emitida por el sujeto obligado a un ciudadano. Esto implicó que un poder soberano, como es el Legislativo, deba acatar la resolución de pleno derecho, con la cual se ordena realizar una búsqueda exhaustiva de la información solicitada y si no se puede generar, deberá entregar la documental que ampare la inexistencia de la información solicitada. Esta resolución analizada se compone de las siguientes partes:

I. RESULTANDOS. Esta parte explica de manera cronológica y sustenta los hechos que se encuadran en el derecho y se observa

que ha sido respetado el derecho de audiencia y el debido proceso hasta antes de valorar todos los elementos del caso concreto. Contiene en este caso:

1. Solicitud de información, 2. Respuesta, 3. Recurso de revisión, 4. Recepción y turno, 5. Admisión y notificación del recurso, 6. Manifestación de las partes, 7. Recepción de manifestaciones y cierre de instrucción.

II. CONSIDERANDOS. Contiene propiamente el encuadre normativo que actualiza las hipótesis previstas en la ley y que son carácter procesal y sustantivo. Se forman con los siguientes apartados:

Primero. Competencia del órgano garante de transparencia; segundo, procedencia del caso concreto; tercero, precisión de la inconformidad; cuarto, estudio de fondo; y quinto, alcance de la resolución.

III. RESOLUTIVOS. Contiene la decisión tomada en el caso; en este caso concreto fueron tres:

Primero, se define procedente el recurso de revisión; segundo, se modifica la respuesta con base en considerandos cuarto y quinto; y tercero, se ordena notificar a las partes y archivar una vez verificado su cumplimiento.

La resolución relevante que se comenta en este capítulo contiene, además de una estructura tradicional jurídica, el lenguaje jurídico con sencillez, que permite a un abogado no especialista conocer el sentido y alcance de la resolución. Al inicio se presentó un resumen de la resolución, una especie de síntesis en lenguaje ciudadano.

Uno de los aspectos que deseo destacar en la resolución, y que es altamente probable que tengan todas las resoluciones en materia de transparencia, es la eficacia de su cumplimiento. Para el caso concreto se fijaron medidas de apremio que se prevén en el artículo 160 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, las cuales consisten en multa por conducto de la Secretaría de Hacienda del Estado de Chihuahua, o bien, amonestación.

No obstante, se deja de lado la posible existencia de infracciones cometidas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua previstas en el artículo 165. Con ellas, el ICHITAIP podría iniciar investigaciones o solicitar el inicio de alguna investigación a la autoridad competente por probables faltas administrativas.

Para dar fuerza al cumplimiento o eficacia de la resolución se requiere pasar de la multa a encuadrar hipótesis normativas del artículo 165. No obstante, la autoridad investigadora para fincar responsabilidad administrativa es la propia autoridad que debió responder la solicitud, esto es, el Órgano Interno de Control del H. Congreso del Estado. Y en todo caso, la persona titular de la Unidad de Transparencia debería tener dentro de las obligaciones previstas en el sistema de obligaciones las versiones públicas de las declaraciones de situación patrimonial. De este modo, se vuelve un tema donde la autoridad investigadora en la materia no es autónoma del sujeto obligado, tal como ocurre con las contralorías de las entidades federativas o ayuntamientos.

Hoy en día, la Plataforma Nacional de Transparencia permite al ciudadano o ciudadana denunciar, al alcance de un solo clic, la falta de información de oficio que se debe subir y actualizar. Considerando que es una obligación poner a disposición de la

ciudadanía las versiones públicas de las declaraciones de situación patrimonial, según se indica en el artículo 77 de la ley aplicable en Chihuahua en materia de transparencia, y el artículo 70, fracción XII de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los resolutivos debieron advertir el incumplimiento de la obligación en materia de transparencia y dar vista a la autoridad competente mediante notificación de la resolución. Cito enseguida el sustento de lo anterior:

## Capítulo II

### Obligaciones de transparencia comunes

Artículo 77. Los Sujetos Obligados deberán transparentar las siguientes obligaciones de transparencia:

I... a la XI...

XII. La versión pública de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos que así lo determinen, en los sistemas habilitados para ello, de acuerdo a la normatividad aplicable.

XIII... a la XLVIII.

Bajo esta óptica, el incumplimiento de obligaciones de transparencia previstas en el artículo 77, fracción XII tiene un correlativo en la Ley General de Transparencia y en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Esto implicaría dar vista al Órgano Interno de Control (OIC) de la oficina que incumplió esa obligación, en este caso la Contraloría del H. Congreso del Estado, para abrir una investigación y determinar si existe alguna falta grave o no grave y si el responsable es la Unidad de Transparencia o el propio Órgano Interno de Control.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé en su artículo 29 lo siguiente:

**Artículo 29.** Las declaraciones patrimoniales y de intereses serán públicas salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución. Para tal efecto, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá los formatos respectivos, garantizando que los rubros que pudieran afectar los derechos aludidos queden en resguardo de las autoridades competentes.

Como se desprende de lo anterior, existe una obligación y una excepción para entregar testados los datos personales de las declaraciones. Siguiendo con la misma ley, se cita el artículo 32 enseguida:

**Artículo 32.** Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las Secretarías o su respectivo Órgano interno de control, todos los Servidores Públicos, en los términos previstos en la presente Ley. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia.

Esta misma ley prevé que los servidores públicos competentes para recabar las declaraciones patrimoniales deberán resguardar la información a la que accedan observando lo dispuesto en la legislación en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, contenido que se lee en el último párrafo del artículo 34 de la citada ley.

De igual forma se prevé que si no existieran las declaraciones de

situación patrimonial de los 33 diputados/diputadas locales de Chihuahua, el ICHITAIP debió dar vista al OIC o Contraloría en su caso para iniciar las investigaciones y proceder a la sanción correspondiente, y sea el OIC mediante el informe de presunta responsabilidad administrativa quien determine lo ocurrido.

## **El rol del ICHITAIP en la verificación de las declaraciones de situación patrimonial**

Hoy en día el órgano garante de transparencia tiene múltiples roles según el sistema en el cual actúe. Cuando lo hace en el Sistema Nacional de Transparencia, su función se limita a garantizar el derecho de acceder a información y exigir el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Sin embargo, si el derecho de acceso a la información pública lleva implícito el cumplimiento de mecanismos de control de la corrupción, las resoluciones deberán interpretarse de manera sistemática.

Como lo señalan otras disposiciones que refieren a la ley en materia de transparencia, las declaraciones de situación patrimonial en su versión pública son una obligación de transparencia de los sujetos obligados. Las declaraciones de situación patrimonial son un instrumento de control de la corrupción. Al analizar las funciones que coordina el Sistema Estatal y el Sistema Nacional Anticorrupción, observamos que las disposiciones en materia de transparencia se encuentran disposiciones correlativas que buscan armonizar a través de un Sistema Nacional todo el entramado legal y constitucional.

El incumplimiento de las obligaciones de transparencia debe conducir al inicio de investigaciones de carácter administrativo, esto por medio de los órganos internos de control de los sujetos

obligados. No obstante, al tratarse de la misma dependencia o poder público, pudieran existir dificultades de investigar con plena autonomía e independencia.

La transparencia tiene una función clave en el control de la corrupción. Por ello deberá trabajar en proyectos de transparencia proactiva y gobierno abierto que permitan atender necesidades ciudadanas de información pública y al mismo tiempo mejorar el ciclo de la gestión de la información para cumplir con las obligaciones previstas en la ley. El trabajo colaborativo y organizado será factor clave para que el ICHITAIP juegue un rol de líder dentro del combate a la corrupción.

## Conclusiones

La resolución relevante elaborada por la comisionada ponente Lic. Amelia Lucía Martínez Portillo permite identificar que se refiere a un caso concreto de una herramienta anticorrupción, como son las declaraciones de situación patrimonial. Esto conduce a concluir que sus resoluciones en hechos como en el caso analizado se habrán de incorporar la perspectiva jurídica sistémica, de derechos humanos, cuya interpretación armonice los distintos supuestos que regulan la figura de la declaración de situación patrimonial y su obligación de publicarse en una versión pública.

De considerar la resolución esta mirada integral del asunto, se facilitará la activación de los mecanismos de prevención o control interno de la corrupción que, de otro modo, no serían activados ni puestos en la mesa del Órgano Interno de Control para ser investigados por falta de cumplimiento en materia de responsabilidad administrativa, donde el cumplimiento de obligaciones es un mandato de la ley de la materia.

No olvidar que los órganos internos de control, en tanto autoridad sancionadora, divide sus procesos en una coordinación de investigación donde se inicia con la denuncia recibida por ciudadanos u otras autoridades, continúa con la coordinación de substanciación para calificar la falta como grave, y que en todo caso sería remitido el expediente al Tribunal de Justicia Administrativa como la autoridad sancionadora; y si es calificada como falta no grave, sería remitido dentro del propio OIC a la autoridad sancionadora.

No es causal que las autoridades mencionadas previamente formen parte del Sistema Estatal Anticorrupción, puesto que la búsqueda coordinada de justicia y la sanción de hechos administrativos que no observen el estricto cumplimiento de la ley es justamente la esencia de los sistemas Nacional y Estatal Anticorrupción.

El reto de resolver casos emblemáticos como el analizado en el presente capítulo, que involucren el control de mecanismos de combate a la corrupción, el ejercicio de otros derechos ciudadanos o inclusive el cumplimiento de obligaciones de transparencia de sujetos obligados, implicará la visión jurídica sistémica, tanto como la ponderación de derechos sociales y de armonización de todo el entramado en materia del sistema anticorrupción local o nacional.

## Referencias bibliográficas

- Arellano, D. (2005). La transparencia desde la teoría de las organizaciones. En Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*. México: IFAI y CIDE.
- Cejudo, G., López-Ayllón, S. y Ríos, A. (2012). *La política de transparencia, instituciones, logros y desafíos*. México: CIDE.
- Maciel, B. (2020). Las implicaciones de la Ley General de Archivos para el Derecho de Acceso a la Información Pública. *Estudios en Derecho a la Información*, 9, 3-24. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2020.9.14276>
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA). (2020). *Política Nacional Anticorrupción*. México.
- Ugalde, L. (2002). *Rendición de cuentas de democracia: el caso de México*. México: IFE.
- Valenzuela, R., De la Cruz, G. y Rodríguez, J. (2021). Desafíos que enfrentan las unidades de transparencia y acceso a la información pública del estado de Coahuila. *Estudios en Derecho a la Información*, 12, 23-75.

## Leyes

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

## Capítulo 3

# Violaciones graves a derechos humanos

Federico Guzmán Tamayo

ICHITAIP/RR-371/2020

Recurso de Revisión: Acceso a la Información Pública

### Antecedentes del caso

1. Solicitud de acceso a información. Se requirió al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua: “Los videos correspondientes a los registros de audio y video sin clasificación, donde se llevan a cabo las audiencias con motivo del delito de retención y sustracción de menores con expediente No. 668/2009”.
2. Respuesta de la autoridad o sujeto obligado. Negó la información señalando que “se refiere a datos que por su naturaleza se consideran confidenciales, toda vez que los datos personales concernientes a personas identificadas o identificables que se encuentran contenidos en las constancias que integran cualquier proceso judicial adquieren el carácter de confidencial (...)”
3. El solicitante (recurrente) se inconforma con la respuesta. Lo anterior ante el organismo garante de transparencia y acceso a la información del estado (ICHITAIP), lo cual quedó

registrado con el número ICHITAIP/RR-371/2020. Siendo el caso, que para el solicitante era procedente la solicitud al tratarse de información de acceso público sin clasificación, por los argumentos que se pueden resumir en lo siguiente: (i) violación al principio de máxima publicidad, al no considerar que los documentos solicitados devienen de violaciones graves a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad; (ii) violación al derecho a la verdad, consistente este último en que toda la sociedad en general tiene derecho a conocer la verdad ampliamente, en reconocimiento a las víctimas en casos de violaciones graves a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad; (iii) violación al principio de restricción mínima posible en el flujo de información en red electrónica (Internet), y (iv) violación al principio de legalidad y de debida fundamentación y motivación.

4. Resolución del organismo garante (ICHITAIP). Determinó improcedentes los tres primeros agravios y en virtud del cuarto agravio determinó modificar la respuesta a efecto de que el sujeto obligado proporcione al recurrente el acuerdo de clasificación de información en términos de lo dispuesto por la ley, y en caso de ser procedente otorgue al recurrente la versión pública de la misma. Lo anterior en el entendido de que consideró que la información contiene datos personales que son confidenciales.

## **Problemática a resolver**

Es importante señalar que en el presente asunto el alegato central para negar el acceso a la información no fue porque se tratara de información reservada, sino por tratarse de información confidencial, al señalarse la autoridad (sujeto obligado) que la información requerida “(...) *se refiere a datos que por su naturaleza*

---

*se consideran confidenciales, toda vez que los datos personales concernientes a personas identificadas o identificables que se encuentran contenidos en las constancias que integran cualquier proceso judicial adquieren el carácter de confidencial (...)*

Es decir, se niega el acceso a las diligencias que se hicieron constar en audios y videos presentados en la audiencia respectiva, y en los que se entiende contienen datos personales relacionados con las personas físicas intervinientes (imputado, víctimas, testigos, entre otros) que deben ser protegidos y no difundidos. Como se puede observar, los argumentos del recurrente no parecen ser propiamente por la confidencialidad de la información, sino por estimar que la negativa es por tratarse de información reservada derivada de un procedimiento judicial.

Lo anterior es importante porque el examen o estudio de fondo que se haga al caso concreto respecto de la restricción del derecho de acceso a la información responde a metodologías o racionalidades diferentes, pues en el caso de información reservada lo procedente es revisar la justificación de la llamada “prueba de daño” (*test de daño*) o en el caso de la información confidencial la denominada “prueba de interés público” (*test de interés público*),<sup>1</sup> sin dejar de señalar que en ambos casos se trata de la obligación de realizar un examen de equilibrio o test de proporcionalidad (*test de balance o balancing test*) entre los intereses involucrados o contrapuestos.

Cabe señalar que la prueba de daño es la argumentación y fundamentación para la clasificación de la información como

---

<sup>1</sup> Como lo señalan López-Ayllón y Posadas, las pruebas de daño e interés público se constituyen como los estándares o criterios de revisión para la aplicación de las excepciones al principio de publicidad de la información contenido en las leyes de acceso a la información. Ver en: Sergio López-Ayllón y Alejandro Posadas Urtusuástegui. (2006). *Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada*. Cuaderno Trabajo Número 18. México: CIDE, p. 26.

reservada, a partir de una ponderación previa y motivarla acorde con el régimen previsto en el artículo 16 constitucional, para acreditar que la divulgación de información lesiona el interés jurídicamente protegido por esta ley que se invoque por el sujeto obligado, y que el daño que pueda producirse con la publicidad de la información es mayor que el interés de conocerla.

Por su parte, la prueba de interés público es la argumentación y fundamentación para la desclasificación de la información como confidencial, a partir de una ponderación previa y motivación, para acreditar la divulgación o apertura de la información confidencial, y que se justifica por razones de interés público.

Ahora bien, en el caso de la resolución que se analiza se puede advertir que el ICHITAIP procedió a analizar cada uno de los agravios expuestos por el recurrente. Al respecto, cabe señalar que fue correcto que el ICHITAIP haya atendido el análisis de todos los argumentos y razonamientos de los agravios o conceptos de violación alegados por el recurrente, así como de los argumentos esgrimidos por la autoridad, ya que está obligada al principio de exhaustividad y por tanto a estudiar todos los puntos de las pretensiones y no únicamente algún aspecto concreto, porque solo así se asegura el estado de certeza jurídica y la tutela efectiva a la justicia.

Acotado lo anterior, se puede decir que la materia de la litis en el presente caso implicaba realizar los siguientes cuestionamientos:

- ¿Existe una excepción para no clasificar la información como reservada al relacionarse con violaciones graves a derechos humanos y/o delitos de lesa humanidad?
- ¿Resulta procedente considerar el enfoque de derechos humanos, perspectiva de infancia y adolescencia, así como

del interés superior de niñas, niños y adolescentes al tratarse de información relacionada con una niña dentro de un procedimiento judicial?

- ¿Existe un interés público para no clasificar la información? ¿Cuándo se considera que existe interés público, respecto de una determinada información? ¿Se está en presencia de información relacionada con una persona de relevancia pública y la información es de interés público?
- ¿Existe un interés público que justifica la intromisión a la vida privada y datos personales de personas involucradas en un procedimiento judicial?
- ¿Es procedente el acceso de la información solicitada en su versión pública, en la que se teste (difuminen) los datos personales?

## **Estudio de fondo y determinación del caso**

**a) Análisis en cuanto a que se trata de información relacionada con violaciones graves a derechos humanos y/o delitos de lesa humanidad.**

Es importante señalar que el acceso a la información pública admite dos grandes tipos de excepciones. La primera es la de la *información reservada*, es decir, los casos en que la divulgación de la información puede causar daño a un interés público jurídicamente protegido, tales como la seguridad pública, la seguridad nacional, las actividades de verificación, inspección y auditoría; la prevención o persecución de los delitos; los procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa; los derechos del debido proceso; la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado, entre otras.

El segundo tipo de excepciones es la *información confidencial*, que se justifica por la necesidad de proteger la vida privada y la protección de los datos personales; asimismo, se considera como información confidencial 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. También, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.

Entre los principios en materia de acceso a la información pública está el principio de publicidad, que implica que toda la información es de libre acceso y que solo por excepción encuentra sus límites en las causas o hipótesis de reserva previstas tanto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y que se establecen armónicamente en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, siendo una de esas causales para reservar la información cuando se trata de averiguaciones previas y/o procedimientos jurisdiccionales (formal o materialmente hablando) en trámite, ya que se estima que su conocimiento público podría afectar o poner en riesgo (i) las investigaciones, la persecución de los delitos o procedimientos en curso y/o (ii) la seguridad o privacidad de las víctimas o personas involucradas en dichos procedimientos, y con ello, al sistema de impartición de justicia.

No obstante, debe advertirse que tanto la Ley General de Transparencia invocada como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado prevén a su vez una excepción a esta regla específica a esta causa de reserva, determinando un segundo nivel en esta relación de equilibrio entre el derecho de

acceso a la información y sus límites, al señalar que no puede invocarse el carácter reservado de la información cuando se trate de la investigación de violaciones graves a derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad, en el entendido que estos supuestos no solo afectan a las víctimas y ofendidos en forma directa por los hechos antijurídicos, sino que ofenden a toda la sociedad precisamente por su gravedad y por las repercusiones que implican. En tanto que por un lado se afectan bienes de tal relevancia y con tal intensidad que el perjuicio trasciende de la esfera individual de la persona directamente afectada, para constituirse como una afectación a la sociedad como un todo, y además porque su conocimiento permite el ejercicio de un control y escrutinio por parte de la sociedad respecto al cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado ante este tipo de violaciones, estableciéndose así una relación instrumental frente a otros derechos humanos, al instituirse el derecho de acceso a la información como una garantía para su protección.

Que la justificación de esta excepción a la reserva reside precisamente en la dimensión individual y social del derecho de acceso a la información, es decir, como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos; así como garantía individual que permite maximizar el campo de la autonomía personal, y por otro lado, como derecho de garantía social, sirve como mecanismo de control institucional, fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración<sup>2</sup>. Siendo el caso que por disposición expresa de la ley, cuando se trate de estos temas, el derecho de acceso

---

<sup>2</sup>Véase: *Acceso a la información. su naturaleza como garantías individual y social*. 9 Tesis P./J. 54/2008, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, junio de 2008, página 743.

a la información tiene una relevancia ponderativa superior a la tutela que conlleva la reserva de las averiguaciones previas, al señalar de manera expresa que dicha categoría de reserva no puede justificar su restricción.

Que el INAI como los organismos garantes locales de las entidades federativas, en el ámbito de sus atribuciones, como lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tienen facultades para pronunciarse *prima facie* sobre violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad únicamente para efectos de asumir y ejercer sus propias competencias en materia de acceso a la información, por lo que tratándose de una averiguación previa y/o procedimiento en trámite relacionada con dichos delitos son competentes para interpretar su ley y aplicar la excepción prevista la ley aplicable por violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, sin necesidad de alguna declaración previa sobre su existencia o pronunciamiento previo de autoridad competente como la CNDH, el Poder Judicial u otro organismo internacional de derechos humanos, ello con el fin de determinar si se surte el supuesto de excepción previsto en la ley de transparencia aplicable, y cuyo examen puede atender o tomar en cuenta los criterios de calificación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha determinado.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Véase: Violaciones graves a derechos humanos. Su concepto para efectos del derecho de acceso a la información de la averiguación previa que las investiga. Época: Décima Época Libro V, febrero de 2012, Tomo 1 Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. XI/2012 (10a.). Amparo en revisión 168/2011. Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A.C. y otra. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González. Asimismo, puede consultarse: *Violaciones graves de derechos fundamentales y delitos contra la humanidad. Las investigaciones relativas no pueden clasificarse como confidenciales conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, vigente hasta el 9 de mayo de 2016.* Tesis 2a. LV/2017 (10a.), emitida por la Segunda Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 41, abril de 2017, Tomo I, página 1071. Registro: 2014071.

Sin dejarse de hacer hincapié en que esta declaratoria o pronunciamiento no tiene por finalidad acreditar la responsabilidad de los presuntos responsables y determinar los hechos, que no resulta vinculante ni prejuzga en forma alguna sobre el desarrollo de la investigación a efecto de determinar que efectivamente existan violaciones graves a derechos humanos o que efectivamente se haya actualizado la comisión de delitos de lesa humanidad, ni tampoco prejuzga sobre la responsabilidad de las personas o autoridades relacionadas con la comisión de tales hechos, pues la determinación de estos elementos corresponde en todo caso a las autoridades facultadas para ello.

Ahora bien, el ICHITAIP, respecto de la excepción alegada a la reserva de la información (audio y videos parte de las constancias de un procedimiento judicial en trámite), procedió oportunamente al estudio y determinó que la misma no estaba relacionada con hechos constitutivos de posibles violaciones graves a derechos humanos y delitos de lesa humanidad, en virtud de que como, lo señaló el ICHITAIP, “se trata de información relacionada con el delito de retención y sustracción de menores, por lo que no encuadra en hipótesis alguna de violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad, referidas en el Código Penal Federal, así como tampoco del Estatuto de Roma”.

Siendo que para motivar y justificar su determinación el ICHITAIP, de manera adecuada invoca como base los criterios emitidos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1ª. V/2012(10ª.) bajo el número de registro 2000209 y el criterio 1ª. XI/2012(10ª.) bajo el número de registro 2000296, respecto a los estándares que deben considerarse para tener presente los casos vinculados con violaciones graves o delitos de lesa humanidad por parte de los organismos garantes para el acceso a la información.

**b) Análisis para aplicar un enfoque de derechos humanos, perspectiva de infancia y adolescencia y del interés superior de niñas, niños y adolescentes (NNA).**

En este sentido, se puede advertir que fue correcta y justificada la referencia del ICHITAIP en cuanto a la protección que debe a los datos personales de las personas involucradas en el procedimiento respectivo, particularmente las niñas, niños y adolescentes, no solo desde la normativa de transparencia y de protección de datos personales, sino desde el parámetro del marco aplicable a la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Este argumento del ICHITAIP es totalmente válido, ya que lo hace desde un enfoque de derechos humanos, perspectiva de infancia y del interés superior de NNA. En efecto, debe tomarse en cuenta que al analizar un caso las autoridades con funciones formal o materialmente jurisdiccionales deben partir del reconocimiento constitucional de los derechos humanos a fin de mantener las condiciones mínimas indispensables para asegurar el desarrollo de la vida de la persona en libertad, conforme a su inherente dignidad, lo que se deriva del propio artículo 1° constitucional, que prevé el parámetro de regularidad y/o bloque de constitucionalidad, que implica que los derechos humanos están integrados tanto por lo previsto por el texto de la Constitución Política como por los instrumentos internacionales, que comparten con ella la supremacía normativa en el orden interno, en el caso concreto para la protección integral de la niñez, y donde les impone el deber de adoptar las medidas eficaces para garantizar su efectividad.

En esa lógica, es importante señalar que en el ámbito nacional como en el internacional se ha venido sosteniendo el necesario deber reforzado de protección integral de la niñez, bajo la perspectiva del infante y el adolescente en la que debe asegurarse el interés

superior de la niñez en toda actuación institucional y contienda judicial donde se vean involucrados los derechos de la niñez, tanto en la interpretación y aplicación de las normas relacionadas con los derechos del niño. Al respecto, se ha señalado que este principio comprende varias dimensiones o funciones normativas: (i) como pauta interpretativa aplicable a las normas y actos que tengan injerencias respecto de los derechos de niñas y niños; y (ii) como principio jurídico rector que exige una máxima e integral protección de los derechos cuya titularidad corresponda a un menor de edad.<sup>4</sup>

En efecto, el principio del interés superior de NNA ordena a todas las autoridades estatales que la protección de los derechos del niño se realice a través de medidas “reforzadas” o “agravadas”, y que los intereses de los niños sean protegidos con mayor intensidad. Esta obligación ha quedado expuesta en una diversidad de precedentes de la Suprema Corte de Justicia mexicana, así como en distintos instrumentos internacionales.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha sostenido que el interés superior de NNA es un “punto de referencia para asegurar la efectiva realización de todos los derechos contemplados en los instrumentos internacionales, cuya observancia permitirá al sujeto el más amplio desenvolvimiento de sus potencialidades”, y ha dicho también que se trata de un criterio al que “han de ceñirse las acciones del Estado y de la

---

<sup>4</sup> Al respecto se pueden consultar las siguientes tesis:

- Interés superior del niño. Función en el ámbito jurisdiccional. [Tesis: 1a./J. 18/2014 (10<sup>ª</sup>)].
- Interés superior del niño. Su concepto. (Tesis: 1a. CXLI/2007).
- Interés superior del menor. Sus alcances y funciones normativas. [Tesis aislada 1a. CXXI/2012 (10<sup>ª</sup>)].
- Interés superior del menor. Su función normativa como pauta interpretativa para solucionar conflictos por incompatibilidad en el ejercicio conjunto de los derechos de los niños. [Tesis aislada 1a. CXXIII/2012 (10<sup>ª</sup>)].

sociedad en lo que respecta a la protección de los niños y a la promoción y preservación de sus derechos”.<sup>5</sup>

La Suprema Corte ha reconocido que el principio de interés superior de NNA implica, entre otras cosas, tomar en cuenta aspectos relativos a garantizar y proteger su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos, como criterios rectores para la elaboración de normas y aplicación en todos los órdenes relativos a la vida del niño, de conformidad con lo establecido en el texto constitucional y la Convención sobre los Derechos del Niño.

El interés superior de NNA conlleva que en cualquier medida o decisiones que le afecten, tanto en la esfera pública como en la privada, deben tener en cuenta de forma primordial el interés superior del niño. La expresión “consideración primordial” significa que “el interés superior del niño no puede estar al mismo nivel que todas las demás consideraciones”.<sup>6</sup>

Incluso, respecto del *interés superior del niño en su dimensión de “norma de procedimiento”*, conlleva que siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a una niña, niño o adolescente en concreto, debe incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados<sup>7</sup>. Lo anterior, para asegurarles “la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar”.<sup>8</sup>

Se puede afirmar que en vista del interés superior de NNA se

---

<sup>5</sup> Opinión Consultiva OC-17/2002, párrafo 59.

<sup>6</sup> Véase Jurisprudencia 1a./J. 53/2014 (10a.) Guarda y custodia de los menores de edad. La decisión judicial relativa a su otorgamiento deberá atender a aquel escenario que resulte más benéfico para el menor (Interpretación del artículo 4.228, fracción ii, inciso a), del Código Civil del Estado de México).

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Ibidem.

enciende una alerta que activa un deber de cuidado de la mayor relevancia, en donde las autoridades deben actuar con la mayor cautela y prudencia para el cuidado de la integridad de la niñez, en vista al derecho a su protección integral. Además, como lo ha señalado el Poder Judicial de la Federación, el principio de interés superior del niño es una expresión a su vez del principio de autonomía personal y tiene una conexión importante con el libre desarrollo de la personalidad y el reconocimiento de la dignidad de NNA.

Luego entonces, no se puede sostener el alegato de publicidad expuesto por el recurrente por tratarse de información confidencial de las personas intervinientes vinculadas a un procedimiento judicial, y menos de la niña involucrada (identificada o identificable) en un procedimiento judicial. En efecto, por virtud de la especial condición de niñas, niños y adolescentes como personas en desarrollo, no es posible someterlos al escrutinio público cuando se encuentran relacionados con juicios que les atañen, como es el caso de un asunto penal de sustracción de menores, porque eso únicamente generaría que se los estigmatice y en nada contribuiría a potencializar su gama de derechos, esto como *consecuencia de ser respetuosos de los principios de interés superior y de protección integral de la infancia*, que aporte a la formación de estos o potencialice su autonomía personal.

Ante esa presunción reforzada, es evidente que se está en presencia de datos personales que tienen el carácter de información confidencial que debe ser protegida, que en el presente caso no quedó justificado el interés público que permita válidamente la intromisión a datos personales, por el contrario, en la ponderación tiene más peso la salvaguarda del derecho a la libre autodeterminación informativa, y que aunado a una interpretación extensiva de los derechos humanos en juego también debe

prevaler la observancia al principio del interés superior de la niñez y la infancia, así como los derechos a la dignidad humana, la integridad y autonomía personal, el desarrollo de la personalidad, y no discriminación de la niña, niño y/o adolescente involucrados en el juicio materia de la solicitud.

A mayor abundamiento, el interés superior de la niñez conlleva un deber de protección y no revictimización del menor que se proyecta en dos dimensiones principalmente: a) protección en contra de todo sufrimiento, situación de riesgo o tensión innecesaria (incluyendo intimidación, represalias y victimización secundaria o revictimización), y b) protección en contra de la discriminación. En el caso de las víctimas niñas, niños y adolescentes, la doctrina especializada ha señalado que la revictimización se traduce en una amenaza en contra de la seguridad del menor y conlleva consecuencias negativas a largo plazo en su persona, tales como la presencia de sentimientos nocivos (miedo, autocompasión y/o culpabilidad), sensación de impotencia personal e, incluso, efectos traumáticos que le impidan lograr un sano y pleno desarrollo a lo largo de su vida. De ahí que la información personal de las personas participantes, como la de niñas, niños y adolescentes, debe ser confidencial y no debe permitirse su acceso público.

**c) Análisis de la existencia de interés público de la información, información relevante al relacionarse con delitos de alto impacto social y persona de relevancia pública y justificación en la intromisión a la vida privada.**

Cabe recordar que lo solicitado son los videos y audios correspondientes a las audiencias practicadas por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua con motivo de un procedimiento de retención y sustracción de menores, es decir, se trata de registros de un caso y expediente en específico que

contiene aspectos de la identidad de los responsables, como lo son datos personales y la propia imagen, declaraciones y las circunstancias o hechos que hayan propiciado su comisión, y los cuales constituyen el uso de datos relativos a la vida de personas particulares, que se identifican con el derecho a la vida privada y que por regla es información confidencial.

Es importante destacar que la información confidencial tiene como contenido varios derechos fundamentales, diversos al del acceso a la información, como son la *vida privada* y *datos personales* concernientes a una persona identificada o identificable, y en consecuencia debe mantener este carácter de manera indefinida, no estar sujeta a temporalidad alguna y solo pueden tener acceso a ella los titulares de la misma y los servidores públicos que requieran conocerla para el debido ejercicio de sus funciones.

El fundamento de la información confidencial son intereses privados, pero de tal envergadura que disponen también de reconocimiento y tutela constitucional. Esto determina que su confidencialidad o secrecía debe ser protegida, que implica que deba estar blindada de su difusión o acceso público. La tutela de esta información confidencial es la secrecía y no la difusión, es la custodia de la información confidencial cuya nota esencial es, precisamente, no ser de acceso público sino secreta y en el entendido que se protegen intereses privados. Esta protección suele ser más amplia e impone una restricción absoluta a la divulgación de los documentos que contienen esta información.

En efecto, la vida privada y la protección de los datos personales son derechos fundamentales tutelados por la Constitución, sin desconocer que caben excepciones y límites, como todo derecho fundamental, que permiten que en ciertos casos se justifique constreñir la tutela de la secrecía y justifique ser compartida,

como pueden ser los derechos de defensa en juicios, de terceros con mayor relevancia que los pertinentes a la protección privada y, en general, intereses públicos que superan a los privados, es decir, la “existencia de un interés público”, por citar algunos.

Es importante precisar que el interés público exige que sea significativo, que se trate de información relevante para la vida comunitaria, es decir, aquella que versa sobre hechos que puedan encerrar trascendencia pública, en relación con su importancia y el impacto que la misma tiene en la participación y el control ciudadano en los asuntos públicos, o la real participación de los ciudadanos en la vida colectiva. Así, una información se vuelve de interés público cuando miembros de la comunidad pueden justificar razonablemente un interés en su conocimiento y difusión.

Siendo importante señalar, que al tratarse de información relacionada con la vida privada y datos personales debe corresponder argumentar y probar que el interés público de conocer la información es preponderante por encima del interés de privacidad en relación con la información particular de que se trata, situación que en el caso en estudio se estima no se acreditó el interés público que derrotara la confidencialidad.

Respecto de esta circunstancia de confidencialidad, el ICHITAIP al resolver determinó que la autoridad (sujeto obligado) no garantizó íntegramente el derecho de acceso a la información en virtud de la omisión de otorgarle un acuerdo de clasificación de información, por parte del Comité de Transparencia con la debida fundamentación y motivación para su procedencia, por lo que el ICHITAIP ordenó la emisión de dicho acuerdo por parte de la autoridad con el fin de brindar certeza jurídica al recurrente respecto de la negativa de proporcionar la información solicitada.

Pero también es cierto que el ICHITAIP en la resolución concluye que la información solicitada contiene datos personales de carácter confidencial que deben ser protegidos, entre ellos el de la niña o niño involucrado.

En efecto, el ICHITAIP arriba a la conclusión de la confidencialidad, entre otros alcances, a fin de salvaguardar y proteger el derecho a la intimidad personal y familiar y a la protección de los datos personales de las niñas, niños y adolescentes, indicando que no pueden ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, aunado de que existe la obligación para todas las autoridades de garantizar la protección de la identidad e intimidad de la niñez que sean víctimas, ofendidos, testigos o que estén relacionados de cualquier manera en la comisión de un delito, a fin de evitar su identificación pública, motivo por el cual el organismo garante consideró de suma importancia proteger la identidad y la imagen de los menores que forman parte del expediente 668/2019.

Cabe acotar que si bien con las consideraciones anteriores del ICHITAIP era suficiente para arribar a que en efecto se está en presencia de información confidencial, podría también haberse señalado que en el presente caso (en abono a la suplencia de la queja del recurrente) tampoco quedó acreditado un interés público como excepción a la confidencialidad, ello retomando lo señalado por el recurrente en el archivo adjunto en su solicitud al manifestar como antecedentes de la misma que “ante los medios de comunicación y la prensa se concibió como un hecho conocido que (\*) fue imputado por el feminicidio de la víctima (\*) (...) Dicho caso fue manifestado y defendido por la madre de la víctima y defensora de los derechos humanos (\*) en defensa de sus intereses y el esclarecimiento de los hechos (...)”, lo que nos permitiría llevar a cabo el test de interés público.

Así, la divulgación de aspectos de la vida privada, como ya se dijo, solo puede justificarse cuando estos son de interés público, y solo así puede exigirse a aquellos que afecta o perturba el contenido de la información que, pese a ello, la soporten en aras, precisamente, del conocimiento general y difusión de hechos y situaciones que interesan a la comunidad. Por lo que para decidir un caso de ponderación entre el derecho de acceso a la información frente a los derechos a la privacidad y/o datos personales es la debida justificación del interés público, que permita legitimar la intromisión, y superar el carácter ilícito o antijurídico de la misma.<sup>9</sup>

Como bien lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia, el criterio de interés público debe fundarse en la información que el público considera relevante para la vida comunitaria, que una información se vuelve de interés público cuando miembros de la comunidad pueden justificar razonablemente un interés legítimo en su conocimiento público.

Asimismo, ha señalado que la cuestión estriba en determinar cuándo una información íntima es de interés público, y que una información puede calificarse de interés público por vía directa o indirecta. En el primer caso, se determina por el contenido de la información o por la actividad del sujeto al que está referida. En este sentido, la información debe versar sobre temas de trascendencia para la vida colectiva de una comunidad o sobre una persona con relevancia pública.

En este sentido, para poder decidir si determinada información

---

<sup>9</sup> Como lo señala López-Ayllón, se trata de circunstancias excepcionales en que el interés público justifique su divulgación, que suponen una difícil y compleja valoración de los intereses en juego y sujeta a estándares que guían la ponderación de los costos y beneficios de divulgar la información y tener acreditada la prueba de interés público.

privada es de interés público se requiere corroborar la presencia de dos elementos: (i) una conexión patente entre la información privada y un tema o información de interés público; y (ii) la invasión a la privacidad ocasionada por la divulgación de la información privada debe ser proporcional al interés público de la información, es decir, que la intensidad de la intromisión guarde una razonable correspondencia con la importancia de la información de interés público. En pocas palabras, poner en la balanza estas dos situaciones.

Para la determinación de la intensidad de la invasión a la intimidad de las personas, la Suprema Corte ha adoptado el denominado “sistema dual de protección” (un doble estándar), según el cual las figuras públicas tienen menor resistencia que los particulares ante las intromisiones a la privacidad asociadas al ejercicio del derecho a la información o a la libertad de expresión. El sistema es dual precisamente porque comporta dos parámetros distintos para analizar las intromisiones a los derechos de las personas: uno para las figuras públicas y otro para los particulares, toda vez que de ello dependerá el grado de resistencia que tengan el escrutinio y crítica públicos.

La justificación por la que las figuras públicas están sujetas a un umbral distinto de protección en las intromisiones a su vida privada está asentada en el carácter de interés público que tienen sus actuaciones. Al respecto, se ha sostenido que “la relevancia pública de sus actividades constituye la justificación por la cual se considera que las figuras públicas deben tolerar un mayor escrutinio público” (Amparo directo 28/2010). En esta línea, esta Primera Sala ha sostenido que son figuras públicas los servidores públicos y los particulares con proyección pública. En el caso de los primeros, la disminución de su ámbito privado se asume como una consecuencia inevitable del escrutinio público y la

transparencia al que se encuentra sujeta su actuación (Amparo directo en revisión 2044/2008).

Por su parte, un particular tiene proyección pública cuando por determinada situación adquiere cierta notoriedad que justifica el interés de la sociedad en conocer información relacionada con esa persona, que en efecto hay “personas que, por ciertas circunstancias, que pueden ser de índole personal o familiar, social, cultural, artística, deportiva, etcétera, son públicamente conocidas o de notoriedad pública y, por ende, pueden denominarse ‘personajes públicos’ y que, derivado de dicha notoriedad, tienen injerencia, influencia o generan un interés legítimo en la vida comunitaria de conocer de información relacionada con dichas personas” (Amparo directo 6/2009).

Asimismo, otro aspecto adicional que hay que tener en cuenta para determinar la intensidad de la invasión a la intimidad es si existía o no una expectativa de confidencialidad en relación con esa información. En este sentido, la Suprema Corte ha señalado que una información es confidencial cuando se lleva a cabo en circunstancias en las que se puede asumir razonablemente que las partes indican su deseo de mantener confinada dicha información, pero excluye aquella comunicación que se realiza en una reunión pública o en cualquier otra circunstancia en la que las partes puedan esperar razonablemente que la comunicación será difundida públicamente.

Acotado ello, conforme a las constancias del expediente, no se desprende que la información solicitada se trate de información de relevancia o trascendencia pública, ya que se refiere a información relacionada dentro de un expediente judicial sobre el delito de sustracción y retención de menores, y que en términos generales se sostiene que es un delito contra los derechos y deberes

familiares, que consiste en trasladar a un menor de edad sin tener una causa que lo motive, por parte del progenitor que no es titular de su custodia o por miembros de su familia o personas afines a un lugar no acordado con el otro progenitor, por lo que si bien se trata de conductas que merecen el reproche penal, no significa que deba permitirse la publicidad sobre los datos personales de las personas involucradas en esos procedimientos, ya que se trata de información que corresponde al ámbito de la vida privada de las mismas.

Por otro lado, si bien se alude a una activista, que no propiamente se ubica como personaje de relevancia pública, pero además suponiendo sin conceder que así se catalogara esta situación no implica que en todo asunto judicial en la que esté involucrada le da el carácter de información de interés público.

Adicionalmente, al llevarse diligencias en el procedimiento respectivo que quedaron registradas a través de video y audio, se desprende que los participantes gozaron de una expectativa de confidencialidad en relación con esa información, más aún cuando se vincula una niña en el procedimiento. En consecuencia, no está justificada la divulgación de la información y la afectación a la vida privada de dicha persona.

Finalmente, respecto de la procedencia del acceso de la información solicitada en su versión pública, es decir, de los videos y audios, el ICHITAIP en su determinación deja claro que deben resguardarse los datos personales por tratarse de información confidencial, pero de ser “factible” en su versión pública, es decir, con base en ello, debe entenderse que la autoridad (sujeto obligado) debe proteger mediante su anonimato a las personas intervinientes, salvo el caso de servidores públicos o personas auxiliares en ejercicio de funciones públicas, lo cual obviamente implica “difuminar”

o alguna otra forma de técnica o método los datos personales que identifiquen o hagan identificable a las personas (como son imagen, voz, referencias sobre nombre, domicilio, entre otros) respecto de las personas cuyos datos deben resguardarse por ser confidenciales, obviamente con la fundamentación y motivación del acuerdo de clasificación que se ordenó debe emitir el sujeto obligado en términos de la resolución correspondiente. En ese sentido, se entiende el contenido y alcance de la resolución, que resulta fundada y motivada.

Sin dejar de precisar que la resolución determinó la entrega de lo solicitado en su versión pública siempre que “en su caso” sea procedente. Lo anterior implica considerar dos aspectos en ese cumplimiento: por un lado, de ser el caso —como ya se dijo—, el de realizar una supresión de datos a través de su difuminación o algún otro medio por el que se asegure no identificar o hacer identificables a las personas involucradas (denunciante o querellante, víctima, testigos, entre otros) en relación a hechos y particularidades de un juicio. Por otra parte, también implica la posibilidad de que aun y a pesar de la supresión, difuminación u otra forma, no se logre evitar la no identificación de las personas involucradas, si se toma en cuenta que se solicitó acceso a diligencias de un procedimiento judicial “específico” o “reconocido”, lo que eventualmente puede arribar a hacer identificables a personas vinculadas a los hechos o circunstancias particulares de un asunto judicial, que solo debería corresponder a su ámbito personal o privado, lo que eventualmente puede llevar a considerar que la información en general o en su integridad sea confidencial.

## Capítulo 4

# Acreditación de personalidad para ejercicio de derechos ARCO

Salvador Romero Espinosa

ICHITAIP/RR-406/2020

Recurso de Revisión: Protección de datos personales

## Introducción

En el mes de diciembre del año 2020, el Pleno del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (ICHITAIP, en adelante) resolvió el recurso de revisión en materia de protección de datos personales identificado con el número de expediente RR-406/2020,<sup>1</sup> en el cual se concedió la razón a una persona viuda para ejercer el derecho ARCO, en su modalidad de acceso a datos personales de su recientemente fallecido cónyuge, pues se determinó que le bastaba con demostrar que al momento de fallecer se encontraban legalmente casados para acreditar su interés jurídico.

Esta resolución es relevante porque a pesar de que la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Chihuahua (LPDPCH,

---

<sup>1</sup> Consultada en el mes de octubre de 2022 en: <https://www.ichitaip.org/infoweb/archivos/recursos/2020/ICHITAIP-RR-406-20.pdf>

en adelante) señala que para el ejercicio de los derechos ARCO de una persona difunta debe contarse con un consentimiento expreso del finado, el ICHITAIP, aplicando el principio pro persona y el principio de progresividad, buscó potencializar el derecho humano a la protección de datos personales a favor de aquellas personas que pierden a un familiar cercano, fijando un precedente importante en la materia en el estado de Chihuahua.

## Los derechos ARCO

En primer lugar, nos parece pertinente hacer una breve reseña a los llamados derechos ARCO, para que conozcamos o repasemos cuáles son estos derechos y su alcance, pues ello es importante para entender la relevancia de la resolución que se analiza.

Vale la pena señalar que los derechos ARCO son considerados como derechos humanos en los artículos 6, apartado A, fracción II, y 16, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, teniendo respaldo en el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966, por lo que garantizar su respeto y debido ejercicio debe ser considerado siempre de la más alta prioridad para las instituciones públicas y entes privados en el país.

La palabra ARCO es un acrónimo de los cuatro derechos que engloba el ejercicio de este tipo de derecho relacionado con la protección de datos personales, a saber:

- **Acceso:** Es el derecho que tiene una persona para solicitar se le haga de su conocimiento y/o se le entreguen sus datos personales que un tercero tiene en su posesión (e.g. un expediente clínico)

- **Rectificación:** Es el derecho que tiene una persona para solicitar que se modifiquen y/o corrijan sus datos personales que un tercero tiene en su posesión cuando estos sean inexactos, incompletos o no se encuentren actualizados (e.g. rectificación de apellidos o domicilio)
- **Cancelación:** Es el derecho que tiene una persona para solicitar que se destruyan y/o supriman de los archivos, registros, expedientes y sistemas del responsable o tratante de sus datos personales que, por cualquiera que sea la razón, los posea (e.g. que un banco elimine tu teléfono para que te dejen de llamar)
- **Oposición:** Es el derecho que tiene una persona para solicitar que se detenga la difusión y/o publicidad de sus datos personales en cualquier medio en el que se realice dicha difusión sin su consentimiento. A diferencia del derecho de cancelación, en esta modalidad no se solicita la destrucción del dato personal, únicamente que cese su difusión (e.g. si solicitas a una plataforma de redes sociales que borre tu perfil).

En el caso que nos ocupa, el derecho que pretendió ejercerse fue el primero de ellos, que es el relativo al “acceso” a datos personales, según veremos más adelante.

## Los tipos de intereses

Otro tema que es importante tocar antes de entrar de lleno al análisis de la resolución relevante del ICHITAIP que nos ocupa, es el relativo a la figura del “interés” y a los tipos más importantes de “intereses” que existen, para comprender mejor los alcances de dicha resolución, puesto que son conceptos que admiten cierta

ambigüedad y que han sido y siguen siendo motivo de análisis y debate incluso en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La palabra “interés” como tal tiene diversos significados comunes y técnicos, siendo de acuerdo con la Real Academia Española<sup>2</sup> sus acepciones las siguientes:

- “1. m. Provecho, utilidad, ganancia.
2. m. Valor de algo.
3. m. Lucro producido por el capital.
4. m. Inclínación del ánimo hacia un objeto, una persona, una narración, etc.
5. m. pl. bienes.
6. m. pl. Conveniencia o beneficio en el orden moral o material.”

En ese contexto, se desprende que es una palabra también muy utilizada en contextos económicos, relacionada con el rédito o lucro que genera el capital cuando es “puesto a trabajar” en alguna de las modalidades existentes en el mercado, e incluso está relacionada con el valor concreto de un bien o servicio.

Sin embargo, para fines de corte más legal, el interés está relacionado con la utilidad o expectativa de derecho directa que tiene una persona respecto de una situación determinada, que en su nivel más básico es conocido como “interés simple” y que, de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, en adelante), puede definirse como:

*“...lo que sucede cuando la norma jurídica objetiva no establezca*

---

<sup>2</sup> Consultado en octubre de 2022 en <https://dle.rae.es/inter%C3%A9s>

---

*en favor de persona alguna ninguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para este, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto”.<sup>3</sup>*

En otras palabras, el interés simple es aquel que tiene una persona que se pudiera ver beneficiada de alguna acción u omisión específica por parte de las autoridades o de terceros, pero la ley no le concede ningún derecho concreto para poder exigir dicha acción u omisión.

Para entender mejor el “interés simple” y la importancia de esta resolución, propondré un ejemplo muy sencillo: Imagine que tiene el interés de que su vecina riegue su pasto porque ya está bastante seco y, toda vez que sus jardines se encuentran juntos, la falta de mantenimiento del jardín de su vecina perjudica el aspecto o la vista de su propio jardín y hasta el de su casa, sin embargo, la ley no prevé que ella tenga la obligación de regarlo, por lo que ese interés que tendría en esa circunstancia sería un “interés simple”, toda vez que no existe ninguna norma que le permita exigirle ni a su vecina ni a las autoridades que intervengan para que su vecina riegue su pasto.

Siguiendo con ese mismo ejemplo, si se aprobara una nueva norma que estableciera que “todas las personas que tengan un jardín contiguo con el de sus vecinos deberán regar su pasto”,

---

<sup>3</sup> Interés jurídico. Interés simple y mera facultad. Cuando existen. Registro No. 233516 / Localización: / Séptima Época / Instancia: Pleno / Fuente: Semanario Judicial de la Federación / 37 Primera Parte / Página: 25 / Tesis Aislada / Materia(s): Común

entonces ese “interés simple” que antes tenía para que su vecina regara su pasto se transformaría en un “interés jurídico”, puesto que generaría en su persona una expectativa de derecho para exigirle a su vecina que regara su pasto (un derecho subjetivo) y, en caso de negativa, se actualizaría una legitimidad procesal para acudir ante las autoridades para que la obligaran a realizar dicha acción (o imponer la sanción correspondiente).

Otro tipo de intereses jurídicos que han sido reconocidos por Roscoe Pound son el “interés individual”, el “interés público” y el “interés social”, entendiéndose los intereses individuales como “los derechos relativos a la personalidad (derecho a la vida e integridad corporal, libertad de tránsito, libertad de creencia, libertad de trabajo), y son considerados en los textos constitucionales como garantías individuales”.<sup>4</sup>

El “interés público” es otro concepto muy importante, que ha sido definido como “el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”.<sup>5</sup>

Por su parte, la privacidad y la protección de datos personales son considerados derechos humanos, cuya debida protección constituye parte del “interés privado” del titular de los mismos, ya que por mandato constitucional y legal tiene el derecho a que sean protegidos.

Cabe señalar que, como todos los derechos, no son ilimitados,

---

<sup>4</sup> Citado por Cornejo Certucha, Francisco M. (2007). *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo I-O, pág. 2111

<sup>5</sup> Cornejo Certucha, Francisco M. (2007) Op. cit. Pág. 2113.

ya que también existen casos en que las autoridades determinan que el “interés público” supera ese “interés privado”, por lo que se determina que deben darse a conocer ciertos datos personales, por ejemplo: el salario de los servidores públicos que, por mandato legal, es un dato personal considerado una obligación de transparencia que debe darse a conocer públicamente.

Ahora bien, volviendo al interés jurídico o legítimo, que es el que nos ocupa para el análisis de esta resolución, hay que destacar que este ha sido definido recientemente, en materia procesal, como un derecho subjetivo que tiene una persona de acudir ante una autoridad a exigir un interés exclusivo, actual y directo, para que se le pueda satisfacer o restituir en el goce o disfrute de dicho beneficio.<sup>6</sup>

En conclusión, en términos legales, el “interés simple” no conlleva un derecho para su titular ni tampoco lleva implícita una obligación legal oponible a terceros ni exigible ante las autoridades, mientras que el “interés jurídico” se reconoce como un derecho subjetivo de la persona que lo acredita, que sí es oponible a terceros y/o exigible ante las autoridades correspondientes.

## La solicitud y la respuesta

En ese contexto, en el caso que nos ocupa el derecho ARCO en específico que pretendió exigir la mujer cuyo marido había fallecido fue el derecho de “acceso a datos personales”, buscando que el instituto de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua le

---

<sup>6</sup> Interés jurídico. Sus acepciones tratándose de recursos e instancias administrativas. Registro No. 225766 / Localización: / Octava Época / Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito / Fuente: Semanario Judicial de la Federación / V, Segunda Parte-1, enero a junio de 1990 / Página: 264 / Tesis aislada / Materia(s): Administrativa

entregara el “expediente digital” del finado, con el ánimo de poder realizar los trámites necesarios para cobrar un seguro de vida, como ella misma lo manifestó en sus agravios ante el ICHITAIP. Sin embargo, la autoridad de Pensiones Civiles determinó la improcedencia de la solicitud de acceso porque consideró que la mujer que requirió dicho acceso carecía de “interés jurídico” al no haber acreditado debidamente la representación jurídica del titular de los datos personales, fundándose para tal efecto en los artículos 59 fracción I y 45 fracción II de la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Chihuahua, que a la letra disponen:

*Artículo 45. La solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO y de portabilidad, deberá presentarse ante la Unidad de Transparencia del responsable y cumplir con los siguientes requisitos:*

*I. ...*

*II. Los documentos que acrediten la identidad del titular y, en su caso, la personalidad e identidad de su representante.*

*III. a la VI. ...*

*Artículo 59. El ejercicio de los derechos ARCO y de portabilidad, será improcedente cuando:*

*I. El titular o su representante no acrediten su personalidad, en los términos de esta Ley.*

*II. a la X. ...*

La autoridad consideró entonces que la viuda carecía de interés

jurídico y, por tanto, del interés jurídico establecido por el artículo 38 de la referida LPDPCH, que a la letra señala:

*Artículo 38. Tratándose de **datos personales concernientes a personas fallecidas**, la persona que acredite tener un **interés jurídico**, de conformidad con las leyes aplicables, podrá ejercer los derechos que le confiere el presente Capítulo, siempre que el titular de los derechos **hubiere expresado fehacientemente su voluntad en tal sentido o que exista un mandato judicial para dicho efecto.***

(Lo resaltado es propio)

De este artículo se desprende que para el ejercicio de los derechos ARCO de una persona fallecida es indispensable acreditar el “interés jurídico” de “conformidad con las leyes aplicables”, añadiendo además dos candados más, a saber:

- a) Contar con la voluntad expresa de la persona finada; o
- b) Contar con un mandato judicial.

Cabe señalar que, de conformidad con este artículo, el posible interés jurídico derivado del grado de parentesco con la persona finada no es referido expresamente y, en todo caso, es necesario interpretarlo como derivado de las leyes de carácter civil que señalan quiénes y, en qué orden, son considerados los herederos legítimos de una persona fallecida.

## **Análisis de la resolución**

Producto de la negativa recibida para acceder al expediente digital de su finado marido, la viuda decidió interponer un recurso de revisión ante el ICHITAIP, inconformándose por la negativa de la autoridad Pensiones Civiles del Estado para darle acceso a los

datos personales del que fuera su marido en vida.

La autoridad argumentó que la improcedencia de la solicitud estaba debidamente fundada y motivada, añadiendo lo siguiente respecto al debido ejercicio de los derechos ARCO de una persona finada:

*“... tales prerrogativas, en ese caso, pueden ser transmitidas por medio de la sucesión patrimonial, sea esta llevada a cabo por la vía testamentaria o por sucesión legítima, siendo a través de esta que una persona se encuentra en aptitud de acreditar que determinado derecho que en vida le correspondió a cierta persona, le fue heredado legado a ella, o, cuando menos, conferido para su administración correspondiente, tratándose de la figura del albacea de la sucesión.*

(...)

*En relación a lo anterior, es posible concluir que aquella persona que cuente con el carácter de heredero, legatario y/o albacea de una sucesión, sea esta abierta de forma de testamentaria o por vía legítima, se encuentra en aptitud de solicitar el acceso a los datos personales, sea porque le fue conferido tal derecho como consecuencia de la sucesión, tratándose de los dos primeros supuestos, o por ser el encargado de administrar la masa hereditaria, refiriéndonos al último caso, y en apego a lo establecido en los artículos 1183, segundo párrafo, 1187 y 1571, todos del precitado Código Civil de nuestro Estado. Cabe mencionar, que la ahora recurrente en ningún momento acreditó contar con alguno de los tres caracteres referidos en el párrafo anterior, sino que únicamente logra comprobar ser la cónyuge del titular de los datos personales, lo cual resulta insuficiente para concluir que cuenta con el derecho para acceder a estos”.*

Esta aplicación estricta, y hasta cierto punto muy rígida e iuspositivista de la ley por parte de la autoridad recurrida (Pensiones Civiles del Estado), fue el motivo de análisis que realizó el ICHITAIP en la resolución relevante cuyo análisis nos ocupa, debiéndose destacar que el reto no era menor, toda vez que existe un criterio vigente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI, en adelante) que a la letra señala:

*“Fallecimiento del titular previo a la entrada en vigor de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGDPPSO). No será necesario que el recurrente acredite contar con el mandamiento judicial o con la voluntad expresa y fehaciente del titular para acceder a sus datos, exigidos en el artículo 49 de la LGDPPSO, cuando de las constancias que obren en el expediente se advierta que dicho titular falleció de manera previa a la entrada en vigor de la ley en comento; por lo que solo deberá acreditar el interés jurídico y los demás requisitos previstos en la norma”.<sup>7</sup>*

De dicho criterio se desprende de manera fehaciente que para el INAI, a partir del año 2017 en que entró en vigor la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (cuyos artículos 49 y 97 son idénticos a los referidos en la LPDPCH), sí es indispensable que cualquier persona que quiera ejercer los derechos ARCO de una persona fallecida cumpla obligada y necesariamente con alguno de los dos requisitos establecidos por dicha norma, a saber: el consentimiento expreso del finado o el mandato judicial.

---

<sup>7</sup> Criterio 03/18 DP - Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

En esta resolución, el ICHITAIP determinó apartarse tanto de la literalidad de la Ley General y la Ley Estatal en materia de protección de datos personales, como del criterio de interpretación del INAI, por considerar que dicha interpretación violentaba el derecho humano de acceso a datos personales de la viuda del finado cuyo expediente digital se solicitaba.

Para llegar a dicha determinación, en la resolución relevante que se analiza se expresó lo siguiente:

*“Ahora bien, la recurrente comprobó debidamente, mediante las actas de nacimiento, matrimonio y defunción que anexó a su solicitud, que la información solicitada corresponde a la relativa a su cónyuge difunto.*

*En este contexto, la persona recurrente, en su carácter de viuda, sí tiene el derecho de acceder a los expedientes médicos y administrativos de su difunto marido, ya que le asiste el derecho a conocer la verdad sobre las circunstancias exactas de la muerte de su cónyuge, como medio para poder ejercer cualquier otra acción destinada a proteger a su familia y a sus intereses jurídicos y económicos, tal y como lo es el cobro de un seguro de vida, como lo señala la solicitante en su recurso.*

*(...)*

*La negativa de acceso a la cónyuge supérstite a toda la información acerca de la defunción de su marido constituye un obstáculo arbitrario al conocimiento de la verdad, y un entorpecimiento impropio a las debidas garantías que tiene, conforme a la Constitución y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a efectos de que pueda requerir a las diversas instancias del Estado mexicano la protección a su propia familia.*

(...)

*Cabe reiterar que la recurrente acreditó tener un interés legítimo, por ser la cónyuge supérstite, no alguien ajeno a la familia, y que por tanto, sí tiene derecho a conocer todo acerca de las circunstancias de la muerte de su cónyuge.*

*Por ello, toda vez que el caso que nos ocupa no se trata de transacciones civiles o mercantiles, sino del acceso a la verdad para proteger a la familia, no se requieren determinaciones hereditarias de alguna índole, pues la cónyuge supérstite tiene posición válida y el interés legítimo para defender los intereses familiares respecto al suceso de la muerte de su marido, desde el momento mismo en el que acaeció la defunción”.*

Así las cosas, el ICHITAIP introduce el concepto de “interés legítimo” dejando de lado el de “interés jurídico”, que si bien pudieran ser considerados como sinónimos, pareciera que en esta resolución sí se hace una diferenciación al considerarse que el primero, el “interés legítimo”, es menos estricto para el ejercicio de los derechos ARCO de una persona fallecida que el segundo, abriendo la posibilidad para que un familiar cercano pueda ejercer dichos derechos acreditando dos cuestiones: a) su parentesco directo, y b) un fin legítimo.

Cabe señalar que esta resolución pudiera estar dentro de los límites, a veces muy difusos, que separan la interpretación conforme de una norma de lo que constituye su inaplicación, y esto es importante destacarlo porque la SCJN ya ha determinado que las autoridades administrativas no tienen atribuciones para la inaplicación de normas (posiblemente con el objeto de impedir arbitrariedades y/o generar incertidumbre al sistema jurídico) y, en ese sentido, los organismos garantes de transparencia como el ICHITAIP tampoco la tendrían.

Sin embargo, en esta resolución el ICHITAIP decidió correr el riesgo de cruzar ese umbral entre la interpretación y la inaplicación de una ley, con el ánimo de beneficiar a una viuda en sus legítimos intereses de conocer las causas de la muerte de su marido y poder acceder a un beneficio económico (seguro de vida) casi siempre muy necesario en dichas circunstancias.

## Conclusiones

Es muy difícil encontrar este tipo de resoluciones, no solo por parte de los organismos garantes de transparencia, sino incluso por autoridades jurisdiccionales, en las cuales se realizan ejercicios de interpretación que prácticamente constituyen la inaplicación de una norma expresa, e incluso de criterios establecidos por un ente superior, como el INAI en este caso, por lo que vale la pena conocerlas y analizarlas.

Cabe señalar que en la interpretación conforme realizada por el ICHITAIP en este caso, se encontraban además en posible conflicto los derechos de dos personas, una viva y la otra fallecida, pues debió considerarse la posibilidad de que la persona que falleció no estuviera de acuerdo en que su esposa accediera a sus datos personales una vez que este muriera y que, justo por ello, no dejó expresada su voluntad de manera fehaciente para tal efecto.

Sin embargo, el ICHITAIP realiza tácitamente una ponderación entre ambos derechos y, además de una interpretación conforme, pareciera también haber utilizado el “sentido común” que nunca debe abandonar a un operador jurídico, en el sentido de que no existía ningún elemento dentro del expediente para asumir que no existía voluntad del finado para que su viuda pudiera acceder a dicho seguro de vida.

Por todo ello, me parece que esta resolución es un claro ejemplo de humanismo, con una elegante y atinada aplicación de los principios pro persona y progresividad de los derechos humanos en favor de una viuda, además de llevar a cabo de manera tácita también una importante ponderación de derechos, con el ánimo de favorecer de la mejor y mayor medida posible el ejercicio del derecho de acceso a datos personales de una mujer en una situación complicada, atendiendo con ello el “espíritu” de la norma, que es ayudar a las personas a ejercer y disfrutar de sus derechos.



## *Capítulo 5*

# **Solicitud de acceso a la información por parte de personas servidoras públicas**

**Alejandro Carrasco Talavera**

ICHITAIP/RR-443/2020

Recurso de Revisión: Protección de datos personales

## **Introducción**

El acceso a la información pública es un derecho que permite a las y los ciudadanos conocer cualquier tipo de información generada por el Estado y su administración pública. Su incorporación como parte de los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución y como componente imprescindible de la vida política de nuestro país, identifica a un Estado que ha alcanzado su madurez jurídica, y en el caso de México, es un paso más para llegar a ser una nación en la que convivan el imperio de la ley, una verdadera división de poderes, una actuación de la administración pública conforme a lo establecido en las normas y, por supuesto, derechos fundamentales; estos elementos, como lo señala Elías Díaz, le dan vida a un Estado de derecho (Díaz, 1981).

La teoría constitucional, que tiene su origen en el ámbito anglosajón de los “checks and balances”, se ha nutrido de las ideas de personajes como Polibio, Montesquieu, William

Blackstone y John Locke, sin embargo, es anacrónico pensar que solo basta con que el ejercicio del poder sea dividido entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial para evitar excesos, por lo que consideramos que para hablar de pesos y contrapesos es necesario mencionar el trabajo que desempeñan en la actualidad los órganos constitucionales autónomos —y precisamente en este análisis hablaremos del importante papel que tiene el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (ICHITAIP) para lograr estos fines— y, sobre todo, es de suma importancia indicar que actualmente contamos con medios de participación ciudadana que, además de servir para que las personas gobernadas exijan al Estado que rinda cuentas, sirven para que estas intervengan activamente en la toma de decisiones mediante el ejercicio de la soberanía popular, misma que según Norberto Bobbio, la única manera de hacer posible su ejercicio es mediante la atribución al mayor número de personas ciudadanas del derecho de participar directa e indirectamente en la toma de las decisiones colectivas (Bobbio, 2018).

Es justo aquí en donde entra en escena el derecho de acceso a la información, pues una sociedad que no cuenta con un gobierno que se conduzca con transparencia difícilmente podrá saber el estado en que se encuentra la administración pública y, por ende, aunque cuente con el derecho de realizar cuestionamientos a quienes gobiernan, lo hará con una venda sobre los ojos, perpetuando lo que se conoce como “cultura del secreto”. Cabe aclarar que la transparencia es un principio y que, como tal, en palabras de Alexy, es un mandato de optimización, por ende, es una norma que ordena que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes (Alexy, 2014).

El derecho de acceso a la información pública es considerado,

---

además de un derecho humano y fundamental, “un derecho puente” o “instrumental”, pues permite a las personas ejercer otras prerrogativas. Este se deriva inicialmente del derecho humano a la libertad de expresión, mismo que ha sido reconocido en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, también conocida como Pacto de San José; en el artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y de igual forma en el artículo 4° de la Carta Democrática Interamericana. Dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, no podemos dejar de lado el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, debido a que es la primera sentencia que emitió la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en que se fijó con claridad la naturaleza y los alcances del acceso a la información pública (Corte IDH, 2006).

En dicha resolución, entre sus múltiples consideraciones respecto al acceso a la información, en su párrafo 58 se establecen tres principios que consideramos de especial interés:

- a. La divulgación de la información en poder del Estado debe jugar un rol muy importante en una sociedad democrática, pues habilita a la sociedad civil para controlar las acciones del gobierno a quien ha confiado la protección de sus intereses. “El artículo 13 de la Convención debe comprender una obligación positiva de parte del Estado de brindar acceso a la información en su poder”, lo cual es necesario para evitar abusos de los funcionarios gubernamentales, promover la rendición de cuentas y la transparencia dentro del Estado y permitir un debate público sólido e informado para asegurar la garantía de contar con recursos efectivos contra tales abusos;*

- b. *Existe un consenso creciente en torno a que los Estados tienen la obligación positiva de brindar la información que obre en su poder a sus ciudadanos. “La Comisión ha interpretado que el artículo 13 incluye un derecho al acceso a la información en poder del Estado”;*
- c. *De acuerdo a los amplios términos del artículo 13, el derecho al acceso a la información debe estar regido por el ‘principio de máxima divulgación’. La carga de la prueba corresponde al Estado, el cual tiene que demostrar que las limitaciones al acceso a la información son compatibles con las normas interamericanas sobre libertad de expresión. Ello significa que la restricción no solo debe relacionarse con uno de los objetivos legítimos que la justifican, sino que también debe demostrarse que la divulgación constituye una amenaza de causar substancial perjuicio a ese objetivo y que el perjuicio al objetivo debe ser mayor que el interés público en disponer de la información (prueba de proporcionalidad).*

En el caso de México, el acceso a la información se incorporó a nuestra carta magna mediante la reforma a su artículo 6° en el año de 1977, como una facultad de los partidos políticos para que pudieran difundir en condiciones de equidad sus propuestas en los medios de comunicación. Luego, en el año 2000, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció este derecho como una garantía individual —recordemos que, hasta la reforma constitucional de 2011, cambiamos el término garantías individuales por derechos humanos—, por medio de la cual el Estado tiene la obligación de informar verazmente a la sociedad, por lo que pasó de ser una mera prerrogativa para los partidos políticos a convertirse en un derecho exigible, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, por medio del cual se exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada,

incompleta o falsa. El 11 de junio de 2002 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental con la cual se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). De igual manera, los estados de Sinaloa y Jalisco fueron los primeros en aprobar leyes relativas a la transparencia, meses antes de que se publicara la Ley Federal (Inegi, 2017). Finalmente, el 20 de julio de 2007, se publicó la reforma constitucional de mayor trascendencia en esta materia, por medio de la cual se agregó un segundo párrafo al artículo 6° de la Constitución, dotando de novedosas herramientas a quienes buscan materializar su derecho de acceso a la información pública.<sup>1</sup>

Respecto a Chihuahua, el 15 de octubre de 2005 se publicó en el Periódico Oficial, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua y el 18 de enero de 2006, en el

---

<sup>1</sup> Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(...) Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. 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. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

“Salón 25 de Marzo” del Palacio de Gobierno, se realizó la primera sesión ordinaria de trabajo del Instituto, a partir del 1 de enero de 2007 inició formalmente operaciones el sistema electrónico Infomex-Chihuahua, constituyéndose como el principal medio de vinculación entre la población y los sujetos obligados. Cabe mencionar que, al iniciar dicho sistema, desde el 1 de enero hasta el 28 de febrero de 2007 se recibieron 1114 solicitudes de información (ICHITAIP, 2006), lo cual, al realizar un comparativo con las solicitudes que se recibieron actualmente, nos arroja que la sociedad hace cada vez un mayor uso de esta institución.

Como muestra, en el periodo que abarca del 1 de enero al 31 de agosto de 2022 se presentaron 15 097 solicitudes a los sujetos obligados, de las cuales 13 835 (91.6%) correspondían a solicitudes de acceso a la información pública y 1 262 (8.4%) se referían a solicitudes de protección de datos personales (ICHITAIP, 2022).

Tenermos entonces, que como afirma Villanueva, el derecho a la información *lato sensu* puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad. Y, en *stricto sensu*, cuando se quiere referir a la prerrogativa de la persona para examinar datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público, cumplen funciones de autoridad o están previstas por las disposiciones legales como sujetos obligados por razones de interés público, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática (Villanueva, 2008). De lo anterior se desprende algo obvio: estamos ante uno de los derechos humanos más nuevos, un derecho que mucha gente desconoce y que por desgracia también algunas instituciones lo siguen desconociendo (de forma negligente algunas y de forma dolosa otras).

## Análisis

El presente estudio de caso se deriva de hechos acontecidos el 7 de septiembre de 2020 en Ciudad Juárez, Chihuahua, cuando se llevaba a cabo la sesión 83 solemne de Cabildo, en donde el entonces presidente municipal Armando Cabada Alvidrez entregó al Ayuntamiento su segundo informe de actividades (se trataba de su segunda gestión por el periodo 2018-2021).<sup>2</sup> En el citado informe, específicamente en el apartado 2 titulado *Gabinete Administrativo*, la Contraloría indicó que se habían concluido 931 expedientes y se habían emitido igual número de resoluciones. Lo anterior, derivó en que la titular de la sindicatura municipal, a través del Sistema de Solicitudes de Información (Infomex-Chihuahua), requiriera el 10 de septiembre de 2020 al Municipio de Juárez la versión digital de los 931 expedientes concluidos y sus respectivas resoluciones.

Dicha solicitud fue atendida por el Municipio de Juárez a través de su Unidad de Transparencia dando contestación en fecha 17 de septiembre de 2020 en el siguiente sentido: Toda vez que la solicitante de información es la C. (\*) *síndica Municipal en Ciudad Juárez, Chihuahua, es de advertir que dada su investidura cualquier solicitud que realice debe hacerla mediante oficio, lo anterior atento al principio general del derecho que establece que las autoridades únicamente pueden hacer lo que la ley expresamente les faculta.*

---

<sup>2</sup> Armando Cabada Alvidrez fue el primer presidente municipal de Juárez electo de manera independiente, a raíz de la reforma electoral llevada a cabo en Chihuahua en 2014 para poder empatar las elecciones locales con las federales. La primera administración de Cabada tuvo una duración de dos años (2016-2018), para posteriormente lograr una reelección que tuvo que ser dirimida ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, logrando una segunda administración (2018-2021).

La solicitante, luego de dicha negativa, presentó un recurso de revisión ante el ICHITAIP el 1 de octubre de 2019, de acuerdo con lo que establecen los artículos 55, 136 y 137 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, en el que argumentó que la respuesta del Municipio de Juárez carecía de fundamentación y motivación debido a que ella hizo la petición de información en ejercicio de sus derechos constitucionales establecidos en el artículo 6° de la Constitución federal y en el artículo 4° de la Constitución local, por lo que la información solicitada, al ser de carácter público, cualquier persona podía tener acceso a ella.

Tenemos entonces que el sujeto obligado negó el acceso a la información solicitada en virtud de que la peticionaria tenía la calidad de síndica, manifestando que ella debía seguir el procedimiento administrativo establecido en la normatividad del Municipio para allegarse de dichos datos. Consideramos conveniente, para efecto de tener un mejor entendimiento y previo a conocer el fondo del asunto, analizar el contexto respecto a la autoridad que aparece como sujeto obligado y la naturaleza del cargo que ostentaba quien solicitó la información, para efecto de poder dar contestación a la pregunta que subyace en este capítulo: ¿se puede negar información pública a una persona por ser servidora pública?

De entrada, debemos establecer que el Municipio es una entidad política y una organización que sirve de base para la división territorial y la organización político-administrativa de las entidades federativas en su régimen interior, estableciéndose como la célula básica de la división política de nuestro país, tal como lo establece desde las primeras deliberaciones del constituyente de 1917 el artículo 115 constitucional: “Los Estados adoptarán para su régimen interno la forma de gobierno republicano, representativo,

popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...”<sup>3</sup>

Como antecedente que consideramos importante para comprender la relación entre la figura del Gobierno Municipal y la sindicatura, tenemos que, en octubre de 2017 el presidente municipal de Juárez —el cual seguía en funciones cuando se dieron los hechos bajo análisis— presentó una demanda de controversia constitucional, solicitando se invalidara la adición a los artículos 142 bis, 170 y 178 de la Constitución de Chihuahua debido a que consideraba que la reforma a dicha norma (reforma realizada en ese mismo año 2017), en el apartado en que se establecía que las sindicaturas municipales eran las encargadas del control interno de los municipios, contravenía la autonomía municipal, teniendo como desenlace que el 16 de enero de 2020 la Suprema Corte de Justicia de la Nación falló a favor del Municipio.

Ahora, en lo que corresponde a la figura del Ayuntamiento, su concepto ha ido de la mano con el de Municipio. Se trata de un órgano de naturaleza colegiada y deliberativa, integrado por personas que han sido electas por el pueblo para ejercer las funciones inherentes al Gobierno Municipal, por lo que es el órgano principal y máximo de dicho gobierno. En lo que atañe a la Contraloría Municipal, esta tiene entre sus funciones procurar el ejercicio legal, eficiente, eficaz y transparente en el manejo de los recursos públicos; adicionalmente, vela por que se respete

---

<sup>3</sup> Nota: El Proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza en 1916 establecía en su artículo 115 que: “Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre este y el Gobierno del Estado”.

el acceso a la información pública y la protección de datos personales, dentro de un marco de transparencia.

Por último, el artículo 44 del Reglamento Interior del Ayuntamiento del Municipio de Juárez nos indica que el síndico o síndica tendrá a su cargo la vigilancia del patrimonio municipal y tendrá facultades de inspección y vigilancia de acuerdo con las atribuciones que le señalan el Código Municipal y el mismo Reglamento Interior, lo cual, complementado con el artículo 49 de este último ordenamiento, nos indica que si al hacer cualquier revisión la o el síndico encontrare irregularidades de cualquier tipo, solicitará a la persona titular de la dependencia correspondiente las aclaraciones pertinentes.

Es así que, en esencia, nos encontramos ante una negativa de proporcionar información a una persona servidora pública por el cargo que ostentaba, como se desprende con claridad meridiana del oficio número CM/0009/2021, remitido por el contralor municipal de Juárez al ICHITAIP por medio de correo electrónico de fecha 7 de enero de 2021, en el que manifestó lo siguiente: *Se desprende del recurso que hoy se contesta, que la solicitante de información es la doctora (\*), quien ostenta el cargo de funcionaria municipal en términos de lo dispuesto por el artículo 30 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, por ende, su actuación se encuentra sujeta a las facultades y atribuciones que, de manera expresa se plasmen dentro de los ordenamientos jurídicos vigentes, lo anterior, en atención al principio de legalidad contemplado por la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que demanda la sujeción de todos los órganos estatales, al derecho, y en el caso que nos ocupa, se es reiterativo en el sentido de que la Doctora (\*) es actualmente síndica Municipal, y forma parte del H. Ayuntamiento de Ciudad Juárez, por ende, su actuación se encuentra debidamente regulada por la Constitución Política del Estado de Chihuahua, el*

*Código Municipal del Estado de Chihuahua y el Reglamento Interior del H. Ayuntamiento del Municipio de Juárez, preceptos legales en los que se imprimen los deberes y obligaciones a que se encuentra sujeta la actuación de la figura del síndico Municipal, autoridad de la cual no puede desprenderse en virtud de que dicho cargo fue otorgado a través de la elección popular, por ende, su actuación se rige bajo los ordenamientos legales antes invocados y que la limitan a la vigilancia de la cuenta pública municipal. (sic).*

## **Resolutivos**

En fecha 21 de enero de 2021, la ponencia del comisionado Ernesto Alejandro de la Rocha Montiel procedió a resolver el expediente número ICHITAIP/RR-443/2020, argumentando que tanto de la respuesta primigenia del sujeto obligado, como de su respuesta complementaria, se advertía que el Municipio de Juárez omitió atender lo requerido por la solicitante, so pretexto de que la misma era funcionaria pública y que por esa razón debía atender al procedimiento establecido en diversa legislación para allegarse de la información requerida, lo cual es contrario a lo que dicta el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el correlativo 4° de la Constitución local.

Respecto al artículo 6° de la Constitución federal, la ponencia indicó que este consagra el derecho fundamental de acceso a la información, el cual claramente y sin distinción alguna refiere que: “Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”. Por lo que, nuestra carta magna no establece distinción alguna respecto a la persona que pueda solicitar la información, e incluso, en el citado artículo 6°, apartado A, fracción III, del mismo ordenamiento se

establece que: “Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos”.

Por lo que se concluye que no existe necesidad de acreditar algún interés, o justificar la utilización de la información, sino que: *por el simple hecho de ser persona tiene consagrado el derecho de acceso a la información, sin importar el cargo que desempeñe.*

El comisionado De la Rocha, con la finalidad de ahondar más en ese orden de ideas, citó en la resolución el artículo 40 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, el cual establece lo siguiente:

*Artículo 40. Toda persona por sí, o por medio de representante legal, sin necesidad de acreditar interés alguno, podrá acceder a la información materia de esta ley, salvo los casos de excepción previstos en la misma.*

Este artículo, aunado a lo que establece el texto constitucional, consideramos es donde en esencia se protege el derecho a que toda persona, sin distinción alguna y sin necesidad de acreditar algún tipo de interés pueda acceder a la información, incluyendo a servidores y servidoras públicas, pues como lo dice el viejo axioma del derecho: *Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* (donde la ley no distingue, tampoco nosotros debemos distinguir).

De igual forma, en la resolución bajo estudio, se refiere que, de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, no se advierte límite o prohibición establecida para que las personas funcionarias públicas soliciten información que deseen

conocer, toda vez que las únicas excepciones son relativas a la información clasificada como confidencial o reservada, sin que la calidad de la persona sea trascendente para dar atención a la solicitud de acceso a la información.

Además, subsiste la obligación del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública de asegurar el derecho de acceso a la información a todas las personas sin distinción alguna, quedando prohibida toda discriminación que menoscabe, o bien, anule el derecho de acceso a la información pública<sup>4</sup> y respecto a la identidad de las personas solicitantes es un dato optativo, es decir, se puede o no proporcionar<sup>5</sup> debido a que el objetivo del ordenamiento no es la identificación de quien hace la solicitud, por lo que puede otorgarse un nombre ficticio o que no corresponda a quien la formula, o bien, puede incluso tratarse de persona homónima, ya que el nombre de la persona solicitante no es un requisito *sine qua non* para atender la solicitud de acceso a la información.

Como conclusión, el Pleno del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública determinó que la respuesta otorgada por el Municipio de Juárez no satisfizo el derecho de acceso a la información a favor de la persona recurrente, por lo que le dio la razón a la solicitante, principalmente, debido a que el sujeto obligado omitió fundar y motivar la razón por la que consideró improcedente brindar la atención debida a la solicitud de acceso a la información hecha por la síndica

---

<sup>4</sup> Artículo 93 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.

<sup>5</sup> Artículo 124, último párrafo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como su correlativo 46, fracción 15, de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.

del Ayuntamiento de Juárez, ya que no existe prohibición para persona alguna para acceder a la información de carácter público. Por lo que el Municipio de Juárez debe cumplir con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales en la materia, la Constitución local, así como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, y en ese tenor debe garantizar el derecho de acceso a la información de las personas solicitantes, y en el caso particular proporcionar la información que fue requerida, es decir, dar trámite a la solicitud de acceso a la información con folio 102382020 y proporcionar a la recurrente la versión digital en formato PDF de los 931 expedientes concluidos y resoluciones emitidas que se mencionan en el apartado 2, *Gabinete Administrativo* correspondiente a la Contraloría Municipal del segundo informe de actividades 2018-2021 del presidente municipal de Juárez.

En virtud de ello, el 8 de febrero de 2021 el sujeto obligado dio cumplimiento a la resolución emitida por el ICHITAIP, y el 11 del mismo mes, mediante el oficio CM/260/2021 y en alcance al oficio CM/228/2021, el sujeto expresó que se pondrá a disposición de la solicitante la versión digital en formato PDF de los expedientes requeridos, cumpliendo así con su obligación.

## Conclusiones

Del presente análisis se desprende que es precisamente el hecho de que todas las personas puedan solicitar el acceso a la información pública, la “piedra angular” sobre la que descansa el edificio jurídico de la transparencia, por ende, estamos en condiciones de responder la pregunta respecto a si se puede negar información pública a una persona por ser servidora pública, en un sentido negativo, principalmente porque haciendo una aplicación del principio pro persona, nos encontramos con

que las autoridades en materia de transparencia deben aplicar siempre la norma que más favorezca a las y los peticionarios, y no lo contrario, como sucedió en este caso, en donde se buscó la manera de burocratizar un proceso que en esencia debe ser lo más accesible y sencillo posible.

Como lo establece Von Jhering, “el sujeto del derecho es aquel al que la ley destina la utilidad del derecho (destinatario); por lo que la misión del derecho no es otra que la de garantizar esa utilidad” (Von Jhering, 1946), es decir, el sujeto obligado siempre va a ser la autoridad cuando hablamos de acceso a la información pública, por ende, quienes se ostenten como personas peticionarias no pueden ser discriminadas por el cargo que ostenten.

Es de gran relevancia lo establecido por el Instituto en esta resolución, principalmente porque el caso se deriva precisamente de un informe de gobierno municipal, el cual forma parte de los medios por los cuales quienes ostentan el poder se comunican con la población, y al final del día coincidimos con Luhmann en que el poder es un medio de comunicación simbólicamente generalizado (Luhmann, 1995). Esto implica que siempre va a existir una selectividad al momento de dar a conocer los resultados de la gestión del año anterior en un informe municipal o de cualquier índole, por lo que es necesario que todas las personas, incluyendo a quienes forman parte del gobierno federal, estatal o del mismo ente municipal, puedan cuestionar lo que hace cualquier sujeto obligado, obviamente con sus debidas excepciones tratándose de información clasificada como confidencial.

Podemos concluir que para que la autoridad esté obligada a contestar basta con que reciba una solicitud y como menciona Carbonell, no podrá exigir ningún otro requisito para dar respuesta a una petición informativa, por lo que es importante señalar que

la ausencia del requisito de acreditar la personalidad jurídica o el interés para pedir la información es congruente con el carácter de derecho fundamental y, por tanto, universal que tiene el derecho a la información (Carbonell, 2021), independientemente de que la solicitud la realice una persona servidora pública.

No puede haber conflicto entre democracia y derechos individuales, pues —citando a Nino— “el papel de la democracia es el de proveer una vía de acceso a los derechos fundamentales” (Nino, 2002). La transparencia, en esta alegoría, sería la iluminación que nos permite ver correctamente el camino; no permitamos que las personas transiten en la oscuridad.

## Bibliografía

- Alexy, R. (2014). *Teoría de los derechos fundamentales* (2ª ed.). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pág. 67.
- Bobbio, N. (2018). *Liberalismo y democracia* (18 ed.). México: Fondo de Cultura Económica, pág. 46.
- Carbonell, M. (2021). *Los derechos fundamentales en México* (6ª ed.). México: Editorial Porrúa, pág. 601.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2006). *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Serie C, Fondo, Reparaciones y Costas*. Recuperado de [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf)
- Díaz, E. (1981). *Estado de derecho y sociedad democrática* (8º ed.). Madrid: Taurus Ediciones, S.A., pág. 31.
- Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (ICHITAIP). (2006). *Informe 2006*. Recuperado de [https://ichitaip.org/infoweb/archivos/reader/Informe\\_2006.pdf](https://ichitaip.org/infoweb/archivos/reader/Informe_2006.pdf)
- Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (ICHITAIP). (2022). *Estadística solicitudes de información, información del 1 de enero al 31 de agosto de 2022*. Recuperado de <https://www.ichitaip.org/estadistica-solicitudes-de-informacion>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2017). *Números, estadísticas sobre transparencia y acceso a la información en México*. Vol. 1, Núm. 10, jul-sep 2017.
- Luhmann, N. (1995). *Poder* (1ª ed.). Barcelona: Editorial Anthropos, pág. 19.
- Nino, C. S. (2002). *Fundamentos de derecho constitucional* (2ª reimpr.). Buenos Aires: Editorial Astrea, pág. 208.

Villanueva, E. (2008). *Derecho de la información* (1ª Ed.). México: Miguel Ángel Porrúa, Universidad de Guadalajara y H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, pág. 68.

Von Jhering, R. (1946). *La dogmática jurídica* (2ª Ed.). Buenos Aires: Editorial Losada, S.A., pág. 178.

## *Capítulo 6*

# Priorizando el principio pro persona

Evelia Elizabeth Monribot Domínguez

ICHITAIP/RR-0470/2020

Recurso de Revisión: Acceso a la Información Pública

## Introducción

Lo que en nuestros días conocemos como derechos humanos está referido al reconocimiento de que toda persona humana, por el hecho de serlo, es portadora de atributos autónomos que deben ser reconocidos y protegidos por el Estado. La noción de los derechos humanos se corresponde con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado.

La sociedad contemporánea reconoce que todo ser humano, por el solo hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, derechos respecto de los cuales este tiene deberes de respeto, protección, promoción o garantía. Debe, asimismo, organizar su estructura y su orden jurídico-político a fin de asegurar su plena realización. Son, por lo tanto, indisociables del concepto de Estado contemporáneo, como lo explica Pedro Nikken (2009).

Estos conceptos fueron expresados en el primer párrafo de la Declaración y Programa de Acción de Viena: “Los derechos

humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos; su promoción y protección es responsabilidad primordial de los gobiernos”.

En este sentido, la creación de los órganos constitucionales autónomos es relevante y ha representado una importante modificación en el quehacer del Estado y en el ejercicio concreto del poder público, pues a partir de su consolidación podemos establecer que tienen como principal obligación otorgar medidas pertinentes para asegurar el acceso a la información de todas las personas en igualdad de condiciones y proteger sus datos personales.

Es así como estos órganos garantes se rigen bajo principios fundamentales, dentro de los cuales destacamos el de certeza, que otorga seguridad y certidumbre jurídica a los ciudadanos en virtud de que permite conocer si las acciones son apegadas a derecho y garantizan que los procedimientos sean completamente verificables, fidedignos y confiables.

De este modo es importante el estudio de este caso que merece una reconducción de la vía de acceso a la información hacia la materia de protección de datos personales en atención al principio pro persona, con la finalidad de permitir la efectividad de los derechos fundamentales.

## **Análisis y resolutivos**

El tema de los derechos humanos reviste esencial trascendencia cultural para la comunidad del derecho y en especial para los operadores jurídicos que tienen bajo su competencia garantizar el acceso a la información y la protección de datos personales, porque su ejercicio forma parte del paradigma de resolución de

conflictos que busca hacer efectivos tales derechos y libertades, y es a través del análisis de resoluciones sobresalientes generadas en los órganos garantes nacionales que se crea una ruta de conocimiento.

Por lo que iniciaremos por explicar la solicitud que derivó el recurso de estudio del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, en la que una persona requirió información acerca de las retenciones que le fueron aplicadas por concepto de cuotas para el Seguro Institucional, durante el periodo de su jubilación, en específico: i) fecha de la retención; ii) monto de la retención; iii) concepto con el que aparecen en el recibo de pensión; y iv) monto total de retenciones.

Esta solicitud se hizo llegar a la oficina de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, que al emitir su respuesta fue clara en señalar que la solicitud era improcedente a razón de que la información no correspondía a información identificada como pública. Por lo contrario, correspondía a una solicitud de datos personales en su modalidad de acceso y para hacerla procedente el recurrente debía acatar las disposiciones que se señalan en el artículo 45 de la Ley de Protección de Datos Personales del estado en mención.

Resulta oportuno señalar que las leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tanto la General como la del Estado de Chihuahua, señalan que toda aquella información en posesión de los sujetos obligados es pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias. Sin embargo, dicha aseveración encuentra su límite ante el derecho a la protección de los datos personales.

En relación al asunto expuesto, podemos observar que si bien es cierto que la solicitud se realizó bajo la modalidad de acceso a la información, es decir, el recurrente la realizó bajo el amparo del derecho que tiene cualquier persona a acceder a la información pública que considere de su interés con los únicos límites que señalan la leyes de Transparencia, también es cierto que la información petitionada es considerada información confidencial ya que se encuentra estrictamente relacionada con la vida privada y los datos personales del recurrente, lo cual, y de conformidad con la propia legislación en la materia, reviste un carácter de información personal y por ende información confidencial.

Al respecto, sobre el reconocimiento a la protección de los datos personales, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en el artículo 6° que la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida, así como en el artículo 16° que expresa que toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de estos, así como a manifestar su oposición.

De conformidad con los artículos en cita, se observa que los datos personales pueden ser definidos como aquellos que identifican o hacen identificable a una persona, mismos que no estarán sujetos a temporalidad alguna y solo podrán tener acceso a ella los titulares de estos, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello.

En consecuencia, la respuesta entregada ocasionó una inconformidad en la persona solicitante, generando un recurso de revisión ante el órgano garante del estado de Chihuahua, registrado bajo el número ICHITAIP/RR-0470/2020, correspondiendo a la ponencia del comisionado Ernesto Alejandro de la Rocha Montiel

la atención, substanciación y finalmente, a través de la resolución de procedencia del ejercicio de los derechos ARCO, en la que se determina revocar la respuesta otorgada por el sujeto obligado a efecto de que la Unidad de Transparencia correspondiente atendiera la solicitud de protección de datos personales, en su modalidad de acceso, conforme al procedimiento establecido en los artículos 38 y 47 de la Ley de Protección de Datos Personales del estado de Chihuahua.

Es importante mencionar que el proceso previsto en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados considera necesaria la acreditación de la personalidad del solicitante para otorgar al recurrente el acceso a sus datos personales solicitados. De manera explicativa, podemos establecer con certeza que para que la autoridad responsable pueda permitir el acceso a información confidencial, requiere obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información, excepto cuando la información se encuentre en registros públicos o fuentes de acceso público; por ley tenga el carácter de pública; exista una orden judicial; por razones de seguridad nacional y salubridad general o para proteger los derechos de terceros o cuando se transmita entre sujetos obligados en términos de los tratados y los acuerdos interinstitucionales.

Por lo que fue incorrecta la forma en la que el solicitante quería acceder a la información solicitada pues esta tendría que ser por medio de solicitud de datos personales, como lo estableció de origen la autoridad responsable por tratarse de información con la que se hace identificable a una persona.

De modo que el órgano garante de Chihuahua determinó la reconducción de vía de acceso a la información a protección a datos personales, basando su estudio desde un modelo de

derechos humanos, en el que se consideran diversos principios fundamentales de la materia.

Lo anterior fue posible gracias al principio *pro homine* o *pro persona*, que de acuerdo con el autor Guillermo Ubaldo Ramírez (s.f.), debe entenderse como la aplicación preferente de la norma más favorable a la persona humana en el que establece un orden de preferencia normativo e interpretativo, pues se debe acudir a la norma o la interpretación más amplia.

El principio *pro persona* fue integrado en nuestro ordenamiento jurídico a través de la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011. Este principio quedó plasmado en el segundo párrafo del artículo 1º de la Constitución.

Este principio se refiere a que en caso de que un juez o autoridad tenga que elegir qué norma aplicar a un determinado caso, deberá elegir la que más favorezca a la persona, sin importar si se trata de la Constitución, un tratado internacional o una ley.

Bajo esta lógica, el catálogo de derechos humanos ya no se encuentra limitado a lo prescrito en el texto constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, teniendo como objetivo consolidar una sociedad de derechos que pueda garantizar que las personas tengan mejores herramientas para hacerlos valer.

De manera que este estudio supuso la necesidad de realizar una serie de ponderaciones que tendieran a determinar por parte de la autoridad si la situación de la realidad del caso correspondía o no con el supuesto de hecho de la norma en materia de

derechos humanos, con el fin de decidir si se debía seguir o no la consecuencia jurídica prevista por ella.

En este sentido es importante mencionar que se reconoce la aplicación de principios jurídicos en el análisis que elaboró la ponencia sobre este caso, destacando que los principios son mandatos de optimización, que la mayoría de las veces, se encuentran plasmados en las disposiciones del ordenamiento jurídico; son abstractos y generales. De acuerdo con Zagrebelsky (2007), los principios jurídicos desempeñan un papel constitutivo del orden jurídico, en el sentido de que su formulación genera en el intérprete una actitud de adhesión y de apoyo o de disenso y repulsa hacia todo lo que puede estar implicado en su salvaguarda. Según Carbonell (2013), son normas en alguna medida abiertas, a partir de cuya lectura el intérprete no puede saber con total certeza el campo de aplicación de las mismas, ya sea porque no está definido el perímetro material que intenta regular o porque no está claro en qué casos puede o no aplicarse.

Por lo anterior, la aplicación e instrumentación jurídica de los principios fue un elemento importante en la valoración del caso. Es así como también se reconoce el principio de *Universalidad*: que considera que todas las personas son iguales y tienen los mismos derechos por igual; *Interdependencia e Indivisibilidad*: concepto que establece que los derechos humanos son de igual valor, no se puede dar preferencia a uno sobre otro, además de que un acto o una omisión de la autoridad afecta siempre diversos derechos, ya que estos se encuentran interrelacionados; así como el de *Progresividad*: principio que incentiva la mejora permanente, ampliando el catálogo de derechos humanos y avanzando en su cumplimiento. No se puede permitir ningún retroceso en la protección de los derechos. Nunca se puede dar un paso atrás cuando se trata de derechos humanos.

En el mismo sentido, el control de convencionalidad fue previsto en esta resolución y se entiende como “la herramienta que permite a los Estados concretar la obligación de garantía de los derechos humanos en el ámbito interno, a través de la verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales, con la Convención Americana de los Derechos Humanos y su jurisprudencia”.

Como se mencionó en líneas anteriores, la reforma constitucional en materia de derechos humanos trajo consigo una cantidad importante de cambios en el diseño constitucional y en la labor de aplicación e interpretación de las normas.

De acuerdo con el autor José Luis Caballero Ochoa (2011), la principal herramienta que nos dejó esta reforma es el principio de *interpretación conforme*, el cual persigue dos propósitos: asegurar la integración normativa de los derechos y resolver las tensiones, conflictos o antinomias que se presentan entre los mismos.

Lo anterior sirve de contexto para identificar plenamente este principio dentro de la resolución de procedencia ya que su uso implica que se busque la armonización sin expulsar la norma, por lo que la autoridad debe pronunciarse en el sentido que logre armonizar su contenido con la Constitución y así evitar medios de protección constitucional que promuevan juicios que concluyan en reparaciones.

La interpretación conforme debe ser un instrumento interpretativo que sirva para forjar lazos de colaboración y no de exclusión de las normas, lo que fue evidente para la resolución de este caso, cuyo diseño guarda similitud con la anatomía del modelo de interpretación conforme en México, reconociendo lisa y llanamente que el Instituto Chihuahuense para la Transparencia

y Acceso a la Información Pública consideró este principio como una herramienta que obligó a los operadores jurídicos a que se enfrentaran a la necesidad de interpretar todas las normas sobre derechos humanos de carácter general y local, de conformidad con los contenidos de la Constitución y tratados internacionales. De esta manera, la dinámica del modelo interpretativo presente en la Constitución asume tres aspectos importantes, como lo plasma en su estudio el autor José Luis Caballero Ochoa (2011):

- Todas las normas relativas a los derechos humanos son objeto de interpretación, incluso las propias normas constitucionales.
- En términos del artículo 1º, la Constitución es un ordenamiento binario en la medida en que funciona como referente interpretativo, pero a la vez sus disposiciones son objeto de interpretación.
- Los tratados internacionales también funcionan como un elemento referente para el ejercicio interpretativo. Sin embargo, es necesario determinar el contenido de cada derecho en función de los elementos constitucionales y convencionales.

En definitiva, la aplicación de las normas en materia de derechos humanos es un ejercicio que requiere comparación y armonización para converger en el punto más amplio de interpretación de su contenido, sin que esto implique que operadores del derecho caigan en exceso en su instrumentación o en una extralimitación de la interpretación conforme en aquellos juicios sometidos en el ejercicio de sus competencias.

## Conclusiones

Sin lugar a dudas, la solución de este caso exigió diversos ejercicios de interpretación y argumentación, partiendo de una comprensión empática, que fue resuelto en aplicación del principio pro persona y que marcó una adecuada contención de los parámetros normativos del derecho de acceso a la información, por un lado, y la protección de datos personales por otro.

Este tipo de escenarios ha llevado a reconocer que existen casos en los que es posible construir “protecciones positivas” para los derechos humanos cuando la norma no es suficiente para garantizar el ejercicio del derecho. En este caso el comisionado ponente, desde una perspectiva progresista, llevó a cabo una acción más para permitir que la persona solicitante ejerciera su derecho de acceso a la información y con ello amplió el margen para acceder a sus datos personales.

Este tipo de resoluciones son relevantes porque van dejando precedente para la atención de próximos casos que requieran de una orientación que implique diferentes interpretaciones de un dispositivo legal, pero que al final deberá optarse por aquella que conduzca a una mejor y más amplia protección de los derechos humanos.

Por último, con el ejercicio cotidiano de estos casos por parte de todos los operadores jurídicos en sede interna del Sistema Nacional de Transparencia, en los años venideros se podrá convertir en un ejemplar sistema jurídico de tutela a los derechos humanos, así como su aplicación concreta y su defensa, gracias a la consonancia con el bloque de constitucionalidad y de convencionalidad.

---

## Bibliografía

- Caballero, J. L. (2011). *La interpretación conforme en el escenario jurídico mexicano. Algunas pautas para su aplicación a cinco años de la reforma constitucional de 2011*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recuperado de [https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-03/06\\_CABALLERO\\_REVISTA%20CEC\\_03.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-03/06_CABALLERO_REVISTA%20CEC_03.pdf)
- Carbonell, M. (2013). *Teoría de los derechos humanos y del control de convencionalidad*. México: Centro de Estudios Carbonell.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2022). *Cuadernillo de Jurisprudencia*. Núm. 17. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/todos-los-libros>
- Gobierno del Estado de Chihuahua. (2013). *Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Chihuahua*. Recuperado de <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/legislacionAbrogada/archivosPdf/7.pdf>
- Gobierno del Estado de Chihuahua. (2015). *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua*. Recuperado de <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1175.pdf>
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. (2015). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP\\_200521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf)
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. (2017). *Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPPSO.pdf>
- Hernández, A. (2016). Principio de interpretación conforme, frente al principio pro persona. *Revista Signum*, 3(25), 8-9. [https://issuu.com/signumcomunicacionpolitica/docs/revista\\_signum\\_25/8](https://issuu.com/signumcomunicacionpolitica/docs/revista_signum_25/8)
- Nikken, P. (2009). La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. *Revista IIDH*, 52, 57-140. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25563.pdf>

Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969. Pacto de San José de Costa Rica*. Recuperado de [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convención\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.html](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convención_Americana_sobre_Derechos_Humanos.html)

Ramírez, G. (s. f.). *El principio pro homine*. Recuperado de <https://www.iiij-unach.mx/images/docs/DH/gur.pdf>

Zagrebelsky, G. (2007). *El derecho dúctil, ley, derechos y justicia*. Madrid: Trotta.

## Capítulo 7

# Información puesta a disposición para consulta directa

Sergio Rafael Facio Guzmán

ICHITAIP/RR-74/2021

Recurso de Revisión: Acceso a la Información Pública

## Introducción

El día 2 de enero de 2021, mediante la solicitud con número de folio 000222021, se requirió de Pensiones Civiles del Estado lo siguiente:

*“La información que se localiza en el SIPOT no es ni de la fecha ni con el detalle que se solicita, por lo que le pido me proporcione la información solicitada.*

*Le solicito la base de datos, en formato de datos abiertos, de la nómina de pago de los jubilados y pensionados del sector magisterial de la quincena 14 del 2020 (31 de julio de 2020), especificando la categoría, nivel (básico, medio superior, superior) y desglosada por: 1) Cada uno de los conceptos de pago, ejemplo: sueldo, material didáctico, prima de antigüedad/quinquenio, escalafón horizontal, asignación docente genérica, despensa, etc.”.*

El día 3 de febrero de 2021, el sujeto obligado proporcionó respuesta, en lo que interesa dice:

*“...en virtud de lo anterior y con fundamento en el artículo 18 del Estatuto Orgánico de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, la Unidad de Transparencia canaliza la solicitud para la configuración de la respuesta, de lo cual, la jefa del departamento de Jubilados y Pensionados, Lic. María Antonia del Carmen Amaya Bolívar, responde lo siguiente:*

*Con base en lo establecido en el artículo 49 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, la Dirección de Prestaciones Económicas de Pensiones Civiles del Estado, a través de su departamento de Jubilados y Pensionados, pone a disposición de la interesada la información solicitada por medio de consulta directa.*

*Se realiza la presente notificación para los fines legales a los que haya lugar, lo anterior con fundamento en el artículo 38, fracción VI, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua”.*

Ante lo anterior, se establece el planteamiento realizado en la resolución que versa sobre el recurso de revisión en el expediente ICHITAIP/RR-74/2021, mismo que se refiere a la solicitud de una base de datos en formato de datos abiertos sobre la nómina de jubilados y pensionados del sector magisterial en el estado de Chihuahua, correspondiente a la quincena 14 del año 2020, la cual se pagó en la fecha 31 de julio de 2020, debiendo ser esta información desglosada bajo los diferentes conceptos de pago, tales como: sueldo, material didáctico, prima de antigüedad, quinquenio, escalafón horizontal, asignación docente genérica, despensa, etc.

Esta solicitud fue respondida por la Dirección de Prestaciones Económicas de Pensiones Civiles del Estado, a través de su departamento de Jubilados y Pensionados, señalando que la información estaba puesta a disposición por medio de consulta directa.

Ante esta respuesta, la solicitante de la información interpuso el recurso de revisión que le faculta el artículo 136 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Chihuahua. Dicho recurso fue recibido y turnado a la ponencia de la comisionada Amelia Lucía Martínez Portillo, quien a su vez lo admitió y notificó debidamente a las partes, otorgándole a estas el tiempo correspondiente para que manifestaran lo conducente, así como otorgar las pruebas y formular alegatos sobre lo que a su derecho conviniera. Después de desarrollarse las etapas procesales conducentes, el Pleno resolvió de manera específica que la queja era fundada en cuanto al agravio expuesto por la parte recurrente sobre que la información se estaba brindando en una modalidad distinta a la solicitada, no así sobre la falta de respuesta en la cual el agravio fue infundado.

Ahora bien, por lo que respecta a la información brindada de manera distinta a la solicitada, se indica que el sujeto obligado no motivó adecuadamente su determinación pues solo señala que se pone a disposición de la solicitante la información para su consulta directa. Todo esto sucedió entre enero y marzo del año 2021, fecha que es importante mencionar debido a que nos encontrábamos ante diversas disposiciones y acuerdos establecidos con el fin de mitigar los contagios debido a la pandemia de COVID-19, causada por el SARS-CoV-2, mismos que disponían diversas medidas de cierres totales o parciales de oficinas públicas y establecían medidas de sana distancia evitando el contacto entre las personas

para no generar más contagios, así como bajar el número de los mismos.

Lo anterior para efecto de situarnos en el contexto complejo que se vivía en ese tiempo respecto a la movilidad de las personas en los distintos espacios de atención al público en las oficinas gubernamentales, fortaleciendo aún más la resolución que analizamos.

## **Análisis**

Antes de analizar la presente resolución es necesario tener claro lo que es este concepto, por lo que se estima pertinente plantear lo que se definirá como resolución: es la determinación que emite el Pleno como resultado de la atención a un medio de impugnación. De igual forma, estas resoluciones a los medios de impugnación pueden tener los siguientes sentidos en cuanto a lo que sucede con la misma, y esto es que se desecha, cuando un asunto no tiene sustento suficiente para continuar su análisis, por ser extemporáneo o por no actualizar alguno de los supuestos previstos en la ley para su procedencia; se sobresee, cuando las causas que dieron origen al asunto dejan de existir o si el recurrente se desiste. Asimismo a través de una resolución se confirma, cuando se considera que la respuesta del sujeto obligado es la correcta; se puede modificar, cuando se instruye al sujeto obligado a ajustar su respuesta, y por último tenemos que se revoca, cuando se considera que el recurrente tiene la razón.

Ahora bien, ante el caso que exponemos, debemos atender al siguiente análisis de manera concisa respecto a la situación que se estudia sobre los hechos que dieron base a la revocación de la respuesta hecha por la autoridad señalada. El recurso de revisión versa respecto a que Pensiones Civiles del Estado pone a

disposición la información por medio de consulta directa, cuando lo solicitado es una base de datos en formato de datos abiertos. Independientemente del resultado ante la respuesta del ente obligado, es importante analizar cuestiones sobre la información solicitada y si esta se podría haber reservado bajo la premisa de ser confidencial si tomamos en cuenta la tutela constitucional y a lo que esto se refiere, entendiendo esta información como aquella que protege dos derechos fundamentales: el derecho a la vida privada y el derecho a la protección de los datos personales, este último recientemente consagrado como tal en nuestra Carta Magna.<sup>1</sup>

Es un derecho inalienable, personalísimo, es un dato que se genera de buena fe, un acercamiento íntimo para sí mismo y para el otro. La información privada que entrega el particular al Estado, a los sujetos obligados, es una información confidencial, por lo mismo debe ser protegida, resguardada, y a solicitud expresa del interesado, corregida por estos; asimismo, dentro de esta información se ubica, en general, todo dato personal que requiere del consentimiento del dueño de la información para difundirla, distribuirla o comercializarla.<sup>2</sup>

Ante esto, el sujeto obligado ni siquiera entró a analizar la información que tenía en su poder y si esta se encontraba en los supuestos que acabamos de señalar, por la situación de ser información que cumplía con esa característica en cuanto a lo que respecta del interés de los empleados públicos sobre su información personal y cómo esta puede ser utilizada o no.

---

<sup>1</sup> Sánchez Zamora, Román C. V. (2014). Derecho a la privacidad, a la protección de datos y a la información en México. México: Thomson Reuters.

<sup>2</sup> González Licea, Genaro. (2003). Estado, seguridad nacional y acceso a la información en México. México.

En diferentes ejercicios ponderativos se debe analizar los derechos que se contraponen, por un lado el derecho a la información y por otro lado el derecho a la protección de datos personales. Podemos encontrar ambos principios en el artículo 6° de nuestra Constitución Política, en su apartado A y con los numerales I y II, que establece lo siguiente: A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: I) Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información. Y II) La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.<sup>3</sup>

Lo anterior se señala atendiendo a la imperiosa necesidad que debe regir en los sujetos obligados de analizar y revisar la información con que cuentan respecto a los datos personales que ahí se contienen, para realizar la reserva de información en los casos que la ley lo permite sin vulnerar el derecho de acceso a la

---

<sup>3</sup> Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

información, antes de que se presenten solicitudes de información y que se intuya que dicha reserva es en función de esa pregunta y no en ejercicio de proteger la información personal que pudiese poner en riesgo al funcionario en su vida privada. Esto no significa que la información no deba ser entregada al solicitante, no, lo que es importante aclarar es que es un análisis sobre posibles acciones a realizar antes de estar en la situación de dar respuesta a una solicitud realizada al sujeto obligado, por lo que el siguiente planteamiento sería sobre si bien ya existe la pregunta y no hay una reserva de la información, como está obligada la autoridad a entregar dicha información como en el caso que se analiza sobre el recurso de revisión ICHITAIP/RR-74/2021, donde el supuesto establecido es que el sujeto obligado, si contaba con la información en formato digital, es improcedente que la pusiera a disposición al recurrente para su consulta física.

## **Resolutivos**

Se revocó la respuesta, ya que el sujeto obligado fue omiso en fundar y motivar las razones por las cuales resultaba procedente poner a disposición la información para su consulta directa, pues se limita a señalar que pone a disposición de la interesada la información solicitada por medio de consulta directa, sin referir en forma alguna circunstancia de modo, tiempo y lugar que impidan la entrega de información en el formato solicitado.

El sujeto obligado emitió una nueva respuesta en la que señala que la información requerida rebasa la capacidad del personal de la institución para la generación de esos datos, debido a que no se cuenta con la información de la forma solicitada y que el número de jubilados y pensionados es de aproximadamente 17 783, por lo que excede la posibilidad del procesamiento de la información y entrega en tiempo de la misma, pero esto no es suficiente para

acreditar la puesta a disposición para su consulta directa.

El artículo 49 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua señala que el sujeto obligado, de manera excepcional y de forma fundada y motivada, podrá poner a disposición la información para consulta directa en aquellos casos en que la información solicitada que ya se encuentre en su posesión implique análisis, estudio o procesamiento cuya entrega o reproducción sobrepase las capacidades técnicas del sujeto obligado para cumplir con la solicitud en los plazos establecidos. El criterio de interpretación 03/17 del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales señala:

*“No existe obligación de elaborar documentos ad hoc para atender las solicitudes de acceso a la información. Los artículos 129 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 130, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, señalan que los sujetos obligados deberán otorgar acceso a los documentos que se encuentren en sus archivos o que estén obligados a documentar, de acuerdo con sus facultades, competencias o funciones, conforme a las características físicas de la información o del lugar donde se encuentre. Por lo anterior, los sujetos obligados deben garantizar el derecho de acceso a la información del particular, proporcionando la información con la que cuentan en el formato en que la misma obre en sus archivos; sin necesidad de elaborar documentos ad hoc para atender las solicitudes de información”.*

Por tanto, los sujetos obligados no están forzados a proporcionar documentos elaborados especialmente para otorgar respuesta a la solicitud de acceso a la información, es decir, el sujeto

obligado debió dar respuesta en la forma en que obraba dentro de sus archivos. En concordancia con lo anterior, cobra relevancia el diverso criterio que apoya tal tesis, el cual establece lo siguiente:

*“Bases de datos. Deberá otorgarse acceso a las mismas, en el formato en el que obren en los archivos de los sujetos obligados, a fin de garantizar la libre explotación, manipulación y reutilización de la información que contienen. Uno de los objetivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, previsto en el artículo 4, fracción I, es garantizar el acceso a la información en posesión de los sujetos obligados. En este sentido, al amparo de la Ley es posible solicitar acceso a la información contenida en documentos, en el sentido más amplio del término, en el formato en el que se encuentren en los archivos de las dependencias y entidades, el cual puede ser escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico, de conformidad con lo dispuesto en las fracciones III y V del artículo 3 de la Ley. En este contexto y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de dicho ordenamiento legal que establece que las dependencias y entidades están obligadas a proporcionar la información que se encuentra en sus archivos, en la forma en que lo permita el documento de que se trate, ante solicitudes de acceso en las que se requieran bases de datos, o información pública contenida en estas, deberá otorgarse acceso a las mismas, por tratarse de documentos en archivo electrónico a partir de los cuales se recoge, genera, transforma o conserva información de los sujetos obligados. La entrega de dicha información no constituye la elaboración de un documento ad hoc, ni resulta una carga para las autoridades, pues consiste, simplemente, en poner a disposición de los particulares las bases de datos, o el repositorio de las mismas, en el formato en el que obran en sus*

*archivos, garantizando a los solicitantes la libre explotación, manipulación y reutilización de la información gubernamental”.*

Por lo que el alcance de la resolución dictada por el Pleno con fundamento en los artículos 147 fracciones III y IV, y 148 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, estima procedente revocar la respuesta a efecto de que el sujeto obligado entregue a la recurrente la base de datos, en formato de datos abiertos, de la nómina de pago de los jubilados y pensionados del sector magisterial de la quincena 14 del año 2020, correspondiente al 31 de julio de 2020, especificando la categoría, nivel (básico, medio superior o superior) y desglosada por cada uno de los conceptos de pago.

Recordemos estos principios que aplican ante esta situación respecto al derecho de acceso a la información pública. Tenemos por un lado el de libre acceso, donde se establece que toda información pública es considerada de libre acceso, salvo la clasificada expresamente como reservada o confidencial, y también el de máxima publicidad, que establece que en caso de duda sobre la justificación de las razones de interés público que motiven la reserva temporal de la información pública, prevalecerá la interpretación que garantice la máxima publicidad de dicha información, así como también el que con las leyes sobre el Acceso a la Información Pública y la de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, se garantiza el ejercicio de los derechos humanos para el acceso a la información pública y para la protección de datos personales en el ejercicio de la privacidad e intimidad.

Ahora bien, dentro del ámbito del sector público debemos entender a este sector como el perteneciente a la administración pública, y tenemos definiciones interesantes sobre esto, ya que

hay varios autores que la definen desde diversos ámbitos, como por ejemplo el profesor argentino Héctor Jorge Escola, quien dice que la administración pública es “aquella función del Estado que consiste en una actividad concreta, continua, práctica y espontánea de carácter subordinado a los poderes del Estado y que tienen por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado, dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a este”.<sup>4</sup>

Aplicando parte de esto a la transparencia, encontramos por parte del autor Ignacio Pichardo Pagaza un planteamiento sobre la transparencia como un principio de carácter social, y señala que el principio de la transparencia tiene como bases “un acceso público más intenso, la obligación del poder público de dar las razones y explicaciones que fundamentan las decisiones que se van a tomar o que se están tomando, la aplicación amplia de encuestas de opinión con relación a los temas de planeación territorial, uso del suelo y planeación urbana, mayor apertura en el acceso a los archivos gubernamentales, y debate público de todos los asuntos que comportan el interés nacional”.<sup>5</sup>

## Conclusiones

De todo lo anterior podemos concluir con la importancia que tiene en un sistema de facultades expresas la obligatoriedad a las autoridades de hacer lo que la ley le permite, y la parte que nos atañe se refiere a fundar y motivar sus actos. En este caso, por la materia que nos ocupa y por la situación de emergencia que

---

<sup>4</sup> Escola, Jorge Héctor. Compendio de derecho administrativo. Buenos Aires, Depalma, vol. I. 1984, p. 33.

<sup>5</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. Modernización Administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable. El Colegio Mexiquense, A.C. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Pág. 49

señalamos anteriormente respecto a la pandemia por Covid-19, es de gran relevancia que en la resolución donde el sujeto obligado ponía a disposición del interesado la respuesta a la solicitud de información estuviera plenamente fundada y motivada la necesidad de poner a disposición la información para su consulta directa, incluso si por alguna razón parece evidente por la cantidad de información que solicitaban. Esta información debería haber sido enviada al solicitante en el formato que el sujeto obligado la tuviera en su poder, sin embargo no motivó ni fundó debidamente la puesta a disposición, ya que aunque utilizara a su favor el hecho de no contar con personal suficiente para recopilar la información como la solicitó el recurrente, ya se ha establecido en párrafos anteriores que la información se debe entregar en el formato en el que se posee. Para fortalecer lo anterior es importante analizar lo que dice la siguiente jurisprudencia:

“Fundamentación y motivación. El aspecto formal de la garantía y su finalidad se traducen en explicar, justificar, posibilitar la defensa y comunicar la decisión. El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el ‘para qué’ de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar

y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción”.<sup>6</sup>

Por lo que el sujeto obligado debió cumplir cabalmente con los siguientes puntos:

1. Fundar y motivar dicha circunstancia.
2. Señalar las circunstancias que impidan la entrega de información en el formato requerido.
3. Especificar cómo y en qué sentido la entrega de información implica análisis, estudio o procesamiento.
4. La razón por la que esto sobrepasa las capacidades técnicas del sujeto obligado, y
5. Referir circunstancias de modo, tiempo y lugar que impidan la entrega de información en el formato solicitado.

---

<sup>6</sup> Semanario Judicial de la Federación. Novena Época, Materia Común, Tomo XXIII, Tesis I.4o.A. J/43, Jurisprudencia, Registro 175082, pp. 1531, mayo de 2006.

## Bibliografía

Diario Oficial de la Federación (2002). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Escola, J. (1984) *Compendio de derecho administrativo*. Buenos Aires: Depalma. vol. I., pág. 33.

González Licea, G. (2003). *Estado, seguridad nacional y acceso a la información en México*. México: Sin editorial.

Pichardo Pagaza, I. (2004). *Modernización Administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*. México: El Colegio Mexiquense, A.C. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pág. 49.

Sánchez Zamora, R. (2014). *Derecho a la privacidad, a la protección de datos y a la información en México*. México: Thomson Reuters.

Semanario Judicial de la Federación (2006). *Fundamentación y motivación. El aspecto formal de la garantía y su finalidad se traducen en explicar, justificar, posibilitar la defensa y comunicar la decisión*. Tomo XXIII, Tesis I.4o.A. J/43, pp. 1531.

## *Capítulo 8*

# **Trámites administrativos no se realizan a través de solicitudes de acceso a la información y no son materia del Derecho de Acceso a la Información**

Laura Lizette Enríquez Rodríguez

ICHITAIP/RR-0132/2021

Recurso de Revisión: Acceso a la Información Pública

## **Introducción**

El derecho de acceso a la información y los derechos ARCO son prerrogativas de avanzada. Los ciudadanos pueden ejercer estos derechos en cualquier momento, ante cualquier autoridad que sea parte de los sujetos obligados y cuando la respuesta no les sea satisfactoria pueden acudir ante los organismos garantes e interponer un recurso de revisión.

Los organismos garantes tienen como principal encomienda, precisamente, garantizar que la sociedad tenga acceso a la información y una adecuada protección de sus datos personales. Las causales para interponer dichos recursos son varias, entre ellas se destacan la falta de respuesta o trámite a la solicitud, la clasificación de la información como reservada o confidencial, la

entrega de manera parcial de la información, o la manifestación de incompetencia para conocer sobre la información solicitada.

En el presente recurso que se analiza, a saber el expediente identificado como **ICHITAIP/RR-0132/2021**, el particular interpuso un recurso de revisión impugnando la omisión en que incurrió el Municipio de Delicias para atender su solicitud de derechos ARCO ante la falta de respuesta a la solicitud planteada.

## **Análisis**

En primer lugar, es necesario puntualizar que el sujeto obligado, en este caso el Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua incurre en una omisión pues conforme a la Ley General de Transparencia, las Unidades de Transparencia deben dar trámite a las solicitudes de información (Art. 45, II), situación que en el presente caso no ocurrió en dos momentos: durante la tramitación de la solicitud y en la etapa de instrucción del recurso de revisión.

En este punto es importante detenernos un poco, pues si el sujeto obligado a través de su Unidad de Transparencia hubiese dado trámite adecuado a la solicitud desde que esta le fue ingresada, se hubiese dado cuenta que la misma no correspondía a una solicitud de derechos ARCO ni una solicitud de acceso a la información en el marco de las leyes que rigen cada materia, y en todo caso señalar al particular en dicho momento que la petición, al no encuadrar en una solicitud de derechos ARCO, debería ser ingresada ante la autoridad correspondiente para acceder al trámite registrado para tales fines, otorgando la información necesaria para conocer a la autoridad competente.

Lo anterior es así por la naturaleza del requerimiento, el cual consistió en lo siguiente:

*“...soy propietario de tres predios consistentes en igual número de fosas mortuorias ubicadas en el Panteón Municipal de Delicias, Chihuahua, México, mismas que son el resultado de una herencia familiar trans-generacional, pues pertenecieron a mi extinto abuelo de nombre (\*) quien las adquirió para que en caso necesario se efectuaran en ellas las sepulturas de él, así como las de sus hermanos -mis tías y tíos abuelos-. El número de fosas disponibles que originalmente adquirió mi abuelo era de ocho, sin embargo, debido a que algunas de ellas fueron utilizadas para dar sepultura a varios de mis referidos familiares, en la actualidad solo se encuentran disponibles y en propiedad del suscrito, así como debidamente pagadas a perpetuidad, tres fosas identificadas bajo los números 88, 89 y 120, respectivamente.*

*...*

*En virtud de lo expuesto ante este Municipio, en ejercicio de mi derecho de propiedad y demás derechos humanos constitucional y convencionalmente consagrados, de modo atento pido:*

*PRIMERO: Que con fecha actual sea expedido y entregado a favor del suscrito..., documento original debidamente autorizado y firmado por Usted, mediante el cual se haga constar la revalidación, ratificación y confirmación de mi derecho de propiedad así como del correspondiente pago a perpetuidad, respecto a las fosas 88, 89 y 120, del Patio 3 I A, Área 2, del Panteón Municipal de Delicias, Chihuahua, México.*

*SEGUNDO: Que a través del servidor público correspondiente sea efectuada a mi favor la entrega física de las fosas números 88, 89 y 120 de mi propiedad, ubicadas en el Patio 3 I A, Área 2, del Panteón Municipal de Delicias, Chihuahua, México.”*

De lo transcrito es evidente que no se está frente a una solicitud

de transparencia o de derechos ARCO, sino ante una pretensión que tiene su desahogo en una vía distinta, y que para ello existe un trámite específico.

En segundo lugar, al momento de emitir el acuerdo de admisión del recurso de revisión por falta de respuesta el sujeto obligado incurrió en una segunda falta, pues señaló que aún se encontraba analizando la solicitud y que estaba realizando una investigación y un estudio de esta para estar en posibilidad de atenderla.

Lo anterior, a todas luces vuelve a constituir una acción que genera perjuicio al particular pues de facto no está dando respuesta a lo peticionado, sino indebidamente está desperdiciando un momento procesal en el que podría otorgar una respuesta al solicitante cuando, de hecho, solamente se limita a señalar que está analizando la solicitud.

Aunado a lo anterior, el sujeto obligado produjo una dilación indebida en el ejercicio de los derechos del solicitante pues, al no haberse dado cuenta en un principio que lo solicitado podía haberse tratado por otra vía distinta a la del acceso a la información, perjudicó al particular toda vez que le hizo perder tiempo y con ello no se cumplió el principio de oportunidad ni de exhaustividad que señala la normativa.

A mayor abundamiento la Ley General de Transparencia ordena en su artículo 13 que en la generación, publicación y entrega de información se deberá garantizar que esta sea accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna y atenderá las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona.

Asimismo, el sujeto obligado, al darse cuenta de que la materia de la solicitud no encuadraba en ningún supuesto de la Ley de

Transparencia o la Ley de Datos, debió haber demostrado que la información no se refiere a alguna de sus facultades, competencias o funciones, conforme se señala en el artículo 20 de la Ley General incumpliendo también lo establecido en el artículo 21, que señala que todo procedimiento en materia de derecho de acceso a la información deberá sustanciarse de manera sencilla y expedita. Esto resulta necesario para que fuera claro para el solicitante que la vía que intentó no es la adecuada para obtener la resolución o acto de autoridad pretendido con su solicitud.

Como es posible observar de la lectura a la solicitud en comento, el particular requiere que el Municipio de Delicias le entregue un documento original mediante el cual le reconozca su derecho de propiedad sobre unas fosas ubicadas en el Panteón Municipal de Delicias y al mismo tiempo solicita la entrega física de tales fosas.

En este sentido, es evidente que el particular no requiere información de carácter personal que esté contenida en los sistemas de datos personales del sujeto obligado, o información pública que sea generada por el Municipio de Delicias, sino más bien el contenido del requerimiento informativo sugiere la existencia de un trámite de índole administrativo ante el municipio señalado para que se le reconozca la propiedad de las fosas y asimismo se le haga entrega física de las mismas.

Al respecto, me permito señalar lo que establece la Ley General de Datos:

*Artículo 54. Cuando las disposiciones aplicables a determinados tratamientos de datos personales establezcan un trámite o procedimiento específico para solicitar el ejercicio de los derechos ARCO, el responsable deberá informar al titular sobre la existencia del mismo, en un plazo no mayor a cinco días*

*siguientes a la presentación de la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO, a efecto de que este último decida si ejerce sus derechos a través del trámite específico, o bien, por medio del procedimiento que el responsable haya institucionalizado para la atención de solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO conforme a las disposiciones establecidas en este Capítulo.*

En ese sentido es evidente que, ante la existencia de un trámite, el órgano garante local, a saber el ICHITAIP, hizo bien en señalar que no contaba con facultades para exigirle al Municipio de Delicias que le expidiera una constancia en la que se reconociera su carácter de propietario de las fosas de su interés así como ordenar a realizar la entrega física de las mismas.

Sobre casos similares al anterior, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) ha emitido diversas resoluciones en las que se reconoce la prevalencia de los trámites respecto de las solicitudes de acceso o de ejercicio de derechos ARCO, inclusive ha emitido un criterio de interpretación al respecto.

Efectivamente el Criterio Histórico SO/017/2009, *mutatis mutandis*, resultaría aplicable al caso expuesto. Dicho criterio establece:

***“Prevalencia de un trámite inscrito en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro correspondiente en materia fiscal, frente a una solicitud de acceso o corrección de datos personales en el marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. El artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en sus fracciones VII y VIII, establece que los sujetos obligados deberán poner a disposición del***

*público y actualizar, entre otra, la información correspondiente a los servicios que ofrecen, así como sus trámites, requisitos y formatos. Al respecto, el artículo 77 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dispone que, en el caso de que los plazos y procedimientos aplicables a las solicitudes de acceso y corrección de datos personales se precisen como servicios o trámites de conformidad con las fracciones VII y VIII del citado artículo 7, los particulares deberán presentar sus solicitudes conforme a lo que ahí se establezca. Por lo anterior, tratándose de solicitudes de acceso o corrección de datos personales respecto de las cuales exista un trámite específico para la obtención o corrección de la información personal respectiva, registrado ante la instancia competente y publicado en la página de Internet de la dependencia o entidad, los particulares deberán agotar el trámite correspondiente para obtener la documentación de su interés. En ese sentido, derivado de la especialidad del trámite, se justifica que la solicitud de referencia no se encauce a través del procedimiento previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.*

**Precedentes:**

- Protección de datos personales. 3005/07. Sesión del 10 de octubre de 2007. Votación por unanimidad. Sin votos disidentes o particulares. Instituto Mexicano del Seguro Social. Comisionado Ponente Alonso Lujambio Irazábal.
- Protección de datos personales. 5053/08. Sesión del 14 de enero de 2009. Votación por unanimidad. Sin votos disidentes o particulares. Secretaría de Economía. Comisionado Ponente Alonso Lujambio Irazábal.
- Protección de datos personales. 4786/08. Sesión del 28 de enero de 2009. Votación por unanimidad. Sin votos disidentes o particulares. Registro Agrario Nacional. Comisionado Ponente Alonso Gómez-Robledo V.

- Protección de datos personales. 3490/09. Sesión del 19 de agosto de 2009. Votación por unanimidad. Sin votos disidentes o particulares. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Comisionada Ponente María Marván Laborde.
- Protección de datos personales. 3324/09. Sesión del 15 de septiembre de 2009. Votación por unanimidad. Sin votos disidentes o particulares. Instituto Mexicano del Seguro Social. Comisionado Ponente Ángel Trinidad Zaldívar”.

En el caso que se analiza, el órgano garante realizó, en esencia, el mismo razonamiento, pues se verificó la existencia del trámite aplicable a lo solicitado por el recurrente por lo que, derivado de su especialización, se justifica que la solicitud de referencia no se encauce a través del procedimiento previsto en las leyes de transparencia o de protección de datos personales, motivo por el cual es inconcuso que la vía intentada por el solicitante resultaba incorrecta desde su origen.

Aunado a lo anterior, hay que recordar el objeto que persigue tanto la Ley General de Transparencia como el de la Ley General de Datos Personales, respectivamente:

*Art. 1*

*(...)*

*Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.*

**Art. 1**

(...)

*Tiene por objeto establecer las bases, principios y procedimientos para garantizar el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, en posesión de sujetos obligados.*

Es así, que en tanto que la materia de la solicitud no versa sobre la materia objeto de la Ley General de Transparencia, Ley General de Datos, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, y la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Chihuahua, el ICHITAIP decidió sobreseer el recurso aquí en comento por no encuadrar en ninguna de las causales previstas en su ley local.

## **Conclusiones**

Las leyes en materia de transparencia y acceso a la información, así como de protección de datos personales, son muy claras en cuanto a cómo ejercer los derechos y cómo garantizar estos derechos a la ciudadanía.

Los órganos garantes locales en conjunto con el INAI son las autoridades responsables de garantizar el debido cumplimiento de estos derechos. Las resoluciones que emiten los organismos garantes locales pueden ser recurridas ante el INAI en caso de que así lo estimen los particulares. Este órgano garante nacional emitirá en su caso una resolución definitiva que deberán acatar los órganos garantes y sujetos obligados.

Algunas veces, ciertas solicitudes de acceso a información o de derechos ARCO no son procedentes, pues las mismas no encuadran en los supuestos que contempla la normatividad aplicable o no piden realmente acceso a algún documento, sino

que por la vía del uso de estos derechos pretenden acceder a trámites o servicios.

En el presente caso, como se señaló anteriormente, la petición de la persona solicitante no era materia ni de la Ley de Transparencia ni de la Ley de Datos del Estado de Chihuahua, motivo por el cual se determinó sobreseer el recurso ingresado por ser improcedente. Lo anterior atendió a que después de una revisión profunda de lo sucedido en el expediente, se advirtió que en principio el sujeto obligado al cual le realizaron la petición debió haber señalado que no era una solicitud en el marco de la ley y en su caso debió haber orientado al particular a realizar el trámite de su interés ante la municipalidad de Delicias, Chihuahua.

Este es un claro ejemplo de cómo la expeditéz en la atención a las solicitudes puede hacer la diferencia en el proceso de atención de los particulares, pues si de un inicio el sujeto obligado se hubiese dado cuenta de la naturaleza de la solicitud, probablemente hubiese procedido de otra manera haciéndole saber de manera casi inmediata al particular a qué vía o instancia acudir. Sin embargo, como hubo una omisión en la atención a la solicitud, este proceso se alargó hasta caer en un recurso de revisión en el que finalmente se concluyó que no era procedente, lo que pudo haber ahorrado recursos y tiempo al particular.

Hay que recordar que los solicitantes no son peritos en la materia de acceso a la información, pero que las Unidades de Transparencia y todos los que trabajamos y estamos involucrados en garantizar el derecho de acceso a la información y protección de datos personales debemos actuar con diligencia y profesionalismo para poder dar una correcta atención a los peticionarios.

## Bibliografía

Diario Oficial de la Federación. (2015). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP\\_200521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf)

Diario Oficial de la Federación. (2017). *Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPPSO.pdf>

Gobierno de México. (2022). *Criterios de Interpretación del INAI*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sfp/documentos/criterios-de-interpretacion-nuevo?state=draft>



## *Capítulo 9*

# **Entrega de información en idioma distinto al español**

**Francisco Javier Acuña Llamas**

ICHITAIP/RR-316/2022

Recurso de Revisión: Acceso a la Información Pública

## **Introducción**

En la vida democrática de todo país es de vital importancia el análisis y discusión de las decisiones adoptadas por los entes públicos; es decir, es trascendental llevar a cabo ejercicios de los que pueda emitirse un punto de vista crítico y objetivo respecto de su actuar.

En este caso, se tiene la oportunidad de llevar a cabo dicho ejercicio respecto a la determinación adoptada por el Pleno del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública en la resolución ICHITAIP/RR-316/2022.

Como punto de partida, debemos considerar que el acceso a la información, como derecho humano que consagra nuestro artículo 6° constitucional, prevé que toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

A su vez, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece, en su artículo 6, que el Estado garantizará el efectivo acceso de toda persona a la información en posesión de cualquier entidad, autoridad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito de la Federación, de las entidades federativas y los municipios.

De la misma manera, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone lo siguiente:

- En la generación, publicación y entrega de información se deberá garantizar que esta sea accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna y atenderá las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona.
- Los sujetos obligados buscarán, en todo momento, que la información generada tenga un lenguaje sencillo para cualquier persona y se procurará, en la medida de lo posible, su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas.
- Cuando se presente una solicitud de acceso a la información, la persona solicitante señalará el formato accesible o la lengua indígena en la que se requiera la información.
- Los sujetos obligados buscarán, en todo momento, que la información generada tenga un lenguaje sencillo para cualquier persona y se procurará, en la medida de lo posible, su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas.
- Los sujetos obligados promoverán acuerdos con instituciones públicas especializadas que pudieran auxiliarles a entregar las repuestas a solicitudes de información, en la lengua indígena, braille o cualquier formato accesible correspondiente, en forma más eficiente.

- Los sujetos obligados y los organismos garantes establecerán las medidas que faciliten el acceso y búsqueda de la información para personas con discapacidad y se procurará que la información publicada sea accesible de manera focalizada a personas que hablen alguna lengua indígena.
- El Sistema Nacional de Transparencia promoverá la homogeneidad y la estandarización de la información, a través de la emisión de lineamientos y de formatos.

Con base en lo referido, debe adelantarse que el tema de la resolución que se analizará resulta de gran interés.

## **Análisis**

La resolución que se analiza es la relacionada con el recurso de revisión ICHITAIP/RR-316/2022, la cual se origina con la presentación de una solicitud de información, realizada ante el Tribunal Estatal Electoral del estado de Chihuahua, por medio de la cual un particular requirió lo siguiente *“Quiero pedir su apoyo para tener la sentencia JDC-498/2021 en plautdietsch, también conocida como lengua menonita para su conocimiento en mi comunidad...”*.

En respuesta, el Tribunal Estatal Electoral del estado de Chihuahua manifestó que ante la falta de un perito traductor certificado que permita atender el planeamiento en el sentido de que el documento solicitado sea traducido a plautdietsch o lengua menonita, puso a disposición de la persona solicitante la información tal y como obra en sus archivos, motivo por el que proporcionó tres documentos que corresponden a la versión pública de la sentencia requerida, así como dos votos particulares del mismo número de magistrados.

Inconforme con la respuesta, el peticionario interpuso un recurso de revisión ante el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, señalando como agravio que la información no le fue entregada en la lengua solicitada, precisando además que requería la aplicación de la suplencia de la queja señalada en la ley.

Ante la interposición del recurso de revisión, el Tribunal Estatal Electoral del estado de Chihuahua señaló que, de conformidad con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Chihuahua, se tiene la obligatoriedad de garantizar que la información pública sea veraz, completa, oportuna, accesible, confiable, verificable y en lenguaje sencillo, que atienda las necesidades del derecho al acceso a la información y de ser posible se traduzca en lenguas indígenas.

En este sentido el Tribunal Estatal señaló tener la obligación de otorgar la información que se encuentre en sus archivos o que esté obligado a documentar de acuerdo con sus facultades, en el formato solicitado de entre aquellos con que se cuente, sin tener la obligación de generar un documento *ad hoc* para satisfacer el derecho de acceso a la información.

Por su parte, el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública procedió al análisis de las constancias del recurso de revisión y consideró que los argumentos expresados por el sujeto obligado no resultaron suficientes para fundar y motivar la imposibilidad de la entrega de información en el formato solicitado por el recurrente.

Lo anterior, en virtud que el Tribunal Estatal no precisó las circunstancias por las cuales se vio imposibilitado para entregar la información en el idioma solicitado y únicamente se limitó a

señalar que no cuenta con un perito traductor, además fue omiso en señalar si cuenta con el presupuesto o medios para contratar un perito traductor y de ser el caso si la traducción la podía realizar alguien de su personal, aunque no sea perito traductor, o bien informar al particular los costos que generaría la realización de dicha traducción para que cubra el costo de la generación del documento acorde a su solicitud.

En mérito de lo anterior, es oportuno señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1º, precisa que todos gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución, favoreciendo su protección más amplia. Además de que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales.

Por su parte, el artículo 2º del mismo ordenamiento señala que la nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, los cuales son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas, debiendo preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

En el mismo sentido, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes obliga a nuestro país a promover la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos respetando su identidad social y cultural, sus costumbres, tradiciones e instituciones.

Lo anterior es así, debido a que en muchas partes del mundo los pueblos indígenas no pueden gozar con plenitud de los derechos

humanos fundamentales, como el resto de la población del país en el que viven.

Motivo por el que es necesario adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos indígenas, con el objeto de darles a conocer sus derechos y obligaciones, tanto en temas que atañen a cuestiones laborales, económicas, educativas, de salud y servicios sociales, utilizando si es necesario las traducciones escritas en las lenguas de dichos pueblos.

Por su parte, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública menciona que las Unidades de Transparencia son responsables de recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información y deberán garantizar las medidas y condiciones de accesibilidad para que toda persona pueda ejercer el derecho de acceso a la información, mediante solicitudes de información. Aunado a ello, los sujetos obligados deberán otorgar acceso a los documentos que se encuentren en sus archivos o que estén obligados a documentar de acuerdo con sus facultades, competencias o funciones en el formato en que el solicitante manifieste, de entre aquellos formatos existentes, conforme a las características físicas de la información o del lugar donde se encuentre así lo permita.

Así, para dar cumplimiento al procedimiento de acceso a información pública, las Unidades de Transparencia deberán garantizar que las solicitudes se turnen a todas las áreas competentes que cuenten con la información o deban tenerla de acuerdo a sus facultades, competencias y funciones, con el objeto de que realicen una búsqueda exhaustiva y razonable de la información solicitada, es decir, las Unidades de Transparencia deberán llevar a cabo todas las gestiones necesarias con el sujeto obligado a fin de facilitar el acceso a la información.

De esta manera, el solicitante podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, un recurso de revisión ante el organismo garante que corresponda o ante la Unidad de Transparencia que haya conocido de la solicitud dentro de los quince días siguientes a la fecha de la notificación de la respuesta. Por su parte, es de señalarse que el organismo garante resolverá el recurso de revisión en un plazo que no podrá exceder de cuarenta días, contados a partir de la admisión del mismo, en los términos que establezca la ley respectiva, plazo que podrá ampliarse por una sola vez y hasta por un periodo de veinte días.

Ahora bien, resulta oportuno advertir el contenido de los Lineamientos que los sujetos obligados deben seguir al momento de generar información, en un lenguaje sencillo, con accesibilidad y traducción a lenguas indígenas, los cuales establecen que los ajustes razonables son las modificaciones necesarias para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, del derecho de acceso a la información. Bajo esta óptica, las personas podrán presentar solicitudes requiriendo un ajuste razonable a través de la Unidad de Transparencia, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia o mediante los diferentes medios aprobados por el Sistema Nacional de Transparencia. Una vez registrada la solicitud, se turnará pidiendo la colaboración de las áreas competentes para su atención.

Por su parte, las áreas competentes a las cuales se turne la solicitud deberán pronunciarse respecto a la factibilidad de proporcionar la respuesta en formato accesible o en la lengua indígena requerida. En caso de que no sea posible, deberá fundar y motivar las causas que le impiden proporcionar la información en el formato o lengua solicitada, ofreciendo las alternativas de atención posibles.

La finalidad del beneficio es permitir a todas las personas el acceso al derecho a la información con igualdad de condiciones, con independencia de las condiciones especiales que presente cada solicitante; o bien, con independencia de la pretensión que este tenga.

## Resolutivos

Es de advertirse que el Pleno del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública determinó **revocar** la respuesta a efecto de que el sujeto obligado entregue al recurrente en plautdietsch, también conocida como lengua menonita, la sentencia emitida en el expediente JDC-498/2021; o bien, funde y motive de manera adecuada la determinación de entregarla en idioma español, o en caso de que el sujeto obligado acredite que no cuenta con los medios idóneos y la suficiencia presupuestal para generar la información en los términos solicitados, le indique a la parte recurrente el costo, lugar y trámite para cubrir el mismo.

En mérito de lo anterior, podemos advertir dos argumentos torales para llegar a la determinación adoptada por el Pleno del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública en la resolución ICHITAIP/RR-316/2022, en un primer momento, lo referente a la consideración de la lengua plautdietsch, también conocida como lengua menonita, contemplada como si se tratara de una lengua indígena u originaria de nuestra nación, y en un segundo momento, que el sujeto obligado no fundó y motivó de manera adecuada su determinación de entregar la información solicitada en idioma español.

En esta tesitura, es de advertirse la posibilidad de que el sujeto entregue la información en los términos en los que obra en sus

archivos, esto es, en idioma español; no obstante, deberá de manera fundada y motiva hacer del conocimiento de la parte requirente la imposibilidad ante la cual se encuentra para poder atender la solicitud de información en los términos que le fue presentada.

Dicho razonamiento resulta muy interesante ya que, a través de la determinación recaída al recurso de revisión ICHITAIP/RR-316/2022, el Pleno del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública hace valer de manera cabal el contenido del artículo 6° de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, mismo que establece que el Estado garantizará el efectivo acceso de toda persona a la información en posesión de los sujetos obligados.

Es decir, con independencia de que la lengua en la que se requirió la información no sea una lengua indígena, se determinó que si bien el pueblo menonita no es considerado un pueblo indígena de nuestro país, por no descender de poblaciones que habitaban en el país, o en una región geográfica a la que pertenece el país, en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales, lo cierto es que sí se encuentra bajo el amparo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho razonamiento resulta trascendente para que la persona solicitante ejerza de manera plena el derecho de acceso a la información; esto es, sin que se limite la barrera de la lengua.

Así, al no encontrarse justificada la negativa para entregar en la lengua requerida, lo procedente fue que se entregara la información en la forma que fue solicitada y solo en caso de no poderse entregar en dicha lengua, de manera fundada y motivada se hagan del conocimiento de la parte recurrente las razones.

Resalta también el hecho de que, otorgando la protección más amplia, se instruyó que en caso de que el sujeto obligado no cuente con los medios idóneos y la suficiencia presupuestal, se haga del conocimiento del particular el costo, lugar y trámite para cubrir; es decir, si la parte recurrente cubre el costo que en su caso genere obtener la información en la lengua de su interés, este podrá ejercer el derecho de acceso a la información realizando el pago correspondiente por la elaboración del documento en la lengua que es de su interés.

## Conclusiones

Con base en lo referido, es posible concluir que la resolución ICHITAIP/RR-316/2022 realizó un análisis desde la óptica más favorable a la parte requirente, análisis que es de reconocerse pues, como se ha advertido, vela por los derechos humanos de manera universal sin acotarse a las lenguas indígenas de este país. Es de resaltarse que en la resolución que se analiza se denota un equilibrio entre los deberes de los sujetos obligados y el derecho de acceso a la información de la persona requirente. Lo anterior, en virtud de que no se impone una carga desproporcionada al sujeto obligado y por otra parte no se limita a quien solicitó la información para allegarse exactamente de lo que pretende.

De esta manera, se contribuye de manera clara a la vida democrática de México, ya que el conocimiento de la información que obra en los archivos de los sujetos obligados permite a la sociedad el análisis de su actuar y, sobre todo, se da cumplimiento al mandato constitucional al contribuir al real ejercicio del derecho de acceso a la información.

## *Capítulo 10*

**Personas morales que reciben recursos públicos y/o ejercen actos de autoridad, deben distinguir cuál información es de índole privada y cuál es de índole pública, y en su caso, dar acceso a esta última.**

Luis Gustavo Parra Noriega

ICHITAIP/RR-0522/2021

Recurso de Revisión: Acceso a la Información Pública

## **Introducción**

La resolución aprobada por el Pleno del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública constituye un caso relevante no solo desde el punto de vista del derecho de acceso a la información pública, sino también desde el ámbito de la rendición de cuentas, así como los derechos civil, administrativo, laboral y de protección de datos personales, pues su complejidad implica voltear a estas ramas del derecho para dimensionar sus alcances, en virtud de que por un lado, nos encontramos ante una institución de derecho privado cuyas funciones se rigen por las normas de particulares y, por otro, a la necesidad de dar transparencia al ejercicio de recursos públicos, como se verá a detalle más adelante. En este sentido, es importante desmenuzar cada uno de los puntos que integran la solicitud, pues justamente

el reto de las resoluciones de los recursos de revisión en donde se alega la transgresión al derecho humano de acceso a la información implica nutrir los análisis con las normas específicas que rigen la generación de los documentos que obran en los archivos de cada sujeto obligado.

Para una mejor comprensión, de manera sintética se abordará que el ente recurrido es la **Fundación del Empresariado Chihuahuense, A. C., (FECHAC)** (en adelante la Fundación), una asociación civil; esto es, no forma parte de la administración pública, y la solicitud de acceso se centró en **(I) el nombre de sus trabajadores; (II) los perfiles de puesto y (III) salarios**, toda esta información desde 2016 hasta el 2021. En respuesta, la Fundación contestó que al ser una asociación civil de carácter particular, lo solicitado tiene el carácter de confidencial. Con base en lo anterior, el particular se inconformó por la clasificación, así como por la falta de fundamentación y motivación de la respuesta. Por su parte, el organismo garante señaló que si bien se trata de una asociación civil de naturaleza privada, de la investigación realizada se advirtió que ejerce recursos públicos, por lo que determinó que el recurso de revisión era procedente y ordenó que se entregara la información solicitada y en caso de que se hubiera generado con motivo del ejercicio de recursos públicos o de la realización de actos de autoridad:

... emita una respuesta debidamente fundada y motivada, realizando la distinción de en qué ejerce el recurso público recibido y en qué ejerce el recurso privado y así determinar si cuenta o no con servidores públicos en su plantilla laboral de 2016 a 2021, por lo que en caso de actualizarse el supuesto contenido en el artículo 32 fracción VIII de la ley, de que la información solicitada se hubiese generado con motivo de ejercicio de recursos públicos o por la realización de actos

de autoridad, deberá proceder a la entrega de la misma (Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2021, p. 11).

En este sentido, se precisó que la entrega de información únicamente aplica para el caso de que lo solicitado derivara del ejercicio de recursos públicos o actos de autoridad; destaca también, aunque no con una afirmación directa y categórica, que si la información interés del recurrente no encuadra en estos supuestos los documentos deben considerarse clasificados como confidenciales.

Para ello es necesario tener presente lo dispuesto en el artículo 116, párrafo cuarto, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en lo sucesivo Ley General de Transparencia), el cual dispone que podrá clasificarse como información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan derecho a ello, de conformidad con las leyes y tratados nacionales, esto en concatenación con el artículo 128 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua (en adelante Ley de Transparencia local), el cual es coincidente con el artículo ya referido.

## **Análisis**

De acuerdo con el asunto expuesto, abordaremos los aspectos que permitieron al organismo garante desentrañar el valor de la transparencia en la información materia de la solicitud y detallaremos los alcances que tiene para la rendición de cuentas, ello sin dejar de lado que existe información de particulares que debe ser protegida por ley, de tal forma que se respeten ambos derechos, como se previó en la resolución.

En este contexto se ha estructurado el análisis de la solicitud desde dos perspectivas: la primera versa sobre el personal que labora en la Fundación y su salario, de manera conjunta, pues en este el componente de la protección de datos personales cobra un papel fundamental, y la segunda consiste en abordar los perfiles de puesto que integran la plantilla de trabajadores de la Fundación.

Como es evidente, la naturaleza jurídica del sujeto obligado es la de una asociación civil, que en términos de los artículos 2568, 2571 y 2572 del Código Civil del Estado de Chihuahua, corresponde a una persona moral, constituida por contrato, de manera transitoria, con un fin lícito y que no tiene un carácter preponderantemente económico; se rigen por sus estatutos, los cuales deben estar en un registro público y, que el poder supremo reside en la asamblea general.

Como ya se apuntó, definitivamente no forma parte de la administración pública del Estado de Chihuahua,<sup>1</sup> por lo que no corresponde en automático a un sujeto obligado de las leyes de transparencia; sin embargo, los artículos 6º, apartado A, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante la Constitución general); 81 de la Ley General de Transparencia y 32, fracción VII de la Ley de Transparencia local, determinan que las personas físicas y morales de derecho privado constituidas conforme a la ley que reciban recursos públicos, ejerzan una función pública o realicen actos de autoridad, son sujetos de las leyes de transparencia.

---

<sup>1</sup> Esta afirmación se hace de la revisión de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, en donde no se incluye como parte del Poder Ejecutivo Estatal y la información pública que existe sobre la Fundación, donde toda es coincidente en afirmar que se trata de una organización, independiente, autónoma, apartidista y sin fines de lucro.

Sobre la Fundación destacan dos temas: el primero es que, de acuerdo con su página oficial, “la gran mayoría de los ingresos de la Fundación provienen del porcentaje adicional que pagan los empresarios chihuahuenses,” (Fundación del Empresariado Chihuahuense, A.C., 2016). Este pago adicional constituye un impuesto que se cobra directamente en nómina y que se destina a programas sociales vinculados con combate a la pobreza, educación, salud y vulnerabilidad socioeconómica, además está enfocado a grupos vulnerables de la sociedad chihuahuense.

Debe considerarse también que “adicionalmente recibe aportaciones de los gobiernos federal y estatal, empresarios, fundaciones e instituciones nacionales e internacionales” (Fundación del Empresariado Chihuahuense, A.C., 2016). En estos ingresos advertimos dinero público y privado, incluso de carácter internacional; a esos últimos no es posible aplicar las leyes domésticas.

Entonces las interrogantes que debemos hacernos son las siguientes:

- Sus recursos principales provienen del pago de contribuciones de empresarios, lo que supone una recolección por la autoridad fiscal estatal y después su remisión a la Fundación, por lo que los empresarios y cualquier persona tienen derecho a conocer los montos recaudados y transferidos, su uso y destino, porque constituyen recursos públicos.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Sobre este tema destaco que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios dispone en su artículo 23, párrafo segundo, que los sujetos obligados están constreñidos a hacer pública toda la información de las personas a quienes entreguen por cualquier motivo recursos públicos, incluidos los informes que rindan, lo que deja muy claro que ni siquiera es necesario tener la calidad de servidor público para que el nombre de las personas que reciben dinero público, ya sea para administrar (realizar una función de derecho público) o para uso personal (salario por el desempeño de un trabajo o beneficiario de un programa social), sea de naturaleza pública.

- También recibe recursos federales y estatales, de los que conviene conocer plazos y porcentajes entre unos y otros a efecto de no exigir al sujeto obligado un doble cumplimiento, esto es, que deba ser considerado sujeto obligado en la Federación y en el Estado, sin que ello implique que pueda evadir la responsabilidad de rendir cuentas sobre ambos ingresos de dinero público.
- Por último, el ejercicio y destino de los recursos obtenidos por instituciones de carácter internacional no pueden ser transparentados en ejercicio del derecho humano de acceso a la información.

Atentos a lo anterior, el criterio que se advierte en la resolución del organismo garante para considerar a una asociación civil como sujeto obligado, encuentra sustento en el Fideicomiso F/47611-9, también denominado FOSECH (DFK-GLF, S.C. Contadores Públicos y Asesores de Negocios, s.f.),<sup>3</sup> que justamente es el que opera la entrega de las contribuciones de los empresarios a la Secretaría de Hacienda del Estado y de esta a la Fundación, con el objetivo de destinarlo a los programas sociales antes referidos. En este sentido, además de recibir recursos públicos, realiza funciones de derecho público al atender tareas prioritarias vía programas sociales, motivo por el cual, de manera acertada, el organismo garante determinó considerar a la Fundación sujeto obligado de la leyes de transparencia.

De tal suerte que lo anterior representa un ejercicio de rendición de cuentas sobre el dinero público que recibe y la forma en

---

<sup>3</sup> El Fideicomiso funciona desde el año 1994 a través de decretos del Poder Ejecutivo Estatal; su última renovación fue en 2021, con vigencia hasta el año 2036, en donde el Fideicomitente es la Secretaría de Hacienda, el Fideicomisario la Fundación y el Fiduciario la banca privada BBVA.

cómo lo ejerce y, en su caso, debe también informar sobre el logro de objetivos, pues solo de esta forma es posible que los ciudadanos puedan valorar el desempeño de la asociación civil, en la encomienda concedida por contrato.

Por lo que hace a la rendición de cuentas, debe resaltarse la valía de la determinación del organismo garante en el sentido de sumarlo a su padrón de sujetos obligados, pues ello permite que no exista ninguna posibilidad de evadir la transparencia y la entrega de información a todas las personas en la operación de los fideicomisos constituidos con dinero público, pues justamente este tipo de conformación, en donde el fideicomiso celebra contrato con un tercero particular, podría servir de modelo en esta u otras entidades para evadir la ley de nuestra materia central de estudio.

La resolución que nos ocupa justo cumple con el objetivo planteado: hacer pública la información que permita dar seguimiento a los recursos del erario, máxime que el Fideicomiso cumple con sus propias obligaciones de transparencia, como se puede verificar en su página disponible en <https://fosech.mx/transparencia>

Se debe advertir que los sujetos obligados deben "...asumir responsabilidades y deberes respecto a la información y su calidad para que cuando el titular del derecho la requiera, esta se encuentre disponible" (Tenorio, 2017, p.86). Así, el sujeto obligado debe asumir la responsabilidad de transparentar la información conforme a su naturaleza. Asimismo, Esteinou (2009, p. 197) determinó que uno de los pendientes en el acceso a la información pública es mejorar los mecanismos de ejecución de la transparencia para una protección global no solo de las actividades de los entes gubernamentales, sino de aquellas instituciones privadas que, conforme a su naturaleza, manejen o conozcan de

información que deba ser transparentada ante la demanda de la sociedad.

En palabras de Emmerich, “...Transparencia y Rendición de Cuentas, se inscriben no solo en el marco de la lucha contra la corrupción, sino también en la búsqueda de una democracia más participativa, más efectiva y más funcional...” (2004, p. 68) No obstante, ni la transparencia ni la rendición de cuentas son absolutas, por lo que deben tenerse presente los límites de la publicidad de la información.

Así, como primer aspecto nos centraremos en analizar **(I) el nombre de las personas que trabajan dentro de la Fundación y (III) su salario**; por lo que, al ser esta una persona moral de carácter privado, la norma que rige sus relaciones laborales es el artículo 123, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en consecuencia, la Ley Federal del Trabajo, a diferencia de los trabajadores del Estado a quienes aplica el artículo 123, Apartado B, de nuestra Constitución general y por la ley laboral de su entidad, adicional a las leyes generales y locales que con motivo del desempeño de la función pública les sean aplicables, como es el caso de las leyes de transparencia,<sup>4</sup> responsabilidades<sup>5</sup> y anticorrupción,<sup>6</sup> de tal suerte que, aun siendo la Fundación un sujeto obligado, no es dable afirmar que sus trabajadores sean servidores públicos, por lo que determinar que están sujetos al régimen de transparencia

---

<sup>4</sup> Por lo que hace a las leyes de transparencia, su nombre, nombramiento, salario y todos los documentos que generen los trabajadores con motivo del desempeño de sus funciones son susceptibles de acceso, vía el ejercicio del derecho de acceso a la información.

<sup>5</sup> En el caso de las leyes general y local de responsabilidades, los trabajadores se encuentran sujetos a una serie de responsabilidades a cumplir, ineludibles, y su transgresión implica sanciones.

<sup>6</sup> Referente a las leyes general y local anticorrupción, los trabajadores al servicio público están bajo el escrutinio de la sociedad y tratándose de la comisión de faltas administrativas graves, las sanciones adquieren naturaleza pública, lo que no sucede con los trabajadores de carácter particular.

requiere una justificación, pues no debe dejarse de lado que aun no siendo servidores públicos, para el caso de realizar funciones de derecho público su información podría escalar la barrera de la confidencialidad y ordenarse su entrega por existir interés público.

En efecto, al ser los recursos públicos el mayor ingreso de la Fundación, debe transparentar si estos montos también encuentran destino en el pago de salarios de sus trabajadores o cualquier tipo de prestación laboral, por lo que, de ser el caso, aun no siendo servidores públicos y que las reglas de responsabilidades administrativas y anticorrupción no les sean aplicables a sus trabajadores, se debe hacer público el monto, periodicidad y nombre de las personas que los reciben, de acuerdo con el artículo 129 de la Ley de Transparencia local, el cual dispone que los sujetos obligados que se constituyan como fideicomitentes, fideicomisarios o fiduciarios en fideicomisos que involucren recursos públicos, no pueden clasificar esa información bajo el secreto fiduciario.

Sobre los salarios de trabajadores de patrones particulares, abona al criterio anterior y que puede ser de referencia por analogía, el criterio 12/17 del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el cual deja en evidencia que incluso tratándose de contrataciones bajo la figura de *outsourcing*<sup>7</sup> (aunque este no es el caso), la información que se analiza es pública:

*Régimen de subcontratación por sujetos obligados. Publicidad del nombre de los trabajadores contratados a través de. Los*

---

<sup>7</sup> Para abundar en el estudio del tema se recomienda la resolución 07061/INFOEM/IP/RR/2019, emitida por el Pleno del Infoem, en donde se ordena la entrega de información relacionada con trabajadores de empresas privadas contratados por outsourcing y que puede consultarse en la siguiente liga: <https://www.infoem.org.mx/doc/versionesPublicas/2019/c18cc6336fa0e0ec5a643e52fb4815af.pdf>

*nombres de las personas físicas contratadas con recursos públicos, a través de una empresa de outsourcing, aun cuando no se trate de servidores públicos, reviste la naturaleza de información pública; lo anterior, siempre y cuando realicen actividades operativas y administrativas necesarias para el cumplimiento de su objeto, y que estas se encuentren directamente relacionadas con las funciones propias que tienen los servidores públicos adscritos al mismo sujeto obligado. (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI, 2017).*

En este sentido, seguir la ruta del dinero público es lo que marca la línea clara entre la transparencia y la privacidad. Si los trabajadores de la Fundación reciben sus ingresos de recursos públicos, todo el andamiaje jurídico nos permite ordenar la entrega de la información; por el contrario, si dentro de la contratación como fideicomisario existe la restricción de que el destino de los recursos públicos sea para el pago de salarios o en la operación del mismo no se destina recurso público en este rubro, la información corresponde a datos personales de particulares, tratándose del sueldo (porque los nombres tienen otro detalle que se debe superar para confirmar la confidencialidad) y debe ordenarse que el Comité de Transparencia, mediante un acuerdo debidamente fundado y motivado, acredite que constituye información de la vida privada de los particulares que no involucra recursos públicos y, en consecuencia, se clasifiquen como información confidencial, lo que suponiendo —sin conceder que así sea— no aconteció, ya que en respuesta el sujeto obligado simplemente se limitó a decir que la información es confidencial, por su tipo de naturaleza jurídica.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Es importante destacar que al momento de emitir la respuesta, el sujeto obligado no acompañó la respuesta con el acuerdo de clasificación emitido por su Comité de Transparencia.

Justamente la falta de entrega del acuerdo de clasificación del Comité de Transparencia hace procedente el recurso de revisión presentado por el particular, tal como lo dispone el artículo 137, facción XII de la Ley de Transparencia local, pues actualiza el supuesto de *deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación en la respuesta*, ello sin perjuicio de que el total de la información hubiera sido de naturaleza confidencial, ya que al ser el derecho de acceso a la información un derecho humano, la única forma de restringirlo de manera legal es con la entrega de ese documento que brinde certeza de la determinación tomada por la máxima autoridad al interior del sujeto obligado, esto de acuerdo con los artículos 109 a 111 de la Ley de Transparencia local.

Por lo tanto, los agravios del particular son fundados, pues la respuesta proporcionada no le permite tener certeza de la confidencialidad de la información, pues como hemos analizado, no basta con que la naturaleza jurídica de la Fundación sea la de asociación civil, sino que es necesario desentrañar el motivo de que forme parte del catálogo de sujetos obligados y su relación con los documentos solicitados.

Por lo que hace al nombre de los trabajadores de la Fundación, tenemos claro que si sus salarios se cubren con recursos públicos, en consecuencia su nombre es información pública; sin embargo, si su sueldo no se paga con dinero del erario tendríamos que determinar si las funciones que realizan al interior de la Fundación corresponden a funciones de servicio público, más aun tratándose de una fideicomisaria. Así, se requiere hacer un análisis primero por área, después caso por caso, de cada trabajador involucrado en la administración del dinero proveniente del pago de contribuciones, para determinar si dentro de sus labores lleva a cabo funciones que pudieran considerarse de derecho público

como administradores del Fideicomiso. Estos puntos justo constituyen los elementos más complicados de análisis por los diversos factores que involucran, pues el artículo 89, fracción I, de la Ley de Transparencia local dispone la información que debe ser pública: **el nombre de la persona física o moral que represente al fideicomitente, al fiduciario y al fideicomisario**, por lo que desde la respuesta por lo menos dicho nombre debió haberse entregado.

No se debe dejar de lado que el propio sujeto obligado en su página institucional hace públicos datos como nombre, foto y cargo de sus directivos, por lo que en atención al principio de máxima publicidad, también pudo orientar a consultar esa información. A manera de ejemplo, otros funcionarios o empleados de la Fundación, cuyo nombre podría advertirse que realizan funciones de derecho público, susceptibles de entrega en ejercicio del derecho de acceso a la información, son aquellos en quienes recae la responsabilidad de establecer o aprobar el cumplimiento de los requisitos para ser beneficiario de los programas sociales materia del Fideicomiso, de quienes administran los fondos o realizan las adquisiciones para el caso de beneficios en especie, así como de quienes los entregan, pues justamente esta información permite contar con los elementos necesarios para que cualquier individuo pueda dar seguimiento al debido ejercicio de recursos públicos, así como que las personas que reciben los apoyos sean verdaderamente población en situación de vulnerabilidad, por lo que con ello se favorece la rendición de cuentas.

El tema pendiente de la solicitud que corresponde a **(II) los perfiles de puesto de la plantilla de personal**, está directamente relacionado con su organización administrativa que, a diferencia del punto anterior que está directamente relacionado con el tratamiento de datos personales, este requerimiento tiene que ver con la operación administrativa, por lo que, para determinar su

naturaleza de pública o privada es necesario identificar, además de su naturaleza jurídica, el ejercicio y destino de recursos públicos, ello sin dejar de lado que la información solicitada, por lo que hace a la plantilla de personal, no cuenta con fuente obligacional, pues de la búsqueda realizada no se advirtió que la Fundación deba, por disposición legal, contar con una plantilla de personal, con independencia de que haga públicos los datos de sus directivos, ya que esto no permite conocer la estructura que tenga, si es que la hay, cada una de ellas.

Es de hacer mención que la plantilla de personal permite conocer cuál es el nivel de preparación que se requiere acreditar para laborar dentro de la Fundación en determinada área para realizar una función específica y además, con otro tipo de información de los trabajadores, como su curriculum vitae, permite verificar si en realidad las personas que desempeñan determinados cargos cuentan con la preparación para ello y si su nivel de experiencia corresponde con el grado de responsabilidad o con el ingreso percibido, esto último, siempre y cuando se trata —como señalamos en párrafos anteriores— de trabajadores que realizan una función de derecho público y/o su sueldo se cubre con el erario, por lo que si no se cuenta con este documento, lo más sencillo es hacerlo del conocimiento del solicitante y, por el contrario, si el mismo existe es necesario determinar qué tanto este documento influye en su cumplimiento con el Fideicomiso o por el contrario, si constituye información de la administración interna de la Fundación.

## **Conclusiones**

La resolución que se ha analizado reviste una complejidad interesante, pues incluso para un experto en el tema de transparencia, a primera vista habría podido suponer un exceso del organismo garante, primero al considerar a una asociación

civil de carácter privado como sujeto obligado de las leyes de transparencia y después al ordenarle entregar información relacionada con sus empleados y salarios, quienes no son servidores públicos, ni laboralmente se encuentran sujetos a las disposiciones legales aplicables a estos; sin embargo, al adentrarse en la lectura de la resolución es posible advertir esos elementos de peso que inclinaron la balanza hacia la transparencia y la rendición de cuentas, de tal forma que, la asociación civil, al jugar un papel crucial en la administración de recursos públicos, provenientes de la recaudación fiscal estatal y que se integran a un fideicomiso público en donde la Fundación actúa como fideicomisaria, queda en evidencia la necesidad de transparentar tanto el ejercicio de recursos públicos como la toma de decisiones.

También, debe reconocerse que las decisiones de estas dimensiones requieren no solo de grandes expertos en acceso a la información y protección de datos personales, sino de una visión del derecho que busque, a través de la hermenéutica jurídica, la máxima publicidad y la protección más amplia hacia los solicitantes, deberes que nos mandata la Constitución general, pues al cumplirlos y lograr que la publicidad de documentos transparente las decisiones gubernamentales y se rinda cuentas a la sociedad, se fortalece la participación ciudadana, ya que considero que esta es, en términos de construcción de democracia, uno de los logros más importantes de los últimos tiempos, y justo el ejercicio del derecho de acceso a la información permite incrementar la calidad de la participación y de los resultados en la calidad de vida de los mexicanos.

---

## Bibliografía

- Congreso Constituyente. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. DOF 28-05-2021. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2015). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. DOF 20-05-2021. Recuperado de [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf)
- DFK-GLF, S.C. Contadores Públicos y Asesores de Negocios. (s.f.). *Fideicomiso Fondo Social del Empresariado Chihuahuense*. Recuperado de <http://hacienda.chihuahua.gob.mx/tfiscal/indtfisc/infev2021/fosechif21.pdf>
- Emmerich, G. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2(4), 67-90. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72620404>
- Esteinou, J. (2009). Hacia la transparencia de la radiodifusión privada en México. *Espacios Públicos*, 12(25), 185-208. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67611350011>
- Fondo Social del Empresariado Chihuahuense (FOSECH). (s.f.). *Transparencia*. Recuperado de <https://fosech.mx/transparencia>
- Fundación del Empresariado Chihuahuense, A.C. (2016) *Ciudades para un futuro más sostenible*. Fundación del Empresariado Chihuahuense, A.C. (Chihuahua, México). Recuperado de <http://habitat.aq.upm.es/dubai/14/bp0001.html#:~:text=La%20Fundaci%C3%B3n%20del%20Empresariado%20Chihuahuense,y%20social%20de%20los%20chihuahuenses>
- H. Congreso de la Unión. (1970). *Ley Federal del Trabajo*. DOF 18-05-2022. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFT.pdf>
- Honorable Congreso del Estado. (2015). *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua*. POE 2021.08.14/No.65. Recuperado de <https://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1175.pdf>

Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2021). *Recurso de revisión ICHITAIP/RR-0522/2021*. Recuperado de <https://www.ichitaip.org/infoweb/archivos/recursos/2021/ICHITAIP-RR-522-21.pdf>

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). (2017). *Régimen de subcontratación por sujetos obligados. Publicidad del nombre de los trabajadores contratados a través de*. Recuperado de <http://criteriosdeinterpretacion.inai.org.mx/Pages/results.aspx?k=subcontrataci%C3%B3n>

LIX Legislatura del Estado de México. (2016). *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. Periódico Oficial Gaceta del Gobierno*. Recuperado de <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig233.pdf>

Quincuagésima Quinta H. Legislatura Constitucional del estado libre y soberano de Chihuahua. (1986). *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua*. POE 2022.07.16/No. 57. Recuperado de <https://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/161.pdf>

Quincuagésimo H. Congreso Constitucional del Estado libre y soberano de Chihuahua. (1974). *Código Civil del Estado de Chihuahua*. POE 2022.06.25/No. 5. Recuperado de <https://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/codigos/archivosCodigos/13.pdf>

Tenorio, G. (2017). El derecho de acceso a la información en Iberoamérica y su concreción como garantía constitucional. El caso mexicano. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (17), 79-99. DOI: 10.24965/gapp.v0i17.10401









*“Resoluciones relevantes del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública”* es un texto rico en el análisis de casos que trascienden al demostrar la eficacia que tiene el ejercicio del derecho de acceso a la información aplicado en casos reales.

Por dedicar parte de su tiempo al análisis de los casos, el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública agradece a los autores de esta edición:

*Rogelio Guzmán Holguín*

*Rafael Enrique Valenzuela Mendoza*

*Federico Guzmán Tamayo*

*Salvador Romero Espinosa*

*Alejandro Carrasco Talavera*

*Evelia Elizabeth Monribot Domínguez*

*Sergio Rafael Facio Guzmán*

*Laura Lizette Enríquez Rodríguez*

*Francisco Javier Acuña Llamas*

*Luis Gustavo Parra Noriega*