



Recurso de Revisión: 01951/INFOEM/IP/RR/2017

Recurrente:

Sujeto Obligado: Sistema Municipal para el
Desarrollo Integral de la Familia de
Nezahualcóyotl

Comisionada Ponente: Josefina Román Vergara

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

VISTO el expediente electrónico formado con motivo del recurso de revisión 01951/INFOEM/IP/RR/2017 interpuesto por el C. [REDACTED] en contra de la falta de respuesta del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de Nezahualcóyotl, se procede a dictar la presente Resolución; y,

RESULTANDO

PRIMERO. En fecha trece de julio de dos mil diecisiete, el C. [REDACTED] presentó, a través del Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX), ante el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de Nezahualcóyotl, Sujeto Obligado, solicitud de acceso a la información pública, registrada bajo el número de expediente 00030/DIFNEZA/IP/2017, mediante la cual solicitó le fuese entregado, a través del SAIMEX y correo electrónico, lo siguiente:

"MANUAL DE PROCEDIMIENTOS Y DE ORGANIZACION DE LA DIRECCION DE ADMINISTRACION Y DE LOS RECURSOS HUMANOS DEBIDAMENTE

Recurso de Revisión: 01951/INFOEM/IP/RR/2017
Sujeto Obligado: Sistema Municipal para el
Desarrollo Integral de la Familia
de Nezahualcóyotl
Comisionada Ponente: Josefina Román Vergara

*AUTORIZADOS POR EL COMITE DE ADMINISTRACION. ASI COMO EL
REGLAMENTOS VIGENTES APLICABLES AL PERSONAL DEL DIF, RESPUESTA EN
FORMATO DIGITAL VIA SAIMEX Y CORREO ELECTRONICO. (Sic)*

SEGUNDO. De las constancias que obran en el expediente electrónico del SAIMEX, se advierte que el Sujeto Obligado, no dio respuesta a la solicitud de información 00030/DIFNEZA/IP/2017.

TERCERO. Derivado de lo anterior, con fecha veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete, el ahora recurrente interpuso el recurso de revisión al que se le asignó el número de expediente 01951/INFOEM/IP/RR/2017, señalando los mismos argumentos como acto impugnado y como razones o motivos de inconformidad, tal y como se señala a continuación:

Acto impugnado y razones o motivos de inconformidad

"no me han dado respuesta." (Sic)

CUARTO. De conformidad con el artículo 185, fracción I de la Ley de Transparencia Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, el recurso de revisión número 01951/INFOEM/IP/RR/2017, fue turnado a la Comisionada Josefina Román Vergara, a fin de determinar su admisión o su desechamiento.

Recurso de Revisión: 01951/INFOEM/IP/RR/2017

Sujeto Obligado: Sistema Municipal para el
Desarrollo Integral de la Familia
de Nezahualcóyotl

Comisionada Ponente: Josefina Román Vergara

QUINTO. Con fecha treinta de agosto de dos mil diecisiete, la Comisionada Josefina Román Vergara, con fundamento en el artículo 185, fracción II de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, admitió el recurso de revisión que nos ocupa, a fin de integrar el expediente respectivo y ponerlo a disposición de las partes para que en un plazo máximo de siete días hábiles manifestaran lo que a su derecho correspondiera, ofrecieran pruebas, el Sujeto Obligado rindiera su Informe Justificado y se formularan alegatos.

SEXTO. De las constancias que obran en el expediente electrónico del SAIMEX, se advierte que ni el Sujeto Obligado rindió su Informe Justificado, ni el recurrente formuló manifestación alguna.

SÉPTIMO. En fecha diecinueve de septiembre de dos mil diecisiete, se decretó el Cierre de Instrucción del presente medio de impugnación, a fin de que la Comisionada Josefina Román Vergara presentara el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, es competente para conocer y resolver el recurso señalado, de conformidad con los artículos 6, apartado A, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5 vigésimo, vigésimo primero y vigésimo segundo, fracciones IV y V de la

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 1, 2, fracción II, 13, 29, 36, fracciones I y II, 176, 178, 179, 181, párrafo tercero, 185 y 194 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios; 9, fracciones I, XXIV, 11 y 14, fracción I del Reglamento Interior del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios.

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

De la consulta al SAIMEX no se advierte registro que contenga respuesta a la solicitud de información por parte del Sujeto Obligado.

En ese sentido, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, ha consagrado expresamente el derecho que tiene el particular de presentar en cualquier momento el recurso de revisión, acompañando el documento con el que presentó su solicitud, que en este caso es la constancia que obra en el SAIMEX; tal como se desprende de su artículo 178, segundo párrafo, que dice:

“Artículo 178.

...

Recurso de Revisión: 01951/INFOEM/IP/RR/2017

Sujeto Obligado: Sistema Municipal para el
Desarrollo Integral de la Familia
de Nezahualcóyotl

Comisionada Ponente: Josefina Román Vergara

A falta de respuesta del sujeto obligado, dentro de los plazos establecidos en esta Ley, a una solicitud de acceso a la información pública, el recurso podrá ser interpuesto en cualquier momento, acompañado con el documento que pruebe la fecha en que se presentó la solicitud."

(Énfasis añadido)

Lo anterior es así, en el entendido de que la *negativa ficta* constituye una presunción legal, que sostiene que donde no hubo respuesta por parte del Sujeto Obligado existe una resolución de rechazo ante la solicitud del ciudadano; ya que efectivamente, dicha figura se encuentra íntimamente vinculada con el Derecho de Petición, consagrado en nuestra Carta Magna, es por ello que constituye un instrumento que garantiza la posibilidad de defensa del particular, en contra de la incertidumbre jurídica y que tiende a realizar ese *Estado de Derecho* en el que, el particular, tiene siempre una vía de defensa en contra de los actos autoritarios que le perjudican.

En tal tesitura, en el derecho de acceso a la información pública, la figura de la *negativa ficta* brinda al ciudadano la oportunidad de inconformarse en los casos en que estime violentado su derecho; permitiendo a este Instituto cumplir los principios por los cuales la misma ley se rige que atienden a la simplicidad y rapidez al acceso a la información, por lo tanto antes de que se actualice un recurso extemporáneo, se actualiza la omisión del Sujeto Obligado de dar respuesta, por lo que este Órgano Garante, en aras de privilegiar el principio de máxima publicidad deberá dar entrada al estudio del fondo del recurso interpuesto en dichos casos y no optar por el desechamiento del mismo.

Por lo tanto, con la finalidad de no reducir ni limitar el derecho de acceso a la información y concederle una protección más eficaz al solicitante para impugnar el

silencio del Sujeto Obligado, éste tiene la posibilidad de impugnar dicha omisión en cualquier tiempo mediante el recurso de revisión y con ello satisfacer su pretensión; postura que ha sido adoptada por este Órgano Garante mediante criterio número 001-15, aprobado por unanimidad por este Pleno¹; criterio que establece:

“CRITERIO 0001-15 NEGATIVA FICTA. PLAZO PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN TRATÁNDOSE DE. El artículo 48, párrafo tercero de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios establece que, cuando no se entregue la respuesta a la solicitud dentro del plazo de 15 días establecidos en el artículo 46 de la Ley de la materia, se entenderá por negada la solicitud y podrá interponerse el recurso correspondiente. Por su parte, el artículo 72 del mismo ordenamiento legal establece el plazo de 15 días para interponer el recurso de revisión a partir del día siguiente al que tuvo conocimiento de la respuesta recaída a su solicitud, sin que se establezca excepción alguna tratándose de una falta de respuesta del sujeto obligado. Así, entonces, resulta evidente que, al no emitirse respuesta dentro del plazo establecido, se genera la ficción legal de una respuesta en sentido negativo; en el entendido de que el plazo para impugnar esa negativa podrá ser en cualquier tiempo y hasta en tanto no se dicte resolución expresa; es decir, mientras no haya respuesta por parte del Sujeto Obligado, momento a partir del cual deberá computarse el plazo previsto en el artículo 72 de la citada Ley.”

(Énfasis añadido)

Así mismo, tras la revisión del escrito de interposición, se concluye la acreditación plena de todos y cada uno de los elementos formales exigidos por el artículo 180 de la Ley de de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

¹ Publicado en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de México “Gaceta del Gobierno”, el veintitrés de abril de dos mil quince.

TERCERO. Estudio y resolución del asunto. Ante la negativa de atender la solicitud de acceso a la información pública presentada por la parte recurrente, las razones o motivos de inconformidad devienen fundadas.

Ahora bien, como fue señalado en el Resultando SEGUNDO, el particular solicitó al Sujeto Obligado en formato digital vía SAIMEX y correo electrónico, lo siguiente:

1. El Manual de Procedimientos y el de Organización de la Dirección de Administración y de Recursos Humanos debidamente autorizados por el Comité de Administración; y
2. Los Reglamentos vigentes aplicables al personal del DIF.

Ante la falta de respuesta del Sujeto Obligado, el Pleno de este Instituto procedió al estudio del marco jurídico de actuación del Sujeto Obligado y arribó a las conclusiones de hecho y de derecho siguientes:

Primeramente, es de destacar que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, prevé en su artículo 3 que los Municipios regularán su funcionamiento de conformidad con los Bandos Municipales, los reglamentos y otras disposiciones legales.

En este sentido, dicho ordenamiento en su artículo 30, establece claramente la obligatoriedad de todos los Municipios, de expedir y aprobar a través del Cabildo las demás disposiciones generales que permitan su preciso funcionamiento.

Por otra parte, el Bando Municipal 2017 del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, en su artículo 4, que en su parte conducente señala:

“Artículo 4.- En lo concerniente a su régimen interior, el Municipio de Nezahualcóyotl, se rige por lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos de los que el Estado Mexicano sea parte, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, así como por el presente Bando Municipal, los reglamentos que de él emanen, las circulares y disposiciones administrativas aprobadas por el Ayuntamiento y demás ordenamientos legales aplicables.”

Asimismo, es de precisar que dicha actuación se acota a las disposiciones del Reglamento de la Administración Pública Municipal, y su función en términos de los ordenamientos expedidos para tal efecto, no así de sus organismos descentralizados, como acontece con el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de Nezahualcóyotl.

Ahora bien, debe destacarse que en el caso de los Organismos Públicos Descentralizados de Asistencia Social, de Carácter Municipal, denominados "Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia, el ordenamiento que regula su actuar y las atribuciones de sus órganos de gobierno, lo es la Ley que crea los Organismos Públicos Descentralizados de Asistencia Social, de Carácter Municipal, denominados "Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia".

Recurso de Revisión: 01951/INFOEM/IP/RR/2017

Sujeto Obligado: Sistema Municipal para el
Desarrollo Integral de la Familia
de Nezahualcóyotl

Comisionada Ponente: Josefina Román Vergara

En efecto, la Ley que crea los Organismos Públicos Descentralizados de Asistencia Social, de Carácter Municipal, denominados "Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia", dispone, en el artículo 11, que serán órganos superiores los siguientes:

"Artículo 11.- Serán Órganos Superiores de los Organismos:

I. La Junta de Gobierno;

II. La Presidencia; y

III. La Dirección."

(Énfasis añadido)

De tal modo, que dentro de los órganos que integran al Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia, como se indicó con antelación, se encuentra la Junta de Gobierno, la cual es el órgano máximo de gobierno y cuenta con las atribuciones que le otorga el artículo 13 de la citada Ley que crea los Organismos Públicos Descentralizados de Asistencia Social anteriormente analizada, destacándose las siguientes:

"Artículo 13.- La Junta de Gobierno tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Representar al Sistema Municipal, con el poder más amplio que en derecho proceda, lo cual hará a través del Presidente de la propia Junta;

II. Conocer y en su caso aprobar, los Convenios que el Sistema Municipal celebre para el mejor cumplimiento de sus objetivos;

Recurso de Revisión: 01951/INFOEM/IP/RR/2017

Sujeto Obligado: Sistema Municipal para el
Desarrollo Integral de la Familia
de Nezahualcóyotl

Comisionada Ponente: Josefina Román Vergara

III. Aprobar el Reglamento Interno y la Organización General del Sistema Municipal,
así como los manuales de procedimientos y servicios al público; ..."

(Énfasis añadido)

Además de ello, es menester indicar que el artículo 13 Bis-E, fracción V de la Ley de mérito, establece que la Presidencia propondrá a la Junta de Gobierno el Reglamento Interno del Organismo y sus modificaciones; así como los Manuales de Organización, de Procedimientos y de Servicios al Público.

Por ende, los servidores públicos del organismo, además de las atribuciones señaladas en la Ley que crea los Organismos Públicos Descentralizados de Asistencia Social, de Carácter Municipal, denominados "Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia, tendrán las funciones y atribuciones contenidas en sus reglamentos interiores, manuales, acuerdos, circulares y otras disposiciones legales que tiendan a regular el funcionamiento del Organismo y serán responsables del ejercicio de las funciones propias de su competencia.

Es así, que del estudio a los ordenamientos anteriormente señalados, el Pleno de este Instituto advierte que el Sujeto Obligado cuenta con atribuciones para poseer, generar y administrar los ordenamientos que regulen su organización interna, tales como el Reglamento Interno y de organización general, así como los manuales de procedimientos, dentro de los cuales se pudieran encontrar los solicitados por el recurrente, que contrario a lo aseverado por éste, por disposición expresa del artículo 13, fracción III de la multicitada Ley que crea los Organismos Públicos Descentralizados de Asistencia Social, de Carácter Municipal, denominados "Sistemas

Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia”, deben ser aprobados por la *Junta de Gobierno*, no así por el Comité de Administración.

Sin que sea óbice lo anterior, es menester indicar que si bien la Ley de mérito establece la atribución de la Junta de Gobierno de aprobar el Reglamento Interno del Organismo y sus modificaciones; así como los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público a propuesta de la Presidencia; también lo es que, no existe disposición alguna que obligue al dicho cuerpo colegiado a que sean emitidos en un tiempo determinado, situación que conlleva al Pleno de este Instituto a concluir que se está ante una *norma imperfecta*.

Para mayor ilustración, es oportuno destacar que dentro de las diversas clasificaciones de las normas jurídicas, se encuentran las normas perfectas y las imperfectas. Las primeras son aquellas que contienen un supuesto de hecho, así como una sanción en caso de encuadrar en el mismo o no cumplir con la obligación prevista.

Por su parte, las *normas imperfectas* prevén un caso fáctico, pero no contemplan sanción alguna en caso de inobservancia del precepto legal², y/o como acontece en el presente caso, únicamente *se limitan a declarar la obligatoriedad de un acto, sin corresponder otro con respecto a su incumplimiento*.

Así, nos encontramos frente a una norma imperfecta, en la que solamente se contempla la atribución o facultad que tiene la autoridad para realizar un acto, pero

² Contradicción de tesis 188/2004-SS. Novena Época, Segunda Sala, Núm. De registro 18615, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, Enero de 2005, página 577

está desprovista de temporalidad alguna para su cumplimiento; como acontece en el presente caso.

En mérito de lo anteriormente expuesto, se advierte que el Sujeto Obligado cuenta con atribuciones para generar los manuales de procedimientos y de organización, así como los reglamentos que aplicables a sus servidores públicos, materia de la solicitud por lo que estará en posibilidad de realizar la entrega de los ordenamientos vigentes; información a la cual le reviste el carácter de pública y, que además, está vinculada con las obligaciones de transparencia común a cargo de los Sujetos Obligados, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 3, fracción XI, 4, 23, fracción IV y 92, fracción I, todos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios; preceptos que para mayor ilustración se transcriben a continuación:

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

...

XI. Documento: Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades, funciones y competencias de los sujetos obligados, sus servidores públicos e integrantes, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico;

Artículo 4. ...

Recurso de Revisión: 01951/INFOEM/IP/RR/2017

Sujeto Obligado: Sistema Municipal para el
Desarrollo Integral de la Familia
de Nezahualcóyotl

Comisionada Ponente: Josefina Román Vergara

Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada, administrada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible de manera permanente a cualquier persona, en los términos y condiciones que se establezcan en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, en la Ley General, la presente Ley y demás disposiciones de la materia, privilegiando el principio de máxima publicidad de la información. Solo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público, en los términos de las causas legítimas y estrictamente necesarias previstas por esta Ley.

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

...

IV. Los ayuntamientos y las dependencias, organismos, órganos y entidades de la administración municipal;

Artículo 92. Los sujetos obligados deberán poner a disposición del público de manera permanente y actualizada de forma sencilla, precisa y entendible, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan:

I. El marco normativo aplicable al sujeto obligado, en el que deberá incluirse leyes, códigos, reglamentos, decretos de creación, acuerdos, convenios, manuales de organización y procedimientos, reglas de operación, criterios, políticas, entre otros;"

(Énfasis añadido)

Ahora bien, se insiste, que la Ley que crea los Organismos Públicos Descentralizados de Asistencia Social, de Carácter Municipal, denominados "Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia", no establece temporalidad alguna para la emisión y, en su caso, aprobación por parte de la Junta de Gobierno del Sujeto Obligado de su normatividad interna, dentro de la cual pudiera encontrarse el

Manual de Procedimientos y el de Organización de la Dirección de Administración y de Recursos Humanos, así como, los Reglamentos que le resulten aplicables a sus servidores públicos para que, en todo caso, el Sujeto Obligado debiera contar con dicha información a la fecha de la solicitud; no obstante dicha situación, no es impedimento para realizar la entrega de los ordenamientos vigentes; máxime que así fueron solicitados por el particular.

En conclusión de todo lo narrado a lo largo de la presente determinación, ante la falta de respuesta a la solicitud de información, este Organismo Garante determina que devienen fundadas las razones o motivos de inconformidad que hace valer el recurrente al actualizarse la hipótesis normativa prevista en el artículo 179, fracción I de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

En ese tenor y de acuerdo a la interpretación en el orden administrativo que le da la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, a este Instituto en términos de su artículo 36, fracción I, este Pleno a efecto de salvaguardar el derecho de acceso a la información pública consignado a favor de la recurrente; se resuelve:

PRIMERO. Resultan fundadas las razones o motivos de inconformidad hechos valer por la parte recurrente, en términos del Considerando TERCERO de la presente resolución.

Recurso de Revisión: 01951/INFOEM/IP/RR/2017

Sujeto Obligado: Sistema Municipal para el
Desarrollo Integral de la Familia
de Nezahualcóyotl

Comisionada Ponente: Josefina Román Vergara

SEGUNDO. Se **ORDENA** al Sujeto Obligado, atienda la solicitud de información 00030/DIFNEZA/IP/2017, mediante la entrega vía SAIMEX y en correo electrónico de:

1. El Manual de Procedimientos y el de Organización de la Dirección de Administración y de Recursos Humanos vigentes; y
2. Los Reglamentos vigentes aplicables a su personal.

TERCERO. NOTIFÍQUESE al Titular de la Unidad de Transparencia del Sujeto Obligado, para que en los términos previstos en los artículos 186, último párrafo y 189, párrafo segundo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, dé cumplimiento a lo ordenado dentro del plazo de diez días hábiles, e informe a este Instituto en un plazo de tres días hábiles siguientes sobre el cumplimiento dado a la presente resolución, tal y como lo disponen los artículos 198 y 199 de la citada ley.

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

ASÍ LO RESUELVE, POR UNANIMIDAD DE VOTOS, EL PLENO DEL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, CONFORMADO

POR LOS COMISIONADOS ZULEMA MARTÍNEZ SÁNCHEZ; EVA ABAID YAPUR, CON AUSENCIA JUSTIFICADA; JOSÉ GUADALUPE LUNA HERNÁNDEZ; JAVIER MARTÍNEZ CRUZ Y JOSEFINA ROMÁN VERGARA; EN LA TRIGÉSIMA QUINTA SESIÓN ORDINARIA CELEBRADA EL DÍA VEINTISIETE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE, ANTE LA SECRETARIA TÉCNICA DEL PLENO, CATALINA CAMARILLO ROSAS.

Zulema Martínez Sánchez
Comisionada Presidenta
(Rúbrica)

(Ausencia Justificada)
Eva Abaid Yapur
Comisionada

José Guadalupe Luna Hernández
Comisionado
(Rúbrica)

Javier Martínez Cruz
Comisionado
(Rúbrica)

Josefina Román Vergara
Comisionada
(Rúbrica)

Catalina Camarillo Rosas
Secretaria Técnica del Pleno
(Rúbrica)