

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 TERCERA SESIÓN DEL DOCE DE AGOSTO DOS MIL VEINTE, EN EL RECURSO DE REVISIÓN 00739/INFOEM/IP/RR/2020.

El Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México resolvió por unanimidad de votos, la resolución relativa al recurso de revisión 00739/INFOEM/IP/RR/2020, presentada por el Comisionado Javier Martínez Cruz, respecto de la cual emite **VOTO DISIDENTE** con fundamento en el artículo 14 fracción XI del Reglamento del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Personales Datos del Estado de México.

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 especificar los distintos elementos que dichos órganos han ido identificando como

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”

sus componentes esenciales que deben ser tomados en consideración para garantizar 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 **no se motivan, ni se informa a los evaluados sobre las razones que se tuvieron en**

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"

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 en su artículo 115 fracciones I, II y IV, prevén 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.

(...)

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

(...)

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, y en todo caso:

(...)

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quienes ellos autoricen, conforme a la ley;

VII... Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias."

Del precepto legal en cita, se desprende que los Municipios del Estado serán gobernados por un Ayuntamiento, que se integrará por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que determine la Ley, los cuales tendrán la facultad de administrar libremente su hacienda que se constituye por los rendimientos de los bienes que les pertenecen, por las contribuciones y por los otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; asimismo, señala expresamente que las leyes de ingresos de los municipios serán aprobadas por las Legislaturas de los Estados, mientras que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos.

Por su parte el artículo 125 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México recogiendo lo estipulado por la Constitución Federal, dispone que el presupuesto debe incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales conforme al numeral 147⁷ del mismo ordenamiento.

⁷ **Artículo 147.-** El Gobernador, los diputados, los magistrados de los Tribunales Superior de Justicia y de lo Contencioso Administrativo, los miembros del Consejo de la Judicatura, los trabajadores al servicio del Estado, los integrantes y servidores de los organismos autónomos, así como los miembros de los ayuntamientos y demás servidores públicos municipales recibirán una retribución adecuada e irrenunciable por el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que será determinada en el presupuesto de egresos que corresponda.

Las remuneraciones mínimas y máximas se determinarán con base, entre otros, en los factores siguientes: población, recursos económicos disponibles, costo promedio de vida, índice inflacionario, grado de marginalidad, productividad en la prestación de servicios públicos, responsabilidad de la función y eficiencia en la recaudación de ingresos, de acuerdo con la información oficial correspondiente.

La remuneración será determinada anual y equitativamente en el Presupuesto de Egresos correspondiente bajo las bases siguientes:

I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales;..."

En ese sentido, se estima pertinente establecer hacer alusión a lo dispuesto en la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que en sus numerales 4, 5, 7, 8, 12, 13, 45 y 50 establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 4. Para efectos de esta ley se entiende:

(...)

VI. Servidor Público: A toda persona física que preste a una institución pública un trabajo personal subordinado de carácter material o intelectual, o de ambos géneros, mediante el pago de un sueldo.

ARTÍCULO 5.- La relación de trabajo entre las instituciones públicas y sus servidores públicos se entiende establecida mediante nombramiento, formato único de movimiento de personal, contrato o por cualquier otro acto que tenga como consecuencia la prestación personal subordinada del servicio y la percepción de un sueldo...

ARTÍCULO 7. Son servidores públicos generales los que prestan sus servicios en funciones operativas de carácter manual, material, administrativo, técnico, profesional o de apoyo, realizando tareas asignadas por sus superiores o determinadas en los manuales internos de procedimientos o guías de trabajo, no comprendidos dentro del siguiente artículo.

ARTÍCULO 8. Se entiende por servidores públicos de confianza:

I. Aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio del cargo requiera de la intervención directa del titular de la institución pública, del órgano de gobierno o de los Organismos Autónomos Constitucionales; siendo atribución de éstos su nombramiento o remoción en cualquier momento;

II. Aquéllos que tengan esa calidad en razón de la naturaleza de las funciones que desempeñen y no de la designación que se dé al puesto.

Son funciones de confianza: las de dirección, inspección, vigilancia, auditoría, fiscalización, asesoría, procuración y administración de justicia y de protección civil, así como las que se relacionen con la representación directa de los titulares de las instituciones públicas o dependencias, con el manejo de recursos, las que realicen los auxiliares directos, asesores, secretarios particulares y adjuntos, choferes, secretarías y demás personal operativo que les sean asignados directamente a los servidores públicos de confianza o de elección popular...

ARTÍCULO 12. Son servidores públicos por tiempo indeterminado quienes sean nombrados con tal carácter en plazas presupuestales.

ARTÍCULO 13. Son servidores públicos sujetos a una relación laboral por tiempo u obra determinados, aquéllos que presten sus servicios bajo esas condiciones, en razón de que la naturaleza del servicio así lo exija.

ARTÍCULO 45.- Los servidores públicos prestarán sus servicios mediante nombramiento, contrato o formato único de Movimientos de Personal expedidos por quien estuviere facultado legalmente para extenderlo.

ARTÍCULO 50.- El nombramiento, contrato o formato único de Movimientos de Personal aceptado obliga al servidor público a cumplir con los deberes inherentes al puesto especificado en el mismo y a las consecuencias que sean conforme a la ley, al uso y a la buena fe.

Iguals consecuencias se generarán para todos los servidores públicos, cuando la relación de trabajo se formalice mediante un contrato o por encontrarse en lista de raya."

De los preceptos invocados se tiene, que son servidores públicos, todas aquellas personas que presten a una institución pública un trabajo personal subordinado de carácter material o intelectual mediante el pago de un sueldo, estableciéndose así una relación de trabajo entre las instituciones públicas y sus servidores públicos, que se acredita mediante nombramiento, contrato, formato único de movimiento o por cualquier otro acto que tenga como consecuencia la prestación personal subordinada del servicio y la **percepción de un sueldo**, mismos que a su vez obligan al servidor público a cumplir con los derechos inherentes al puesto especificado con las consecuencias que generan; consecuencias y deberes que también se actualizan cuando se incorpora a un servidor público a la denominada *lista de raya*.

Ahora bien, son servidores públicos generales, aquellos que prestan servicios operativos de carácter manual, material, administrativo, técnico, profesional o de apoyo asignadas por sus superiores; mientras que los servidores públicos de confianza son, aquellos cuyo nombramiento requieren de intervención directa del titular de la institución pública, sin

soslayar que las instituciones también pueden contratar servidores públicos por tiempo indeterminado o por tiempo u obras determinados.

En tal virtud, los servidores públicos de confianza, generales y de lista raya, constituyen el número de trabajadores que perciben una remuneración por los servicios que éstos le prestan al patrón, con las percepciones brutas, deducciones y el neto a recibir, delimitándose su diferencia por las funciones que realizan o bien por que la prestación del trabajo personal y/o subordinado cuando es por tiempo determinado o indeterminado como acontece con el personal de lista de raya.

Cabe puntualizar que los servidores públicos **sindicalizados**, corresponden a los servidores públicos generales, toda vez que en términos del artículo 138 de la Ley en análisis, los servidores públicos de confianza no podrán ser miembros de los sindicatos, y en el supuesto, de que los servidores públicos sindicalizados desempeñen un puesto de confianza, tendrán que renunciar a esa condición, o bien obtener licencia del sindicato correspondiente antes de ocupar dicho puesto⁸.

Ahora bien, en términos de los artículos 349 y 350 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, las Dependencias, Entidades Públicas y unidades administrativas deben remitir mensualmente dentro de los primeros veinte días al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), para su análisis y evaluación, la siguiente información:

⁸ Cfr. Artículo 11 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

“Artículo 350.- Mensualmente dentro de los primeros veinte días hábiles, la Secretaría y las Tesorerías, enviarán para su análisis y evaluación al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, la siguiente información:

- I. Información patrimonial.*
- II. Información presupuestal.*
- III. Información de la obra pública.*
- IV. Información de nómina.”*

Derivado de lo anterior, cabe señalar que los conceptos *nómina* y *lista de raya* no se encuentran definidos en nuestra legislación, sin embargo, el *Glosario de Términos para el Proceso de Planeación, Programación, Presupuestación y Evaluación de la Administración Pública* elaborado por el Grupo de Trabajo del Sistema de Información Financiera, Contable y Presupuestal de la Comisión Permanente de funciones Fiscales del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y el *Glosario de Términos Administrativos, de la Coordinación General de Estudios Administrativos del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.*, establecen lo siguiente:

“NÓMINA

Listado general de los trabajadores de una institución, en el cual se asientan las percepciones brutas, deducciones y alcance neto de las mismas; la nómina es utilizada para efectuar los pagos periódicos (semanales, quincenales o mensuales) a los trabajadores por concepto de sueldos y salarios.

PERSONAL DE LISTA DE RAYA. *Lo integran los trabajadores temporales cuya relación laboral se formaliza por su inclusión en nómina o documentos denominados “Lista de Raya” y que, por lo tanto, carecen de nombramiento.”*

De lo que se desprende, que la nómina, es el registro utilizado para efectuar los pagos a los trabajadores concepto de sueldos y salarios, el cual se compone por el conjunto de

trabajadores en el que se asientan las percepciones brutas, deducciones y la cantidad neta a pagar; mientras que el personal de lista de raya se integra por los trabajadores temporales que no forman parte de la nómina.

Al respecto, el máximo tribunal jurisdiccional del país ha precisado que la incorporación de un trabajador a las listas de raya implica una temporalidad en la relación laboral, ya sea por obra o tiempo determinado, lapso en el cual, si bien está amparado por los beneficios que le conceda la ley, una vez concluido dicho periodo termina la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón⁹.

Bajo ese contexto, resulta indispensable remitirnos al contenido de los Lineamientos para la Integración del Informe Mensual, emitidos por el OSFEM, toda vez que el artículo 32 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, prevé que los Presidentes Municipales presentarán a la Legislatura las cuentas públicas anuales de sus Municipios, así como los informes mensuales dentro de los veinte días posteriores al término del mes correspondiente¹⁰.

⁹ “La incorporación de un trabajador a las listas de raya implica una temporalidad en la relación laboral, ya sea por obra o tiempo determinado, lapso en el cual, si bien está amparado por los beneficios que le conceda la ley, una vez concluido dicho periodo termina la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón; sin embargo, como en todo caso, es la situación específica la que orienta la naturaleza de los servicios prestados si un trabajador incluido en una lista de raya demanda su recategorización y acredita la realización de labores distintas a las contratadas, con mejor remuneración, mientras que la demandada, quien alegó la improcedencia respectiva por la incorporación del trabajador en las listas de raya, no demuestra que la relación laboral fue por obra o tiempo determinado, ello genera, por consecuencia, estimar que aquella es permanente y, por tanto, la procedencia de la acción de recategorización.”

¹⁰ “Artículo 32.- El Gobernador del Estado, por conducto del titular de la dependencia competente, presentará a la Legislatura la cuenta pública del Gobierno del Estado del ejercicio fiscal inmediato anterior, a más tardar el quince de mayo de cada año. Los Presidentes Municipales presentarán a la Legislatura las cuentas públicas anuales de sus respectivos municipios, del ejercicio fiscal inmediato anterior, dentro de los quince primeros días del mes de marzo de cada año; asimismo, los informes mensuales los deberán presentar dentro de los veinte días posteriores al término del mes correspondiente.”

En ese entendido, los Lineamientos para la fiscalización de la cuenta pública emitidos para el ejercicio fiscal 2019, denominados “Lineamientos para la entrega del Informe Mensual Municipal 2019”, contienen entre otras cosas, los formatos que permiten recopilar la información correspondiente a la nómina general y el reporte de pagos a servidores públicos de mandos medios y superiores, que según se pudo consultar son los siguientes:



Órgano Superior de Fiscalización
Auditoría de Informes Mensuales, Planeación e Investigación
Dirección de Fiscalización e Integración de Cuenta Pública
Departamento de Fiscalización de Informes Mensuales Municipales



4.1 Y 4.2 NÓMINA GENERAL DEL 01 AL 15 DEL MES (FORMATO XLS)

Título de la Entidad Fiscalizable (1)		NÓMINA GENERAL																	
MUNICIPIO: (2) _____		DE LA _____ QUINCENA DE _____ DE _____ (3)																	
TIPO (4)	NO. DE QUINCENA (5)	CONSECUTIVO (6)	FALTAS (7)	DÍA S PAGADOS (8)	FECHA DE ADSCRIPCIÓN (9)	NO. DE EMPLEADO (10)	CATEGORÍA (11)	NO. DE ISSEMyM (12)	CURP (13)	NOMBRE COMPLETO (14)	RFC (15)	CENTRO DE TRABAJO (16)	DEPARTAMENTO (17)	NUMERO DE CUENTA BANCARIO (18)	SUELDO BRUTO (19)	PRECEPCIONES (20)	DEDUCCIONES (21)	SUELDO NETO (22)	



Órgano Superior de Fiscalización
Auditoría de Informes Mensuales, Planeación e Investigación
Dirección de Fiscalización e Integración de Cuenta Pública
Departamento de Fiscalización de Informes Mensuales Municipales



4.3 REPORTE DE REMUNERACIONES DE MANDOS MEDIOS Y SUPERIORES (FORMATO XLS)

Título de la Entidad		REPORTE DE REMUNERACIONES DE MANDOS MEDIOS Y SUPERIORES											DEL DE _____ AL _____ DE _____ (3)						
NOMBRE (4)	CARGO (5)	PRECEPCIONES (5)											DEDUCCIONES (5)			PRECEPCIÓN NETA (5) (15)			
		SUELDO O DIETA (6)	GRATIFICACIONES (7)	COMPENSACIONES (8)	BONOS DE DESPUESTO (9)	OTROS INGRESOS (10)	TOTAL BRUTO (11)	ISR (12)	ISSEMyM (13)	OTROS (14)									

Asimismo, como parte de la información que se entrega en la integración del Disco 5, se advierte lo referente a los documentos que comprueban y justifican los ingresos y egresos, incluidas las facturas, pólizas, **lista de raya** y generadores, según se tiene enseguida:



Órgano Superior de Fiscalización
Auditoría de Informes Mensuales, Planeación e Investigación
Dirección de Fiscalización e Integración de Cuenta Pública
Departamento de Fiscalización de Informes Mensuales Municipales



Documento		Por Administración	Por Contrato
Acta Constitutiva de COCICOVI y CODEMUN	(1)	X	X
Folio y Carátula de acreditación de MIDS (FISMDF)	(1)	X	X
Acta de Autorización de Cabildo	(1)	X	X
Presupuesto de Obra	(1)	X	X
Ficha Técnica	(2)	X	X
Sistema de Avance mensual de Ramo 33 "SIAVAMEN"	(1)	X	X
Dictamen y/o Autorización del Titular para Realizar las Obras según su Modalidad	(1)	X	X
Acta de Recepción de Propuestas	(1)	N/A	X
Acta de Visita al Lugar	(1)	N/A	X
Acta de Junta de Aclaraciones	(1)	N/A	X
Acta de Fallo	(1)	N/A	X
Solicitud de Adquisición de Material	(1)	X	X
Contrato y Convenios Adicionales y sus Anexos (Catálogo de Conceptos y Programas por Plazo e Importes).	(2)	N/A	X
Fianzas de Anticipo, Cumplimiento y Vicios Ocultos	(1)	X	X
Facturas, Pólizas, Estimaciones y Generadores	(2)	N/A	X
Facturas, Pólizas, Listas de Raya y Generadores	(2)	X	X
Bitácora de Obra	(2)	X	N/A

No obstante, que en términos del artículo del artículo 804 fracción II de la Ley Federal del Trabajo, el patrón tiene la obligación de conservar y exhibir en juicio las listas de raya, así como la nómina del personal.

Correlativo a lo anterior, este Órgano Garante no pasa desapercibido que el particular solicitó los recibos de nómina de todos los servidores públicos que laboran en las diversas dependencias del Ayuntamiento, por lo que, en aras de salvaguardar el derecho de acceso a

la información, conviene señalar que de conformidad con los artículos 49 y 50 del Bando Municipal de Gobierno 2019, la administración pública es la organización a través de la cual el Ayuntamiento ejerce su función administrativa, subordinada a la Presidenta Municipal y se compone por:

I. Oficina de la Presidencia Municipal, con las siguientes unidades administrativas auxiliares:

- a) Secretaría Particular;
- b) Coordinación de Comunicación Social;
- c) Consejería Jurídica;

II. La Secretaría del Ayuntamiento;

III. La Tesorería Municipal, con:

- a) Departamento de Catastro;

IV. Contraloría Interna;

V. Oficialía Mediadora-Conciliadora y Calificadora;

VI. Dirección de Obras, Servicios y Desarrollo Urbano;

VII. Dirección de Bienestar;

VIII. Dirección de Equidad de Género y Apoyo a la Mujer;

IX. Dirección de Desarrollo Económico y Mejora Regulatoria; X. Dirección de Gobierno y Participación Ciudadana;

XI. Comisaría de Seguridad y Protección Ciudadana;

XII. Secretaría Técnica del Consejo Municipal de Seguridad Pública;

XIII. Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación.

XIV. Oficialía del Registro Civil; y

XV. Defensoría Municipal de Derechos Humanos.

Una vez establecidas las unidades que integran la administración pública municipal, cabe señalar que el artículo 3 fracción XXXII del Código Financiero del Estado de México y Municipios, puntualiza lo que se entiende por remuneración, y de manera precisa señala que son los pagos hechos por concepto de sueldo, compensaciones, gratificaciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra percepción o prestación que se entregue al servidor público por su trabajo.

Lo que se corrobora con los criterios 01/2003 y 002/2003 emitidos por el Comité de Acceso a la Información y Protección de Datos personales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se insertan a continuación:

“INGRESOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CONSTITUYEN INFORMACIÓN PÚBLICA AUN CUANDO SU DIFUSIÓN PUEDE AFECTAR LA VIDA O LA SEGURIDAD DE AQUÉLLOS. Si bien el artículo 13, fracción IV, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que debe clasificarse como información confidencial la que conste en expedientes administrativos cuya difusión pueda poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, debe reconocerse que aun cuando en ese supuesto podría encuadrar la relativa a las percepciones ordinarias y extraordinarias de los servidores públicos, ello no obsta para reconocer que el legislador estableció en el artículo 7º de ese mismo ordenamiento que la referida información, como una obligación de transparencia, debe publicarse en medios remotos o locales de comunicación electrónica, lo que se sustenta en el hecho de que el monto de todos los ingresos que recibe un servidor público por desarrollar las labores que les son encomendadas con motivo del desempeño del cargo respectivo, constituyen información pública, en tanto que se trata de erogaciones que realiza un órgano del Estado con base en los recursos que encuentran su origen, en mayor medida, en las contribuciones aportadas por los gobernados.”

“INGRESOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SON INFORMACIÓN PÚBLICA AUN CUANDO CONSTITUYEN DATOS PERSONALES QUE SE REFIEREN AL PATRIMONIO DE AQUÉLLOS. De la interpretación sistemática de lo previsto en los artículos 3º, fracción II; 7º; 9º y 18, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se advierte que no

constituye información confidencial la relativa a los ingresos que reciben los servidores públicos, ya que aun cuando se trata de datos personales relativos a su patrimonio, para su difusión no se requiere del consentimiento de aquéllos, lo que deriva del hecho de que en términos de lo previsto en el citado ordenamiento deben ponerse a disposición del público a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica, tanto el directorio de servidores públicos como las remuneraciones mensuales por puesto, incluso el sistema de compensación.”

Bajo este orden de ideas, todos los servidores públicos tienen derecho a recibir remuneraciones irrenunciables por desarrollar actividades laborales; en razón a que dicho derecho se adquiere como consecuencia de desempeñar un empleo, cargo o comisión; y que constituye el carácter de información pública.

Al respecto la Ley Federal del Trabajo en su artículo 804 fracción IV, prevé lo siguiente:

“Artículo 804.- El patrón tiene obligación de conservar y exhibir en juicio los documentos que a continuación se precisan:

(...)

IV. Comprobantes de pago de participación de utilidades, de vacaciones y de aguinaldos, así como las primas a que se refiere esta Ley, y pagos, aportaciones y cuotas de seguridad social; ...”

De lo que podríamos resumir que el patrón tiene la obligación de conservar y exhibir en juicio los **recibos de pago de salarios**, controles de asistencia, comprobantes de pago de participaciones de utilidades, vacaciones y aguinaldos, y los demás que establece la ley; mismos que deberán conservarse mientras dure la relación laboral y hasta un año posterior a que se extinga la relación laboral.

Por su parte el artículo 220 K fracción II de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, prevé que las instituciones o dependencias tienen la obligación de

conservar y exhibir en los procesos los *recibos de pago de salarios o las constancias documentales de pago de salario cuando sea por deposito o mediante información electrónica*, que deberán conservarse durante el último año y un año después de que se extinga la relación laboral; información que podrá conservarse por medio de los sistemas digitales o de información magnética o electrónica, o por cualquier medio idóneo, toda vez que estos hacen prueba plena; y para el caso de incumplimiento a lo dispuesto se tendrán por ciertos los hechos planteados por el actor en su escrito inicial de demanda, salvo prueba en contrario.

Entendiéndose por “*recibos de nómina*” según lo dispuesto en el “*Glosario de Términos para el Proceso de Planeación, Programación, Presupuestación y Evaluación de la Administración Pública*” elaborado por el Grupo de Trabajo del Sistema de Información Financiera, Contable y Presupuestal de la Comisión Permanente de funciones Fiscales del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), lo siguiente:

“CONTRARRECIBO

Documento emitido para su entrega al beneficiario de un pago, contiene datos como nombre, folio, concepto, importe en número y letra, fecha probable de pago y requisitos para el cobro correspondiente.

Tras lo anterior, se puede decir, que los recibos de nómina son los documentos que se entregan a un servidor público como comprobante del pago por las actividades que realizan, los cuales deben contener nombre de la dependencia, nombre del trabajador, dinero entregado como salario, fecha, entre otros.

De acuerdo con lo anterior el numeral IV de los ya citados Lineamientos, disponen que en la integración de información de nómina contenida en el Disco 4, están los comprobantes fiscales digitales por internet correspondiente a un periodo determinado, como se advierte de la imagen que se inserta a continuación:

		Órgano Superior de Fiscalización				
		Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero				
		Subdirección de Fiscalización e Integración de Cuenta Pública				
		Departamento de Fiscalización de Informes Mensuales Municipales				
		GIFEM				
CONSECUTIVO	CONTENIDO GENERAL	FIRMAS REQUERIDAS*				
		AYUNTAMIENTO	ODAS	DIF	MAVICI	IMCUFIDE
	DISCO 4					
1	NÓMINA GENERAL DEL 01 AL 15 DEL MES	3, 4 Y 5	4, 5 Y 11	4, 5 Y 9	4,18 Y 19	20 Y21
2	NÓMINA GENERAL DEL 16 AL 30/31 DEL MES	3, 4 Y 5	4, 5 Y 11	4, 5 Y 9	4,18 Y 19	20 Y21
3	REPORTE DE REMUNERACIONES MENSUALES AL PERSONAL DE MANDOS MEDIOS Y SUPERIORES.	1, 2, Y 3	10,11 Y 12	7, 8 Y 9	4,18 Y 19	20 Y21
4	REPORTE DE ALTAS Y BAJAS DEL PERSONAL	3, 4 Y 5	4, 5 Y 11	4, 5 Y 9	4,18 Y 19	20 Y21
5	COMPROBANTES FISCALES DIGITALES POR INTERNET POR CONCEPTO DE HONORARIOS	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
6	COMPROBANTES FISCALES DIGITALES POR INTERNET POR CONCEPTO DE NÓMINA DEL 01 AL 15 DEL MES	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
7	COMPROBANTES FISCALES DIGITALES POR INTERNET POR CONCEPTO NÓMINA DEL 16 AL 30/31 DEL MES	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
8	TABULADOR DE SUELDOS	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
9	DISPERSIÓN DE NÓMINA	3, 4 Y 5	4, 5 Y 11	4, 5 Y 9	4,18 Y 19	20 Y 21

Por otro lado, en relación al personal contratado por honorarios, cabe señalar que el Código Civil del Estado de México en el Título Décimo, Capítulo I, regula lo concerniente a la prestación de Servicios Profesionales, y de manera específica en el artículo 7.825 señala que el que presta y recibe los servicios profesionales pueden fijar de común acuerdo la retribución por ellos.

Por su parte los artículos 7.828 y 7.832 del citado Código, disponen lo siguiente:

“Artículo 7.828.- En la prestación de servicios profesionales pueden incluirse las expensas que hayan de hacerse en el negocio. A falta de convenio sobre su reembolso, los anticipos

serán pagados en los términos del artículo siguiente, con el interés legal, desde el día en que fueren hechos, sin perjuicio de la responsabilidad por daños y perjuicios.

Artículo 7.832.- Los profesionales tienen derecho de exigir sus honorarios, cualquiera que sea el éxito del negocio o trabajo que se les encomiende, salvo convenio en contrario.”

Entendiendo por honorarios¹¹, “*el importe de los servicios de algunas profesiones liberales*”¹².”

Por su parte, el Manual para la Planeación, Programación y Presupuesto para el ejercicio fiscal 2019, señala en el apartado Remuneraciones al Personal de carácter transitorio, que las mismas son asignaciones destinadas a cubrir las percepciones correspondientes al personal de carácter eventual.

A su vez, también dispone que son honorarios asimilables a salarios los siguientes:

“ 1210 Honorarios asimilables a salarios. Asignaciones destinadas a cubrir el pago por la prestación de servicios contratados con personas físicas, como profesionistas, técnicos, expertos y peritos, entre otros, por estudios, obras o trabajos determinados que correspondan a su especialidad. El pago de honorarios deberá sujetarse a las disposiciones aplicables. Esta partida excluye los servicios profesionales contratados con personas físicas o morales previstos en el Capítulo 3000 Servicios Generales.

¹¹ Tesis: I.2o.C.22 C (10a.) CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES. EL PAGO CONSTITUYE LA CORRESPONDENCIA AL SERVICIO PRESTADO. De lo dispuesto en los artículos 2606, 2610 y 2614 del Código Civil para el Distrito Federal, se puede conceptuar al contrato de prestación de servicios profesionales como aquel por el que una persona llamada profesionista, se obliga a prestar determinados servicios que requieren una preparación técnica o un título profesional, a otra persona llamada cliente, quien por su parte se obliga a pagar una determinada retribución llamada honorarios. Por su naturaleza, el contrato de prestación de servicios profesionales es consensual, no requiere de una formalidad especial, sino que las partes pueden acordar libremente sus términos y condiciones; es de carácter principal porque no depende de otro; es bilateral porque una parte se obliga a prestar un servicio de tipo profesional, artístico, científico o técnico y la otra a remunerar mediante el pago de honorarios; es oneroso, ya que los provechos o gravámenes son recíprocos; es de tracto sucesivo, pues por regla general, las obligaciones se van cumpliendo a través del tiempo; excepcionalmente es de ejecución instantánea. Por ello, cuando no hay pacto expreso sobre el tiempo de cumplimiento de las obligaciones, debe atenderse a la naturaleza sui géneris del contrato, el cual conforme a las características anotadas, no es de resultado, salvo que se pacte entre las partes, razón por la cual, de acuerdo al principio ontológico de la prueba, que parte de la premisa de que lo ordinario se presume, pues se presenta por sí mismo como un elemento de prueba que se apoya en la experiencia común, y lo extraordinario se prueba, se concluye que por su naturaleza, en este tipo de contratos, lo ordinario es que el pago de honorarios se efectúe hasta el final, pues por cuestión natural, la satisfacción de la obligación principal a cargo del profesional, es la que hace surgir para su contraparte el correlativo deber de pago.

¹² Diccionario de la “Real Academia Española”.

1211 Honorarios asimilables al salario. Asignaciones destinadas para cubrir el pago por la prestación de servicios contratados con personas físicas, para la realización de trabajos determinados que correspondan a la especialidad."

De lo transcrito se advierte que la información base de la solicitud de acceso a la información del particular versa precisamente sobre el personal que es contratado de manera eventual; sin embargo, no se soslaya que dicha contratación debe ser única y exclusivamente para servicios de profesionistas, técnicos, expertos y peritos, entre otros, para realizar obras o trabajos que correspondan a su especialidad.

Una vez apuntado lo anterior, debe traerse a colación el artículo 61 fracción II inciso a) de Ley General de Contabilidad Gubernamental que establece lo siguiente:

"Artículo 61.- Además de la información prevista en las respectivas leyes en materia financiera, fiscal y presupuestaria y la información señalada en los artículos 46 a 48 de esta Ley, la Federación, las entidades federativas, los municipios, y en su caso, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluirán en sus respectivas leyes de ingresos y presupuestos de egresos u ordenamientos equivalentes, apartados específicos con la información siguiente:

(...)

II. Presupuestos de Egresos:

*a) Las prioridades de gasto, los programas y proyectos, así como la distribución del presupuesto, detallando el gasto en servicios personales, incluyendo el analítico de plazas y desglosando todas las remuneraciones; **las contrataciones de servicios por honorarios** y, en su caso, provisiones para personal eventual; pensiones; gastos de operación, incluyendo gasto en comunicación social; gasto de inversión; así como gasto correspondiente a compromisos plurianuales, proyectos de asociaciones público privadas y proyectos de prestación de servicios, entre otros; ..."*

De conformidad con lo anterior, las entidades federativas, los municipios, y en su caso las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tienen la obligación de incluir en sus

respectivas leyes de ingresos y presupuesto de egreso anual, u ordenamientos equivalentes, la información concerniente al municipio.

Así mismo, del citado ordenamiento se desprende, que por cuanto hace al presupuesto de egresos debe incluir lo relativo a los servicios personales, incluyendo el analítico de plazas y desglosando todas las remuneraciones por concepto de contrataciones de **servicios por honorarios**, y en su caso provisiones para personal eventual.

Acogiendo lo dispuesto por el Marco Federal, el Manual para la Planeación, Programación y Presupuesto para el ejercicio fiscal 2019, señala que el Clasificador por Objeto del Gasto se diseñó realizando una desagregación que permite que las cuentas faciliten el registro único de todas las transacciones con incidencia económica-financiera, de acuerdo a la siguiente estructura:

ESTRUCTURA DE CODIFICACIÓN:

La estructura del Clasificador por Objeto del Gasto se diseñó con un nivel de desagregación que permite que sus cuentas faciliten el registro único de todas las transacciones con incidencia económica – financiera es por ello que la armonización se realiza a tercer dígito que corresponde a la partida genérica, dejando en poder de las entidades federativas, la desagregación e identificación de la partida específica, dando origen a la siguiente estructura:

CAPÍTULO	CONCEPTO	CODIFICACIÓN	
		GENÉRICA	PARTIDA ESPECÍFICA
1000 Servicios personales	1100 Remuneraciones al personal de carácter permanente	1110 Dietas	1111 Dietas

Capítulo: Es el mayor nivel de agregación que identifica el conjunto homogéneo y ordenado de los bienes y servicios requeridos por los entes públicos.

Concepto: Son subconjuntos homogéneos y ordenados en forma específica, producto de la desagregación de los bienes y servicios, incluidos en cada capítulo.

Partida: Es el nivel de agregación más específico en el cual se describen las expresiones concretas y detalladas de los bienes y servicios que se adquieren y se compone de:

- a) **La Partida Genérica** se refiere al tercer dígito, el cual logrará la armonización a todos los niveles de gobierno.
- b) **La Partida Específica** corresponde al cuarto dígito, el cual permitirá que las unidades administrativas o instancias competentes en materia de Contabilidad Gubernamental y de Presupuesto de cada orden de gobierno, con base en sus necesidades, generen su apertura, conservando la estructura básica (capítulo, concepto y partida genérica), con el fin de mantener la armonización con el Plan de Cuenta

De acuerdo a este nivel de desagregación del "Clasificador por Objeto del Gasto Estatal y Municipal", la definición de los Capítulos de gasto es la siguiente:

1000 SERVICIOS PERSONALES. Agrupa las remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos, tales como: sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social,

De lo anterior, resulta necesario destacar que el Capítulo 1000 agrupa las remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos, tales como sueldos, salarios, dietas, **honorarios asimilables a salarios**, prestación y gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas de una relación laboral, pudiendo ser de manera permanente o transitorio.

Aunado a todo lo anterior, los “Lineamientos para la entrega del Informe Mensual Municipal 2019”, hacen referencia a los “comprobantes fiscales digitales por internet por concepto de honorarios” que tienen como objetivo que, se presente información del pago de las remuneraciones de los servicios profesionales por honorarios de la entidad fiscalizable de que se trate, correspondiente a un periodo determinado, de tal manera que dicho formato constituye un soporte documental de que la información solicitada por el hoy *Recurrente* obra en los archivos del **Sujeto Obligado**, como se advierte a continuación:



Órgano Superior de Fiscalización
Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero
Subdirección de Fiscalización e Integración de Cuenta Pública
Departamento de Fiscalización de Informes Mensuales Municipales



	CONTENIDO GENERAL	FIRMAS REQUERIDAS*				
		AYUNTAMIENTO	ODAS	DIF	MAVICI	IMCUFIDE
3	INFORME MENSUAL DE OBRAS POR CONTRATO	1, 2,3 Y 6	6,10, 11 Y 12	6, 7, 8 Y 9	N/A	20 Y21
4	INFORME MENSUAL DE APOYOS	1, 2,3 Y 6	6,10, 11 Y 12	6, 7, 8 Y 9	N/A	20 Y21
5	INFORME MENSUAL DE REPARACIONES Y MANTENIMIENTOS	1, 2,3 Y 6	6,10, 11 Y 12	6, 7, 8 Y 9	4,18 Y 19	20 Y21
CONSECUTIVO DISCO 4						
1	NÓMINA GENERAL DEL 01 AL 15 DEL MES	3, 4 Y 5	4, 5 Y 11	4, 5 Y 9	4,18 Y 19	20 Y21
2	NÓMINA GENERAL DEL 16 AL 30/31 DEL MES	3, 4 Y 5	4, 5 Y 11	4, 5 Y 9	4,18 Y 19	20 Y21
3	REPORTE DE REMUNERACIONES MENSUALES AL PERSONAL DE MANDOS MEDIOS Y SUPERIORES.	1, 2,Y 3	10,11 Y 12	7, 8 Y 9	4,18 Y 19	20 Y21
4	REPORTE DE ALTAS Y BAJAS DEL PERSONAL	3, 4 Y 5	4, 5 Y 11	4, 5 Y 9	4,18 Y 19	20 Y21
5	COMPROBANTES FISCALES DIGITALES POR INTERNET POR CONCEPTO DE HONORARIOS	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
6	COMPROBANTES FISCALES DIGITALES POR INTERNET POR CONCEPTO DE NÓMINA DEL 01 AL 15 DEL MES	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

Por lo que en términos de los artículos 3 fracciones XI, XII 4, 12 y 24 último párrafo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, es información susceptible de ser materia del ordenamiento que nos ocupa, la que obre en los documentos que los sujetos obligados generan, obtienen, adquieren, transforman o conservan por cualquier medio, es toda aquella que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de las dependencias, y que esté contenida en un soporte bien sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico.

Lo anterior se robustece con el criterio de interpretación en el orden administrativo número 0002-11, emitido por Acuerdo del Pleno del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México “Gaceta del Gobierno” el diecinueve de octubre de dos mil once, cuyo rubro y texto dispone:

“CRITERIO 0002-11

INFORMACIÓN PÚBLICA, CONCEPTO DE, EN MATERIA DE TRANSPARENCIA. INTERPRETACIÓN TEMÁTICA DE LOS ARTÍCULOS 2, FRACCIÓN V, XV, Y XVI, 32, 4, 11 Y 41. De conformidad con los artículos antes referidos, el derecho de acceso a la información pública, se define en cuanto a su alcance y resultado material, el acceso a los archivos, registros y documentos públicos, administrados, generados o en posesión de los órganos u organismos públicos, en virtud del ejercicio de sus funciones de derecho público, sin importar su fuente, soporte o fecha de elaboración.

En consecuencia el acceso a la información se refiere a que se cumplan cualquiera de los siguientes tres supuestos:

- 1) Que se trate de información registrada en cualquier soporte documental, que en ejercicio de las atribuciones conferidas, sea generada por los Sujetos Obligados;*

- 2) *Que se trate de información registrada en cualquier soporte documental, que en ejercicio de las atribuciones conferidas, sea administrada por los Sujetos Obligados, y*
- 3) *Que se trate de información registrada en cualquier soporte documental, que en ejercicio de las atribuciones conferidas, se encuentre en posesión de los Sujetos Obligados."*

Ahora bien, es importante señalar que el derecho de acceso a la información no es absoluto, sino que el mismo se encuentra limitado por el derecho a la protección de los datos personales, derecho por el que también procura este Instituto, por lo que consecuentemente para el caso de que la información ordenada contenga datos que deban ser clasificados la misma se entregara en versión pública.

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 Garante¹³, 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 sentidos en los que pudiera resolverse los casos de una omisión de respuesta.

¹³ "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."



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)

