

## VOTO PARTICULAR DEL COMISIONADO JOSÉ GUADALUPE LUNA HERNÁNDEZ EN EL RECURSO DE REVISIÓN 01590/INFOEM/IP/RR/2017.

Resumen del voto. La necesidad de ingresar al estudio de la solicitud de información, aun cuando se actualice una causal de sobreseimiento.

### Índice

|                                                                    |   |
|--------------------------------------------------------------------|---|
| I. Consideraciones Generales.....                                  | 2 |
| I. De los requerimientos planteados en el recurso de revisión..... | 3 |
| III. Del estudio y resolución del asunto.....                      | 4 |

## I. Consideraciones Generales

1. He concurrido con mi voto particular 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 vigésimo octava sesión ordinaria de fecha nueve (09) de agosto de dos mil diecisiete promovido por  
en contra de la respuesta del Ayuntamiento de Metepec procedimiento al que se le asignó el número de expediente 01590/INFOEM/IP/RR/2017.
2. La resolución determina el SOBRESER el asunto, toda vez que el SUJETO OBLIGADO complemento su contestación a través del oficio numero UT/MET/0445/2017 durante la etapa de manifestaciones, el cual fuera puesto a la vista de la recurrente y analizado en la resolución que nos ocupa, y que a groso modo manifiesta lo siguiente:

*"...al señalar la hoy recurrente como periodo el año 2017 se le contestó respecto de las obras contempladas dentro del Programa Anual de Obra Pública para el Ejercicio Fiscal 2017 el cual fue aprobado mediante acuerdo de Cabildo 093/2017 en su sexagésima Primera Sesión Ordinaria de fecha 6 de abril del año 2017, mismo que se encuentra publicado en el siguiente link: [http://www.metepec.gob.mx/pagina/documentos/gacetas/gaceta\\_2017/GACETA\\_43\\_2017.pdf](http://www.metepec.gob.mx/pagina/documentos/gacetas/gaceta_2017/GACETA_43_2017.pdf)*

*Así las cosas, el Programa Anual de Obra Pública para el Ejercicio Fiscal 2017 se aprobó en el mes de abril, motivo por el cual NO se realizó obra alguna en los meses de*

*enero, febrero y marzo, periodo al que hace referencia la hoy recurrente en su Recurso de Revisión."*

3. Mi voto particular se deriva del hecho de que si bien es cierto comparto lo anteriormente explicado, también lo es que considero la ponencia resolutora debió profundizar más en el estudio de los cuestionamientos que realizadas en su solicitud de información.

## II. De los requerimientos planteados en el recurso de revisión.

4. La ahora recurrente mediante solicitud de acceso a la información requirió la información siguiente:

Solicitud 00132/METEPEC/IP/2017:

*"SOLICITO EL TOTAL DE OBRAS PÚBLICAS QUE HA REALIZADO EL AYUNTAMIENTO DE METEPEC EN ESTE AÑO 2017." (Sic)*

5. En ese sentido, manifestó en su recurso de revisión como acto impugnado, y como razones o motivos de inconformidad los siguientes:

## ACTO IMPUGNADO

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y  
Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios  
Teléfono: (722) 2 26 19 80 \* Centro de atención telefónica: 01 800 821 04 41

Pino Suárez S/N, actualmente Carretera Toluca-Ixtapan No. 111,  
Col. La Michoacana, Metepec, Estado de México, C.P. 52166

"EXISTEN OBRAS A LAS QUE SE LES DIO SEGUIMIENTO, O QUE PASA CON  
ENERO, FEBRERO, MARZO NO HUBO OBRAS?" (Sic)

### RAZONES O MOTIVOS DE LA INCONFORMIDAD

"EXISTEN OBRAS A LAS QUE SE LES DIO SEGUIMIENTO, O QUE PASA CON  
ENERO, FEBRERO, MARZO NO HUBO OBRAS?" (Sic)

### III. Del ingreso al estudio en la resolución.

6. Si bien es de destacar, pese a que el sujeto obligado da contestación a la ahora recurrente como quedara precisado en la resolución de mérito, también lo es que la misma se aprecia insuficiente.
7. Al respecto, es preciso traer a colación lo manifestado por el Sujeto Obligado relativo a que: *"el Programa Anual de Obra Pública para el Ejercicio Fiscal 2017 se aprobó en el mes de abril, motivo por el cual NO se realizó obra alguna en los meses de enero, febrero y marzo..."*
8. Y lo subsiguientemente plasmado referente a: *"Si bien en su petición inicial, la C. no requiere otro dato adicional más que el TOTAL de las obras, este sujeto obligado comprometido con la Transparencia y bajo el principio de máxima publicidad enlista las obras que recaen en el supuesto*

señalado por la C.

procediéndose a la entrega de una tabla con el listado de obras.

9. De acuerdo a lo anterior, primeramente señalar que el Derecho de Acceso a la Información pública se satisface una vez que los Sujetos Obligados hacen entrega del soporte documental requerido, que generen, administren o posean de acuerdo con sus facultades, competencias o funciones, de conformidad con las obligaciones de transparencia atribuibles a todos los Sujetos Obligados establecidas en el artículo 160 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que a la letra dispone:

*Artículo 160. Los sujetos obligados deberán otorgar acceso a los documentos que se encuentren en sus archivos o que estén obligados a documentar de acuerdo con sus facultades, competencias o funciones en el formato que el solicitante manifieste, de entre aquellos formatos existentes, conforme a las características físicas de la información o del lugar donde se encuentre así lo permita.*

*En caso que la información solicitada consista en bases de datos se deberá privilegiar la entrega de la misma en formatos abiertos.*

10. Por ello del precepto jurídico citado se obtiene que el Derecho de Acceso a la Información pública se satisface una vez que los Sujetos Obligados hacen entrega del soporte documental requerido, que generen, administren o posean de acuerdo con sus facultades, competencias o funciones , empero para el caso en

particular se observa que no fue así, toda vez que no se hizo entrega de los documentos en donde conste la información requerida, sino un documento *ad hoc*.

11. Información que evidentemente tiene disponible el Sujeto Obligado previamente digitalizada, pues de manera mensual remite al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), un informe que de acuerdo a lo dispuesto por los Lineamientos para la Integración del Informe Mensual 2017, refiere que los entes municipales deberán remitir su informe mensual conforme a seis discos, dentro de los cuales el disco 3 refiere:

**Disco 3 "Información de Obra"**

- 3.1 Cédula Relación de Obras Planificadas y Realizadas con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (solo aplica para Ayuntamientos)
- 3.2 Informe Mensual de Obras por Contrato (IMOC).
- 3.3 Informe Mensual de Obras por Administración. (IMOA)
- 3.4 Informe Mensual de Reparación y Mantenimientos (IMROM)
- 3.5 Informe Mensual de Apoyos (IMA).

12. Por otro lado en relación a lo peticionado por la ahora recurrente, resulta necesario plasmar la definición de presupuesto prevista en el artículo 285 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, la cual se establece en los siguientes términos:

*"Artículo 285.- El Presupuesto de Egresos del Estado es el instrumento jurídico, de política económica y de política de gasto, que aprueba la Legislatura conforme a la iniciativa que presenta el Gobernador, en el cual se establece el ejercicio, control y evaluación del gasto público de las Dependencias, Entidades Públicas y Organismos Autónomos a través de los programas derivados del Plan de Desarrollo del Estado de México, durante el ejercicio fiscal correspondiente, así como de aquellos de naturaleza multianual propuestos por la Secretaría.*

*El gasto total aprobado en el Presupuesto de Egresos, no podrá exceder al total de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos.*

*En el caso de los municipios, el Presupuesto de Egresos, será el que se apruebe por el Ayuntamiento.*

*En la aprobación del presupuesto de egresos de los municipios, los ayuntamientos determinarán la remuneración que corresponda a cada empleo, cargo o comisión.*

*Cuando se trate de la creación de un nuevo empleo cuya remuneración no hubiere sido fijada, deberá determinarse tomando como base la prevista para algún empleo similar."*

*(Énfasis añadido)*

13. Ahora bien, el Manual para la Planeación, Programación y Presupuestación Municipal Para el Ejercicio Fiscal 2017, publicado en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México; el veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, en el Marco Conceptual numeral 1.2, definen al presupuesto como:

*"De acuerdo a lo que establece el artículo 285 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, el Presupuesto de Egresos es el instrumento jurídico, de política económica y de política de gasto, que aprueba el Cabildo, conforme a la propuesta que presenta el C. Presidente Municipal, en el cual se establece el ejercicio, control y evaluación del gasto público de las Dependencias y Organismos Municipales, a través de los programas derivados del Plan de Desarrollo Municipal, durante el ejercicio fiscal correspondiente.*

*En otra perspectiva, el presupuesto puede definirse como "la expresión contable de los gastos de un determinado periodo, obteniendo los límites de autorización por parte del Cabildo para cumplir con los fines políticos, económicos y sociales y dar cumplimiento al mandato legal".*

*Para efecto de este manual, el presupuesto es la estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos del gobierno, necesario para cumplir con los propósitos de un programa determinado. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico para la ejecución de las decisiones de política económica y de planeación.*

*El presupuesto público involucra los planes, políticas, programas, proyectos, estrategias y objetivos del municipio, como medio efectivo de control del gasto público y en ellos se fundamentan las diferentes alternativas de asignación de recursos para gastos e inversiones.*

*En el Municipio, el Presupuesto basado en Resultados (PbR), es un conjunto de elementos de planeación, programación, presupuestación y evaluación mediante los cuales se programan las actividades alineadas a la asignación del presupuesto, soportadas por herramientas que permiten que las decisiones involucradas en el proceso presupuestario, incorporen sistemáticamente consideraciones sobre los*

resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos, y que motiven a las dependencias generales, auxiliares y organismos del Ayuntamiento a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público y la rendición de cuentas.

El PbR apoya la asignación objetiva de los recursos públicos para fortalecer las políticas, programas y proyectos para el desempeño gubernamental, a fin de que aporten mejoras sustantivas a las condiciones de vida de la sociedad. Por ello, busca maximizar los recursos para un mayor volumen y calidad de los bienes y servicios públicos.

El PbR pretende que la definición de los programas presupuestarios se derive de un proceso secuencial alineado con la planeación — programación, estableciendo objetivos, metas e indicadores en esta lógica, a efecto de hacer más eficiente la asignación de recursos, considerando la evaluación de los resultados alcanzados y la manera en que las dependencias y entidades públicas ejercen los recursos públicos. "

(Énfasis añadido)

14. De lo anterior, tenemos que el presupuesto es la estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos del gobierno, necesario para cumplir con los propósitos de un programa determinado, el cual constituye un instrumento operativo básico para la ejecución para las decisiones de política, económica y de operación.

15. Correlativo a ello, en el caso de los municipios, el Presupuesto basado en

Resultados (PbR), es un conjunto de elementos de planeación, programación, presupuestación y evaluación mediante los cuales se programan las actividades alineadas a la asignación del presupuesto, soportadas por herramientas que permiten que las decisiones involucradas en el proceso presupuestario, incorporen sistemáticamente consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos, y que motiven a las dependencias generales, auxiliares y organismos del Ayuntamiento a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público y la rendición de cuentas, apoyado en la asignación objetiva de los recursos públicos para fortalecer las políticas, programas y proyectos para el desempeño gubernamental, para que se aporten mejoras sustantivas a las condiciones de vida, buscando maximizar los recursos para un mayor volumen y calidad de los bienes y servicios públicos que brindan los municipios.

16. Ahora bien, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece en sus artículos 125 y 128, lo siguiente:

*"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.*

*Los Ayuntamientos podrán celebrar sesiones extraordinarias de cabildo cuando la Ley de Ingresos aprobada por la Legislatura, implique adecuaciones a su Presupuesto de Egresos, así como por la asignación de las participaciones y aportaciones federales y estatales. Estas sesiones tendrán como único objeto concordar con el Presupuesto de Egresos. El Presidente Municipal, promulgará y publicará el Presupuesto de Egresos Municipal, a más tardar el día 25 de febrero de cada año debiendo enviarlo al Órgano Superior de Fiscalización en la misma fecha.*

*El Presupuesto deberá incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 147 de esta Constitución.*

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o por quien ellos autoricen, conforme a la ley. (SIC)

*"Artículo 128.- Son atribuciones de los presidentes municipales:*

*IX. Presentar al Ayuntamiento la propuesta de presupuesto de egresos para su respectiva discusión y dictamen;" (SIC)*

(Énfasis añadido)

17. De la interpretación a los preceptos anteriores, se advierte que los Ayuntamientos, como cuerpos colegiados, celebrarán sesiones extraordinarias de cabildo cuando la Ley de Ingresos aprobada por la Legislatura, implique adecuaciones al Presupuesto de Egresos; así como, que tendrán que presentar la propuesta de presupuestos para su discusión y dictamen.

18. Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México prevé las atribuciones de las autoridades municipales respecto de la aprobación, integración, aplicación y formulación del Presupuesto conforme lo siguiente:

*"Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos:*

*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 anualmente a más tardar el 20 de diciembre, su Presupuesto de Egresos, en base a los ingresos presupuestados para el ejercicio que corresponda, el cual podrá ser adecuado en función de las implicaciones que deriven de la aprobación de la Ley de Ingresos Municipal que haga la Legislatura, así como por la asignación de las participaciones y aportaciones federales y estatales.*

*Si cumplido el plazo que corresponda no se hubiere aprobado el Presupuesto de Egresos referido, seguirá en vigor hasta el 28 o 29 de febrero del ejercicio fiscal inmediato siguiente, el expedido para el ejercicio inmediato anterior al de la iniciativa en discusión, únicamente respecto del gasto corriente.*

*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.*

*Artículo 99.- El presidente municipal presentará anualmente al ayuntamiento a más tardar el 20 de diciembre, el proyecto de presupuesto de egresos, para su consideración y aprobación.*

*Artículo 100.- El presupuesto de egresos deberá contener las previsiones de gasto público que habrán de realizar los municipios.*

*Artículo 101.- El proyecto del presupuesto de egresos se integrará básicamente con:*

*I. Los programas en que se señalen objetivos, metas y unidades responsables para su ejecución, así como la valuación estimada del programa;*

*II. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal calendarizados;*

*III. Situación de la deuda pública.*

*El proyecto de presupuesto de egresos deberá realizarse con base en los criterios de proporcionalidad y equidad, considerando las necesidades básicas de las localidades que integran al municipio."*

*(Énfasis añadido)*

19. De igual manera, los Ayuntamientos aprobarán anualmente a más tardar el veinte de diciembre el proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio inmediato siguiente; dicho proyecto de presupuesto deberá realizarse con base en los criterios de proporcionalidad y equidad, considerando las necesidades básicas de las localidades que integran al municipio y contemplará los programas en que se señalen objetivos, metas y unidades responsables para su ejecución; así como, la valuación estimada del programa; la estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal calendarizados y la situación de la deuda pública, de acuerdo con las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables al respecto.

20. Siendo importante destacar, que por disposición de la Constitución Local el Presidente Municipal promulgará y publicará el Presupuesto de Egresos

Municipal, a más tardar el día veinticinco de febrero de cada año debiendo enviarlo al Órgano Superior de Fiscalización en la misma fecha.

21. Por otra parte, es de destacar que la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios contempla las atribuciones de los Ayuntamientos en materia de presupuesto, lo que a continuación se señala:

*"Artículo 19.- Compete a los ayuntamientos, en materia de planeación democrática para el desarrollo:*

*...*

*VIII. Integrar y elaborar el presupuesto por programas para la ejecución de las acciones que correspondan, de acuerdo con las leyes, reglamentos y demás disposiciones;"*

*(Énfasis añadido)*

22. De la interpretación al precepto anterior, se advierte que compete a los Ayuntamientos integrar y elaborar su Presupuesto.

23. Asimismo, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, en su artículo 47, señala:

*"Artículo 47.- Los Presidentes Municipales y los Síndicos estarán obligados a informar al Órgano Superior, a más tardar el 25 de febrero de cada año, el Presupuesto de Egresos Municipal que haya aprobado el Ayuntamiento correspondiente."*

*(Énfasis añadido)*

24. Lo anterior en atención a las manifestaciones otorgadas por la Jefa De La Unidad de Transparencia, dentro del multicitado oficio en la que asevera el Programa Anual de Obra Pública para el Ejercicio Fiscal 2017 se aprobó en el mes de abril, toda vez que de la aprobación del presupuesto, se aprueba igualmente el Programa Anual de Obra.
25. Lo anteriormente expuesto considero debió ser abordado en la resolución de referencia, independientemente de las manifestaciones del Sujeto Obligado de las cuales este órgano garante no puede dudar de su autenticidad, ya que al haber existido un pronunciamiento por parte del SUJETO OBLIGADO, a fin de dar respuesta a la solicitud planteada, no está facultado para pronunciarse sobre la veracidad de la información proporcionada, pues no existe precepto legal alguno en la Ley de la Materia que permita que, vía recurso de revisión, se pronuncie al respecto. Sirve de apoyo a lo anterior por analogía el criterio 31-10 emitido por el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, ahora INAI que a la letra dice:

*"El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos no cuenta con facultades para pronunciarse respecto de la veracidad de los documentos proporcionados por los sujetos obligados. El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos es un órgano de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre*

*la negativa de las solicitudes de acceso a la información; y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades. Sin embargo, no está facultado para pronunciarse sobre la veracidad de la información proporcionada por las autoridades en respuesta a las solicitudes de información que les presentan los particulares, en virtud de que en los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no se prevé una causal que permita al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos conocer, vía recurso revisión, al respecto."*

26. Sin embargo, adoptar la perspectiva que propongo pretende ordenar un acto de plena certeza, el que siempre puede ser matizado por un "en su caso" que restringe la medida ordenada a que ésta no se haya realizado ya, lo que puede constituir un exceso, cierto, pero a todas luces admisible en materia de protección del derecho humano lo que, considero, fortalece al Estado Constitucional de Derecho, en lugar de vulnerarlo.

JOSÉ GUADALUPE LUNA HERNÁNDEZ

COMISIONADO

(RÚBRICA)