

VOTO DISIDENTE QUE FORMULA EL COMISIONADO JAVIER MARTÍNEZ CRUZ 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 DECIMA SESIÓN DEL DIECINUEVE DE MARZO DOS MIL DIECINUEVE, EN EL RECURSO DE REVISIÓN 12064/INFOEM/IP/RR/2019.

El Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, aprobó por mayoría de votos, modificar la respuesta materia del recurso de revisión 12064/INFOEM/IP/RR/2019, al respecto emito mi voto disidente debido a que no estoy de acuerdo con la forma en que se resuelve, por las siguientes razones:

Antecedentes.

Así las cosas, el Comisionado ponente en la resolución presentada ante el Pleno de este Instituto, se limita a ordenar la entrega de una respuesta sin que se determinara de trascendencia, la obligación para este Órgano Garante el analizar de manera exhaustiva la naturaleza y las atribuciones que ostenta el ente obligado para conocer de los requerimientos planteados, delegando este deber de sustanciar todo el procedimiento de acceso a la información pública en una instancia diferente.

I. Razones del Voto particular.

Cabe precisar en primer lugar, que la resolución presentada por un Servidor, fue bajo el criterio de la mayoría de mis compañeros de Pleno, consideraciones que de manera respetuosamente no comparto, en virtud de que la metodología adoptada en el desarrollo y resolución ofrecida al medio de impugnación que fue promovido por el particular, a mi criterio le falta un estudio de fondo robusto y exhaustivo, que atienda las distintas facultades, competencias y funciones que los ordenamientos jurídicos le confieren al Sujeto Obligado en relación con la materia de la solicitud, así como la falta de razonamientos lógico-jurídicos y la indeterminación de parámetros específicos que tendría que observar el ente recurrido para dar cumplimiento a la resolución, ocasionando que: a) **se transgreda el debido proceso en sede administrativa;** y, b) **se debilite en la practica la eficacia del Derecho de Acceso a la Información Pública.**

Para demostrar lo que he señalado en el inciso a) es de referir en principio de cuentas que, la Corte Interamericana ha fijado posición sobre la aplicación de las garantías del debido proceso legal en ámbitos administrativos.

Al respecto, al resolver el caso Ricardo Baena y Otros contra Panamá en su párrafos 124 y 125, fijo al interpretar el artículo 8 de la convención, que si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, señalando que “... cualquier actuación u

omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal...“

En otra sentencia reciente, la Corte reafirmó la postura reseñada. Se trata del Caso Claude Reyes y otros vs. Chile en que la Corte debió decidir sobre los alcances del derecho de acceder a la información pública, al señalar que el artículo 8.1 de la Convención no se aplica solamente a jueces y tribunales judiciales, sino que “... Las garantías que establece esta norma deben ser observadas en los distintos procedimientos en que los órganos estatales **adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, ya que el Estado también otorga a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos...**”

Además, ha manifestado la obligación de los Estados de contar con reglas precisas para el comportamiento de sus funcionarios, a fin de evitar parámetros inadecuados de discrecionalidad en la esfera administrativa, ¹ que puedan fomentar prácticas arbitrarias o discriminatorias.

Una vez clarificada la posición de la Corte Interamericana en relación con la aplicabilidad del debido proceso legal en sede administrativa, corresponde ahora

¹ Expresión de Huber, en el marco del derecho alemán, en el cual considera que la discrecionalidad administrativa es “Caballo de Troya del derecho administrativo del Estado de Derecho”

especificar los distintos elementos que dichos órganos han ido identificando como sus componentes esenciales que deben ser tomados en consideración para garantizar el una tutela administrativa efectiva.

Así, la Corte Interamericana ha identificado ciertos estándares del debido proceso legal que deben ser observados en todos los procedimientos administrativos, tales como:

- a) el plazo razonable;
- b) el derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas;
- c) a contar con un abogado;
- d) a una decisión fundada; y,**
- e) a la publicidad del actuar de la administración, entre otros.

En este sentido, el *derecho a contar con una decisión fundada sobre el fondo del asunto* y la necesidad de garantizar *la publicidad de la actuación administrativa*,² han sido puntualizados tanto por la Comisión como por la Corte interamericana como elementos que integran el debido proceso legal. En el Caso Roger Herminio Salas Gamboa, el peticionario alegó la vulneración del artículo 8 de la Convención Americana por la negativa del Consejo Nacional de la Magistratura de motivar e informar a los magistrados sometidos a evaluación, los resultados de las mismas, alegó que las decisiones del Consejo Nacional de la Magistratura son arbitrarias pues

² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “*EL ACCESO A LA JUSTICIA COMO GARANTÍA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. ESTUDIO DE LOS ESTÁNDARES FIJADOS POR EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS*”

no se motivan, ni se informa a los evaluados sobre las razones que se tuvieron en cuenta en la decisión adoptada, en este marco, la Comisión decidió declarar la admisibilidad del caso.

En otras palabras una resolución no puede ser solamente el medio donde se explique de manera extensa lo dictado por la ley, sino que sea en un medio que asegure la atención a los fundamentos y razonamientos que fueron tomados en consideración por la autoridad al momento de resolver.

En este sentido, “motivar” tiene el significado de garantizar que la resolución, escogida entre muchas otras, no responde a una decisión unilateral o arbitraria del Juez o de la autoridad, sino que la misma sea el producto de la interpretación y aplicación de la ley.

De esta manera, vemos cómo, se pone en evidencia que la motivación de las sentencias realiza una doble función, es decir:

- **Representan una obligación constitucional; y,**
- **Al mismo tiempo, un derecho fundamental de las partes.**

Otra característica fundamental del deber de motivar es la “congruencia”, que exige una relación entre las pretensiones formuladas por las partes procesales y el contenido del fallo. A este propósito cabe recordar el caso Ruiz Torija e Hiro Balani contra España, en el que el Tribunal de Estrasburgo “condenó al Estado español por un determinado tipo de incongruencia, definida “omisiva”, y consistente en el

incumplimiento total de la obligación de resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que venían planteadas. “

En definitiva la expresión de fundamentos y razonamientos en cualquier sentencia o resolución realiza, entre otras, la función de demostrar y de justificar, ante las partes del proceso y ante la sociedad en general, el carácter jurídico y no político o personal de una resolución judicial o administrativa.

Por lo anterior, las sentencias y resoluciones no solo tienen que ser objetivas sino también apegadas a la letra y al espíritu de la ley, y absolutamente clara y comprensibles. Es decir que no deben de ser redactadas con lenguaje difícil, ni contener contradicciones, **ni de dejar vacíos que den motivo a interpretaciones opuestas.**

En concomitancia, en materia de Acceso a la Información destacan las disposiciones rectoras del organismo autónomo, como Órgano Garante al resolver los medio de impugnación no vemos obligados a observar los principios de certeza y objetividad, los cuales habrán de permear durante el ejercicio del derecho de acceso a la información, tal y como lo mandata el diverso 9 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México³.

³ Artículo 9. El Instituto deberá regir su funcionamiento de acuerdo a los siguientes principios:

I. Certeza: Principio que otorga seguridad y certidumbre jurídica a los particulares, en virtud de que permite conocer si las acciones del Instituto son apegadas a derecho y garantiza que los procedimientos sean completamente verificables, fidedignos y confiables;

En tal tesitura, si nos remitimos al significado de *garantizar* tenemos que ello implica, asegurar, proteger, dar certeza o seguridad sobre algo a través de la inmersión de elementos lógico-jurídicos; ahora, si ante una falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información pública por parte de los Sujetos Obligados, el Órgano responsable de garantizar dicho derecho se limita únicamente a ordenar dar atender la solicitud soslayando entrar al fondo del asunto, es una resolución que deja más dudas sobre la procedencia del derecho ejercido por el particular en consideración que queda a merced de lo que resuelva en materia de acceso a la información el ente recurrido.

Se afirma lo anterior, en virtud de que no se debe perder de vista que la Ley de Transparencia vigente en la entidad federativa establece en sus artículos 1, 7, 29, 36 fracciones II, XVI, XXII, XXIII y XXVII; 176, 185, 186, 188, 195, 198, 199, 200, 214, 216, 220 fracciones XIX establecen términos generales que la ley tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para tutelar y garantizar la transparencia y el derecho humano de acceso a la información pública en posesión de los sujetos obligados, del mismo modo precisa que este Instituto es un órgano público estatal constitucionalmente autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su

...

VIII. Objetividad: Obligación del Instituto de ajustar su actuación a los presupuestos de ley que deben ser aplicados al analizar el caso en concreto y resolver todos los hechos, prescindiendo de las consideraciones y criterios personales;

presupuesto y determinar su organización interna, **responsable de garantizar el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados**, conforme a los principios y bases establecidas en la Constitución Federal, Constitución Local, Ley General, así como, lo previsto en esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables, es de resaltar que el recurso de revisión es la garantía secundaria mediante la cual se pretende reparar cualquier posible afectación al derecho de acceso a la información pública, en donde las resoluciones de este Órgano Garante puede:

- Desechar o sobreseer el recurso
- Confirma la respuesta del sujeto obligado
- Revocar o modificar la respuesta del sujeto obligado; y
- Ordenar la entrega de la información

Cabe agregar que las resoluciones que pronuncie este Instituto deben contener cuatro aspectos importantes:

- Lugar, fecha, el nombre del recurrente y del tercero interesado en su caso, sujeto obligado y un extracto de los hechos cuestionados;
- Los preceptos en que se fundamenten y las consideraciones que las sustenten;
- **Los alcances y efectos de la resolución, fijando con precisión, en su caso, los sujetos y órganos obligados a cumplirla**; y
- Los puntos resolutivos.

Sobre este punto en particular se considera de suma importancia mencionar que sujetos obligados, a través de la Unidad de Transparencia, darán estricto

cumplimiento a las resoluciones del Instituto, debiendo rendir el informe respectivo, motivo por el cual el Instituto verificará de oficio la calidad de la información y, a más tardar al día siguiente de recibir el informe, dará vista al recurrente para que, dentro de los cinco días hábiles siguientes, manifieste lo que a su derecho convenga.

Cabe agregar que este Instituto conforme a lo establecido en el artículo 26 fracciones XXVI, XXVII y XXVIII⁴, a través de la Contraloría Interna y Órgano de Control y Vigilancia está obligado a pronunciarse, en un plazo no mayor a cinco días hábiles, sobre todas las causas que el recurrente manifieste así como del resultado de la verificación realizada, para el caso de que se considere que se dio cumplimiento a la resolución, emitirá un acuerdo de cumplimiento y se ordenará el archivo del expediente. En caso contrario:

- Emitirá un acuerdo de incumplimiento;
- Notificará al superior jerárquico del responsable de dar cumplimiento, para el efecto de que, en un plazo no mayor a cinco días hábiles, se dé cumplimiento a la resolución, bajo el apercibimiento que de no demostrar que dio la orden, se le impondrá a su titular una medida de apremio, además de que incurrirá en las mismas responsabilidades del servidor público inferior; y

⁴ “**Artículo 26. La Contraloría Interna y Órgano de Control y Vigilancia ejercerá las atribuciones siguientes** y se auxiliará de conformidad con la estructura de una autoridad investigadora, y una substanciadora y resolutora:

...

XXVI. Vigilar el cumplimiento que los Sujetos Obligados deben observar en la atención de las resoluciones de los recursos de revisión;

XXVII. Recibir, tramitar, investigar y resolver el incumplimiento a las resoluciones que emita el Pleno e informar a éste de los resultados;

XXVIII. Solicitar y, en su caso, apercibir a los integrantes de los Sujetos Obligados el cumplimiento de las resoluciones del Pleno, así como cualquier requerimiento del Instituto y, en su caso, determinar, imponer y promover la ejecución de las medidas de apremio de conformidad con la normatividad aplicable;”

- Determinará las medidas de apremio⁵ o sanciones⁶, según corresponda, que deberán imponerse o las acciones procedentes que deberán aplicarse,

En este sentido debe mencionarse que del análisis realizado a la resolución materia del presente voto, si bien se precisó que el **Sujeto Obligado** debe emitir la respuesta que en derecho corresponda, sin embargo a consideración del suscrito, ese pronunciamiento hace que la resolución se caracterice por ser ambigua, oscura e indeterminada, lo anterior, es así toda vez que no indica de manera precisa y detallada que documentos y en qué términos el **Sujeto Obligado** debe proporcionarlos, para dar cumplimiento a la resolución, y con ello garantizar plenamente del ejercicio del derecho de acceso a la información pública de los gobernados, esto es, marca la pauta para que el Sujeto **Obligado** evada dar cumplimiento a una resolución emitida por el Pleno de este Instituto, con la excusa de que no se determinó de manera precisa que documentales de manera enunciativa más no limitativa satisfacen el o los requerimientos del solicitante.

⁵ “**Artículo 214.** El Instituto podrá imponer al servidor público encargado de cumplir con la resolución, o a los miembros de los sindicatos, partidos políticos o a la persona física o jurídico colectiva responsable, las siguientes medidas de apremio para asegurar el cumplimiento, de sus determinaciones:

I. Apercibimiento;

II. Amonestación pública; y

III. Multa, de ciento cincuenta hasta mil quinientas veces la UMA.

La multa mínima se impondrá cuando la conducta sea por primera vez y ésta se incrementará en un tanto por cada reincidencia, hasta llegar al límite superior.”

⁶ “**Artículo 222.** Son causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos de los sujetos obligados, por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente Ley, las siguientes:

...

XIX. No atender los requerimientos establecidos en la presente Ley, emitidos por el Instituto;

XX. No acatar las resoluciones emitidas por el Instituto, en ejercicio de sus funciones; y

..”

En mérito de lo anterior, arribo a las siguientes conclusiones:

Este Instituto, al momento de emitir una resolución, está obligado a analizar y determinar la naturaleza jurídica de la información solicitada y la procedencia de su entrega, tomando como referencia las facultades y atribuciones del Sujeto Obligado, esto es, que la genere, administre o posea.

Es decir, es factible y jurídicamente necesario que si existe obligación expresa por la Ley que rige la materia para hacer pública determinada información de los Sujetos Obligados cuando se presente una solicitud de información al respecto, se ordene la entrega de dicha información, aun cuando el Sujeto Obligado haya sido omiso en contestar en un inicio, pues no es necesario pedirle que analice sus facultades y la procedencia de la información cuando la publicidad de la información ya está expresamente ordenado por la Ley; incluso lo mismo ocurre, cuando se localiza precepto normativo del aplicable al Sujeto Obligado que haga indubitable que posee en su archivos la información que le es requerida, aun cuando no se trate de información pública de oficio; tarea que si bien no se logra en la garantía primaria del derecho de acceso a la información (*el procedimiento de su acceso*), por defecto en el actuar del Sujeto Obligado de que se trate, ello debe asegurarse en la garantía secundaria (**el recurso de revisión**) correspondiéndole esta función a este Órgano Garante.

Bajo dichos argumentos normativos, a efectos de no vulnerar aún más el ejercicio del derecho de acceso a la información del particular, utilizo el presente voto para

determinar la naturaleza de la información solicitada, partiendo de lo estatuido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece en el artículo 115 fracciones I y IV, lo siguiente:

“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

(...)

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

De modo semejante, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, señala en sus artículos 112, 113, 117 y 124 que la base de la organización política y administrativa de la entidad será el municipio libre, mismo que será gobernado por un Ayuntamiento, que se integra por un jefe de asamblea denominado Presidente Municipal y con varios miembros más llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determina con base a la población municipal, por tanto goza de libertad para administrar su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, así resulta que los recursos que integran la hacienda municipal son ejercidos en forma directa por el ayuntamientos, o bien, por quienes ellos autoricen.

Ahora bien, de conformidad con los artículos 2 y 41 del Bando Municipal de Capulhuac 2019, el Municipio es parte integrante de la división territorial y organización política del estado, investido de personalidad jurídica con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública, el cual será gobernado por un ayuntamiento que estará dotado de autonomía en su régimen interior en la administración de su patrimonio y de la hacienda pública municipal. El cual, para el eficaz desempeño de la administración pública municipal se auxiliara de áreas administrativas, organismos públicos descentralizados y entidades de la Administración Pública Municipal que considere necesarias, dividiéndose de la siguiente forma:

ORGANISMOS CENTRALIZADOS.

PRESIDENCIA MUNICIPAL

- SECRETARÍA PARTICULAR
- UNIDAD DE INFORMACION PLANEACIÓN PROGRAMACION Y EVALUACION.
- COORDINACION DE COMUNICACIÓN SOCIAL, GIRAS, EVENTOS Y LOGISTICA
- SECRETARÍA TECNICA DEL CONSEJO MUNICIPAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO.

- COORDINACION DE CONTROL PATRIMONIAL
- COORDINACIÓN DE ARCHIVO MUNICIPAL
- OFICIALIA DEL REGISTRO CIVIL
- UNIDAD DE TRANSPARENCIA ACCESO A LA INFORMACIÓN, DOCUMENTACIÓN Y GESTION

CONTRALORÍA MUNICIPAL.

- UNIDAD INVESTIGADORA
- UNIDAD SUBSTANCIADORA
- UNIDAD REGULATORIA

TESORERÍA MUNICIPAL.

- COORDINACION DE CATASTRO

DIRECCION DE EDUCACION Y CULTURA

- COORDINACION DE BIBLIOTECAS
- COORDINACION DE CASA DE CULTURA

DIRECCION DE OBRAS PÚBLICAS.

DIRECCION DE DESARROLLO URBANO

DIRECCION DE ADMINISTRACIÓN

- SUBDIRECCION DE RECURSOS HUMANOS
- SUBDIRECCION DE RECURSOS MATERIALES

DIRECCION DE DESARROLLO ECONOMICO.

- COORDINACION DE GOBERNACIÓN, INSPECCIÓN, VERIFICACIÓN Y NOTIFICACIÓN
- COORDINACIÓN DE MEJORA REGULATORIA
- SUBCOORDINADOR ADMINISTRATIVO DEL RASTRO MUNICIPAL

DIRECCIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

- COORDINACIÓN MUNICIPAL DE LA MUJER Y EQUIDAD DE GÉNERO
- COORDINACION DE ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES Y COMUNIDADES INDÍGENAS

- COORDINACIÓN DE SALUD PÚBLICA
- COORDINACIÓN MUNICIPAL DE LA JUVENTUD

OFICIALIA MEDIADORA Y CONCILIADORA

OFICIALIA CALIFICADRA Y EJECUTORA

ORGANISMOS DESENTRALIZADOS.

**SISTEMA MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA:
DIF INSTITUTO MUNICIPAL DE CULTURA FISICA Y DEPORTE CAPULHUAC**

ORGANISMO AUTONOMO.

DEFENSORÍA MUNICIPAL DE DERECHOS HUMANOS.

Bajo dicho listado, conviene hacer alusión a lo dispuesto en los artículos 67 fracción VII y 68 del citado Bando, que prevén las atribuciones de la Tesorería Municipal, unidad administrativa que sin perjuicio a lo que establece el artículo 95 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México⁷, le corresponde recaudar y administrar los ingresos que se deriven de

⁷ Artículo 95.- Son atribuciones del tesorero municipal: I. Administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables; II. Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y, en su caso, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en términos de las disposiciones aplicables; III. Imponer las sanciones administrativas que procedan por infracciones a las disposiciones fiscales; IV. Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos, e inventarios; V. Proporcionar oportunamente al ayuntamiento todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos Municipales, vigilando que se ajuste a las disposiciones de esta Ley y otros ordenamientos aplicables; VI. Presentar anualmente al ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la Tesorería Municipal; VI Bis. Proporcionar para la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos Municipales la información financiera relativa a la solución o en su caso, el pago de los litigios laborales; VII. Diseñar y aprobar las formas oficiales de manifestaciones, avisos y declaraciones y demás documentos requeridos; VIII. Participar en la formulación de Convenios Fiscales y ejercer las atribuciones que le correspondan en el ámbito de su competencia; IX. Proponer al ayuntamiento la cancelación de cuentas incobrables; X. Custodiar y ejercer las garantías que se otorguen en favor de la hacienda municipal; XI. Proponer la política de ingresos de la tesorería municipal; XII. Intervenir en la elaboración del programa financiero municipal; XIII. Elaborar y mantener actualizado el Padrón de Contribuyentes; XIV. Ministrarle a su inmediato antecesor todos los datos oficiales que le solicitare, para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y deduzca el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México; XV. Solicitar a las instancias competentes, la práctica de revisiones circunstanciadas, de conformidad con las normas que rigen en materia de control y evaluación gubernamental en el ámbito municipal; XVI. Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento; XVII. Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidades que haga el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, así como atender en tiempo y forma las solicitudes de información que éste requiera, informando al Ayuntamiento; XVIII. Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado, por acuerdo expreso del Ayuntamiento y

la suscripción de convenios, acuerdos o la emisión de declaratorias de coordinación; los relativos a las transferencias otorgadas a favor del Municipio en el marco del Sistema Nacional o Estatal de Coordinación Fiscal, o los que reciba por cualquier otro concepto; así como el importe de las sanciones por infracciones impuestas por las autoridades competentes, por la inobservancia de las diversas disposiciones y ordenamientos legales, que constituyan los créditos fiscales correspondientes, bajo los procedimientos que establece la Ley General de Contabilidad Gubernamental, Manual Único de Contabilidad Gubernamental para las Dependencias y Entidades Públicas del Gobierno y Municipios del Estado de México y por los Lineamientos que establecen el Órgano Superior de Fiscalización del Poder Legislativo del Estado de México.

Así, establecida la competencia del **Sujeto Obligado**, cabe recordar que el particular solicitó la lista de ganadores de los concursos que coordinó el municipio en el año dos mil diecinueve.

Así, a la luz del requerimiento de información, este Órgano Garante considera pertinente referir que se entiende “*concurso*”, en términos del Diccionario de la Real Academia Española, que se inserta enseguida:

“Concurso.

1. m. *concurrentia* (ll *conjunto de personas*).

(...)

cuando se trate de documentación presentada ante el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México; XIX. Recaudar y administrar los ingresos que se deriven de la suscripción de convenios, acuerdos o la emisión de declaratorias de coordinación; los relativos a las transferencias otorgadas a favor del Municipio en el marco del Sistema Nacional o Estatal de Coordinación Fiscal, o los que reciba por cualquier otro concepto; así como el importe de las sanciones por infracciones impuestas por las autoridades competentes, por la inobservancia de las diversas disposiciones y ordenamientos legales, constituyendo los créditos fiscales correspondientes; XX. Dar cumplimiento a las leyes, convenios de coordinación fiscal y demás que en materia hacendaria celebre el Ayuntamiento con el Estado; XXI. Entregar oportunamente a él o los Síndicos, según sea el caso, el informe mensual que corresponda, a fin de que se revise, y de ser necesario, para que se formulen las observaciones respectivas. XXII. Las que les señalen las demás disposiciones legales y el ayuntamiento.

5. m. Competencia entre quienes aspiran a encargarse de ejecutar una obra o prestar un servicio bajo determinadas condiciones, a finde elegir la propuesta que ofrezca mayores ventajas.

6. m. Competición, prueba entre varios candidatos para conseguir un premio..."

Es decir, un concurso permite el logro de determinados objetivos para el logro de un servicio, función y/o acción.

Ahora bien, los artículos 6, 42 fracción VIII, 112 fracciones IX y XIV, del Bando Municipal del Municipio, disponen que:

"Artículo 6. El uso de los símbolos de identidad corresponde en exclusividad al Ayuntamiento, por lo tanto se deberá expresar en todos los bienes y equipo con que se presten los servicios a cargo del Municipio. El Ayuntamiento convocará a concurso público el diseño y aprobación del Escudo Heráldico del Municipio de Capulhuac.

Artículo 42.- El presidente municipal como titular de la administración pública, tiene las siguientes atribuciones:

(...)

VIII. Contratar y concertar en representación del ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros Ayuntamientos;...

Artículo 82. La Dirección de Educación y Cultura, en la esfera de su competencia, tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

IX. Realizar conferencias, mesas redondas, concursos, talleres, foros, debates, coloquios y campañas de fomento a la lectura.

XIV. Enriquecer con concursos y talleres la creatividad de niños y jóvenes que despierten el talento literario;...

Artículo 134. Para el fomento de la Cultura Física, el deporte y Recreación.

(...)

IV. Organizar la olimpiada infantil y juvenil en su fase municipal y dar seguimiento a los ganadores para su participación en las etapas siguientes."

De la lectura de los preceptos jurídicos transcritos, se puede concluir que el Ayuntamiento debió convocar de manera enunciativa a concurso público, el diseño y aprobación del Escudo Heráldico del Municipio, así como para la contratación y realización de obras públicas y para la prestación de servicios.

Sin soslayar, que la Dirección de Educación y Cultura, es responsable realizar concursos, talleres y demás, que fomenten la lectura, así como la creatividad de los niños y jóvenes, mientras que para el fomento de la Cultura Fisca, el deporte y recreación, podrá organizar la olimpiada infantil y juvenil en su fase municipal, dando seguimiento a los ganadores para su participación en las etapas siguientes.

Ahora bien, para la contratación de obras y servicios públicos el **Sujeto Obligado** debe ajustar su actuar a lo establecido en la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, que en su artículo 5 regula los actos relativos a la planeación, programación, presupuestación, ejecución y control de la adquisición, enajenación y arrendamiento de bienes, y la contratación de servicios de cualquier naturaleza.

Mientras que en los diversos 26, 27, 28, prevé lo que es de la literalidad siguiente:

"Artículo 26.- Las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública.

Artículo 27.- La Secretaría, las entidades, los tribunales administrativos y los ayuntamientos podrán adjudicar adquisiciones, arrendamientos y servicios, mediante las excepciones al procedimiento de licitación que a continuación se señalan:

I. Invitación restringida.

II. Adjudicación directa.

Artículo 28.- La licitación pública, conforme a los medios que se utilicen, podrá ser:

I. Presencial, en la cual los licitantes exclusivamente podrán presentar sus propuestas en forma documental y por escrito, en sobre cerrado, durante el acto de presentación y apertura de propuestas, o bien, si así se prevé en la convocatoria a la licitación, mediante el uso del servicio postal.

Bajo esta modalidad, la o las juntas de aclaraciones, el acto de presentación y la apertura de propuestas se realizarán de manera presencial, a los cuales podrán asistir los licitantes.

II. Electrónica, en la cual exclusivamente se permitirá la participación de los licitantes a través de COMPRAMEX, se utilizarán medios de identificación electrónica, las comunicaciones producirán los efectos que señala la Ley para el Uso de Medios Electrónicos del Estado de México.

Bajo esta modalidad, la o las juntas de aclaraciones, el acto de presentación, la apertura de propuestas y el acto de fallo sólo se realizarán a través de COMPRAMEX y sin la presencia de los licitantes en dichos actos, y

III. Mixta, en la cual los licitantes, a su elección, podrán participar en forma presencial o electrónica en la o las juntas de aclaraciones, en el acto de presentación y en la apertura de propuestas, y el acto de fallo.”

Por su parte, el Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, dispone en su artículo 2 fracción XIV y XI, que la licitación pública es la: Modalidad de adquisición de bienes y contratación de servicios, mediante convocatoria pública que realicen la Secretaría, organismos auxiliares, tribunales administrativos o municipios, por el que se aseguran las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, bajo el procedimiento de adquisición, que no es otra cosa que el conjunto de etapas por las que la Secretaría, las dependencias, organismos auxiliares, tribunales administrativos o municipios, adquieren bienes, contratan servicios o adquieren en arrendamiento bienes inmuebles para el cumplimiento de sus funciones, programas y acciones.

Asimismo, en el numeral 62 señala que las personas que participen en los procedimientos licitatorios que convoquen la Secretaría, organismos auxiliares, tribunales administrativos y municipios, tendrán igual acceso a la información relacionada con éstos; cumpliendo los mismos requisitos y participarán bajo las mismas condiciones, así el procedimiento de licitación comprende las siguientes fases:

“Artículo 67.- El procedimiento de licitación pública comprende las siguientes fases:

- I. Publicación de la convocatoria;*
- II. Venta de las bases de licitación;*
- III. Visita, en su caso, al sitio donde se vayan a suministrar los bienes o a prestar los servicios;*
- IV. Junta de aclaraciones, en su caso;*
- V. Acto de presentación y apertura de propuestas;*
- VI. Análisis y evaluación de propuestas;*
- VII. Dictamen de adjudicación;*
- VIII. Fallo;*
- IX. Suscripción del contrato; y*
- X. Suministro de los bienes o inicio de la prestación del servicio.”*

De lo que se advierte, que cuando los Ayuntamientos deban o tengan que realizar la adquisición, arrendamiento de un bien o contratación de servicios, deberán regular su actividad a través de las licitaciones públicas mediante convocatoria y conforme el procedimiento establecido en la ley de contratación, o bien, mediante invitación restringida o adjudicación directa.

Tras la adjudicación de bienes o servicios, el convocante y licitante están obligados a suscribir el contrato respectivo, dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del fallo, en el que se establezcan los derechos y obligaciones, además de pactar las penas convencionales

por incumplimiento de las obligaciones, la condición del precio fijo de conformidad con lo prescrito en los artículos 65, 66, 67 y 69 de la Ley en análisis.

Aunado a lo anterior, de la lectura al contenido de la Sección Quinta, Capítulo Primero, Título Sexto del ya invocado Reglamento de la Ley de Contratación, se obtiene que el Comité⁸ deberá llevar a cabo el análisis y evaluación cualitativa de las propuestas técnicas y económicas verificando que cumplan con los requisitos y lineamientos establecidos en las bases, de lo que derivara el dictamen de adjudicación que servirá de base para el fallo en el que se hará constar:

“Artículo 88.- El comité de conformidad con el análisis y la evaluación de las propuestas, formulará el dictamen de adjudicación que servirá de base para el fallo en el que se hará constar:

I. La reseña cronológica de los actos del procedimiento;

*II. El análisis de las propuestas, invocando las razones y el fundamento de su desechamiento o descalificación, así como el señalamiento de las que han sido aceptadas;
y*

III. La adjudicación se efectuará a favor del licitante que de entre los participantes reúna los requisitos solicitados en las bases y haya ofrecido las mejores condiciones para la convocante.”

En términos de los ordenamientos planteados, se concluye que el **Sujeto Obligado** se encuentra en aptitud de entregar la expresión documental en la que conste los ganadores de procedimientos de licitación, por lo que deberá hacer entrega, bajo la premisa de que el derecho de acceso a la información pública se satisface con entregar el soporte documental

⁸ Artículo 2.- Para los efectos de este Reglamento, se entenderá por: ... XI. Comité: Órgano colegiado con facultades de opinión, que tiene por objeto auxiliar a la Secretaría, organismos auxiliares, tribunales administrativos o municipios, en la preparación y substanciación de los procedimientos de adquisiciones, servicios, arrendamientos y enajenaciones. Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios.

en el que consta la información pública y que conforme al artículo 12 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, 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.

Como apoyo a lo anterior, es aplicable por analogía el Criterio 09-10, emitido por el Pleno del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, que dice:

“Las dependencias y entidades no están obligadas a generar documentos ad hoc para responder una solicitud de acceso a la información. Tomando en consideración lo establecido por el artículo 42 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que establece que las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos, las dependencias y entidades no están obligadas a elaborar documentos ad hoc para atender las solicitudes de información, sino que deben garantizar el acceso a la información con la que cuentan en el formato que la misma así lo permita o se encuentre, en aras de dar satisfacción a la solicitud presentada.”
(Sic)

En efecto, el derecho de acceso a la información es un derecho de acceso a documentos; por lo que, se estima que la naturaleza de los artículos de la legislación en la materia versa en ese acceso al documento *per se*.

Dicho de modo, deberá entregar la expresión documental en la que conste lo relativo, sirviendo de sustento a lo anterior el 16/17 de los emitidos por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, que es del texto y rubro siguiente:

“Expresión documental. Cuando los particulares presenten solicitudes de acceso a la información sin identificar de forma precisa la documentación que pudiera contener la información de su interés, o bien, la solicitud constituya una consulta, pero la respuesta pudiera obrar en algún documento en poder de los sujetos obligados, éstos deben dar a dichas solicitudes una interpretación que les otorgue una expresión documental.”

En lo que corresponde a otros tipos de concursos, en términos de lo dispuesto por el Manual Único de Contabilidad Gubernamental para las Dependencias y Entidades Públicas del Gobierno y Municipios del Estado de México, instrumento jurídico que proporciona los elementos necesarios para que los entes públicos contabilicen sus operaciones al establecer criterios en materia de contabilidad, mediante un conjunto de conceptos homogéneos que facilitan distinguir y formar agrupaciones generales para detallar los distintos conceptos de cargo y abono por los que cada cuenta deberá ser afectada, indicando el número respectivo, su denominación, clasificación y naturaleza, así como la representatividad de su saldo, y para ello establece un lista de cuentas autorizadas, entre las que se encuentra los conceptos siguientes:

PARTIDA	CONCEPTO
4412	Despesas
4413	Gastos relacionados con actividades culturales, deportivas y de ayuda extraordinaria
4414	Gastos por servicios de traslado de personas
4415	Apoyo a la infraestructura agropecuaria y forestal
4420	Becas y otras ayudas para programas de capacitación
4421	Becas
4422	Capacitación
4423	Premios, estímulos, recompensas, becas y seguros a deportistas
4424	Ayudas sociales a instituciones de enseñanza
4425	Instituciones educativas
4432	Premios, recompensas y pensión recreativa estudiantil

De estas evidencias, se tiene que el sujetos debe registrar contablemente el efecto patrimonial y presupuestal de las operaciones financieras que realizan, en el momento en que ocurran, con base en el sistema y políticas de registro establecidas, debiendo, rendir anualmente los

informes de resultados y la situación fiscal del ejercicio fiscal inmediato anterior de la cuenta pública, en cuyo contenido debe encontrarse la información económica, patrimonial, administrativa, presupuestal, programática, cualitativa y cuantitativa que muestra los resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos.

En ese sentido, el Código Financiero del Estado de México y Municipios crea la obligación de los Municipios para llevar los registros contables y presupuestales, sin embargo, no establece lo que debemos entender por registro contable y presupuestal; por lo que esta Ponencia considera necesario aludir a lo previsto en el "Glosario de Términos Administrativos", emitido por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. y el "Glosario de Términos para el Proceso de Planeación, Programación, Presupuestación y Evaluación en la Administración Pública", elaborado por el Grupo de Trabajo de Sistemas de Información Financiera, Contable y Presupuestal de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) señalan las siguientes definiciones de las palabras registro contable y registro presupuestario:

"REGISTRO CONTABLE

Asiento que se realiza en los libros de contabilidad de las actividades relacionadas con el ingreso y egresos de un ente económico.

REGISTRO PRESUPUESTARIO

Asiento contable de las erogaciones realizadas por las dependencias y entidades con relación a la asignación, modificación y ejercicio de los recursos presupuestarios que se les hayan autorizado."

Como bien se desprende de las definiciones, los registros contables y presupuestarios son asientos o anotaciones contables que se realizan tanto de los ingresos como de los egresos, a

decir se trata de un control financiero que en el que se reconoce la obligación del Tesorero de llevar dicho registro.

No obstante, que como ya ha sido mencionado en la normatividad antes citada, todo registro contable y presupuestal deberá estar soportado con los documentos comprobatorios originales, como lo son las facturas, notas, nominas, póliza de cheque, fichas de depósito, cuentas por liquidar, formularios autorizados para el pago de contribuciones, avisos de cargo o débito, entre otros; los cuales deberán permanecer en custodia y conservación de la Tesorería Municipal y a disposición del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México y de los órganos de control interno, en el caso de los municipios; por un término de cinco años contados a partir del ejercicio presupuestal siguiente al que corresponda, tal y como se establece en el Código Financiero del Estado de México.

No se soslaya, que del contenido de la información que de manera enunciativa pudiera contener la información solicitada, pudieran encontrarse inmersos datos de personas en condiciones de pobreza o marginación, menores de edad, personas con capacidades diferentes y/o personas de la tercera edad, lo que en estricto derecho provocaría una vulneración a otros derechos ante la desventaja social, por lo que el **Sujeto Obligado** tendrá que determinar si existen riesgos en la publicación del dato personal en el marco de sus funciones que permitan clasificar la información bajo el amparo del artículo 143 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México en relación directa con las ya citados 11.1, 11.2 y 11.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos mejor conocida como Pacto de San José y 5 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, ante el ataque a la honra y reputación que pudieran sufrir los ganadores con la revelación de la información confidencial.

No obstante, que es importante establecer que un dato personal, es la información concerniente a una persona física o jurídica colectiva identificada o identificable, establecida en cualquier formato o modalidad, y que esté almacenada en los sistemas y bases de datos, se considerará que una persona es identificable cuando su identidad pueda determinarse directa o indirectamente a través de cualquier documento informativo físico o electrónico⁹, y sin duda alguna estamos ante información que contiene datos personales y que se deben garantizar, ya que como se ha mencionado y se insiste se haría identificable a una persona menor de edad, o persona que pudieran sufrir marginación, por lo tanto la entrega es procede en versión pública la cual debe acompañarse necesariamente del Acuerdo del Comité de Transparencia que la sustente el cual debe estar debidamente fundado y motivado, en el que se expongan los fundamentos y razonamientos que llevaron al Sujeto Obligado a testar, suprimir o eliminar datos de dicho soporte documental, ya que no hacerlo, se reitera que lo entregado no tendría un sustento jurídico ni resultaría ser una versión pública, sino más bien una documentación ilegible, incompleta o tachada; ya que el no justificar las causas o motivos por las que no se aprecian determinados datos -ya sea porque se testan o suprimen- deja al solicitante en estado de incertidumbre, al no conocer o comprender porque no aparecen en la documentación respectiva.

De ahí, que no se comparta que la resolución se limite en los resolutivos a ordenar la atención a la solicitud de información y en su caso la entrega de la información; máxime que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no señala que eso pueda ser una posibilidad para las resoluciones que emite el Órgano

⁹ Se puede consultar en: la fracción XI del artículo 4 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios.

Garante¹⁰, ya que únicamente da la posibilidad a desechar o sobreseer el recurso, confirmar la respuesta del Sujeto Obligado, revocar o modificar la respuesta del Sujeto Obligado y ordenar la entrega de la información, siendo evidentemente la primera y última de las opciones sentidas en los que pudiera resolverse los casos de una omisión de respuesta.

Bajo dichos argumentos, es que no comparto que la resolución se limite a ordenar la atención a la solicitud de información, dejando al arbitrio del Sujeto Obligado la procedencia en la entrega de la información.

Javier Martínez Cruz
Comisionado
(Rúbrica)

¹⁰ "Artículo 186. Las resoluciones del Instituto podrán:
I. Desechar o sobreseer el recurso;
II. Confirmar la respuesta del sujeto obligado;
III. Revocar o modificar la respuesta del sujeto obligado; y
IV. Ordenar la entrega de la información."