

RECURSO DE REVISIÓN

EXPEDIENTE: IVAI-REV/2121/2014/I

RECURRENTE: -----

SUJETO OBLIGADO: Ayuntamiento

de Boca del Río, Veracruz

ACTO RECLAMADO: Información

incompleta

CONSEJERA PONENTE: Yolli García

Alvarez

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA: María Yanet Paredes

Cabrera

Xalapa, de Enríquez, Veracruz a siete de enero dos mil quince.

De las constancias que obran en autos, se desprenden los siguientes:

HECHOS

I.- El veintisiete de octubre de dos mil catorce, la parte recurrente presentó solicitud de información vía sistema Infomex-Veracruz, al Ayuntamiento de Boca del Río, Veracruz, quedando registrada con el número de folio 00810214 en la que se advierte que la información solicitada consistió en:

...PLANTILLA DEL PERSONAL DEL AYUNTAMIENTO DE ESTE AÑO 2014, CON EL NOMBRE DEL TRABAJADOR, EMPLEADO, SERVIDOR PÚBLICO, ETC., SU CARGO Y TIPO DE CONTRATACIÓN, ESTO ES SI ES DE BASE, SINDICALIZADO, POR CONTRATO, POR HONORARIOS, DE CONFIANZA, POR HONORARIOS ASIMILABLE A SALARIOS, ASÍ COMO EL ANALÍTICO DE PLAZAS... LA NÓMINA, TABULADOR O COMO LE LLAMEN, QUE CONTENGA EL CARGO, PUESTO O COMISIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y EMPLEADOS O TRABAJADORES DEL AYUNTAMIENTO, QUE CUMPLA CON LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 8.1, FRACCIÓN IV DE LA LEY 848 Y LOS LINEAMIENTOS...

- II. El treinta de octubre de ese mismo año, vía Infomex Veracruz, el Sujeto Obligado dio respuesta a la solicitud señalando lo siguiente:
 - ... me permito anexar al presente la siguiente información.
 - 1. Plantilla 2014 del personal del Ayuntamiento de Boca del Río, Veracruz, conforme a lo dispuesto por el artículo 8.1 fracción III de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
 - 2. Analítico de plazas 2014.

3. Tabulador de trabajadores de Confianza y tabular de trabajadores de sindicato, conforme a lo dispuesto en el artículo 8.1 fracción IV de la ley antes citada.

. . .

- **III.** Inconforme con la respuesta, el doce de noviembre del año pasado, el recurrente interpuso vía Sistema Infomex-Veracruz, el presente recurso de revisión.
- **IV.** Mediante acuerdo de trece siguiente, el Consejero Presidente de este Instituto, tuvo por presentado el recurso y ordenó remitirlo a la ponencia a cargo de la Consejera Yolli García Alvarez.
- **V.** El dieciocho de ese mismo mes y año, se admitió el presente recurso, corriéndose traslado al sujeto obligado; el cual compareció.
- **VI.** Seguido el procedimiento en todas sus fases, se presentó el proyecto de resolución conforme a las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Competencia. El Consejo General del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información es competente para conocer y resolver los recursos de revisión, que tienen por objeto salvaguardar y garantizar el derecho a la información y la protección de datos personales, y que es presentado en contra de la entrega de la información incompleta.

Lo anterior, con fundamento en lo previsto en los artículos 6, párrafos segundo y cuarto, apartado A, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 último párrafo y 67, párrafo segundo fracción IV, último párrafo de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 34, párrafo 1, fracciones XII y XIII, 42, párrafo 1, 64, párrafo 1, fracción VI, 67, párrafos 1, 2, 3 y 4, 69 y 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 73, 74 y 75 de los Lineamientos Generales para Regular el Procedimiento de Substanciación del Recurso de Revisión, y 9, inciso A), fracción III, del Reglamento Interior del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información.

SEGUNDA. Requisitos de procedibilidad. Este Cuerpo Colegiado advierte que en el presente recurso de revisión se encuentran satisfechos los requisitos formales y substanciales previstos en el artículo 65 de la ley en cita, toda vez que en el mismo se señala: a) Nombre del recurrente, su correo electrónico para recibir notificaciones; b) la Unidad de Acceso a la Información Pública ante la cual se presentó la solicitud; c) la fecha en que se le notificó al solicitante o en la que tuvo conocimiento del acto que motiva el recurso; d) la descripción del acto que se recurre;



e) la exposición de los agravios; y **f)** las pruebas que tienen relación directa con el acto o resolución que se recurre.

Lo anterior, conforme a lo previsto en los artículos 64, 65, 66, 70, párrafo 1 y 71, párrafo 1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y 63 de los Lineamientos Generales para Regular el Procedimiento de Substanciación del Recurso de Revisión.

Por lo que al no advertirse la actualización de ninguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 70 de la multicitada ley de Transparencia, este organismo debe entrar al estudio de fondo del recurso de revisión.

TERCERA. Estudio de fondo. Previo al estudio de fondo es menester señalar que:

De conformidad con el texto vigente del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificado por el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diez de junio de dos mil once, en materia de derechos fundamentales, nuestro orden jurídico tiene dos fuentes primigenias: los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución; y todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

Las normas provenientes de ambas fuentes gozan de rango constitucional y, por tanto, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación.

El derecho de acceso a la información está regulado en el segundo párrafo del artículo 6° de la referida Constitución; 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El artículo 6° constitucional, en su apartado A, fracción I, señala que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

Asimismo, el derecho de petición consagrado en el artículo 8° constitucional implica la obligación de las autoridades de dictar a una petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito, que debe hacerse saber en breve término al peticionario.

Aunado a ello, el ya referido artículo 6° de la propia Constitución federal, establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Ambos derechos, reconocidos además en tratados internacionales y leyes reglamentarias, se encuentran vinculados y relacionados en la medida que garantizan a los gobernados el derecho, no sólo a que se les dé respuesta a sus peticiones por escrito y en breve término, sino que se haga con la información completa, veraz y oportuna de que disponga o razonablemente deba disponer la autoridad, lo que constituye un derecho fundamental tanto de los individuos como de la sociedad.

Se ha establecido por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos.

En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho.

Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.

Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración.



Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior se estableció en la jurisprudencia de rubro: **ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 743, Pleno, tesis P./J. 54/2008; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 1563.

Para la efectiva tutela del derecho a acceder a la información pública, la fracción IV del artículo 6° constitucional, apartado A, precisa que se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece la propia Constitución.

A nivel local, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave establece en su artículo 6° que los habitantes del Estado gozarán del derecho a la información. La ley establecerá los requisitos que determinarán la publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados y el procedimiento para obtenerla, así como la acción para corregir o proteger la información confidencial.

Por su parte, el artículo 7º señala que toda persona podrá ejercer el derecho de petición ante las autoridades del Estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos, los cuales estarán obligados a dar respuesta escrita, motivada y fundada, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles. La ley regulará los casos en los que, ante el silencio de la autoridad administrativa, la respuesta a la petición se considere en sentido afirmativo.

Asimismo, la Constitución Local en su artículo 6 señala que los habitantes del Estado gozarán del derecho a la información, derecho que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 fracción IV, del ordenamiento legal en cita, se garantiza por este Instituto Veracruzano de Acceso a la Información.

Por su parte la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, dispone en sus artículos 4 párrafo 1, 11, 56, 57 párrafo 1, y 59 párrafos 1 y 2, que toda la información que los sujetos obligados generen, administren o posean es pública, salvo los casos de excepción previstos en la propia Ley, y por ende, toda persona directamente o a través de su representante legal,

puede ejercer su derecho de acceso a la información ante el sujeto obligado que corresponda; con la obligación para éste, de dar respuesta a la solicitud de información en un plazo de diez días hábiles siguientes al que se haya recibido dicha solicitud.

La obligación de acceso a la información se cumple cuando se ponen a disposición del solicitante los documentos o registros o en su caso se expidan copias simples o certificadas de la información requerida, y en caso de que la información se encuentre publicada, se hará saber por escrito al interesado la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar, reproducir u obtener la información.

El solicitante a su vez puede impugnar la determinación del sujeto obligado de proporcionar o no la información solicitada, cuando se actualice alguno de los supuestos previstos en el numeral 64, párrafo 1, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave.

En el caso concreto el promovente manifiesta que la información proporcionada por el sujeto obligado es incompleta, falsa y opaca.

Al respecto, este Instituto estima que el agravio es parcialmente **fundado**, en virtud de lo siguiente:

Plantilla del personal

Si bien el sujeto obligado al dar respuesta a la solicitud del recurrente en relación a la plantilla del personal, le anexo un documento constante de dos fojas el cual contiene de los ediles el nombre, cargo, comisión y de los directores su nombre, cargo, dirección y tipo, esta es incompleta.

Lo anterior, si atendemos las connotaciones que se le dan al vocablo plantilla de personal, pues se entiende como: el instrumento de información que contiene la relación de los trabajadores que laboran en una unidad administrativa, señalando el puesto que ocupan y sueldo que perciben.1.

Por su parte los Lineamientos por los que se establecen los criterios técnicos-administrativos para la modificación, elaboración y autorización de las estructuras orgánicas y plantilla del personal de la administración pública, del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la define como: la relación cuantitativa de la totalidad de los puestos correspondientes a la estructura orgánica de las dependencias y entidades y los funcionarios que los ocupan.

Mientras que el Manual de Gestión Financiera Municipal y Fiscalización 2014, indica que "la plantilla del personal, autorizada al

_

¹ http://www.definicion.org/plantilla-de-personal



inicio de cada ejercicio, debe especificar el número de personal, nombre del empleado, puesto y los sueldos".

Por lo que, el documento proporcionado por el ente municipal no se ajusta a lo establecido en los lineamientos y el manual antes citados, pues le falta indicar el número de personal y salario que perciben, por ende no puede tenerse por cumplido el derecho de acceso a la información.

De ahí, que debe **ordenarse** que proporcione la información especificando el número de personal, nombre del empleado, puesto y sueldo, ya que conforme a las disposiciones citadas se debe generar de esa forma.

Analítico de Plazas

Ahora bien, por cuanto hace al analítico de plazas que solicito el promovente, resulta necesario señalar que éste se define como: el desglose, separación y clasificación de las plazas presupuestarias que tiene asignadas una entidad de la Administración Pública Federal.²

Ley General de Contabilidad Gubernamental en relación a este tema señala:

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización.

La presente Ley es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales.

....

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,

² http://www.definicion.org/presupuesto-analitico-de-plazas

en su caso, previsiones 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;

....

Artículo 62.-

•••

El consejo emitirá las normas, así como la estructura y contenido de la información que rijan la elaboración de los documentos señalados en el párrafo anterior, con el fin de armonizar su presentación y contenido.

Por su parte la Norma para armonizar la presentación de la información adicional del Proyecto del Presupuesto de Egresos establece³:

Objeto

1. Establecer la estructura y contenido de la información adicional para la presentación del Proyecto del Presupuesto de Egresos, para que la información financiera que generen y publiquen los entes obligados, sea con basen en estructuras y formatos armonizados.

Ámbito de aplicación

2. Las presentes disposiciones serán de observancia obligatoria para la Federación, las entidades federativas, los municipios, y en su caso, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Normas

3. El Proyecto del Presupuesto de Egresos atendiendo lo dispuesto por el artículo 61 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, con la apertura del Clasificador por Objeto de Gasto, Clasificación Administrativa, Clasificación Funcional, Clasificación por Tipo de Gasto, vigentes a la fecha.

- - -

Precisiones al Formato

5. Se deberá de considerar lo siguiente:

Formato del Proyecto del Presupuesto de Egresos Armonizado:

Entidad Federativa/Municipio Analítico de plazas				
Plaza/puesto	Número de plazas	Remuneraciones		
		De	hasta	

De las disposiciones anteriores se observa que

 Que la Ley General de Contabilidad Gubernamental es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su

³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de abril de dos mil trece.



adecuada armonización, y que es de observancia obligatoria para los ayuntamientos.

- El presupuesto de egresos debe cumplir el analítico de plazas.
- la Norma para armonizar la presentación de la información adicional del Proyecto del Presupuesto de Egresos, tiene como objeto que la información financiera que generen y publiquen los entes obligados para la presentación del Proyecto del Presupuesto de Egresos, sea con basen en formatos armonizados, lo cuales son de observancia obligatoria para los municipios.
- El formato de analítico de plazas, debe contener plaza/puesto, número de plazas y remuneraciones.

En ese contexto, si el ente municipal como analítico de plazas le proporciona al solicitante el siguiente documento:

ANALI I	2014		10
DEPENDENCIAS	TOTAL DE PLAZAS	CONFIANZA	SINDICAUZADO
TESURERÍA	108	42	6
OBRAS PÚBLICAS Y PLANEACIÓN URBANA	40	36	
DESARROLLO ECONÓMICO	17	13	
GOBERNACIÓN	32	26	
OMENTO DEPORTIVO	26	21	
PROTECCIÓN DIVIL	35	34	
IMPIA PÚBLICA	209	25	1
FURISMO Y CULTURA	10	9	
FOUCACIÓN	14	10	
DESARROLLO SOCIAL	34	32	
COMMUNICACIÓN SOCIAL	11	9)
ECRETARÍA	23	10	
ASUNTOS JURÍDICOS	- 11	11	
DIF	102	92	
NNOVACIÓN Y MODERNIZACIÓN GUBERNAMENTAL	9	9	
CONTRALORÍA INTERNA	6	- 6	9
ALUMBRADO PÚBLICO Y MANTENIMIENTO VÍAL	21	9	
MANTENIMIENTO Y ESPACIOS PÚBLICOS	20	20	
OMERCIO	20	20	3
PROGRAMAS DE GOBIERNO	5	5	
ATENCIÓN CIUDADANA	q	7	
NFORMACIÓN Y ESTADÍSTICA.	3	8	
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	10	10	
NSTITUTO MUNICIPAL DE LA MUJER	10	- 8	
PRESIDENCIA	22	11	
SINDICATURAS	5	5	
REGIDURÍAS	39	89	
OFFICIALÍA MAYOR	33	51	
REGISTRO CIVIL	11	1	
TOTAL	900	559	34

Es evidente que éste no garantiza el acceso a la información pública del promovente, toda vez que si conforme a la normatividad antes citada, el ente municipal tiene la obligación de seguir los formatos que para la información financiera genera y publica, y dentro de estos se encuentra el relativo al analítico de plazas, en el cual se debe indicar la plaza o puesto, número de plazas y remuneraciones, entonces tenemos que el documento que proporciona el sujeto obligado es incompleto al no incluir toda la información que atendiendo al formato deben

considerar los municipios, toda vez que omite indicar las remuneraciones de cada plaza.

De ahí que, debe **ordenarse** que proporcione la información solicitada señalando plaza/puesto, número de plazas y remuneraciones, ya que son datos que conforme a la normatividad citada debe contener el analítico de plazas.

Nómina o Tabulador

Por cuanto hace a lo solicitado por el promovente respecto de la nómina o tabulador, es de señalarse que no obstante que el sujeto obligado le proporcionó al solicitante los documento denominados: "FRACC. IV. SUELDOS, SALARIOS Y REMUNERACIONES TRABAJADORES DE CONFIANZA" y FRACC. IV. SUELDOS, SALARIOS Y REMUNERACIONES TRABAJADORES DE SINDICATO", lo cuales contienen la denominación del puesto, el número de plazas, mínima y máxima del salario nominal, prestaciones, deducciones y percepciones netas, esta resulta insuficiente para tener por cumplido el derecho de acceso a la información.

Lo anterior es así, porque en la especie, lo requerido consistió en la nómina de los servidores públicos y empleados o trabajadores del ayuntamiento, requerimiento que es procedente por tener un doble carácter de información pública y, además obligación de transparencia en términos de lo previsto por los numerales 3, párrafo 1, fracciones IV, V, VI y IX, 4, párrafo 1, 6, párrafo 1, fracción VI, 7, párrafo 2, 8, párrafo 1, fracciones IV y IX y 18 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Criterio sostenido por este instituto al resolver los recursos de revisión IVAI-REV/2054/2014/III e IVAI-REV/2071/2014/III.

En primer lugar, debe considerarse que la nómina es conforme al Diccionario de la Real Academia Española: "la relación nominal de los individuos que en una oficina pública o particular han de percibir haberes y justificar con su firma haberlos recibido"⁴.

Ergo, la nómina, cuya raíz proviene del latín "nomen", (nombre), implica una relación de nombres en la que se hace constar el recibo de las cantidades que se devengan periódicamente en retribución de servicios personales (haberes) que justifican que fueron recibidos.

Ahora bien, en el orden jurídico mexicano, la Ley Federal del Trabajo en su artículo 804, fracción II, señala que el patrón tiene obligación de conservar y exhibir en juicio, entre otros, las listas de raya o

⁴ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 22ª ed., tomo II, página 1587



nómina de personal, cuando se lleven en el centro de trabajo o recibos de pagos de salarios.

Del precepto referido se advierte que la norma equipara la lista de raya y los recibos de pagos de salarios, con la nómina por la función misma que desempeñan (hacer constar el recibo de un haber).

En este sentido, la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia, en la tesis aislada sin número, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 145-150, Quinta Parte, página 37, con número de registro 243114, señaló que la lista de raya o nómina "no es otra cosa que el documento que contiene las diversas cantidades percibidas por el trabajador, entre las que deben contarse, por lo menos, las de carácter legal".

Lo anterior implica que en el documento de referencia -en términos del artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo- se hacen constar los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo.

De esta guisa, a través de la nómina se permiten particularizar los diversos factores que se tienen en cuenta durante el periodo de prestación de los servicios personales y su retribución, por ejemplo, los días laborados, faltas, descuentos, entre otros, que personalizan la situación concreta durante el periodo laborado.

La misma consideración contempla el artículo 99, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que señala que quienes hagan pagos por conceptos de los ingresos por salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado, tendrán -entre otras- la obligación de expedir y entregar comprobantes fiscales a las personas que reciban pagos, los cuales podrán utilizarse como constancia o recibo de pago para efectos de la legislación laboral a que se refieren los artículos 132 fracciones VII y VIII⁵, y 804, primer párrafo, fracciones II y IV, de la Ley Federal de Trabajo.

En el caso concreto de la entidad veracruzana, el Título Tercero (De las condiciones de trabajo), capítulo II (De los salarios) de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, regula la retribución por los haberes o

⁵ Dicho precepto establece: "...Son obligaciones de los patrones...VII.- Expedir cada quince días, a solicitud de los trabajadores, una constancia escrita del número de días trabajados y del salario percibido... VIII.- Expedir al trabajador que lo solicite o se separe de la empresa, dentro del término de tres días, una constancia escrita relativa a sus servicios...".

prestación de los servicios personales. Así, conforme al capítulo de referencia:

- El salario o sueldo es la retribución que debe pagarse al trabajador por sus servicios.
- El pago del salario debe hacerse en el lugar en que el trabajador preste sus servicios o por conducto de las Oficinas de Hacienda del Estado, Tesorerías Municipales, en moneda de curso legal o en cheque nominativo.
- Los salarios de los trabajadores se integran por la cuota diaria que perciben, el sobresueldo en su caso y las demás prestaciones.

El salario se pagará directamente al trabajador y en los casos en que esté imposibilitado para efectuar personalmente el cobro, el pago se hará a la persona que designe como apoderado, mediante carta poder suscrita ante dos testigos.

En concordancia con lo anterior, los artículos 359, fracción IV, 366 y 367 del Código Hacendario Municipal del Estado de Veracruz, señalan que los estados financieros y demás información contable, presupuestal y programática, serán consolidados por la Tesorería, la que será responsable de administrar y conservar la documentación que contenga la información necesaria para la comprobación, origen y aplicación del gasto público, por el plazo que señale la ley de la materia.

Por su parte, los artículos 366 y 367 del Código citado señalan que el Ayuntamiento y sus entidades llevarán registros auxiliares que permitan el control y conocimiento individual de los distintos saldos integrantes de cada cuenta de balance, ingresos, gastos, presupuestarias y de orden y que éstos se encuentran obligados a resguardar y conservar en su poder y bajo custodia de la Tesorería los libros, registros auxiliares e información correspondiente, así como los documentos originales justificativos y comprobatorios de sus operaciones financieras.

Lo que es acorde al contenido del "Manual para la Gestión Financiera Municipal y su Fiscalización 2014", del Órgano de Fiscalización Superior, consultable en el vínculo electrónico siguiente: http://sistemas.orfis.gob.mx/MarcoLegal/?p=estatal, que al referirse al "soporte documental de egresos", que comprende los "servicios personales" señala que las "nóminas o recibos que amparan los montos pagados por este concepto, deben cumplir con los requisitos que establecen las leyes fiscales y laborales; estar debidamente firmados por los empleados municipales y el monto debe corresponder al importe del cheque o transacción bancaria; así mismo, registrar contablemente las remuneraciones y deducciones".



De lo anterior se advierte que, en efecto, la nómina tiene el carácter de un documento contable, no sólo desde el punto de vista doctrinal, sino desde el marco fiscal y laboral imperante en nuestro ordenamiento jurídico. De ahí que el sujeto obligado tiene el deber legal de generar dicho documento el cual constituye información pública en términos de los artículos 2, 3 fracciones V, VI y IX, 4.1, 6.1, fracción VI, 7.2 y 11 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz.

No obstante lo anterior, es decir, el carácter público de la información requerida, tal circunstancia no es limitante para exceptuar que lo requerido (la nómina) también forme parte de la obligación de transparencia contenida en el artículo 8, párrafo 1, fracción IV, de la materia, ello es así porque tal precepto señala:

. . .

Artículo 8

1. Los sujetos obligados deberán publicar y mantener actualizada la siguiente información pública de conformidad con los lineamientos que expida el Instituto al inicio de cada año o dentro de los siguientes veinte días naturales a que surja alguna modificación, de acuerdo con sus atribuciones y a disposición de cualquier interesado:

IV. La información relativa a sueldos, salarios y remuneraciones de los servidores públicos, deberá ser publicada de la siguiente forma:

a. El tabulador y las compensaciones brutas y netas, así como las prestaciones correspondientes del personal de base, de confianza y del contratado por honorarios.

Igualmente deberá publicarse el número total de las plazas y del personal por honorarios, especificando las vacantes por cada unidad administrativa.

b. Esta información deberá desagregarse por puestos, tratándose del trabajo personal subordinado; en el caso de remuneraciones al trabajo personal independiente, la información deberá desagregarse por el tipo de servicio de que se trate. En ambos casos la información deberá contener, además, las prestaciones que en dinero o en especie corresponda. Igualmente deberá especificarse el número de personas que ocupan los puestos, haciendo el desglose por niveles. En el caso de servicios personales independientes, se deberá especificar el número de personas contratadas en cada tipo de servicio.

c. Los ingresos a que se hace referencia son los netos de impuestos, incluyendo además, aquellos que se encuentran exentos del impuesto sobre la renta.

. . .

IX. El monto de los presupuestos asignados, los informes emitidos sobre su ejercicio y aplicación. En el Poder Ejecutivo, dicha información será proporcionada y actualizada permanentemente por la Secretaría de Finanzas y Planeación, la que además reportará sobe la situación de las finanzas públicas y la deuda pública del Estado. Tratándose de los Ayuntamientos, éstos datos serán proporcionados y actualizados permanentemente por las Tesorerías Municipales;

. . .

En concordancia con lo anterior, el Décimo Primero de los Lineamientos Generales que deberán observar los Sujetos Obligados por la Ley 848 para publicar y mantener actualizada la información pública, regula la publicación de la información dela fracción IV, en los siguientes términos:

. . .

- **I.** El tabulador aprobado para el sujeto obligado por la instancia competente. No formará parte de esta información el nombre de los servidores públicos que ocupen los puestos del tabulador;
- **II.** La información comprenderá todas las remuneraciones que perciban los servidores públicos por concepto de dietas, sueldos y salarios, compensaciones, gratificaciones o cualquier otro ingreso por concepto de trabajo personal subordinado y se desagregará de la forma siguiente:
- 1. Área o unidad administrativa de adscripción; 2. Puesto; 3. Nivel; 4. Categoría: base, confianza o contrato; 5. Remuneraciones, comprendiendo: a) Dietas y sueldo base neto; b) Compensación bruta, sus deducciones e importe neto. 6. Prestaciones: a) Seguros; b) Prima vacacional; c) Aguinaldo; d) Ayuda para despensa o similares; e) Vacaciones; f) Apoyo a celular; g) Gastos de representación; h) Apoyo por uso de vehículo propio; i) Bonos o gratificaciones extraordinarias, en su caso; y j) Las demás que por conceptos similares perciba el servidor público.
- **III.** La información relativa al pago de servicios por honorarios, se desagregará indicando el número de personas contratadas bajo esta modalidad y contendrá de forma individualizada el: 1. Área o unidad administrativa contratante; 2. Tipo de servicio, indicando el número de personas; 3. Importe neto; y 4. Plazo del contrato.
- **IV.** La relación de plazas indicará su número total autorizado y se desglosará por nivel y puesto, señalando además si están ocupadas o vacantes.

Los sujetos obligados a que se refieren las fracciones VII y VIII del artículo 5 de la Ley, cumplirán con la obligación a que se refiere esta fracción, publicando su nómina, omitiendo la identificación de las personas.

. . .

De igual manera, el artículo 18 de la citada ley señala que no podrá considerarse como información de carácter personal ni confidencial la relativa a los sueldos, salarios, dietas o remuneraciones de cualquier otra naturaleza percibidas con motivo del ejercicio de cargos, empleos o comisiones en el servicio público.

Como se advierte, los preceptos anteriormente citados imponen hacer pública y mantener actualizada la información correspondiente a los sueldos, salarios y remuneraciones del ente municipal, con la precisión de que el nombre de los servidores públicos no forma parte del "tabulador" que debe publicarse en términos de las normas antes indicadas.

Si bien dichas normas se refieren al contenido de la obligación de transparencia como un "tabulador", entendido éste como el "documento que delimita los niveles máximo y mínimos para retribuir un puesto genérico de trabajo y permite flexibilidad a las dependencias y entidades para asignar sueldos a los cargos específicos de los mismos"⁶; tal como se señaló al resolver el diverso recurso de revisión IVAI-

_

⁶ http://www.definicion.org/tabulador-general-de-sueldos, [citado 24-09-2014]



REV/1911/2014/I, lo cierto es que la obligación de transparencia antes citada, en modo alguno se refiere exclusivamente a la delimitación de mínimos y máximos.

Ello es así porque la obligación de transparencia referida no requiere datos genéricos, sino la publicación de sueldos y salarios con las compensaciones específicas: brutas (dicho de una cantidad de dinero, que no ha experimentado retención o descuento alguno⁷) y netas (en contraposición a neto, que ha experimentado dicha retención o descuento, después de deducir los gastos) del personal de base, de confianza y el contratado por honorarios, especificando las vacantes por cada unidad administrativa.

Además debe desagregarse por puestos, tratándose del trabajo personal subordinado y en el caso de remuneraciones al trabajo personal independiente, la información será por el tipo de servicio de que se trate, por lo que en dichos casos debe contener además las prestaciones que en dinero o en especie corresponda. De igual manera se tiene que puntualizar el número de personas que ocupan los puestos, haciendo el tratándose desglose por niveles, У de servicios personales independientes, el número de personas contratadas en cada tipo de servicio.

Finalmente, los ingresos a que se refiere la fracción de mérito, son los netos de impuestos, incluyendo además, aquellos que se encuentran exentos del impuesto sobre la renta.

En este sentido, la obligación del artículo 8.1, fracción IV, de la Ley de la materia, se cumple cuando se especifican los conceptos por dietas, sueldos y salarios, compensaciones, gratificaciones o cualquier otro ingreso desagregándose en los términos del Décimo Primero de los Lineamientos para publicar y mantener actualizada la información pública citados, de manera que el "tabulador" a que se refiere el citado precepto y su Lineamiento, corresponde materialmente a los mismos elementos que se contienen en el "recibo de nómina", con la única diferencia específica de que el "tabulador" carece del nombre del trabajador y de la constancia de recibido.

Norma el criterio anterior, los razonamientos contenidos en la Tesis emitida por la Sala Auxiliar de la Suprema Corte de Justicia, visible en el Semanario Judicial de la Federación, tomo CXI, página 1894, en el sentido de que el contenido de un acto jurídico corresponde a la naturaleza jurídica de éste y no a su denominación; así aun cuando el legislador empleó el vocablo "tabulador", en realidad los contenidos que

⁷ Voz "neto", Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, consultable en el vínculo electrónico: http://lema.rae.es/drae/?val=neto.

éste reguló fueron propiamente los de una nómina, con la única diferencia específica indicada en el párrafo anterior.

Por lo que, lo procedente es **ordenar** al sujeto obligado que entregue y/o ponga a disposición de la parte recurrente la información solicitada, por tratarse de información pública vinculada con obligaciones de transparencia, en los términos siguientes:

• Debe poner a disposición la información consistente en la nómina de los trabajadores del ayuntamiento por las razones expuestas, referente a la quincena inmediata anterior al día de la fecha que presentó su solicitud. Lo anterior de conformidad con el criterio 2/2010 emitido por el Comité de Acceso a la Información y de Protección de Datos Personales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguiente:

SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. ES MATERIA DE ANÁLISIS Y OTORGAMIENTO LA GENERADA HASTA LA FECHA DE LA SOLICITUD EN CASO DE IMPRECISIÓN TEMPORAL. La información que en todo caso debe ser materia de análisis y pronunciamiento sobre su naturaleza, disponibilidad y acceso, es aquélla que en términos del artículo 6° constitucional y 1° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se encuentre en posesión de este Alto Tribunal; es decir, se hubiese ya generado y sea existente al momento del planteamiento de solicitud de acceso. Por ello, en caso de que se solicite información sin que se precise el término temporal, deberá entenderse que es aquella que se hubiese generado y se tenga en posesión al día de la fecha de la solicitud de acceso correspondiente.

Debiendo suprimir los datos personales que en ella se encuentren y elaborar una versión pública, ajustándose a lo establecido en los artículos 58 de la citada ley de transparencia y 6, fracción IV, de la Ley 581 para la tutela de los Datos Personales en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que en el caso en particular y atendiendo al criterio sustentado por este Consejo General al resolver, entre otros, los expedientes IVAI-REV/75/2008/III e IVAI-REV/93/2008/III, corresponden al Registro Federal de Contribuyentes, la Clave Única del Registro de Población, el número de seguridad social, el número de cuenta bancario, las deducciones por concepto de pensión alimenticia ya sea provisional o definitiva, decretada por una autoridad jurisdiccional, así como aquellos descuentos por concepto de préstamos que se apliquen al sueldo del trabajador.

En los que en modo alguno se incluye el nombre del funcionario público, porque con independencia de que se trate de personas físicas identificadas o identificables tienen el carácter de servidores públicos al desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público y por la sola naturaleza del cargo que desempeñan su nombre es de acceso público. De ahí que al hacer entrega de la información deberá proporcionar el nombre de los trabajadores cuyo salario fue solicitado.



• Debe informar al Recurrente y a este Instituto, la publicación de la información consistente en los sueldos, salarios y remuneraciones de los servidores públicos, en términos del artículo 8, párrafo 1, fracción IV y su Lineamiento respectivo, en su portal de transparencia, porque al tratarse de un municipio mayor a los setenta mil habitantes⁸, tiene la obligación de realizarla bajo esa modalidad.

Finalmente por cuanto hace a la manifestación del recurrente respecto de que la información es falsa, esta resulta inatendible, toda vez que este Instituto, no está facultado para pronunciarse sobre la veracidad de la información proporcionada por las autoridades en respuesta a las solicitudes de información que les presentan los particulares, por lo que si considera que lo proporcionado no es verídico, tiene a salvo sus derechos para hacerlo valer en la vía y forma que considere pertinente. Robustece lo anterior el criterio 31/10 emitido por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, de rubro: El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos no cuenta con facultades para pronunciarse respecto de la veracidad de los documentos proporcionados por los sujetos obligados.

En ese contexto, debe **modificarse** la respuesta del sujeto obligado y **ordenarle** que entregue y/o ponga a disposición del recurrente la información solicitada, consistente en:

- a) La plantilla del personal la cual se debe proporcionar especificando el número de personal, nombre del empleado, puesto y sueldo.
- b) Analítico de plazas, indicando plaza/puesto, número de plazas y remuneraciones.
- c) Nómina en versión pública de la quincena inmediata anterior al día de la fecha que presentó su solicitud.
- d) Informe a este Instituto, la publicación de la información consistente en los sueldos, salarios y remuneraciones de los servidores públicos, en términos del artículo 8, párrafo 1, fracción IV y su Lineamiento respectivo.

Si el Sujeto Obligado cuenta con la información en versión electrónica, puede remitirla por esa vía, atentos a lo dispuesto por el artículo 4.3 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Lo que deberá realizar en un **plazo máximo de quince días hábiles**, contados a partir de que cause estado la presente resolución, con apoyo en lo ordenado en el artículo 69, párrafo 1, fracción III, y 72 de la Ley de la materia.

⁸ http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE

PRIMERO. Se **modifica** la respuesta emitida por el Ayuntamiento de Boca del Río, Veracruz, y se **ordena** que entregue y/o ponga a disposición del recurrente la información solicitada, en los términos expuestos en la consideración tercera de este fallo. Lo que deberá realizar en un **plazo no mayor a quince días**, contados a partir de que cause estado la presente resolución.

SEGUNDO. Se **informa** a la parte recurrente que:

- a) Cuenta con ocho días hábiles a partir del día siguiente hábil en que se notifique la presente resolución, para que manifieste si autoriza la publicación de sus datos personales, en el entendido que de no hacerlo así, se tendrá por no autorizada su publicación.
- b) Deberá informar a este instituto, si se permitió el acceso a la información y si le fue entregada y recibida la misma en los términos indicados en este fallo, en el entendido que de no hacerlo, existirá la presunción de que la resolución ha sido acatada. Lo que deberá realizar dentro del plazo de tres días hábiles posteriores al en que el sujeto obligado cumpla con lo mandado en la presente resolución o de que fenezca el plazo otorgado para su cumplimiento en términos de lo previsto en el artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y
- c) La resolución pronunciada puede ser combatida a través del Juicio de Protección de Derechos Humanos ante la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Lo anterior, con apoyo en lo ordenado en el artículo 73 de la Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 10 de la Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado de Veracruz; y 74 fracciones V, VIII y IX de los Lineamientos Generales para Regular el Procedimiento de Substanciación del Recurso de Revisión.

Notifíquese a las Partes vía Sistema Infomex-Veracruz, Lista de Acuerdos fijada en los Estrados y Portal de Internet de este Instituto; por Correo Electrónico a la parte recurrente y por Oficio enviado por Correo Electrónico al Sujeto Obligado, en términos de lo dispuesto por los artículos 73 Ley Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 23, 24 fracciones I,III, IV y VII, 76 y 81 de los Liemientos Generales para Regular la Substanciación del Recurso de Revisión.



Así lo resolvieron por **UNANIMIDAD** de votos los integrantes del Consejo General del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, en términos del artículo 42.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ante el Secretario de Acuerdos, con quien actúan y da fe.

José Luis Bueno Bello Presidente

Yolli García Alvarez Consejera Fernando Aguilera de Hombre Consejero

Rodolfo González García Secretario de Acuerdos