

"2017. Año del Centenario de las Constituciones Mexicana y Mexiquense de 1917"

Memorándum número: INFOEM/COM-JGLH/COOR/022/2017

Metepec, Estado de México a 30 de enero de 2017

**MAESTRA CATALINA CAMARILLO ROSAS**  
**SECRETARIA TÉCNICA DEL PLENO**

**PRESENTE**

De conformidad con los artículos 14, fracciones X y XI y 16, fracción X, del Reglamento Interior del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, le hago llegar el **voto disidente** del Comisionado José Guadalupe Luna Hernández respecto de la resolución definitiva presentada en la tercera sesión ordinaria de este Pleno:

- 03596/INFOEM/IP/RR/2016- Municipio de Chicoloapan

Con el fin de que se agregue a la resolución definitiva correspondiente para su archivo y resguardo.

Sin otro particular me despido de usted y le envió un cordial saludo.

ATENTAMENTE:



**LICENCIADO DANIEL ALEJANDRO BENÍTEZ CRUZ**



C.c.p. Doctora Josefina Román Vergara. Comisionada Presidenta. Para su conocimiento.

## VOTO DISIDENTE DEL COMISIONADO JOSÉ GUADALUPE LUNA HERNÁNDEZ EN EL RECURSO DE REVISIÓN 03596/INFOEM/IP/RR/2016.

### LÍNEAS ARGUMENTATIVAS

- RESPUESTAS IMPRECISAS O INCOMPLETAS, DEBER DE REPARACIÓN. Es obligación de todas las autoridades, promover, respetar y garantizar los derechos humanos, entre ellos el de acceso a la información pública, por lo que las respuestas imprecisas o incompletas generan una afectación inicial susceptible de ser reparada mediante el recurso de revisión*

### Índice

|                                                                                            |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. Los alcances de la respuesta inicial y la débil revisión practicada por la mayoría..... | 4  |
| II. La respuesta deficiente y la inexistente fundamentación legal. ....                    | 6  |
| III. Conclusión.....                                                                       | 15 |

1. He concurrido con mi voto disidente de la presente resolución emitida por el Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, en su tercera sesión ordinaria efectuada el veinticinco de enero de dos mil diecisiete, en el recurso de revisión promovido por [REDACTED] procedimiento al que se asignó el número de expediente 03596/INFOEM/IP/RR/2016.

2. Por los motivos y las razones de hecho y de derecho que se señalan a continuación y en términos de lo señalado por el artículo 14 fracción XI del Reglamento Interior del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios formulo el presente voto disidente.

3. Al presentar este voto disidente deseo manifestar lo que en su momento señalé durante la discusión de esta resolución. Mi diferendo se explica porque la resolución de este recurso señala que existe una contraposición entre la solicitud original y el recurso de revisión interpuesto, argumentándose que *"no se advierte que los motivos de inconformidad hayan sido requeridos en la solicitud primigenia"*, sin embargo del análisis realizado tanto la solicitud como a los motivos de inconformidad expresados se observa que si existe una relación directa y no debió desecharse.



4. El problema consiste, desde mi punto de vista, en que existe una confusión entre dos definiciones distintas, en esos términos, propicia que se emita una determinación que depende de dichas circunstancias, cuya notorias y posibles consecuencias ocurren en detrimento del interés de la propia sociedad que, ante acontecimientos que merecen ser debidamente esclarecidos, pierde oportunidades valiosas para fortalecer la cultura de la rendición de cuentas, al mismo tiempo que las instituciones corremos el riesgo de limitarnos a la determinación de una verdad formal en la que los hechos sólo sean lo que parecen ser y perdamos la oportunidad de contribuir al esclarecimiento de la verdad material que nos permita apreciar las circunstancias en las que verdaderamente ocurrieron determinadas decisiones públicas que, a final de cuentas, es lo que se pretende con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

5. Para derrotar tales obstáculos que afectan el modelo constitucional de transparencia, resultaba indispensable realizar una revisión clara sobre: a) la respuesta inicial y la débil revisión que la mayoría de éste órgano garante practica a la misma, b) la respuesta es deficiente en cuanto no existe una debida fundamentación legal conforme a la legislación vigente; c) análisis débil, sobre la solicitud primigenia y los motivos de inconformidad expresados por el recurrente, d) y por último, la nula suplencia de la queja que éste Instituto tiene el deber de aplicar a los recursos de revisión que así lo requieran y por ende para el caso que se resuelve, lo cual resultaba de la mayor relevancia.

## I. Los alcances de la respuesta inicial y la débil revisión practicada por la mayoría.

6. En un primer momento nos encontramos que ante una solicitud que si bien es cierto se contempla en forma de pregunta, también lo es que la respuesta a la misma consta en un soporte documental y que permitiría a las personas conocer *quién es el servidor público encargado de autorizar los gastos administrativos en el municipio de Chicoloapan.*

7. En su respuesta, el **SUJETO OBLIGADO** señala que *"En respuesta a la primer pregunta, se ha ejercido el presupuesto municipal en los rubros: 1000, que corresponde a Servicios Personales, 4000 que corresponde a Transferencias, asignaciones y otras ayudas y 6000, que corresponde a inversión Pública; en respuesta a la segunda pregunta el encargado de autorizar los gastos administrativos del municipio lo es el H. Cabildo."*

8. En este sentido, la Comisionada Ponente en el proyecto que fue aprobado por mayoría, realizó en su considerando TERCERO un proceso de síntesis de toda la información para generar una mayor claridad e identificar de esta manera el supuesto aplicable a cada supuesto.

9. El uso de este tipo de instrumentos sin lugar a dudas permite tener una mayor claridad que contribuye a resolver los asuntos de manera completa y exhaustiva. Sin embargo, debo destacar que desgraciadamente en este caso se procedió a identificar



sólo lo requerido y lo respondido por la autoridad sin sujetar la referida respuesta al adecuado control que se ha depositado en este Órgano Garante.

10. Con relación al requerimiento descrito como "*¿quien es el servidor publico encargado de autorizar los gastos administrativo en el municipio de chicoloapan?*" (Sic) resulta sumamente extraño que se acepte que el **SUJETO OBLIGADO** haya referido en su respuesta que "*el encargado de autorizar los gastos administrativos del municipio lo es el H. Cabildo*", toda vez que el H. Cabildo no es el servidor público autorizado para tal efecto y peor aún el Cabildo Municipal no es lo mismo que Ayuntamiento y el Ayuntamiento no se encuentra integrado por una sola persona, en consecuencia los motivos de inconformidad devienen fundados en razón de que no existe fundamento legal de que dicho Órgano colegiado sea quien autorice los gastos administrativos del Municipio de Chicoloapan.

11. Ante dichas contradicciones, el instrumento de sistematización de la información pierde toda sus cualidades analíticas para limitarse a reproducir textualmente los elementos que obran en el expediente lo que corre, desde luego, en beneficio solamente del interés de hacer prevalecer la respuesta del **SUJETO OBLIGADO** renunciando, la mayoría que aprobó la resolución, a sujetar a control dichas actuaciones, con lo cual se debilita el régimen constitucional de transparencia, rendición de cuentas y de libertad de expresión en los que se circunscribe el derecho de acceso a la información pública.

## II. La respuesta deficiente y la inexistente fundamentación legal.

12. El **SUJETO OBLIGADO** en su respuesta pretende sustentar la decisión sin fundamento legal alguno limitándose a indicar que *"el encargado de autorizar los gastos administrativos del municipio lo es el H. Cabildo"*, por ello es necesario realizar las precisiones siguientes:

13. En primer lugar **Ley Orgánica Municipal del Estado de México** contempla en su artículo 31 fracciones XVIII y XIX que son atribuciones de los ayuntamientos entre otras las de administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio; y además aprobar anualmente a más tardar el 20 de diciembre, su Presupuesto de Egresos, en base a los ingresos presupuestados para el ejercicio que corresponda.

14. A su vez el artículo 95 fracción I de la **Ley Orgánica Municipal del Estado de México** establece específicamente que son atribuciones del Tesorero municipal administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

15. Por otra parte el **Código Financiero del Estado de México y Municipios** específicamente en sus artículos 317, 317 Bis y 317 Bis A de manera correlativa señalan que los municipios, a través de la Tesorería, podrán autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos, con cargo a los excedentes

que, en su caso, resulten de los ingresos autorizados en las Leyes de Ingresos estatal y municipal.

16. De lo anterior se deduce que los Ayuntamientos a través del Tesorero Municipal tendrán la facultad de administrar libremente su hacienda, en esa tesitura a través del Presidente y Síndico Municipal deberán controlar, aplicar y aprobar el Presupuesto de Egresos del Municipio, por lo que una vez aprobado el Tesorero Municipal podrá autorizar las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos.

17. En consecuencia de una interpretación sistemática a la normatividad aplicable se colige que las atribuciones de aprobación y autorización del Presupuesto de Egresos corresponde a servidores públicos municipales distintos.

18. Es decir si bien las palabras "Autorizar" y "Aprobar" pueden utilizarse como sinónimos, en éste caso el legislador utiliza éstos términos para distinguir el proceso de la presupuestación que además se refleja en la cuenta pública.

19. El proceso al que aludimos en el párrafo anterior comprende tres fases a saber: La aprobación del Presupuesto, la autorización del presupuesto, y por último el ejercicio del mismo.



20. En el presente asunto, el recurrente nos das un indicio en su solicitud porque está preguntando *¿Quién es el servidor público encargado de autorizar los gastos administrativo en el municipio de Chicoloapan?*", por lo que no cabría la posibilidad de otorgar validez a una respuesta en donde se arguye que "el encargado de autorizar los gastos administrativos del municipio lo es el H. Cabildo", toda vez que el Cabildo Municipal no es lo mismo que un Ayuntamiento y el Ayuntamiento no se encuentra integrado por una sola persona, a Contrario sensu es un Órgano Colegiado deliberativo del Municipio conformado por diversos servidores públicos municipales, en otras palabras, de conformidad con los artículos 16 y 27 de la **Ley Orgánica Municipal del Estado de México** los Ayuntamientos como órganos deliberantes, deberán resolver colegiadamente los asuntos de su competencia, así mismo dispone que los Ayuntamientos que se renovarán cada tres años, iniciarán su periodo el 1 de enero del año inmediato siguiente al de las elecciones municipales ordinarias y concluirán el 31 de diciembre del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por:

(...)

I. Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes;

II. Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio

*de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes;*

*III. Un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500 mil y menos de un millón de habitantes; y*

*IV. Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes.*

21. La sana interpretación de la norma en cuestión consiste en señalar que el Ayuntamiento es un Órgano Colegiado deliberativo integrado hasta por un presidente y hasta por dos síndicos y once regidores de acuerdo a la población existente en cada municipio.

22. Aunado a lo anterior ahora cabe hacer mención que de acuerdo al artículo 28 de la **Ley Orgánica Municipal del Estado de México**, el Ayuntamiento deberá celebrar sus sesiones cuando menos una vez cada ocho días en la sala de Cabildos, o cuantas veces sea necesario en asuntos de urgente resolución, a petición de la mayoría de sus miembros y podrán declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera. Así mismo define que el cabildo en sesión abierta



es la sesión que celebra el Ayuntamiento, en la cual los habitantes participan directamente con derecho a voz pero sin voto, a fin de discutir asuntos de interés para la comunidad y con competencia sobre el mismo. En este tipo de sesiones el Ayuntamiento escuchará la opinión del público que participe en la Sesión y podrá tomarla en cuenta al dictaminar sus resoluciones. El Ayuntamiento deberá emitir una convocatoria pública quince días naturales previos a la celebración del Cabildo en sesión abierta para que los habitantes del municipio que tengan interés se registren como participantes ante la Secretaría del Ayuntamiento.

23. De la interpretación a la norma antes señalada se desprende que el Cabildo es la reunión de los integrantes de un Ayuntamiento, cuya celebración se efectuara en la sala de cabildos y cuando menos una vez cada ocho días.

24. Robustece lo anterior expuesto lo expresado por Pedro Emiliano Hernández Gaona al señalar que *"En la actualidad el cabildo se forma cuando en sesión de trabajo se reúnen todos los integrantes del ayuntamiento; en esta sesión de cabildo, el cuerpo colegiado toma las decisiones del gobierno municipal;..."*<sup>1</sup>

25. Por lo tanto el SUJETO OBLIGADO está fundando erróneamente su respuesta al señalar que *"el encargado de autorizar los gastos administrativos del*

<sup>1</sup> HERNANDEZ GAONA Pedro Emiliano, Derecho Municipal, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM, 1991 pp. 1537 consultable en la página <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/284-derecho-municipal>.



- *municipio lo es el H. Cabildo*” y peor aún la resolución expuesta por la mayoría al otorgarle cabida a dicha respuesta.

26. Como he señalado ya en otras opiniones, es recurso legítimo del operador jurídico la interpretación mutativa de las disposiciones, esa interpretación conforme siempre tiene como finalidad el preservar bienes constitucionalmente señalados o derechos humanos. En el caso en cuestión nos encontramos frente a actos de autoridad con secuelas de interpretación jurídica errónea. Bajo ese contexto, las personas han mostrado un creciente interés por conocer de primera mano la información relacionada con el caso, pretender una interpretación para tender un muro que aparte de la opinión pública el acceso a los documentos no abona, desde mi punto de vista, con el fortalecimiento de la cultura de la rendición de cuentas ni prestigia ni legitima a la autoridad, al contrario, creo que lesiona gravemente el modelo constitucional de transparencia, el sistema de rendición de cuentas y el derecho humano de acceso a la información, esencial para ejercer el derecho a la libertad de expresión o los derechos políticos para iniciar o participar en los procedimientos de control que fueron diseñados para sancionar las acciones indebidas de los servidores públicos. Así que siendo los efectos de esta interpretación, contrarios a principios constitucionales y derechos humanos, no sólo debe de ser desestimada sino combatida, como lo hago a través del presente voto y como el señor [REDACTED] y las demás personas podrían hacerlo si acuden a las instancias de control de estas resoluciones.

27. Lo anterior implica fundamentar legalmente una respuesta empero en este supuesto no sólo invocar preceptos legales y repetir las hipótesis jurídicas, sino que se trata de desarrollar con elementos objetivos los razonamientos que permitan acreditar lo que se dice.

28. En este contexto, en todo acto que la autoridad pronuncie en el ejercicio de sus atribuciones, debe expresar los fundamentos legales que le dieron origen y las razones por las que se deben aplicar al caso concreto, entonces, la fundamentación y motivación consiste en la obligación que tiene todo ente público de expresar los preceptos jurídicos aplicables al asunto motivo del acto y las razones o argumentos de su actuar.

29. Aunado a ello, se sostiene que la finalidad de la fundamentación o motivación es la de explicar, justificar, posibilitar la defensa y comunicar la decisión de la autoridad de acuerdo con la siguiente jurisprudencia:

*"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN. El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de*



*manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción"...<sup>2</sup>*

30. En consecuencia, la fundamentación y motivación implica que en el acto de autoridad, además de contenerse los supuestos jurídicos aplicables se expliquen claramente por qué a través de la utilización de la norma se emitió el acto.

31. Por eso es que en este recurso de revisión, no debió consentir la respuesta toda vez que incumple con las formalidades que se exigen para que sea considerada válida debido a que carece de una total fundamentación y motivación.

32. De lo contrario, el procedimiento de investigación, lejos de contribuir a la cultura de la transparencia, se constituye como un nuevo obstáculo, el cual puede

<sup>2</sup> 175082. I.4o.A. J/43. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Mayo de 2006, Pág. 1531.



- ser administrado y manipulado, por la autoridad a la que se le pretende exigir información respecto de sus actuaciones. Con eso sólo pierde el Estado de Derecho, el Estado Constitucional de Derechos y la sociedad democrática.

33. No se omite mencionar que a éste Instituto le asiste la facultad de suplir cualquier deficiencia para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información en términos del artículo 181 de la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios**, por lo que de la interpretación a la solicitud y de los motivos de inconformidad expresados por el recurrente se colige que debió existir una debida fundamentación y motivación para así garantizar que se entregue la información de conformidad con el párrafo primero del artículo 11 de la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios**, misma que dispone las formas en que se habrá de
- generar, publicar y hacer entrega de la información al señalar que *"En la generación, publicación y entrega de información se deberá garantizar que ésta sea accesible, actualizada, completa, congruente, confiable, verificable, veraz, integral, oportuna y expedita, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberá estar definido y ser además legítima y estrictamente necesaria en una sociedad democrática, por lo que atenderá las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona"*.

### III. Conclusión.

34. De lo anterior expresado se concluye que la respuesta del SUJETO OBLIGADO a una solicitud de Acceso a la Información Pública debe ser confiable, verificable, veraz, integral y congruente con lo requerido, de lo contrario se contravendría el artículo 11 de la Ley de Transparencia Local.

35. Bajo ese tenor se concluye que es obligación de todas las autoridades, promover, respetar y garantizar los derechos humanos, entre ellos el de acceso a la información pública, por lo que la falta de respuesta y/o las respuestas imprecisas generan una afectación inicial susceptible de ser reparada mediante el recurso de revisión.

JOSÉ GUADALUPE LUNA HERNÁNDEZ

COMISIONADO

(Rúbrica)

ECD

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y  
Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios

Tels. (722) 2 26 19 80 \* Lada sin costo: 01 800 821 0441 \* [www.infoem.org.mx](http://www.infoem.org.mx)

Instituto Literario Pte. No. 510,  
Col. Centro, C.P. 50000, Toluca, México

Calle de Pino Suárez s/n actualmente  
Carretera Toluca - Ixtapan No. 111  
Colonia La Michoacana, C.P. 52166  
Metepéc, Estado de México