

VOTO DISIDENTE QUE FORMULA LA COMISIONADA EVA ABAID YAPUR, EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL PLENO DEL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, EN LA VIGÉSIMA SESIÓN ORDINARIA DEL TREINTA DE MAYO DE DOS MIL DIECIOCHO, EN EL RECURSO DE REVISIÓN 00869/INFOEM/IP/RR/2018.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 14, fracciones X y XI del Reglamento Interior del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, la que suscribe EVA ABAID YAPUR emite VOTO DISIDENTE respecto de la resolución dictada en el recurso de revisión 00869/INFOEM/IP/RR/2018, pronunciada por el Pleno de este Instituto ante el proyecto presentado por el Comisionado JAVIER MARTÍNEZ CRUZ, que es del tenor siguiente.

La suscrita diverge tanto con el análisis como con el sentido de la resolución de mérito, a través de la cual la Ponencia determinó ORDENAR al Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Ecatepec de Morelos, en lo sucesivo EL SUJETO OBLIGADO, la entrega del o los documentos que contengan, lo siguiente:

- a) Documento que contenga los motivos por los cuales no se le ha pagado a la empresa [REDACTED] la factura 35982460-d717-43f4- b842-bea7f39b932a,



No. de Serie del Certificado del CSD: 00001000000201083655, con fecha de Emisión: 01/04/2015, por el importe faltante o adeudado, estipulado en el contrato DFA/CJ/DA/036/2015.

- b) Documento que contenga la fecha de pago programado del resto o adeudo al proveedor [REDACTED] de la factura 35982460-d717-43fa-b842-bea7f39b932a, No. de Serie del Certificado del CSD: 00001000000201083655, con fecha de Emisión: 01/04/2015, estipulado en el contrato número DFA/CJ/DA/036/2015.

Criterio que para la que suscribe resulta improcedente, por los motivos y razones que a continuación se exponen, mismos que resultan torales para la resolución del asunto de que se trata.

En primer término, atendiendo a la solicitud de acceso a la información pública hecha por la particular en la que requirió del **SUJETO OBLIGADO** lo siguiente:

"1. Copia Certificada del Contrato Número DFA/CJ/DA/036/2015, suscrito por el Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, y la Empresa [REDACTED] de fecha veintiséis de marzo del dos mil quince. Instrumento Jurídico con el cual el Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, se obligo a pagar a la Empresa [REDACTED] la Cantidad de \$1,365,620.90 (UN MILLÓN TRESCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL SEICIENTOS VEINTE PESOS 90/100 M.N.).

2. Copia Certificada de la Orden de Entrada con la cual "EL CONTRATANTE" Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, recibió a entera satisfacción de la Empresa [REDACTED] el



suministro de los uniformes deportivos y trofeos de diferentes actividades deportivas, para el personal sindicalizado del O.P.D. S.A.P.A.S.E., suministro que se realizó atendiendo a las características establecidas en la Cláusula Primera del Contrato Número DFA/CJ/DA/036/2015, y a la ficha técnica que forma parte integrante de dicho contrato como anexo, cumpliendo la Empresa [REDACTED] en el tiempo y lugar establecido en la Cláusula Cuarta del contrato antes referido.

3. Copia Certificada de los Oficios emitidos por las Autoridades competentes (tales como Administración, Tesorería o cualquier otra Unidad Administrativa involucrada en dicho Proceso) del Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, con las cuales remitieron para pago la Factura con Folio Fiscal 35982460-d717-43f4- b842-bea7f39b932a, No. de Serie del Certificado del CSD: 00001000000201083655, con fecha de Emisión: 01/04/2015, con un importe de \$1,365,620.90 (UN MILLÓN TRESCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL SEICIENTOS VEINTE PESOS 90/100 M.N.).

4. Copia Certificada del Registro Contable en la Cuenta Pública en donde se haya registrado el adeudo del Contrato Número DFA/CJ/DA/036/2015, referente a los ejercicios fiscales 2015, 2016 y 2017, esto en virtud de que el Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, incumplió con el pago establecido en la Cláusula Quinta del contrato antes referido, a pesar de que la Empresa [REDACTED] cumplió con cada una de las obligaciones contraídas en el Contrato Número DFA/CJ/DA/036/2015.

5. Copia Certificada del estatus contable de la Factura con Folio Fiscal 35982460-d717-43f4- b842-bea7f39b932a, No. de Serie del Certificado del CSD: 00001000000201083655, con fecha de Emisión: 01/04/2015, con un importe de \$1,365,620.90 (UN MILLÓN TRESCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL SEICIENTOS VEINTE PESOS 90/100 M.N.), informando el motivo por el cual el Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, no ha realizado el pago de dicha factura a la Empresa [REDACTED]

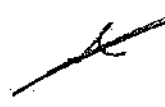


6. *Por otro lado solicito la fecha en que el Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, realizará el pago a la Empresa [REDACTED] atendiendo a los compromisos adquiridos en el Contrato Número DFA/CJ/DA/036/2015." (Sic)*

Atento a ello, **EL SUJETO OBLIGADO** en fecha doce de marzo del presente año, informó al solicitante que para la entrega de la información requerida en la modalidad solicitada; es decir, en copias certificadas debía realizar el previo pago de derechos por la expedición de éstas, así como que en cuanto hacía al pago a la empresa, tendría que acudir el representante legal debidamente acreditado y reconocido ante el Organismo a fin de poder proporcionarle información al respecto; debido a que el pasivo a favor de la empresa corresponde a ejercicios fiscales anteriores y por consiguiente su liquidación se realiza en orden de prelación.

Con relación a lo anterior, es importante señalar que los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) representan las asignaciones destinadas a cubrir las erogaciones devengadas y pendientes de liquidar al cierre del ejercicio fiscal anterior, derivadas de la contratación de bienes y servicios requeridos en el desempeño de las funciones de los entes públicos, para las cuales existió asignación presupuestal con saldo disponible al cierre del ejercicio fiscal en que se devengaron.

Los ADEFAS pueden aplicarse cuando proceden del ejercicio inmediato anterior, dichas asignaciones se destinan a cubrir el pago de los adeudos registrados al 31 de diciembre del año inmediato anterior, para hacer de este supuesto, deberá asegurarse



de que exista evidencia de erogaciones incluidas en el registro contable y presupuestal del ejercicio anterior. Por otra parte, existe la opción de registrar ADEFAS pertenecientes a dos o más ejercicios fiscales anteriores, pero sólo son aplicables siempre y cuando las condiciones contractuales no indiquen un plazo distinto de pago.

De manera general los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores, deben ser entendidos como compromisos adquiridos por los ejecutores del gasto pertenecientes al Gobierno del Estado de México en un ejercicio fiscal, que se encuentran devengados al 31 de diciembre del mismo ejercicio, para ser liquidados en el año inmediatamente siguiente, siempre y cuando se tenga informada de la cantidad y características contractuales al Área correspondiente.

Asimismo, resulta importante que conforme al Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016, en su artículo 20 se establece que los recursos para cubrir los adeudos del ejercicio fiscal anterior, previstos en el proyecto de Presupuesto de Egresos, podrán ser hasta por el 2.5 por ciento de los Ingresos totales del respectivo Municipio.

Así, tenemos que **EL SUJETO OBLIGADO** informó que el pago que cubra dicho adeudo se realizará en orden de prelación tal y como se señala en los artículos 274, 275 y 276 del Código Financiero del Estado de México y Municipios que señalan:

*"Artículo 274.- Los entes públicos, para la inscripción de sus obligaciones de pasivo, así como para la modificación de éstas en el Registro de Deuda Pública, presentarán la siguiente documentación:*

- I. El documento en el que conste el acto o contrato motivo de la obligación.*
- II. En su caso, la autorización de la Legislatura.*
- III. Copia certificada del acta en la que conste el acuerdo del consejo directivo u órgano de gobierno, mediante el que se autorizó la contratación del financiamiento, cuando se trate de organismos públicos descentralizados estatales o municipales, empresas de participación estatal o municipal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el estado o los municipios.*
- IV. Copia certificada del acta de cabildo en la que conste el acuerdo del ayuntamiento para contratar el financiamiento y afectar como garantía o fuente de pago, o ambas, los ingresos por participaciones derivadas del Sistema de Coordinación Fiscal, de igual manera deberá contener la justificación de la contratación del financiamiento, su monto, plazo y destino.*

*La Secretaría podrá solicitar en caso de considerarlo pertinente para su continuidad en el Registro de Deuda Pública, uno o más documentos que estipula el Reglamento del Registro Público Único vigente.*

*Artículo 275.- En el Registro de Deuda Pública se anotarán los siguientes datos:*

- I. Número progresivo y fecha de inscripción.*
- II. Las características del acto identificando las obligaciones contraídas, su objeto, plazo, monto y tasa de interés a la que se suscribe.*
- III. La fecha del acta de cabildo o de la sesión del órgano de gobierno donde se autoriza a las entidades públicas contraer obligaciones y en su caso, a otorgar garantías.*
- IV. Las garantías otorgadas y/o las fuentes de pago constituidas;*



*V. Las cancelaciones de las inscripciones, cuando se acredite el cumplimiento de las obligaciones que las generaron con el finiquito emitido por los acreedores.*

*En el caso de fideicomisos a que se refiere el artículo 265 A del presente Código se deberá inscribir además al fideicomiso, señalando los siguientes datos:*

- a) Número progresivo y fecha de inscripción;*
- b) Las características generales del fideicomiso correspondiente, indicando los conceptos mencionados en el artículo 265 A del presente Código, que integren su patrimonio;*
- c) En su caso, la fecha del decreto de autorización de la Legislatura para la afectación de participaciones;*
- d) Las obligaciones del Estado que tengan como fuente de pago y/o garantía al fideicomiso, identificando los acreedores originales, montos, plazos y tasas de interés;*
- e) Las reglas de distribución de recursos previstas en el fideicomiso correspondiente;*
- f) Las reglas o condiciones para la admisión de nuevos fideicomisarios al fideicomiso correspondiente.*

*Artículo 276.- El número progresivo y fecha de inscripción en el Registro de Deuda Pública, darán preferencia a los acreedores para los efectos de exigibilidad en el pago de las obligaciones con cargo a la hacienda pública. Para todos los efectos legales, en el supuesto de que un grupo de acreedores soliciten, conjuntamente, su inscripción al Registro de Deuda Pública, se considerarán como inscritos con el mismo número progresivo y fecha de inscripción, por lo que tendrán la misma prelación y preferencia para el pago de sus obligaciones.*

*No obstante lo anterior, en lo que respecta a la inscripción de las garantías o afectaciones de participaciones en ingresos federales, la aplicación de los recursos correspondientes se realizará con sujeción exclusiva a la prelación y preferencia que resulte del número progresivo y fecha de inscripción de la garantía o afectación aplicable.*

*Cuando se constituyan garantías o se afecten los ingresos o los derechos a que se refiere el artículo 265-A del presente Código en fideicomisos u otros mecanismos que agrupen a diversos acreedores, la prelación y preferencia entre ellos, en relación con la garantía, los ingresos o los derechos afectados, será la que se estipule en las normas contractuales aplicables a dichos fideicomisos o mecanismos, con independencia de la que les corresponda en función del número progresivo y de la fecha de inscripción de sus respectivos créditos."*



De los preceptos legales anteriormente citados, resulta claro que para efectos del pago de adeudos que refieren en la solicitud de acceso a la información pública del ahora **RECURRENTE**, existe un trámite que deberá realizar el interesado y no así pretender a través del derecho de acceso a la información un pronunciamiento por parte del **SUJETO OBLIGADO** en el que se señalen fechas compromiso de liquidación del multicitado pasivo.

Es así que, se considera que lo requerido por el particular no corresponde a una solicitud de acceso a la información pública, sino a un Derecho de Petición, en este orden de ideas, es importante dejar en claro lo que debe entenderse por derecho de petición, así como por derecho de acceso a la información pública, con el objeto de distinguir el ejercicio de ambos derechos.

Por lo que respecta a la definición de Derecho de Petición, el Maestro Ignacio Burgoa Orihuela refiere:

*“... es un Derecho Público subjetivo individual de la Garantía Respectiva Consagrada en el Artículo 8 de la Ley Fundamental. En tal virtud, la persona tiene la facultad de acudir a cualquier autoridad, formulando una solicitud o instancia escrito de cualquier índole, la cual adopta, específicamente, el carácter de simple petición administrativa, acción o recurso, etc...”(Sic)*

Por su parte, David Cienfuegos Salgado, concibe al derecho de petición como:



*"... el derecho de toda persona a ser escuchado por quienes ejercen el poder público..."*  
(Sic)

Así, para diferenciar el derecho de petición del derecho de acceso a la información, resulta conducente señalar que José Guadalupe Robles, conceptualiza al derecho a la información como:

*"... un derecho fundamental tanto de carácter individual como colectivo, cuyas limitaciones deben estar establecidas en la ley, así como una garantía de que la información sea transmitida con claridad y objetividad, por cuanto a que es un bien jurídico que coadyuva al desarrollo de las personas y a la formación de opinión pública de calidad para poder participar y luego influir en la vida pública..."* (Sic)

Ahora bien, el derecho de acceso a la información pública por disposición del artículo 4 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios es la prerrogativa de las personas para buscar, difundir, investigar, recabar, recibir y solicitar información pública.

*"Artículo 4. El derecho humano de acceso a la información pública es la prerrogativa de las personas para buscar, difundir, investigar, recabar, recibir y solicitar información pública, sin necesidad de acreditar personalidad ni interés jurídico.*

*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.*



*Los sujetos obligados deben poner en práctica, políticas y programas de acceso a la información que se apeguen a criterios de publicidad, veracidad, oportunidad, precisión y suficiencia en beneficio de los solicitantes."*

Es por ello que, el derecho de acceso a la información pública, implica el conocimiento de los particulares de la información contenida en los documentos que posean los órganos del Estado; incluso, se impone la obligación a las autoridades de preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados.

Por tanto, para que los Sujetos Obligados hagan efectivo este derecho deben poner a disposición de los particulares los documentos en los que conste el ejercicio de sus atribuciones legales o que por cualquier circunstancia obre en sus archivos, en virtud de que toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada, administrada o en posesión de los Sujetos Obligados es pública y accesible de manera permanente en los términos y condiciones que se establezcan en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios y demás disposiciones de la materia, privilegiando el principio de máxima publicidad de la información.

En esa tesitura, los Sujetos Obligados deberán poner en práctica políticas y programas de acceso a la información que se apeguen a criterios de publicidad, veracidad, oportunidad, precisión y suficiencia en beneficio de los solicitantes.



Lo anterior, tiene sustento en los artículos 3 fracciones XI y XXII; 4; 11, y 12 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios que se citan 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 importár su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico;*

*XII. Documento electrónico: Al soporte escrito con caracteres alfanuméricos, archivo de imagen, video, audio o cualquier otro formato tecnológicamente disponible, que contenga información en lenguaje natural o convencional, intercambiado por medios electrónicos, con el que sea posible dar constancia de un hecho y que esté signado con la firma electrónica avanzada y/o en el que se encuentre plasmado el sello electrónico;*

*Artículo 4. El derecho humano de acceso a la información pública es la prerrogativa de las personas para buscar, difundir, investigar, recabar, recibir y solicitar información pública, sin necesidad de acreditar personalidad ni interés jurídico.*

*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.*

*Los sujetos obligados deben poner en práctica, políticas y programas de acceso a la información que se apeguen a criterios de publicidad, veracidad, oportunidad, precisión y suficiencia en beneficio de los solicitantes.*

**Artículo 11.- Los Sujetos Obligados sólo proporcionarán la información que generen en el ejercicio de sus atribuciones.**

*Artículo 12. Quienes generen, recopilen, administren, manejen, procesen, archiven o conserven información pública serán responsables de la misma en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.*

**Los sujetos obligados sólo proporcionarán la información pública que se les requiera y que obre en sus archivos y en el estado en que ésta se encuentre. La obligación de proporcionar información no comprende el procesamiento de la misma, ni el presentarla conforme al interés del solicitante; no estarán obligados a generarla, resumirla, efectuar cálculos o practicar investigaciones."**

(Énfasis añadido)

En ese contexto, de una interpretación sistemática de los artículos anteriores se puede advertir que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública se centra en la potestad de los particulares para conocer el contenido de los documentos que obren en los archivos de los Sujetos Obligados, ya sea porque los generen en el ejercicio de sus atribuciones, los administren o simplemente los posean.

Para ello, la Ley de la materia otorga la calidad de documento a 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.

Por otro lado, así como la Constitución y la Ley de la materia otorgan a los particulares el derecho de acceder a los documentos generados o en posesión de las autoridades; también lo es que, la obligación de proporcionar información no comprende el procesamiento de la misma, ni el presentarla conforme al interés del solicitante ya que no estarán constreñidos a generarla, resumirla, efectuar cálculos o practicar investigaciones.

En síntesis, el derecho de acceso a la información pública se satisface en aquellos casos en que se entregue el soporte documental en que conste la información pública, toda vez que los Sujetos Obligados no tienen el deber de generar, poseer o administrar la información pública con el grado de detalle que se requiera en la solicitud de información pública; esto es, que no tienen el deber de generar un documento a *modo (ad hoc)*, a fin de satisfacer los requerimientos de los particulares.

Refuerzo de ello, lo es el criterio 03-17 emitido por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) que a la letra dicta:

*No existe obligación de elaborar documentos ad hoc para atender las solicitudes de acceso a la información. Los artículos 129 de la Ley General de*

*Transparencia y Acceso a la Información Pública y 130, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, señalan que los sujetos obligados deberán otorgar acceso a los documentos que se encuentren en sus archivos o que estén obligados a documentar, de acuerdo con sus facultades, competencias o funciones, conforme a las características físicas de la información o del lugar donde se encuentre. Por lo anterior, los sujetos obligados deben garantizar el derecho de acceso a la información del particular, proporcionando la información con la que cuentan en el formato en que la misma obre en sus archivos; sin necesidad de elaborar documentos ad hoc para atender las solicitudes de información.*

*Resoluciones:*

- RRA 0050/16. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. 13 julio de 2016. Por unanimidad. Comisionado Ponente: Francisco Javier Acuña Llamas.
- RRA 0310/16. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. 10 de agosto de 2016. Por unanimidad. Comisionada Ponente. Areli Cano Guadiana.
- RRA 1889/16. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 05 de octubre de 2016. Por unanimidad. Comisionada Ponente. Ximena Puente de la Mora.

Por lo que, la entrega de una respuesta o un razonamiento por parte del SUJETO OBLIGADO se dé contestación puntual y específica no es facultad que la Ley establezca como atribución o como derecho de acceso a la información pública, pues ello implicaría que vía transparencia se de atención al ejercicio de un derecho diverso, es decir, a la exigibilidad en el pago de las obligaciones con cargo a la hacienda pública.

En razón de lo expuesto, la que suscribe emite **VOTO DISIDENTE**, pues se considera que lo procedente era que la Ponencia Resolutora se pronunciara respecto a que el ciudadano a través de su solicitud de información pública no pretendía sólo tener acceso a documentos o información en posesión del SUJETO OBLIGADO sino que además pretendía que mediante el ejercicio de derecho de acceso a la información pública se le diera respuesta a un escrito de derecho de petición lo cual, resulta

improcedente al no ser esta la vía para dar atención a los escritos de derecho de petición ni es el medio para requerir de pago a los Sujetos Obligados.

**EVA ABAID YAPUR  
COMISIONADA  
(RÚBRICA)**

Esta hoja corresponde al voto disidente emitido en la resolución del recurso de revisión 00869/INFOEM/IP/RR/2018, aprobada el treinta de mayo de dos mil dieciocho. YSM/ATL 