



Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETORNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

3.- La dependencia o entidad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que el medio de impugnación quede sin efecto o materia.

No obstante que **EL SUJETO OBLIGADO** hiciera valer en su oportunidad alguna de las causales de sobreseimiento, se concluye que los Recursos son en términos exclusivamente procedimentales procedentes. Razón por la cual se procede a entrar al estudio del fondo del asunto.

**SEXTO.-** Que una vez estudiados los antecedentes del recurso de revisión en cuestión, se desprende que **EL RECURRENTE** manifiesta de forma concreta y sucinta su inconformidad en los términos de que no se le dio contestación a su petición en el tiempo legalmente establecido. Negativa implícita hecha por **EL SUJETO OBLIGADO** y cuestionada por **EL RECURRENTE**, toda vez que no se contestó la solicitud en tiempo.

Por otro lado, **EL SUJETO OBLIGADO** en forma tardía en el Informe Justificado clasifica la información como reservada bajo las causales siguientes:

"Artículo 20. Para los efectos de esta Ley, se considera información reservada, la clasificada como tal, de manera temporal, mediante acuerdo fundado y motivado, por los sujetos obligados cuando:

(...)

IV. Ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o cause perjuicio a las actividades de fiscalización, verificación, inspección y comprobación del cumplimiento de las Leyes, de prevención del delito, procuración y administración de justicia, de readaptación social y de la recaudación de contribuciones;

(...)

VI. Pueda causar daño o alterar el proceso de investigación en averiguaciones previas, procesos judiciales, procesos o procedimientos administrativos, incluidos los de quejas, denuncias, inconformidades, responsabilidades administrativas y resarcitorias en tanto no hayan causado estado;

(...)"

Negativa hecha por **EL SUJETO OBLIGADO** por reserva y aunque no fue cuestionada por obvias razones por **EL RECURRENTE**, este Órgano Garante



Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETORNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

considera pertinente analizar las razones por la que se reserva la información requerida.

En ese sentido, la *litis* del presente caso deberá analizarse en los siguientes términos:

- a) Si **EL SUJETO OBLIGADO** es la autoridad competente para conocer de dicha solicitud.
- b) Análisis de la clasificación de la información hecha por **EL SUJETO OBLIGADO** a efecto de confirmarla, modificarla o revocarla, y en su caso si se trata de información pública.
- c) La procedencia o no de la causal del recurso de revisión prevista en la fracción I del artículo 71 de la Ley de la materia.

A continuación se resolverán los puntos antes enumerados.

**SEPTIMO.**- Por lo que hace al inciso a) del Considerando anterior de la presente Resolución, es pertinente reflexionar si la información solicitada por el ahora **RECURRENTE** se trata de información que genere, administre o posea "**EL SUJETO OBLIGADO**" y posteriormente analizar si de ser el caso se trata de información reservada como lo alega el **SUJETO OBLIGADO** o de si se trata de información pública, y en consecuencia deba de ser proporcionada al **RECURRENTE**.

En este sentido, el artículo 115 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, reconoce al Municipio como un orden de gobierno del Estado mexicano, y en sus fracciones II y IV, les otorga personalidad jurídica y patrimonio propio, así como un contenido mínimo de ingresos para el manejo de su hacienda pública, en los siguientes términos.

**Artículo 115. ...**

**I...**

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

**III...**

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

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

V a X.

Por su parte, la **Constitución del Estado Libre y Soberano de México**, en su artículo 25, refrenda lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución General, en los siguientes términos:

**Artículo 125.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la ley establezca, y en todo caso:**

I. Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio del valor de los inmuebles;

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;

II. Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine la Legislatura;

III. Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo. Las leyes del Estado no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna, respecto de las contribuciones anteriormente citadas.

Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, del Estado y los municipios. Los bienes públicos que sean utilizados por organismos auxiliares, fideicomisos públicos o por particulares bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, causarán las mencionadas contribuciones.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a la Legislatura, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, en los términos que señalen las leyes de la materia.

Así, de los preceptos citados, es inconcuso que el Municipio al ser reconocido como un orden de Gobierno dentro de nuestra Sistema Federal, se le dotó de un grado de autonomía amplio, para cumplir en forma autárquica sus funciones.

Entre las características que distinguen su autarquía, se encuentran la de poseer personalidad jurídica y patrimonio propios. Pero no sólo posee patrimonio propio, sino que además, se prevé por parte de los Poderes Constituyentes Federal y local, una base mínima de ingresos que tanto vía contribuciones como participaciones federales, le permitirá tener autosuficiencia.

De dicha reflexión, es claro que un Municipio cuenta con los recursos y la posibilidad jurídica de llevar a cabo la contratación de determinados servicios que le auxilien de la mejor manera en el cumplimiento de sus funciones; servicios dentro de los que se encuentran, si fuera el caso, la contratación de servicios o pago de gastos erogados con motivo de viajes al extranjero del presidente municipal.

En efecto, los municipios en esta entidad federativa, según lo establece el artículo 31 de la **Ley Orgánica Municipal del Estado de México**, cuentan con un amplio marco de atribuciones.

**ARTÍCULO 31.-** Son atribuciones de los ayuntamientos:

I. Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;  
II. a XVII. ...

XVIII. Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio;

XIX. Aprobar su presupuesto de egresos, en base a los ingresos presupuestados para el ejercicio que corresponda y establecer las medidas apropiadas para su correcta aplicación.

Los Ayuntamientos al aprobar su presupuesto de egresos, deberán señalar la remuneración de todo tipo que corresponda a un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, determinada conforme a principios de racionalidad, austeridad, disciplina financiera, equidad, legalidad, igualdad y transparencia, sujetándose a lo dispuesto por el Código Financiero y demás disposiciones legales aplicables.

Las remuneraciones de todo tipo del Presidente Municipal, Síndicos, Regidores y servidores públicos en general, incluyendo mandos medios y superiores de la administración municipal, serán determinadas anualmente en el presupuesto de egresos correspondiente y se sujetarán a los lineamientos legales establecidos para todos los servidores públicos municipales.

XX. a XLIII. ...

Ahora bien, como establece la fracción XVIII del artículo anterior, el municipio puede disponer de su hacienda pública, pero de conformidad con lo que establezcan las leyes. Dicho precepto legal, sólo viene a reiterar lo que el artículo 129 párrafos primero, segundo y tercero de la **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México** prevén en materia de aplicación de recursos económicos.

**Artículo 129. Los recursos económicos del Estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para cumplir con los objetivos y programas a los que estén destinados.**

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra se llevarán a cabo y se adjudicarán por medio de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, para que se presenten propuestas en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Gobierno del Estado y a los municipios, las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a las que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado, los municipios y los órganos autónomos.



Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETORNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

Todos los pagos se harán mediante orden escrita en la que se expresará la partida del presupuesto a cargo de la cual se realicen. Los servidores públicos del Estado y municipios, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Del precepto citado, se desprende por su importancia cuatro aspectos:

- Que todo pago se hará mediante orden escrita en la que se expresará la partida del presupuesto a cargo de la cual se realicen;
- Que los recursos públicos deberán administrarse con eficiencia, eficacia y honradez
- Que las adquisiciones arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra se llevarán a cabo y se adjudicarán por medio de licitaciones públicas.
- Que cuando las licitaciones no sean leóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado, los municipios y los órganos autónomos
- Dichos aspectos, denotan que las compras, servicios y las obras que contrata el sector público, constituyen aspectos trascendentes, por el volumen e importancia que representan, en los que de manera considerable se invierten grandes cantidades de recursos públicos.
- Por lo tanto, la contratación de bienes, arrendamientos, servicios y obras públicas, por parte del cualquier órgano público, deben guiarse a través de un instrumento jurídico administrativo que brinde eficiencia y transparente a la actuación administrativa.

Asimismo, cabe señalar que en esta entidad federativa es el **Libro Décimo Tercero del Código Administrativo del Estado de México**, el que regula las adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y servicios que llevan cabo:

- I. Las secretarías y las unidades administrativas del Poder Ejecutivo del Estado;
- II. La Procuraduría General de Justicia;
- III. Los ayuntamientos de los municipios del Estado;

- IV. Los organismos auxiliares y fideicomisos públicos, de carácter estatal o municipal;  
V. Los tribunales administrativos.

**Artículo 13.3.- Para los efectos de este Libro, en las adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y servicios, quedan comprendidos:**

- I. La adquisición de bienes muebles;  
II. La adquisición de bienes inmuebles, a través de compra-venta;  
III. La enajenación de bienes muebles e inmuebles;  
IV. El arrendamiento de bienes muebles e inmuebles;  
V. La contratación de los servicios relacionados con bienes muebles que se encuentran incorporados o adheridos a bienes inmuebles, cuya instalación o mantenimiento no implique modificación al bien inmueble;  
VI. La contratación de los servicios de reconstrucción y mantenimiento de bienes muebles;  
VII. La contratación de los servicios de maquila, seguros y transportación, así como de los de limpieza y vigilancia de bienes inmuebles;  
VIII. La prestación de servicios profesionales, la contratación de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, excepto la contratación de servicios personales de personas físicas bajo el régimen de honorarios.

**En general, otros actos que impliquen la contratación de servicios de cualquier naturaleza.**

**Artículo 13.9.-** Las adquisiciones, arrendamientos y servicios que las dependencias, entidades, ayuntamientos y tribunales administrativos requieran para la realización de las funciones y programas que tienen encomendados, deberán determinarse con base en la planeación racional de sus necesidades y recursos.

**Artículo 13.10.-** Las dependencias, entidades, ayuntamientos y tribunales administrativos deberán programar sus adquisiciones, arrendamientos y servicios, tomando en consideración, según corresponda, lo siguiente:

- I. Los objetivos, estrategias y líneas de acción establecidos en el Plan de Desarrollo del Estado de México; los criterios generales de política social fijados por el titular del Poder Ejecutivo; y las previsiones contenidas en los programas sectoriales;  
II. Los objetivos, estrategias y líneas de acción establecidos en los planes de desarrollo municipal;  
III. Las actividades sustantivas que desarrollen para cumplir con los programas prioritarios que tienen bajo su responsabilidad.

**Artículo 13.11.-** Las dependencias, entidades, ayuntamientos y tribunales administrativos al formular sus programas anuales de adquisiciones,

*arrendamientos y servicios, además de lo establecido en otras disposiciones legales, deberán observar lo siguiente:*

*I. Los bienes, arrendamientos y servicios que solucionen de manera adecuada sus necesidades de operación;*

*II. Los recursos financieros y materiales y los servicios con los que se cuente;*

*III. Los plazos estimados en los que se requerirán los bienes, arrendamientos y servicios;*

*IV. Las políticas y normas administrativas que establezca la Secretaría de Administración y los ayuntamientos, en su caso, para optimizar las adquisiciones, arrendamientos y servicios;*

*V. Las demás previsiones que sean necesarias para la adecuada planeación, operación y ejecución de los programas y acciones correspondientes.*

*Las dependencias, entidades estatales y tribunales administrativos formularán sus programas de adquisiciones, arrendamientos y servicios, simultáneamente con sus programas anuales y proyectos de presupuestos de egresos.*

*Artículo 13.13.- Únicamente se pueden tramitar, convocar, adjudicar o llevar a cabo adquisiciones, arrendamientos y servicios, cuando las dependencias, entidades, tribunales administrativos y ayuntamientos, cuenten con saldo disponible dentro de su presupuesto aprobado.*

*Artículo 13.14.- En los contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, cuya ejecución rebase un ejercicio presupuestal, las dependencias, entidades, tribunales administrativos y ayuntamientos, deberán determinar tanto el presupuesto total como el relativo a los ejercicios subsecuentes, en los que además de considerar las costas que en su momento se encuentren vigentes, se deberán tomar en cuenta las previsiones necesarias para los ajustes de costos que aseguren el cumplimiento de las obligaciones contractuales.*

De todo lo anterior es indiscutible que desde la propia Constitución del Estado, se establecen principios y controles en el manejo de los recursos públicos. Que uno de estos controles, es precisamente que todo pago realizado se hará mediante orden escrita en la partida del presupuesto a cargo de la cual se realizan. De igual manera, en el marco jurídico aplicable, se prevé la imposición legal de que las contrataciones formen parte de un proceso de planeación.

En este contexto, cabe señalar que lo solicitado por el hoy **RECURRENTE**, guarda relación precisamente con lo expuesto, ya que precisamente lo que se requiere es que se informe en relación respecto a diversas pólizas de egresos, para saber en qué consistió el importe de las mismas, pidiendo incluso se le expidan copias simples de éstas. Luego entonces, se está pidiendo información relacionada con el soporte de gastos realizados por el **SUJETO OBLIGADO**.





Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETURNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

En este sentido, para este Órgano Garante estima indispensable traer a colación el contenido y alcance de lo que es una póliza de Egresos, para una mejor justificación de lo afirmado, siendo el caso que el Diccionario de Contabilidad, describe lo siguiente:

**POLIZA.**-Es la forma usada en sistema de comprobantes, a la cual se adjuntan facturas, recibos y otras evidencias de adeudos. Debe destacarse que la póliza solo reporta y consecuentemente no debe ser considerada como un documento de registro. Consta de un encabezado que generalmente comprende: 1.- La mención de ser una póliza, 2.- Tipo de Póliza (de caja de ingresos, de egresos, compras, ventas, diario etc.) 3.- Empresa a la que se refiere. En el cuerpo de la póliza se incluyen columnas para número de cuentas asiento de diario, parcial, debe, haber. Al pie de la póliza se dejan espacios para sumar iguales (las columnas debe y haber); texto; (para hacer aclaraciones que se consideren pertinentes); fórmula (para firma de quien lo hizo); aprobó (para firma de quien lo aprueba); auxiliares (par firma de quien lo efectuó); número de póliza y fecha de la operación. Es frecuente que a las pólizas se les denomine con el nombre de la operación que reportan. Así a la que reporta una venta, se le conoce como póliza de ventas, una compra, póliza de compras. Cuando la operación no puede o no quiere identificarse con una función o actividad específica, puede llamarse póliza de operaciones diversas o pólizas o póliza de diario. Es la guía en que consta no ser contabilizando las mercancías que llevan.<sup>2</sup>

Por lo que en esa tesitura es de señalar que lo solicitado por el ahora **RECURRENTE** atiende directamente a la actividad contable que permite registrar las operaciones de los ingresos y egresos, en este caso del **SUJETO OBLIGADO Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos**, es decir sobre la **contabilidad municipal** y que es correspondiente al registro que se realiza o debe realizarse de forma ordenada, completa y detallada respecto a los gastos, con el fin de poder determinar en cualquier momento la situación financiera de la hacienda municipal.

Por lo que esta Ponencia con la finalidad de allegarse de mas información que ayude a dilucidar lo solicitado por el ahora Recurrente encontró dentro de Internet en la pagina [http://www.etalocal.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_La\\_contabilidad\\_y\\_la\\_cuenta\\_pub](http://www.etalocal.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_La_contabilidad_y_la_cuenta_pub)

<sup>2</sup> Diccionario de Contabilidad. Paola Stephany. Editorial C.E.I.D.S.A. 1996 Pagina 274



Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETORNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

lica\_municipal, que siendo la contabilidad municipal un instrumento valioso para el ayuntamiento esta debe estar ajustada a los siguientes aspectos:

**Legal.** Es decir, que las operaciones contables se apeguen a las disposiciones jurídicas vigentes del municipio.

**Comprobable.** O sea, que se puedan demostrar todos los movimientos financieros realizados y los resultados obtenidos de ellos.

**Exacta.** Es decir, que todas los registros financieros se hagan en forma puntual, fiel y cabal.

**Clara y sencilla.** Es decir, que facilite la utilización y comprensión de los datos registrados.

En donde para desempeñar sus funciones, el ayuntamiento cuenta con distintos recursos financieros, monetarios y patrimoniales, con los cuales realiza diversas operaciones y de esta manera el ayuntamiento maneja:

- Dinero en efectivo.
- Cheques y giros bancarios.
- Depósitos en instituciones bancarias.
- Títulos de crédito a favor del municipio.
- Títulos de crédito a pagar por el municipio.
- Mobiliario, equipo, vehículos y herramientas.
- Compras a crédito.
- Impuestos y cuotas retenidas a sus empleados y funcionarios.
- Impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y subsidios que recibe la tesorería municipal.
- Gastos efectuados con cargo al municipio, Etcétera.

Por tanto y como consecuencia de lo anterior para poder organizar y controlar estos recursos, implica que el ayuntamiento deba contar con un "**sistema contable**" que le permita registrar, ordenar y analizar cada uno de los movimientos que tienen los ingresos y egresos de su hacienda municipal.

Por consiguiente se ha dicho que el sistema contable está compuesto por un conjunto de operaciones interrelacionadas entre sí, mediante las cuales se registran **los ingresos y egresos de dinero en efectivo y aquellas operaciones en que no interviene el dinero en efectivo.**

Por lo que con un sistema contable a la tesorería municipal le permite y puede:



Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETORNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS

COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ

COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

1. Llevar un mejor control de los ingresos y gastos públicos municipales.
2. Proporcionar a las autoridades municipales, la información necesaria para la evaluación de los programas en el corto y mediano plazo.
3. Tener la información necesaria para elaborar el documento de la cuenta pública municipal, que el ayuntamiento debe presentar al Congreso del Estado.
4. Proporcionar la información necesaria para la elaboración de los proyectos de presupuesto de ingresos y egresos del municipio.

Es de tomar en consideración que el municipio puede llevar un control de sus recursos con sencillas operaciones contables, como son:

- Cantidades que representen ingresos.
- Cantidades que representen gastos.
- Cantidades que le adeuden.

Y todo aumento o disminución de las cantidades mencionadas. Sin embargo, es necesario que estas operaciones contables sigan un orden y una clasificación determinada.

Por lo que el sistema por medio del cual se lleva adecuadamente su contabilidad corresponde al "sistema contable de Pólizas" ya que por medio de este se registran las operaciones y facilitan una mayor división del trabajo contable.

Cabe señalar, que el Congreso Local publicó a través de la Gaceta de Gobierno de fecha 02 de Enero de 2004 el Manual Único de Contabilidad Gubernamental y Municipios del Estado de México, en la que se establece una serie de normas contables, principios de contabilidad, la clasificación del objeto del gasto, así como las políticas contables, catálogo de cuentas, instructivo de cuentas, y una guía contabilizadora entre otros, esto con la finalidad que para el caso de la revisión de la cuenta pública, se unifique los criterios y se facilite la revisión y fiscalización de la cuenta pública. Resulta pertinente mencionar que por medio de este Manual se unifican criterios contables al momento de la revisión de la cuenta pública de los organismo públicos de las dependencias, entidades paraestatales, es decir todas las entidades gubernamentales del Estado y dado que también los Municipios son sujetos de la rendición y revisión de la cuenta pública, también deben ajustarse a los principios rectores establecidos en este Manual, tal y como lo establece la Ley de



Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETORNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

Fiscalización Superior del Estado de México que dispone:

**Artículo 4.-** Son sujetos de fiscalización:

I. Los Poderes Públicos del Estado;

**II. Los municipios del Estado de México;**

III. Los organismos autónomos;

IV. Los organismos auxiliares;

V. Los demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios y, en su caso, de la Federación.

Y en concatenación con la **Ley Orgánica Municipal** que dispone:

ARTÍCULO 103.- La formulación de estados financieros o presupuestales se realizará en base a sistemas, procedimientos y métodos de contabilidad gubernamental aplicables, así como a las normas previstas en otros ordenamientos.

Así también el Código Financiero del Estado de México y Municipios establece:

**DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL  
SECCION PRIMERA  
DE LAS DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 339.-** Las disposiciones de este título tienen por objeto regular la contabilidad gubernamental y la cuenta pública del Estado, y la de los municipios.

**Artículo 340.-** Los objetivos de la contabilidad gubernamental son:

I. Registrar contable y presupuestalmente los ingresos y los egresos públicos, y las operaciones financieras.

II. Informar sobre la aplicación de los fondos públicos, para la evaluación de las acciones de gobierno, la planeación y programación de la gestión gubernamental y para la integración de la cuenta pública.

**Artículo 341.-** Se entenderá por cuenta pública el informe que rinda anualmente el Gobernador a la Legislatura, respecto de los resultados y la situación financiera del ejercicio fiscal inmediato anterior, y tratándose de los municipios el informe que rinda el presidente municipal.

**SECCION SEGUNDA  
DEL REGISTRO CONTABLE Y PRESUPUESTAL**

**Artículo 342.-** El registro contable y presupuestal de las operaciones financieras, se realizará conforme al Sistema y a las políticas de registro que de común acuerdo establezcan la Secretaría, las tesorerías y el órgano técnico de fiscalización de la Legislatura.

**Artículo 343.-** El sistema de contabilidad debe diseñarse sobre base acumulativa total y operarse en forma que facilite la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, egresos y, en general, que posibilite medir la eficacia del gasto público, y contener las medidas de control interno que permitan verificar el registro de la totalidad de las operaciones financieras.

El sistema de contabilidad sobre base acumulativa total se sustentará en los principios de contabilidad gubernamental.

**Artículo 344.-** Las dependencias, entidades públicas y unidades administrativas registrarán contable y presupuestalmente las operaciones financieras que realicen, con base en el sistema y políticas de registro establecidas en un plazo no mayor de cinco días, en el caso de los municipios se hará por la Tesorería. Los coordinadores administrativos, delegados administrativos o equivalentes, conjuntamente con los titulares de las dependencias, así como los órganos de gobierno y titulares de las entidades públicas serán responsables de la ejecución, registro y control del presupuesto de egresos que les haya sido autorizado, y al solicitar la dictaminación o adquisición de bienes y servicios, certifican la suficiencia presupuestal correspondiente, en términos del Libro Décimo Tercero del Código Administrativo del Estado de México.

Todo registro contable y presupuestal deberá estar soportado con los documentos comprobatorios originales, los que deberán permanecer en custodia y conservación de las dependencias, entidades públicas y unidades administrativas que ejercieron el gasto, y a disposición del órgano técnico de fiscalización de la Legislatura y de los órganos de control interno, por un término de cinco años contados a partir del ejercicio presupuestal siguiente al que corresponda, en el caso de los municipios se hará por la Tesorería.

Trafándose de documentos de carácter histórico, se estará a lo dispuesto por la legislación de la materia.

**Artículo 345.-** Las dependencias, entidades públicas y unidades administrativas deberán conservar la documentación contable del año en curso y la de ejercicios anteriores cuyas cuentas públicas hayan sido aprobadas por la Legislatura, la remitirán en un plazo que no excederá de seis meses al Archivo Contable Gubernamental.

El plazo señalado en el párrafo anterior, empezará a contar a partir de la publicación en el Periódico Oficial, de la aprobación de la cuenta pública.



Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETORNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

**Artículo 346.- Artículo 346.- La documentación contable original que ampare inversiones en activo fijo, deberá conservarse en el Archivo Contable Gubernamental, hasta que se den de baja los activos que respaldan.**

**Artículo 347.-** Los estados contables y presupuestales que emanen de las dependencias, entidades públicas y unidades administrativas, serán consolidados por la Secretaría, para la elaboración de los correspondientes al sector central de la administración pública; en el caso de los municipios, se hará por la tesorería.

**Artículo 348.-** Para el registro de las operaciones financieras, la Secretaría, las tesorerías y el órgano técnico de fiscalización de la Legislatura, de común acuerdo, elaborarán el manual de contabilidad que se integrará por el catálogo de cuentas, su instructivo y la guía contabilizadora.

**El catálogo de cuentas estará integrado por cuentas de activo, pasivo, patrimonio, resultados deudoras, resultados acreedoras, y las de orden, que entre otras comprenderán las presupuestales.**

#### DE LA INFORMACION CONTABLE, PRESUPUESTAL Y FINANCIERA

**Artículo 349.- Las dependencias, entidades públicas y unidades administrativas proporcionarán con la periodicidad que determine la Secretaría y las tesorerías, la información contable, presupuestal y financiera, para la consolidación de los estados financieros y la determinación de cifras para la elaboración de la Cuenta Pública.**

En caso de que no se proporcione la información o la que reciban no cumpla con la forma y plazos establecidos por éstas, podrán suspender la ministración de recursos, hasta en tanto se regularicen.  
Código Financiero del Estado de México.

**Artículo 350.-** Mensualmente dentro de los primeros veinte días hábiles, la Secretaría y las tesorerías, enviarán para su análisis y evaluación al órgano técnico de fiscalización de la Legislatura, la siguiente información:

##### I. Información contable:

A). Estado de posición financiera y sus anexos.

B). Estado de resultados.

C). Estado de origen y aplicación de recursos o flujo de efectivo.

##### II. Información presupuestal:

A). Estado de ingresos y egresos.

B). Estado comparativo de ingresos.

C). Estado comparativo de egresos.

D). Modificaciones al presupuesto aprobado.

##### III. Información de la obra pública:



Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETORNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

- A). Obras en proceso y gasto ejercido.
- B). Obras concluidas y su costo.

Artículo 351.- Los principales resultados de la gestión financiera se deberán publicar periódicamente por la Secretaría y por las tesorerías.

Por consiguiente se puede decir que el sistema contable de pólizas permite que en cada póliza se asienten las operaciones desarrolladas por el municipio, es decir todo registro contable soportado con los documentos comprobatorios originales y toda la información necesaria para su debida identificación. Por tanto se elabora una póliza por cada grupo de cuentas y los datos contenidos en las pólizas se registrarán en el libro diario, para después ser concentrados en el libro mayor.

Hasta donde tiene conocimiento este Pleno las pólizas contables se clasifican en:

- Póliza de ingresos.
- Póliza de egresos.
- Póliza de diario.

En la **póliza de ingresos** se anotan diariamente las operaciones que representan ingresos, es decir, entradas de dinero en efectivo para el municipio.

Los elementos que la póliza de ingresos debe contener son:

- o Especificación del tipo de póliza.
- o Nombre del ayuntamiento.
- o Columnas para el número de cuenta, número de subcuenta y nombre de las cuentas.
- o Columnas para el parcial, el debe y el haber.
- o Renglón para sumas iguales.
- o Espacio para anotar el concepto.
- o Espacios para anotar quién la formuló, quién la revisó y quién la autorizó.
- o Espacio para señalar la fecha y número de póliza.

La **póliza de diario** sirve para anotar las operaciones que realiza el municipio y que implican entradas o salidas de dinero en efectivo.

Los elementos que contiene son:

- o Especificación del tipo de póliza que se elabora.
- o Nombre del ayuntamiento.

- o Columnas para el número de cuenta, subcuenta y nombre.
- o Columnas para el parcial, el debe y el haber.
- o Renglón para sumas iguales.
- o Espacios para anotar quién la formuló, quién la revisó y quién la autorizó.
- o Espacios para señalar la fecha y número de póliza.

La póliza de diario se elabora para anotar operaciones tales como: pago de un pasivo a otro, adquisiciones a crédito, cobro de documentos descontados, etcétera.

Por su parte, hasta donde se sabe la póliza de egresos sirve para anotar las operaciones que impliquen egresos o salidas de dinero en efectivo para el municipio.

**Los elementos de la póliza de egresos son:**

- Especificación del tipo de póliza que se elabora.
- Nombre del ayuntamiento.
- Copia(s) del cheque(s) expedido(s) o recibos, notas, etc.
- Columna para el número de cuenta.
- Columnas para el parcial, el debe y el haber.
- Renglón para sumas iguales.
- Espacios para señalar quién la formuló, quién la revisó y quién la autorizó.
- Espacios para la fecha y el número de póliza.

La póliza de egresos se elabora cada vez que se expida un cheque o haya salida de dinero en efectivo (una póliza por cada gasto realizado). Debe contener los datos de la aplicación contable de acuerdo a las claves del catálogo de cuentas que ya señalamos Manual Único de Contabilidad Gubernamental y Municipios del Estado de México, por medio del cual queda debidamente demostrado el **gasto público** asignado de modo que con ello este plenamente identificado acompañando el documento comprobatorio para que cuando sea requerido para algún cotejo en alguna revisión este facilite su identificación tanto del gasto como de la cuenta de donde fue aplicado el recurso.

Además se lleva un libro de registro que sirve para establecer un control y llevar un buen manejo de las pólizas. Se utiliza un libro de registro por cada tipo de póliza. En ellos se anotan en forma progresiva y cronológica cada una de las pólizas.





Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETORNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

Es así que de los ordenamientos invocados, así como por lo expuesto que se puede deducir lo siguiente:

- Que la contabilidad gubernamental de los Municipios esta sujeta a lineamientos en base a criterios que la misma legislatura estatal emite con la finalidad de consolidar criterios y principios de contabilidad.
- Que a través del Manual Único de Contabilidad Gubernamental y Municipios del Estado de México se logra unificar criterios para clasificación y el manejo de cuentas; así como gastos erogados por los Municipios para facilitar la revisión de la cuenta pública municipal.
- Que el sistema contable de pólizas permite el debido registro de ingresos y egresos, mismos que deben estar documentados, tal y como lo dispone el Manual Único de Contabilidad gubernamental y Municipios del Estado de México.
- Que la Póliza de Egresos es aquella en la que se registran las erogaciones (gastos públicos) identificables y comprobables generados por el Municipio.
- Que la póliza como tal resume los conceptos del gasto, el proveedor del bien o el prestador del servicio, la fecha de emisión, el Registro Federal de Contribuyentes, el desglose de pago de impuestos y la firma del servidor público autorizado a pagar, entre otros elementos.
- Que dicha póliza queda al frente de todo el respaldo documental del expediente administrativo que se genera con motivo del gasto: facturas, contratos, recibos de honorarios, procedimiento de adjudicación, entre muchos otros.
- Que las pólizas de egresos o de pago en suma son documentos contables y administrativos que comprueban el gasto ejercido por algún concepto. Lo que equivale a decir que es una forma de resguardo documental del ejercicio del dinero público que refleja el por qué y cómo se gasto el recurso financiero.

Luego entonces, se puede decir que la información solicitada se refiere a documentos que son soporte de los gastos realizados por el **SUJETO OBLIGADO**, y que se vincula al ejercicio del gasto público. Por lo que en este sentido se trata de información que si puede ser generada por el **SUJETO OBLIGADO** en el ámbito de



Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETORNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

sus atribuciones, y que consiste en la comprobación del gasto efectuado por dicho Ayuntamiento.

En suma, las pólizas de egresos o de pago son documentos contables y administrativos que comprueban el gasto ejercido por algún concepto. Lo que equivale a decir que es una forma de resguardo documental del ejercicio del dinero público que refleja el por qué y cómo se gastó el recurso financiero.

A mayor abundamiento, por lo que hace a la competencia de **EL SUJETO OBLIGADO** para atender las solicitudes debe señalarse que, de conformidad con el Informe Justificado y en los diversos Anexos que adjuntó en el Acuerdo de Reserva hay un reconocimiento pleno de **EL SUJETO OBLIGADO** en cuanto que tiene la información solicitada que comprende la presente Resolución. Por lo que en tal virtud del ámbito competencial del **SUJETO OBLIGADO** se refrenda el deber que éste tiene de atender las solicitudes materia de los recursos acumulados.

En virtud de los elementos aportados por el **SUJETO OBLIGADO** en su Informe Justificado, es que existe la imposición legal para que este Órgano Colegiado entre al análisis y determinación sobre la clasificación que **EL SUJETO OBLIGADO** hizo sobre la información materia de los presentes recursos acumulados, como a continuación se observa.

Por lo que hace al **inciso b)** que se avoca al análisis de la clasificación de la información hecha por **EL SUJETO OBLIGADO** a efecto de confirmarla, modificarla o revocarla, se tiene que:

Tal como lo manifiesta **EL SUJETO OBLIGADO** resulta coincidente que es el primer caso desde entrada en vigor la Ley de la materia, en el que se reunió el Comité de Información *ex professo* para reservar la información del caso en comento.

No obstante que en materia de recursos públicos es sumamente difícil sustentar una reserva, salvo en casos muy especiales, **EL SUJETO OBLIGADO** reservó las pólizas de egresos fundamentalmente bajo dos causales: las previstas en las fracciones IV y VI del artículo 20 de la Ley de la materia:

**Artículo 20.** Para los efectos de esta Ley, se considera información reservada, la clasificada como tal, de manera temporal, mediante acuerdo fundado y motivado, por los sujetos obligados cuando:

(...)



Instituto de Acceso a la Información del Estado de México

EXPEDIENTES ACUMULADOS:  
SUJETO OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR RETORNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL 00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

IV. Ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o cause perjuicio a las actividades de fiscalización, verificación, inspección y comprobación del cumplimiento de las Leyes, de prevención del delito, procuración y administración de justicia, de readaptación social y de la recaudación de contribuciones;

(...)

VI. Pueda causar daño o alterar el proceso de investigación en averiguaciones previas, procesos judiciales, procesos o procedimientos administrativos, incluidos los de quejas, denuncias, inconformidades, responsabilidades administrativas y resarcitorias en tanto no hayan causado estado;

(...).

Es decir, las vinculadas con la fiscalización, averiguaciones previas y procedimientos administrativos (auditorías y responsabilidad administrativa).

Cabe señalar que **EL SUJETO OBLIGADO** agrupa las pólizas en cuatro grandes grupos, en los que existen razones específicas que le permiten clasificar la información. Debe señalarse que dichos grupos contemplan la totalidad de solicitudes que **EL RECURRENTE** presentó a dicho **SUJETO OBLIGADO** (979), dentro de los cuales se distribuyen las que son materia de la presente Resolución.

Incluso cabe señalar que algunas de las solicitudes de información materia de la presente resolución, fueron clasificadas por el **SUJETO OBLIGADO** por más de una causa de clasificación. En este sentido, y para una mejor comprensión a continuación esta Ponencia procede de manera gráfica a describir la clasificación respectiva, de la siguiente forma:

	SOLICITUD	RECURSO	PÓLIZA DE EGRESOS	CLASIFICA POR RELACIONARSE CON UNA AVERIGUACIÓN PREVIA	CLASIFICA POR ENCONTRARSE EN ETAPA DE REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN POR LA OSFEM
1.	00055	00679	PD535 de septiembre del 2008	✓	✓
2.	00059	00684	PE0176 de Enero del 2008	✓	x
3.	00064	00689	PE0461 de septiembre del 2008	✓	✓
4.	00069	00694	PE0372 de septiembre del 2008	✓	✓
5.	00074	00699	PE0731 de Febrero del 2008	✓	x
6.	00079	00704	PE0805 de octubre del 2008	✓	✓
7.	00084	00709	PE0624 de octubre del 2008	✓	✓
8.	00089	00714	PE0622 de octubre del 2008	✓	✓

9.	00092	00719	PE0305 de Febrero del 2008	✓	x
10	00097	00724	PE0475 de octubre del 2008	✓	✓
11	00102	00729	PE0228 de Febrero del 2008	✓	x
12	00107	00734	PE0117 de Febrero del 2008	✓	x
13	00112	00739	PE0395 de octubre del 2008	✓	✓
14	00117	00744	PE0106 de Febrero del 2008	✓	x

Es así, que en base a las constancias del presente expediente, en particular, con lo expuesto en el Informe Justificado, la Audiencia desahogada por este Instituto, la información y alegatos posteriores remitidos por el **SUJETO OBLIGADO** que han quedado descritos en el apartado de antecedentes de la presente resolución, se tiene conocimiento de las razones por las cuales dicho Sujeto Obligado clasificó la información solicitada, siendo el caso que las causas de clasificación aducidas fueron por estimar que se trata de información reservada por las siguientes causas:

- 1º) Porque hay un proceso de fiscalización a cargo del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) para efectos de la cuenta pública.
- 2º) Porque hay una serie de observaciones hechas por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México a **EL SUJETO OBLIGADO** que aún no han sido ejecutadas o cumplidas.
- 3º) Porque hay una averiguación previa.
- 4º) Porque hay un procedimiento de responsabilidad administrativa.

Cabe precisar como se desprende de la lectura del cuadro que antecede, las información requerida en las solicitudes respectivas y que son materia de los recursos que en la presente resolución se acumulan, fueron clasificadas por el **SUJETO OBLIGADO** únicamente por dos razones y que son 1º) porque hay un proceso de fiscalización a cargo del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) para efectos de la cuenta pública; y 2º) porque hay una averiguación previa. Por lo que en la presente resolución este Pleno se limitara a revisar y determinar respecto a cada uno de estos dos argumentos de clasificación invocados por el **SUJETO OBLIGADO** para saber si son viables y procedentes o todo lo contrario.



Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETORNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

La resolución del presente recurso a estudio, tendrá que analizarse bajo al menos dos ópticas; primero, desde el punto de vista de que su cumplimiento los extremos previstos para que la información pública sea considerada como clasificada, y segunda, respecto de que si **EL SUJETO OBLIGADO** está legitimado para invocar y determinar la reserva de información.

Para empezar, debe tenerse presente que el 20 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 60, de la **Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos**, instituyéndose de esta manera, los principios y bases observables en los diversos órdenes de gobierno, en materia de acceso a la información pública.

Una de las innovaciones más importantes de la reforma constitucional, fue la introducción del principio de máxima publicidad de la información, generando por necesidad una nueva política que busca maximizar el uso social de la información dentro de la organización gubernamental.

Una primera precisión sobre este principio es, que sólo es aplicable a la información pública gubernamental, y que por ello no aplica a la información confidencial y a los datos personales.

En segundo lugar, debe señalarse que este mandato obliga a todas las autoridades tanto en la aplicación como en la interpretación del derecho de acceso a la información, la cual tiene sin duda, varias implicaciones prácticas.

En efecto, una de ellas es que la interpretación es restrictiva de las excepciones al derecho de acceso a la información, por lo que los legisladores no deben multiplicarlas ni las autoridades administrativas y jurisdiccionales aplicarlas de manera general sino restrictiva y selectivamente.

Además de que la aplicación de las excepciones requiere desarrollar lo que en la doctrina se conoce como la "prueba de daño", y que implica que para clasificar un documento como reservado no es suficiente que se encuentre en uno de los supuestos de excepción, sino que es necesario además, demostrar fehacientemente que la divulgación de la información generaría alta probabilidad de daño al interés público protegido. Finalmente dicho principio implica que en caso de duda razonable deberá privilegiarse la divulgación de la información, o en su caso, la generación de versiones públicas de los documentos.



Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETORNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

Ahora bien, la prueba de daño, surge como una solución a los problemas técnicos que supone la aplicación concreta de leyes de acceso a la información, en particular en lo referente a las diferentes excepciones que admite el principio general de publicidad de la información.

Así tenemos que el acceso a la información pública en términos de nuestro esquema constitucional, admite dos grandes tipos de excepciones. El primer grupo responde a los casos en que la divulgación de la información puede causar daño a un interés público jurídicamente protegido, tales como la seguridad pública o la seguridad nacional, entre otros. El segundo tipo de excepciones, se justifica por la necesidad de proteger la vida privada y el patrimonio de las personas. Cada grupo de excepciones supone entonces una racionalidad diferente e implica una valoración distinta respecto de su aplicación a los casos concretos.

En efecto, generalmente se concede que no basta que un documento verse, por ejemplo, sobre seguridad nacional para que éste pueda ser automáticamente reservado del conocimiento público. Se tiene que demostrar además, que la divulgación de ese documento genera o puede generar un daño específico al valor jurídicamente protegido. En otras palabras, se requiere de una ponderación de los valores en conflicto —en este caso publicidad contra seguridad— para poder determinar de manera cierta que la primera pone en riesgo a la segunda, y que por ello procede una reserva temporal del documento.

En otras ocasiones, el valor protegido es la vida privada o el patrimonio de las personas. Esta protección suele ser más amplia e impone una restricción absoluta a la divulgación de los documentos que contienen esta información. Sin embargo, pueden existir circunstancias excepcionales en que el interés público justifique su divulgación. Estas circunstancias excepcionales suponen una difícil y compleja valoración de los intereses en juego. En este caso en específico, algunos países han previsto en sus legislaciones los estándares que guían esta ponderación y que se conocen como la prueba de interés público.

Una vez señalado lo anterior, la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios**, siguiendo el mandato constitucional, establece una serie de excepciones que se agrupan en dos grandes grupos: la información reservada y la información confidencial.

Por lo que se refiere a la información clasificada como reservada, el artículo 20 agrupa las causales que permiten clasificar cierta información como reservada por un periodo de hasta 9 años, renovables hasta por una vez, previa autorización de este Organismo Garante, en los siguientes términos.

**Artículo 20.-** Para los efectos de esta Ley, se considera información reservada, la clasificada como tal, de manera temporal, mediante acuerdo fundado y motivado, por los sujetos obligados cuando:

- I. Comprometa la Seguridad del Estado o la Seguridad Pública;
- II. Pueda dañar la conducción de las negociaciones de acuerdos interinstitucionales, incluida aquella información que otros Estados u organismos institucionales entreguen con carácter de confidencial al Estado de México; así como la que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;
- III. Pueda dañar la situación económica y financiera del Estado de México;
- IV. Ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o cause perjuicio a las actividades de fiscalización, verificación, inspección y comprobación del cumplimiento de las Leyes de prevención del delito, procuración y administración de justicia, de readaptación social y de la recaudación de contribuciones;
- V. Por disposición legal sea considerada como reservada;
- VI. Pueda causar daño o alterar el proceso de investigación en averiguaciones previas, procesos judiciales, procesos o procedimientos administrativos, incluidos los de quejas, denuncias, inconformidades, responsabilidades administrativas y resarcitorias en tanto no hayan causado estado;
- VII. El daño que pueda producirse con la publicación de la información sea mayor que el interés público de conocer la información de referencia.

Debe señalarse en forma ilustrativa, que en el orden federal, la ley de la materia, establece en dos artículos diversos, como son el 13 y el 14, las hipótesis jurídicas por las que no procede el acceso a la información, al tratarse de información considerada como reservada.

En el artículo 13<sup>3</sup>, agrupa un primer conjunto de causales que se refieren a la seguridad pública; la seguridad nacional; las relaciones internacionales; la

<sup>3</sup> **Artículo 13.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

- I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;
- III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o
- V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las



Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETORNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

estabilidad financiera y económica; la protección de la vida, la seguridad y salud de las personas; y diversas actividades relacionadas con la aplicación de la Ley.

Por su parte, el artículo 14<sup>4</sup> contiene un segundo conjunto de causales de reserva relacionadas con la información que otras leyes consideren confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial; los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otros equivalentes; las averiguaciones previas; los expedientes judiciales o procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado; los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado resolución administrativa o jurisdiccional definitiva; y la relacionada con el proceso deliberativo de los funcionarios públicos.

Llama la atención las razones que justifican la agrupación en dos artículos distintos. Una lectura directa del lenguaje de la ley permite establecer que aquellas causales incluidas en el artículo 13 no se aplican de manera directa, sino que requieren de una condición adicional: la reserva procede sólo si se "compromete" la seguridad nacional, se "menoscaba" la conducción de las negociaciones internacionales o se "daña" la estabilidad económica. En otras

contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

**4 Artículo 14.** También se considerará como información reservada:

I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;

II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;

III. Las averiguaciones previas;

IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;

V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o

VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la

información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.



palabras, aunque la Ley Federal no establece explícitamente una "prueba de daño", esta se deriva implícitamente del lenguaje del artículo 13.

Por lo que se refiere a las causales del artículo 14, pareciera entonces que no debe aplicarse la prueba de daño, toda vez que no se hace mención de la probable generación de un daño, sino que es suficiente que tengan dicha naturaleza, y por lo tanto, la reserva de información conforme a este artículo sería directa y no requeriría prueba de daño.

En el orden jurídico de esta Entidad Federativa en materia de transparencia y acceso a la información, tenemos que existe un tratamiento legislativo distinto y más pulcro en cuanto a la técnica empleada respecto del señalado en el ámbito federal, toda vez que en todas las causales de procedencia se exige la **existencia de un probable daño, amenaza o riesgo**, y no sólo que detenten determinada naturaleza, como lo es, por ejemplo, el que se trate de averiguaciones previas.

Aunado a lo anterior, el artículo 21, exige la conjunción de tres elementos constitutivos de la prueba de daño, para que de ser el caso, se surta la excepción de acceso a la información.

**Artículo 21.-** El acuerdo que clasifique la información como reservada deberá contener los siguientes elementos:

- I. Un razonamiento lógico que demuestre que la información encuadra en alguna de las hipótesis de excepción previstas en la Ley;
- II. Que la liberación de la información de referencia pueda amenazar efectivamente el interés protegido por la Ley;
- III. La existencia de elementos objetivos que permitan determinar si la difusión de la información causaría un daño presente, probable y específico a los intereses jurídicos tutelados en los supuestos de excepción previstos en la Ley.

Así, recapitulando, en el artículo 20 ya mencionado, podemos apreciar la existencia de diferentes grupos, ordenados en fracciones, y que en cada uno de ellos, no se aplican de manera directa la reserva de la información, sino que requiere la existencia de un elemento adicional, es decir, no basta que se trate de un aspecto, por ejemplo, de seguridad pública, según se prevé en la fracción I, sino que tal como se señala en el propio enunciado normativo, ésta debe ser comprometida en caso de que se divulgue determinada información; y así, sucesivamente, puede observarse que en las demás causales y fracciones de



Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETURNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

dicho numeral, se establece un elemento que debe cumplirse para que de manera restrictiva opere la causal de reserva de la información, como puede ser el dañar, poner en riesgo, alterar el proceso..."

Ahora bien, por lo que se refiere al artículo 21, es de destacarse dos elementos. El primero, señalado en la fracción II, respecto de que la liberación de la información pueda amenazar el interés protegido por la ley, y el segundo, marcado como fracción III, el cual prevé en su alcance y contenido, la prueba de daño, al exigir la existencia de elementos objetivos que permitieran determinar si la difusión de la información causaría un *daño presente, probable y específico* a los intereses jurídicos tutelados.

Luego entonces, tenemos que la prueba de daño se integra con dos aspectos, como son la existencia de "elementos objetivos" que permiten determinar el daño, y la obligación de cumplir tres condiciones: la de ser "presente", "probable" y "específico". De todo lo anterior, es claro que la carga de la prueba recae en la autoridad que clasifica.

Teniendo como base lo ya citado, es consideración del pleno de este Organismo Garante, que como se señala al inicio de este Considerando, corresponde analizar la determinación de **EL SUJETO OBLIGADO** de clasificar como reservada la información motivo de la *litis*, respecto de cada una de dichas causas de clasificación que invoca el Sujeto Obligado.

#### 1º) RESPECTO A LA RESERVA POR ESTIMAR QUE SE CAUSA UN PERJUICIO A LAS ACTIVIDADES DE FISCALIZACIÓN.

Ahora bien, en esta etapa corresponde el análisis de hipótesis normativas de procedencia de reserva invocadas por **EL SUJETO OBLIGADO**, empezando con la prevista en la fracción IV del artículo 20, referente a que se **cause un perjuicio a las actividades de fiscalización**.

En este sentido, como ya se asentó **EL SUJETO OBLIGADO** señaló que se actualizan las hipótesis normativas previstas en el artículo 20 fracciones IV y VI, referentes a que:

IV. .... cause perjuicio a las actividades de fiscalización ...

VI. Pueda causar daño o alterar el proceso de investigación en averiguaciones previas ... procedimientos administrativos, incluidos los de quejas, denuncias,



Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETORNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

***inconformidades, responsabilidades administrativas y resarcitorias en tanto no  
hayan causado estado;***

Por lo tanto ahora procede, analizarse dicha clasificación desde la óptica de tres aspectos, como son el material, el de legitimación y el temporal.

**a) Punto de vista material.**

A los municipios del país se les considera autónomos porque encarnan un ámbito de gobierno propio, así como porque en ellos se sustenta la organización territorial y administrativa del país. Aún cuando en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, no se menciona el término de autonomía de manera expresa, de su regulación constitucional y específicamente del artículo 115 de la Constitución General, así como del articulado que compone el Título Quinto de la Constitución de esta entidad federativa, pueden deducirse las principales implicaciones de dicho principio en nuestro régimen político.

En tales términos, el principio autonómico del municipio se manifiesta en varios aspectos: a) autonomía de gobierno o política, que se ejerce a través de una corporación denominada ayuntamiento; b) autonomía jurídica, porque el ayuntamiento posee personalidad jurídica propia, así como puede expedir reglamentos y realizar otros actos jurídicos, c) autonomía administrativa, en cuanto tiene una estructura propia que se compone de diversas dependencias y unidades administrativas encargadas de los servicios públicos, y d) autonomía financiera, en virtud de que cuentan con su patrimonio y hacienda de carácter público.

Ahora bien, desde luego que esta autonomía no es absoluta, sino que esta sujeta a las prescripciones constitucionales y a la legislación que expiden las entidades federativas, sobre todo, tratándose de la vigilancia en el del uso y destino de los recursos públicos, que conforman la hacienda pública municipal.

Así, el marco jurídico instituye mecanismos que pretenden evitar y en su caso sancionar, el uso y destino indebido de los recursos públicos. Al respecto, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, plantea diversos controles al manejo de éstos recursos públicos, uno de ellos es sin duda la transparencia y el acceso a la información pública como un mecanismo de control social, previstos en el artículo 5º, otro de ellos, lo es el control inter



Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETORNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

orgánico, llevado a cabo por la Legislatura del Estado, a través de un Órgano Superior de Fiscalización.

Bajo dicho orden de ideas, y respecto de la fiscalización llevada a cabo por el Congreso del Estado, a través de un órgano Superior de Fiscalización, se expidió en el año de 2004, por dicho cuerpo legislativo, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, con la finalidad de regular de manera más eficiente, transparente y oportuna, la revisión y fiscalización de la gestión financiera de los poderes públicos, los municipios y los órganos autónomos.

Es importante detenerse aquí y mencionar que de manera errónea se utilizan indistintamente diversos conceptos que si bien es cierto se encuentran interrelacionados, su contenido es diverso. Así, el derecho de acceso a la información está íntimamente vinculado con los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización, pero no deben confundirse entre ellos. Podemos por ejemplo, imaginar un sistema de círculos concéntricos. Al centro se encuentra el "derecho de acceso a la información" que es un derecho fundamental y supone la potestad del ciudadano de solicitar información a las autoridades y la obligación correlativa de éstas de responderle. El segundo círculo corresponde a la transparencia, que incluye el derecho de acceso, pero que tiene un contenido más amplio pues implica una política pública que busca maximizar el uso público de la información y que debería proveer las razones que justifican una acción o decisión determinadas. Un tercer círculo, más amplio, es el de la rendición de cuentas, como se explicó, incluye a la transparencia pero contiene una dimensión adicional, que es la sanción como un elemento constitutivo<sup>5</sup>. Por su parte, la fiscalización, se ha instituido en nuestro país, como un mecanismo de revisión "a posteriori" de los recursos públicos, llevado a cabo por un organismo técnico, profesional y especializado dependiente de los órganos legislativos, aunque en fechas recientes, su ámbito competencial se ha extendido y puede llevar a cabo revisiones y control de los gastos durante el mismo ejercicio fiscal, así como revisar el grado de cumplimiento de las metas y desempeño de los órganos públicos.

Una vez asentado lo anterior, tenemos que la **Ley de Fiscalización Superior del Estado de México** señala en su artículo 1, el objeto de dicho cuerpo legal, así como el ámbito personal de aplicación del mismo, prescribiendo al respecto lo siguiente:

<sup>5</sup> 19 López Ayllón, Sergio. La Constitucionalización del derecho de acceso a la información, en Democracia, Transparencia y Constitución, IFAI-IIJ UNAM, 2006

**Artículo 1.-** La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer disposiciones para fiscalizar, auditar, revisar, substanciar, resolver y sancionar las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos públicos del Estado y de los Municipios; así como los fondos públicos federales en los términos convenidos con dicho ámbito; asimismo, regular la organización, funcionamiento y atribuciones del órgano encargado de la aplicación de esta Ley.

El artículo 3, señala al órgano responsable de la fiscalización, en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 3.-** La revisión y fiscalización de las cuentas públicas, es facultad de la Legislatura.

Para efectos de la fiscalización, se auxiliará del Órgano Superior, dotado de autonomía técnica y de gestión.

El Órgano Superior será vigilado y supervisado por una Comisión de la Legislatura, en los términos de la presente Ley y el Reglamento.

El artículo 4, por su parte, enuncia los sujetos objeto de fiscalización, al tenor de lo siguiente:

**Artículo 4.-** Son sujetos de fiscalización:

I. Los Poderes Públicos del Estado;

II. Los municipios del Estado de México;

III. Los organismos autónomos;

IV. Los organismos auxiliares;

V. Los demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios y, en su caso, de la Federación.

El artículo 5, de dicho cuerpo legal, establece que la fiscalización, puede llevarse a cabo tanto en forma posterior, así como durante el ejercicio fiscal correspondiente.

**Artículo 5.-** La fiscalización superior se podrá realizar de manera contemporánea a la ejecución de actos de gobierno y la aplicación de

*fondos públicos federales, estatales o municipales en los casos que corresponda, así como de manera posterior a la presentación de las cuentas públicas, de manera externa, independiente y autónoma de cualquier forma de control y evaluación internos de las entidades fiscalizables y de conformidad con lo establecido en la presente ley.*

El artículo 8, establece las atribuciones del Órgano Superior de Fiscalización, mismas que a continuación se transcriben las que se estiman más importantes, para los efectos de esta resolución:

**Artículo 8.- El Órgano Superior tendrá las siguientes atribuciones:**

**I. Fiscalizar en todo momento los ingresos y egresos de las entidades fiscalizables a efecto de comprobar que su recaudación, administración y aplicación se apegue a las disposiciones legales, administrativas, presupuestales, financieras y de planeación aplicables;**

**II. Fiscalizar, en todo momento, el ejercicio, la custodia y aplicación de los recursos estatales y municipales así como los recursos federales en términos de los convenios correspondientes;**

**III. Revisar las cuentas públicas de las entidades fiscalizables y entregar a la Legislatura, a través de la Comisión, el informe de resultados;**

**IV...**

**V. Verificar que las entidades fiscalizables que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos, se hayan conducido conforme a los programas aprobados y montos autorizados; y que los egresos se hayan ejercido con cargo a las partidas correspondientes y con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;**

**VI. Evaluar la eficacia en el logro de los objetivos contenidos en los programas y la eficiencia en el uso de los recursos públicos utilizados, la congruencia del ejercicio de los presupuestos con los programas y de éstos con los planes;**

**VII. ...**

**VIII. Corroborar que las operaciones realizadas por las entidades fiscalizables sean acordes con las leyes de ingresos y presupuestos de egresos del Estado y municipios, y se hayan efectuado con apego a las disposiciones legales aplicables;**

**IX o X...**

XI. Establecer los lineamientos, criterios, procedimientos, métodos y sistemas para las acciones de control y evaluación, necesarios para la fiscalización de las cuentas públicas y los informes trimestrales;

XII. Verificar que las obras públicas, bienes, servicios y arrendamientos, hayan sido realizadas, adquiridos y contratados conforme a la Ley;

XIII. Conocer los informes de programas y procesos concluidos;

XIV a XV...

XVI. Requerir, según corresponda, a los titulares de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo y de los demás órganos de control interno de las entidades fiscalizables, en términos de las disposiciones legales aplicables, los dictámenes de acciones de control y evaluación por ellos practicadas, relacionados con las cuentas públicas que el Órgano Superior esté fiscalizando, así como las observaciones y recomendaciones formuladas, las sanciones impuestas y los seguimientos practicados;

XVII a XVIII ...

XIX. Requerir a las entidades fiscalizables la información, documentación o apoyo necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones;

XX. a XXVI ...

XXVII. Establecer coordinación, en términos de esta Ley, con:

a. Las Secretarías de Finanzas, Planeación y Administración y de la Contraloría, con las contralorías de los municipios y sus organismos auxiliares, órganos internos de control de los Poderes Legislativo y Judicial y de los organismos autónomos, a fin de determinar los procedimientos necesarios que permitan el eficaz cumplimiento de sus respectivas atribuciones;

b. Los órganos de fiscalización dependientes de las legislaturas de las entidades federativas y del Congreso de la Unión, para lograr el mejor cumplimiento de sus respectivas atribuciones, gozando de facultades para celebrar convenios de cooperación técnica o administrativa y en los aspectos relacionados con la capacitación de su personal; y

c. Las demás dependencias y organismos públicos y privados que en la aplicación de las leyes deban coordinarse con el Órgano Superior, así como aquellas personas físicas y jurídicas colectivas vinculadas a las entidades fiscalizables por virtud de cualquier acto jurídico.

Por su parte, el artículo 32 en su segundo párrafo, establece la obligación para que los Presidentes Municipales presenten ante la Legislatura, informes mensuales.

**Artículo 32.-** El Gobernador del Estado, por conducta del titular de la dependencia competente, presentará a la Legislatura la cuenta pública del Gobierno del Estado del ejercicio fiscal inmediato anterior, a más tardar el quince de mayo de cada año.

**Los Presidentes Municipales presentarán a la Legislatura** las cuentas públicas anuales de sus respectivos municipios, del ejercicio fiscal inmediato anterior, dentro de los quince primeros días del mes de marzo de cada año, asimismo, **los informes mensuales** los deberán presentar dentro de los veinte días posteriores al término del mes correspondiente.

Los artículos 48 y 49 que a continuación se transcriben, detallan la manera como deberán entregarse los informes mensuales:

**Artículo 48.-** Los informes mensuales y la cuenta pública de los municipios, deberán firmarse por el Presidente Municipal, él o los Síndicos según corresponda; el Tesorero y el Secretario del Ayuntamiento.

Quienes firmen la cuenta pública o el informe de que se trate y no estén de acuerdo con su contenido, tendrán derecho a asentar las observaciones que tengan respecto del documento en cuestión en el cuerpo del mismo, debiendo fundar y motivar cada una de ellas.

**Artículo 49.-** Los informes mensuales o la cuenta pública municipal, según corresponda, así como la documentación comprobatoria y justificativa que los ampare, quedarán a disposición de los sujetos obligados a firmarlos, para que puedan revisarlos y en su caso, anotar sus observaciones. Los tesoreros municipales deberán notificar por escrito esta situación a los sujetos obligados a firmar dichos documentos y apercibirlos de que en caso de que no acudan

a hacerlo, se tendrá por aceptada la documentación de que se trate en los términos señalados en el informe o cuenta pública respectiva.

Asimismo, en el artículo 51 se establece que la fiscalización, a través de la conformación de la cuenta pública anual, busca lo siguiente:





Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETORNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

**Artículo 51.** El informe a que se refiere el artículo anterior, deberá contener como mínimo lo siguiente:

- I. El resultado de la revisión de la respectiva cuenta pública;
  - II. El apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, respecto de la consecución de sus objetivos y metas, así como de la satisfacción de las necesidades correspondientes;
  - III. Los resultados de la gestión financiera;
  - IV. La comprobación de que las entidades fiscalizadas, se ajustaron a lo dispuesto en las respectivas leyes de ingresos, presupuestos de egresos y en las demás normas aplicables en la materia;
  - V. En su caso, el análisis de las desviaciones presupuestales;
  - VI. Los comentarios de los auditados;
  - VII. Las irregularidades que se detecten en el uso y manejo de los recursos; y
  - VIII. Las observaciones y recomendaciones que se deriven de la revisión.
- {...}”.

De una interpretación armónica e integral de los preceptos transcritos, es claro que con la finalidad de garantizar un manejo responsable en la hacienda pública municipal, el marco jurídico en materia de fiscalización y control, prevé un mecanismo de revisión mensual a los municipios, de las funciones que directamente corresponden a las áreas contables y financieras e incluyen un control presupuestal del ingreso, egreso, patrimonio, costos e información periódica de la operación.

De igual manera, se deduce que el Órgano Superior de Fiscalización se crea como una entidad con autonomía técnica y de gestión para revisar y fiscalizar a los tres poderes del Estado, organismos auxiliares, organismos autónomos y ayuntamientos.

Dicho órgano tiene la finalidad de llevar a cabo la revisión sistemática y evaluadora de las entidades fiscalizables, a fin de determinar si están operando eficientemente, en razón de que se le esta facultando para que efectúe revisiones que abarquen desde el ejercicio de los recursos públicos conforme a los ordenamientos jurídicos aplicables, hasta la revisión del presupuesto por programas que permitirá revisar el cumplimiento de metas y objetivos de los planes y programas.

Es importante mencionar, que si bien la Ley de Fiscalización no establece una definición expresa de lo que debe entenderse por proceso de fiscalización, en



Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETORNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

consideración a sus enunciados normativos, se considera que consiste en **"el conjunto de actos tendientes a verificar que los recursos públicos se apliquen a los fines que la ley establece, e implica la vigilancia, control, revisión y evaluación de la aplicación de los recursos públicos, por lo que se puede entender que la fiscalización, como proceso, está compuesto de diversos actos armonizados entre sí, que tienen como finalidad que los objetivos de la ley se concreten, para garantizar que los recursos públicos sean debidamente aplicados."**

La definición anterior es trascendental para los fines de esta resolución, toda vez que fija el bien protegido por la ley, según se prevé en el artículo 21 del ordenamiento jurídico de acceso a la información de esta entidad federativa. En efecto, la Ley de Acceso a la Información exige para que proceda la hipótesis de reserva, un daño presente probable y específico al fin protegido por la ley, esto, es, se cause un perjuicio al proceso de fiscalización.

En este sentido, con base a lo que se ha descrito como proceso de fiscalización, es consideración de los miembros de este Organismo Garante, que el que se "socialice" la información motivo de la litis no causa un perjuicio al desarrollo de la fiscalización.

Ciertamente, el hecho de un particular conozca el contenido de las pólizas de egresos, no interfiere en nada a la vigilancia, control, revisión y evaluación en la aplicación de los recursos públicos que lleva a cabo el órgano de fiscalización.

En efecto, como ya se había señalado con antelación, la existencia de un sistema contable de pólizas permite el debido registro de ingresos y egresos, mismos que deben estar documentados. Que en tal sentido, la Póliza de Egresos es el documento a través del cual se registran las erogaciones o gastos públicos identificables y comprobables generados por las entidades públicas, es este caso el Municipio.

Que la póliza como tal resume los conceptos del gasto, el proveedor del bien o el prestador del servicio, la fecha de emisión, el Registro Federal de Contribuyentes, el desglose de pago de impuestos y la firma del servidor público autorizado a pagar, entre otros elementos.

Que dicha póliza queda el frente de todo el respaldo documental del expediente administrativo que se genera con motivo del gasto: facturas, contratos, recibos de honorarios, procedimiento de adjudicación, entre muchos otros.

Que las pólizas de egresos o de pago en suma son documentos contables y administrativos que comprueban el gasto ejercido por algún concepto. Lo que



Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETORNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

equivale a decir que es una forma de resguardo documental del ejercicio del dinero público que refleja el por qué y cómo se gastó el recurso financiero.

Luego entonces, se puede decir que la información solicitada se refiere a documentos que son soporte de los gastos realizados por el **SUJETO OBLIGADO**, y que se vincula al ejercicio del gasto público. Por lo que en este sentido se trata de información que si puede ser generada por el **SUJETO OBLIGADO** en el ámbito de sus atribuciones, y que consiste en la comprobación del gasto efectuado por dicho Ayuntamiento.

En suma, las pólizas de egresos o de pago son documentos contables y administrativos que comprueban el gasto ejercido por algún concepto. Lo que equivale a decir que es una forma de resguardo documental del ejercicio del dinero público que refleja el por qué y cómo se gastó el recurso financiero.

A ello debe considerarse que el trayecto del dinero público es, si no la más relevante, sí una de las más importantes razones de ser el régimen de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información.

Por lo tanto, este Pleno estima que las pólizas de egresos en sí mismas no desvirtúan las finalidades de la fiscalización concedidas a la Legislatura y que desarrolla a través del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, ni obstaculiza para que este pueda hacer las determinaciones correspondientes, tales como la comprobación de que las entidades fiscalizadas se ajustan a lo dispuesto en las respectivas leyes de ingresos, presupuestos de egresos y en las demás normas aplicables en la materia; de ser el caso, el análisis de las desviaciones presupuestales; las irregularidades que se detecten en el uso y manejo de los recursos; y las observaciones y recomendaciones que se deriven de la revisión.

Para este Pleno sostener la clasificación de pólizas como lo plantea el **SUJETO OBLIGADO**, sería una grave limitación al derecho de acceso a la información diseñado por nuestro Constituyente Permanente Federal en el artículo 6º de la Constitución General y por nuestro Constituyente Estatal en el artículo 5º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, ya que conduciría al absurdo de cualquier documento que acredite un ejercicio del gasto público, y que es objeto de revisión o fiscalización, no se podría conocer si no terminado dicho proceso, es decir, llevaría a sostener que los gastos documentados se conocerían casi al año y medio o más, después de haberse efectuado, y una vez que el Órgano Superior de Fiscalización rinda el Informe de Resultados.



Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETORNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

En resumen, las pólizas de egresos reflejan el uso de los recursos, y lo que corresponde al proceso de fiscalización es determinar si ese uso fue apegado a lo que establecen las normas en materia de gasto público; luego entonces, al no participar o influir **EL RECURRENTE** en forma alguna en las etapas citadas en el párrafo anterior, **NO SE CAUSA UN PERJUICIO AL PROCESO DE FISCALIZACIÓN** y por lo tanto **NO SE SURTEN LOS EXTREMOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 20 FRACCIÓN IV** para invocar una excepción al derecho de acceso a la información.

#### b) Punto de Vista de la legitimación.

Si bien es cierto, el diseño de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, tratándose de las causales para determinar la reserva de la información, no establece una distribución competencial para que los sujetos obligados fundamenten y motiven la negativa de acceso a la información con base en cualquiera de las causales previstas por las seis fracciones del artículo 20, es claro que tratándose de proceso de fiscalización, el órgano competente para determinar si la entrega de cierta información causa un perjuicio a las actividades de fiscalización, lo es el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.

En efecto, es la Constitución General<sup>6</sup>, la que dispone que los Órganos de Fiscalización, sean los entes responsables de llevar a cabo la fiscalización de los recursos públicos en las entidades federativas.

Dicho mandato constitucional, se encuentra incorporado en la Constitución de esta Entidad Federativa en su artículo 61 fracciones<sup>7</sup> XXXII, XXIII, XXIV y XXV.

<sup>6</sup> Artículo 116, fracción segunda, párrafo cuarto, que a la letra señala lo siguiente:  
"Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad."

<sup>7</sup> **ARTÍCULO 61.-** Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

**XXXII.** Recibir, revisar y fiscalizar las cuentas públicas del Estado y de los Municipios, del año anterior, mismas que incluirán, en su caso, la información correspondiente a los



Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETORNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

Así se aprecia que el monopolio de dicha actividad, está reservado a la Legislatura Estatal a través del Órgano de fiscalización mencionado, y por lo tanto, este ente, es el competente para determinar en su caso, el probable daño que se ocasione por la entrega al **RECURRENTE** de las pólizas de egresos.

Lo anterior, es motivo suficiente para desechar el fundamento invocado por **EL SUJETO OBLIGADO**, al pretender determinar sin corresponderle, que la entrega de la información motivo de la *litis* puede ocasionar un perjuicio a las actividades de fiscalización.

## 2ª) RESPECTO A LA RESERVA POR ESTIMAR QUE SE PUEDE CAUSAR UN DAÑO O ALTERAR EL PROCESO DE UNA AVERIGUACIÓN PREVIA.

Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios. Para tal efecto, contará con un Órgano Superior de Fiscalización, dotado de autonomía técnica y de gestión.

El Auditor Superior de Fiscalización será designado y removido por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, a propuesta de la Junta de Coordinación Política.

El Auditor Superior de Fiscalización durará en su encargo 4 años, pudiendo ser ratificado hasta por 4 años más, por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

**XXXIII.** Revisar, por conducto del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos públicos del Estado y de los Municipios, así como, fondos públicos federales en los términos convenidos con dicho ámbito que incluyan la información correspondiente a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios.

**XXXIV.** Fiscalizar la administración de los ingresos y egresos del Estado y de los Municipios, que incluyen a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios, a través del Órgano Superior de Fiscalización.

**XXXV.** Determinar por conducto del Órgano Superior de Fiscalización, los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública del Estado y de los Municipios, incluyendo a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios, asimismo a través del propio Órgano fincar las responsabilidades resarcitorias que correspondan y promover en términos de ley, la imposición de otras responsabilidades y sanciones ante las autoridades competentes.

**XXXVI.** Autorizar los actos jurídicos que impliquen la transmisión del dominio de los bienes inmuebles propiedad del Estado y de los municipios; establecer los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal; o para celebrar actos o convenios que trasciendan al periodo del Ayuntamiento.



Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETORNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

Ahora corresponde determinar si es correcto el fundamento invocado por **EL SUJETO OBLIGADO**, en el sentido de que la entrega de la información de manera correlativa lleva una amenaza al interés protegido por la ley, en tratándose de averiguaciones previas, tanto desde el punto de vista material como de legitimación

#### a) Punto de Vista Material

La fracción IV del artículo 20 de la Ley de Acceso a la Información local dispone lo siguiente:

**VI. Pueda causar daño o alterar el proceso de investigación en averiguaciones previas...**

La descripción normativa anterior, nos fija el interés protegido por la ley. En efecto, según se colige, el fin legítimo para que opere la reserva de información, consiste en que con la divulgación de cierta información, se pueda causar un daño o alterar el proceso de investigación en averiguaciones previas.

**Por lo tanto, tenemos que el interés protegido por la ley, es evitar que se cause un daño o se altere el proceso de investigación en las averiguaciones previas.**

Al respecto, el procedimiento penal en el Sistema Jurídico Mexicano se encuentra conformado por diversas etapas, y correspondiendo a la averiguación previa ser la primera etapa del procedimiento penal.

Conceptualmente, para Cesar Augusto Osorio y Nieto, la averiguación previa es:

*La etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias necesarias para comprobar, en su caso, el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, y optar por el ejercicio o abstención de la acción penal.*

Mientras que para Guillermo Colín Sánchez<sup>8</sup> se asume a la averiguación previa como la: *etapa procedimental en la que el Estado por conducto del Procurador y de los agentes del Ministerio Público, en ejercicio de la facultad de Policía Judicial, practica las diligencias necesarias que le permitan estar en aptitud de*

<sup>8</sup> Osorio y Nieto, César Augusto, *La averiguación previa*, 10ª ed., México, Porrúa, 1999, p. 4.  
<sup>9</sup> Colín Sánchez, Guillermo, *Derecho mexicano de procedimientos penales*, 7ª ed., México, Porrúa, p. 311.

*ejercitar, en su caso, la acción penal, para cuyos fines, deben estar acreditados los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad.*

Por último, la averiguación previa es conceptuada por Victoria Adato Green<sup>10</sup>, como: *la etapa del procedimiento penal en la que el Estado, por conducto de una de sus autoridades—el Ministerio Público, con el auxilio de la policía, que está bajo su autoridad y mando inmediato— practica las investigaciones necesarias para obtener las pruebas que acrediten el cuerpo del delito y para reunir datos que hagan probable la responsabilidad de la persona a quien se atribuye su comisión*

De las definiciones anteriores, se discierne que el fin de Averiguación Previa, es obtener las pruebas necesarias para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de una persona, esto, mediante el desarrollo de diversas diligencias.

Luego entonces, todo aquello que atente dicho fin o el desarrollo de las diligencias, deberá ser objeto de reserva.

Ahora bien, en el caso en particular se solicita copia simple de diversas pólizas de egresos, que a decir del **SUJETO OBLIGADO**, tienen la naturaleza de información reservada, toda vez que se presentó una denuncia de hechos, por la probable comisión de un ilícito penal, en términos de lo dispuesto por el Código Penal del Estado de México, iniciándose la Averiguación previa número EM/II/4457/2009.

Luego entonces, si se razona sobre la información solicitada por **EL RECURRENTE**, se desprende que la entrega de la misma, no afecta el interés protegido por la ley, consistente en evitar un daño o alteración al proceso de la averiguación previa de mérito, toda vez que no se incide en las acciones que lleven a cabo los órganos de procuración de justicia local, para obtener las pruebas necesarias para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad.

Esto es, bajo la lógica planteada por la presentación de la averiguación previa en cuestión, la autoridad se avocaría el caso de que así lo determine a conocer las circunstancias de modo, tiempo y lugar, por las que una persona reveló la existencia de cierta documentación secreta o reservada, pero no sobre el contenido de la misma, que a decir de este Pleno, desde el punto de vista administrativo no cuenta con dicha naturaleza.

<sup>10</sup> Adato Green, Victoria, *Derecho de los detenidos y sujetos a proceso*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Cámara de Diputados, LVIII legislatura, 2000, p. 3 y 4.

## b) Punto de Vista de la legitimación

Todo lo señalado hasta ahora, lleva a la reflexión de este Pleno, a considerar que **EL SUJETO OBLIGADO** no es el órgano competente para determinar si la entrega de la información motivo de la *litis*, causa un daño o altera el proceso de investigación en una averiguación previa.

En efecto, si bien es cierto, el diseño de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, tratándose de las causales para determinar la reserva de la información, no establece una limitación para que los sujetos obligados fundamenten y motiven la negativa de acceso a la información en cualquiera de las causales previstas por las seis fracciones del artículo 20, es claro que tratándose de averiguaciones previas, el órgano competente para determinar si la entrega de cierta información causa un daño o altera el proceso de investigación en una averiguación previa, lo es el Ministerio Público, al ser el órgano que detenta el monopolio de la investigación y persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal, según lo señala el artículo 81 de la Constitución del Estado, que a la letra señala lo siguiente:

*Artículo 81.- Corresponde al Ministerio Público la investigación y persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal.*

*La policía judicial estará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público.*

Sobre esta hipótesis normativa, se impone la necesidad de analizar su procedencia desde otro punto de vista, como lo es el Temporal, en los términos siguientes:

## c) Punto de vista Temporal

Cabe hacer el razonamiento de temporalidad de la solicitud de la información. En efecto, al momento de que **EL RECURRENTE** requirió la información motivo de la *litis*, **esta no tenía el carácter de reservada**, e incluso por sí misma no detenta dicha naturaleza, sino que fue en virtud de un acto generado por el propio **SUJETO OBLIGADO**, por el que se pretende dotarle de dicho carácter. Ciertamente, es apreciación de los miembros de este Pleno, que la información solicitada, por sí misma, no detenta la naturaleza de reservada, sino que ha sido a través de un acto externo iniciado por **EL SUJETO OBLIGADO** por el que se ha pretendido razonar que tiene la naturaleza de reservada, lo que obliga a pensar que se trata de un acto que únicamente pretende retardar de forma incierta la entrega de la información solicitada.





Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETORNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

Por lo anterior, con fundamento en los artículos 58 y 60 fracción XXV de la ley de la materia, se ordena la desclasificación de la información y la entrega de la misma.

Una mención especial merece el origen de la denuncia varias veces citada, que a decir de lo expuesto por **EL SUJETO OBLIGADO** responde a que "se advierte con meridiana claridad que al día de hoy esta persona, al solicitar de manera tan precisa dicha información, cuenta con la información que solicita a esta Unidad Administrativa, puesto que alude a datos específicos que sólo pueden ser observados en los documentos que ahora se solicitan, aún y cuando dicha documentación constituye información de acceso restringido, ya que la misma obra únicamente dentro de los archivos de esta Tesorería Municipal, sin que particulares tengan acceso a la misma, por tal motivo es de sorprender que en las peticiones formuladas por el ciudadano Javier Mercado Castelaño se precisen datos que únicamente conocen los servidores públicos involucrados en la generación de dicha información "

Sobre lo anterior, el Pleno de este Organismo, que por disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, se constituye en el Garante del ejercicio de un Derecho Fundamental, como lo es el de Acceso a la Información, manifiesta su gran preocupación por los actos inhibitorios y retardatarios que esta utilizando **EL SUJETO OBLIGADO**, para evitar el acceso a la información pública por parte de la sociedad.

Inhibitorios en tanto que la sola presentación de la denuncia penal por el requerimiento de información pública, amedrenta el legítimo ejercicio que toda la sociedad tiene para acceder a la información que justifique debidamente y a suficiencia legal, el honrado destino de los recursos públicos.

Retardatarios, porque bajo la excusa absurda de que **EL RECURRENTE** no debiese conocer la existencia de la documentación solicitada, pretende retrasar el conocimiento sobre si los recursos públicos se emplearon acordes a los principios constitucionales de eficacia, eficiencia, honradez y transparencia, bajo la apariencia de que el conocimiento de la información motivo de la presente *litis* puede generar daños al desarrollo de una averiguación previa.

En caso de consentir dicho dislate jurídico, este Pleno, estaría condenando a la sociedad mexiquense a la opacidad, porque bastaría que cualquier órgano u organismo público, presente una denuncia penal, sobre la información que se le esta requiriendo, en tanto que la persona requirente no tendría razón de conocer sobre la existencia de la misma, para negar el acceso a esta.



Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETORNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

Del análisis anterior, es claro para este Instituto de Transparencia, que es improcedente la clasificación de la información estudiada en el presente. Considerando, al no encuadrar en ninguna de las causales de procedencia de reserva invocadas por el **SUJETO OBLIGADO**, por lo tanto, este pleno **REVOCA** la clasificación realizada por "El Comité de Información del Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos" mediante el Acuerdo 01/2009 de fecha 21 de abril de 2009, y por lo tanto deberá **procederse a su desclasificación** y entrega de la misma a **EL RECURRENTE**, por estimar que se trata de información pública, y no clasificada como lo pretendió en su momento el **SUJETO OBLIGADO**.

Adicionalmente, es importante señalar que **EL SUJETO OBLIGADO** en su negativa de acceso a la información, por considerarla información reservada, de manera correlativa, lleva una afirmación, afirmación que indica que sí posee dicha información.

En efecto, en ningún momento de su argumentación **EL SUJETO OBLIGADO** niega el acceso a la información por considerar que esta no existe, o que se trata de información que no le corresponde generar, poseer o administrar, sino que al momento de señalar que esta tiene la naturaleza de reservada, es innegable que esta asintiendo que la misma se encuentra en su poder, y por lo tanto existe.

Por lo que de conformidad con la Ley de la materia, según lo mandatan los artículos 11 y 41, con relación a los artículos 2 y 3, se prevé que el Derecho de Acceso a la Información se materializa en el derecho de acceso a toda documentación que en ejercicio de sus atribuciones, sea generada, administrada o se encuentre en posesión de los Sujetos Obligados.

Una vez precisado lo anterior, para este pleno la documentación objeto del presente recurso de revisión, cumple con los extremos citados en el párrafo anterior, es decir, "**EL SUJETO OBLIGADO**" si genera en el ámbito de sus atribuciones, la información motivo de la **litis**, y por tanto, este organismo revisor, se debe ordenar a "**EL SUJETO OBLIGADO**" la entrega de la documentación que soporta la información respectiva.

Ahora bien, si se ha acreditado que existe jurídicamente y la presunción fuertemente fundada de la existencia de tal información, así como la competencia para atender dicha solicitud, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios la información es pública por las siguientes razones:



Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETORNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

Primero, se trata de uno de los temas fundacionales del régimen de transparencia: el dinero público. En el caso en comento, del dinero público asignado y gastado. Segundo, no hay tema más atractivo en el marco del acceso a la información que el de conocer el uso y destino de los recursos financieros o dinerarios públicos administrados por los Sujetos Obligados. Es una de las razones primordiales de que exista el régimen de transparencia y del derecho de acceso a la información.

Sin embargo, este Pleno no quiere dejar de señalar que las copias documentales que deberán entregarse, y que consisten en las Pólizas de Egresos, deberá proporcionar en versión pública, eliminando o suprimiendo la referencia del **número de cuenta**, por estimar que dicho dato es información clasificada por encuadrar dentro de la casusa de reserva prevista en la fracción IV del artículo 20 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

En este contexto, para este Pleno si bien los montos de los recursos son totalmente públicos, y el nombre de los servidores públicos autorizados para manejar las cuentas bancarias respectivas también lo es, se estima que dar a conocer los números de cuenta, afectaría al patrimonio de la institución. En este sentido, este Pleno comparte la posición de que, sin prejuzgar la intención del solicitante, sino la posibilidad de que esta información al hacerse pública, se convierta en información altamente vulnerable para la Institución, al abrir la posibilidad de que terceros que cuenten con las posibilidades tecnológicas y/o, en su caso, económicas, puedan realizar actos ilícitos, ya que en la actualidad es de todos conocida el daño patrimonial que se puede causar a través de diversos delitos mediante operaciones cibernéticas. En efecto se estima que dicha información no puede ser del dominio público, derivado a que se podría dar un uso inadecuado a la misma o cometer algún posible ilícito o fraude en contra del patrimonio del **SUJETO OBLIGADO**.

En este sentido, los **números de cuenta** y de cliente ligados a una clave de acceso, son elementos que se requieren para realizar operaciones bancarias a través de Internet y estos forman parte del sistema de claves de acceso seguro que el usuario genera y que los propios bancos recomiendan no se revelen por ningún motivo a terceros.

Que pueden existir personas que cuenten con los medios para ingresar a los sistemas y con los números de cuentas ocasionar algún daño patrimonial a la

institución, por lo que es imperativo proteger los recursos públicos que administran los **SUJETOS OBLIGADOS**.

Luego entonces, el acceso al número o números de cuenta bancaria es un dato o información que se debe considerar como uno de los principales elementos que brindaría a un delincuente tener acceso a la cuenta de un tercero o generar documentación apócrifa. Por lo tanto, reservar el número de cuenta bancario constituye una medida preventiva para evitar la comisión de delitos que atentan en contra del patrimonio del **SUJETO OBLIGADO**, cerrando así posibilidades de que se obtenga de manera lícita información que puede potencializar hechos delictivos en contra de las entidades públicas.

Así las cosas, se acredita la existencia de elementos objetivos que permiten confirmar la clasificación de dicha información; pues el daño que se causaría al otorgar su acceso sería presente, en razón de que se trata de cuenta o cuentas que actualmente se encuentra vigentes y día con día se realizan transacciones para cubrir necesidades derivadas de las obligaciones, deberes y funciones desplegadas por el **SUJETO OBLIGADO**; sería probable, toda vez que se trata de información que facilitaría a personas o grupos transgresores de la ley, cometer delitos en contra del patrimonio de la dependencia y sería específico, en virtud de que la información permitiría a delincuentes elaborar cheques apócrifos o acceder a los sistemas de banca en línea.

Por lo que tales circunstancias permiten a este Pleno determinar que el número de cuenta o cuentas bancarias procede su clasificación y procede su reserva al actualizarse lo previsto en el artículo 20 fracción IV, en cuanto a que puede causar perjuicio a las actividades de prevención del delito.

Por lo expuesto, este Pleno determina que la información solicitada al **SUJETO OBLIGADO** que hiciera el **RECURRENTE** y que se refiere a diversas pólizas de Egresos resulta oportuna la entrega de dicha información en la modalidad de copia simple con costo. Pero por otro lado este Pleno de manera oficiosa por ser su responsabilidad procede a clasificar por ser información reserva del número de cuenta o cuentas bancarias, en virtud de actualizarse la hipótesis prevista en el artículo 20 fracción IV de la citada Ley de Transparencia. Y en virtud de que el soporte de la información que se solicita, obran tanto los datos públicos como reservados, es que el **SUJETO OBLIGADO** deberá elaborar versiones públicas.

Efectivamente, **EL SUJETO OBLIGADO** debe observar que el principio de máxima publicidad contemplado, tanto en el artículo 6 de la Constitución General de la República, el artículo 5º de la Constitución del Estado Libre y Soberano de

México, así como por la Ley de la materia, tratan de obsequiar la mayor oportunidad posible para que la información se entregue. Y esa es la razón fundamental de que existan las versiones públicas. Esto es, sólo se niega la información cuando en realidad ésta lo amerita y si el documento íntegro lo merece. Pero si en un documento coexiste información pública como información clasificada, esta última no es pretexto para negar la totalidad de la misma. Así, pues, la versión pública, como lo establecen los artículos 2, fracción XV, y 49 de la Ley de la materia, permite la obtención de un documento cuya parte pública está disponible para cualquier solicitante y la parte clasificada se niega mediante un testado de las partes relativas de dicho documento.

Ahora bien en lo que respecta **al inciso c)** del considerando Quinto relativo a la procedencia o no de la casual del recurso de revisión, este Pleno estima que resulta procedente el Recurso de Revisión, por la negativa a dar la información al **RECURRENTE** que si bien la misma no se niega en una contestación que se produjera dentro del procedimiento de acceso a la información, si lo hace con posterioridad el **SUJETO OBLIGADO** dando las razones de porque no procede la entrega de la información dentro del Informe Justificado, como ha podido constatarse la misma se negó ante una clasificación que ha quedado acreditado fue infundada, por lo que el recurso es procedente al negarse la información por una injustificada reserva, actualizándose con ello la fracción I del artículo 71 de la Ley de la materia.

Es así, que con fundamento en lo prescrito por los artículos 5 párrafo décimo segundo, fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como artículos 1, 7 fracción I, 56, 60 fracción VII y 75 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, este Pleno, y con base en los fundamentos y razonamientos expuestos en los anteriores Considerandos, este Órgano Garante:

## RESUELVE

**PRIMERO.-** Es **procedente** el Recurso de Revisión interpuesto por el C. [REDACTED] en términos de los considerandos SEXTO y SEPTIMO de la presente resolución.

**SEGUNDO.-** Con fundamento en el artículo 58 de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, se **REVOCA** el



Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETORNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

Acuerdo 01/2009 del Comité Municipal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de **EL SUJETO OBLIGADO**, de fecha 21 de abril de 2009, por virtud de la cual confirmara la clasificación de la información requerida por **EL RECURRENTE** en novecientas setenta y nueve (979) solicitudes de acceso a la información y dentro de las cuales se subsumen las solicitudes acumuladas que son la sustancia de la presente Resolución. Lo anterior, en virtud de que como ha quedado fundado y motivado en las consideraciones de la presente resolución se trata de información pública.

**TERCERO.-** Con fundamento en el artículo 48 y 60, fracción XXIV de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, se ordena a **EL SUJETO OBLIGADO** entregue a **EL RECURRENTE** todas y cada una de las Pólizas de Egresos materias de las solicitudes de información que han quedado descritas en el Antecedente I de esta resolución. En virtud de haberse actualizado la hipótesis del artículo 85 de la Ley invocada, es que se determina que las copias deberán entregarse sin costo al Recurrente.

Asimismo, dichas copias deberán entregarse en versión pública, suprimiendo o eliminando únicamente lo relativo al número de cuenta bancaria consignada en las mismas, de conformidad con los razonamientos vertidos en los Considerandos.

**CUARTO.-** Se ordena dar vista a la Dirección de Verificación y Vigilancia de este Instituto, para los efectos del Título Séptimo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios y de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

Asimismo, con base en lo dispuesto en el artículo 82 de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, se determina la formulación de extrañamiento público a **EL SUJETO OBLIGADO**.

**QUINTO.-** Notifíquese a **EL RECURRENTE**, y remítase a la Unidad de Información de **EL SUJETO OBLIGADO**, vía **EL SICOSIEM**, quien deberá cumplirla dentro del plazo de quince (15) días hábiles, lo anterior con fundamento en lo dispuesto por el artículo 76 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.



Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETURNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS

COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ

COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

**SEXTO.**- Hágase del conocimiento de **EL RECURRENTE** que en caso de considerar que la presente resolución le pare perjuicio, podrá impugnarla por la vía del Juicio de Amparo, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

ASÍ LO RESUELVE POR MAYORÍA EL PLENO DEL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, EN SESIÓN EXTRAORDINARIA DE TRABAJO DE FECHA (3) TRES DE JUNIO DE 2009,  
CON EL VOTO A FAVOR DE ROSENDO EVGUENI MONTERREY CHEPOV, COMISIONADO, SERGIO ARTURO VALLS ESPONDA, COMISIONADO Y FEDERICO GUZMÁN TAMAYO, COMISIONADO.  
CON EL VOTO EN CONTRA DE LUIS ALBERTO DOMÍNGUEZ GONZÁLEZ, PRESIDENTE Y MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ, COMISIONADA.  
SIENDO PONENTE EL TERCERO DE LOS MENCIONADOS; ANTE EL SECRETARIO TÉCNICO DEL PLENO IOVJAYI GARRIDO CANABAL PÉREZ.- FIRMAS AL CALCE DE LA ÚLTIMA HOJA Y RÚBRICAS EN LAS HOJAS ANTERIORES.



Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EXPEDIENTES  
ACUMULADOS:  
SUJETO  
OBLIGADO:  
PONENTE:  
PONENTE POR  
RETORNO

00679/ITAIPEM/IP/RR/2009 AL  
00744/ITAIPEM/IP/RR/2009  
AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS  
COMISIONADA MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN TAMAYO

EL PLENO DEL  
INSTITUTO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO  
DE MÉXICO Y MUNICIPIOS



LUIS ALBERTO DOMÍNGUEZ GONZÁLEZ  
PRESIDENTE



MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ  
COMISIONADA



FEDERICO GUZMÁN TAMAYO  
COMISIONADO

ROSENDO EVGUENI MONTERREY CHEPOV  
COMISIONADO



SERGIO ARTURO VALLÉ ESPONDA  
COMISIONADO



IOVJARI GARRIDO GANABAL PÉREZ  
SECRETARIO TÉCNICO DEL PLENO

ESTA HOJA CORRESPONDE A LA RESOLUCIÓN DE FECHA TRES (3) DE JUNIO DE (2009)  
DOS MIL NUEVE, EMITIDA EN EL RECURSO DE REVISIÓN 00679/ITAIPEM/IP/RR/A/2009  
Y ACUMULADOS.