

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL COMISIONADO PRESIDENTE, ARÍSTIDES RODRIGO GUERRERO GARCÍA, EN RELACIÓN CON EL RECURSO DE REVISIÓN INFOCDMX/RR.IP.4912/2023.

Con fundamento en los artículos 63, segundo párrafo; 65, fracción V; 73, fracciones I y II, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México; 14, fracción VIII, del Reglamento Interior del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México y el artículo 7, fracción XVI y 33 del Reglamento de sesiones del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, se emite el siguiente **voto particular** por las razones siguientes:

PRIMERO. ¿Por qué no comparto el sentido “ordena”?

Porque a ningún fin práctico llevaría ordenar que se entregue una información que ya obra en el expediente. Me explico: si bien el sujeto obligado fue omiso en proporcionar una respuesta dentro del plazo señalado en el artículo 212 de la Ley de Transparencia local, posteriormente proporcionó información; es decir, en el expediente ya obra una respuesta con la cual se pretende atender la solicitud.

Ahora bien, el sentido “ordena”, de manera lisa y llana, implica que el sujeto obligado proporcione una respuesta que, en el caso en concreto, ya existe.

Lo anterior implica que la recurrente, al final, **no obtenga la información que efectivamente está solicitando y, por ende, que vea violentado su derecho de acceso a la información**, aunado a que se transgredan, también, los principios de máxima publicidad, eficacia, antiformalidad, gratuidad, sencillez, prontitud, expedites y libertad de información, contemplados en el artículo 192 de la Ley de la materia.

En conclusión, cuando existe una respuesta remitida de manera extemporánea, que es dada a conocer tanto a este Instituto como a la recurrente,

resolver bajo el sentido de “ordena” **no garantiza el derecho de acceso a la información de las personas**, por los motivos expuestos.

SEGUNDO. ¿Qué propongo para garantizar de manera eficaz el derecho de acceso a la información?

La propuesta consiste en que, si una vez admitido un recurso de revisión por omisión, el sujeto obligado remite una presunta respuesta que **debe hacerse del conocimiento de la recurrente**, es decir, garantizar, con copia de la respuesta, que la recurrente conozca su contenido, para que, con fundamento en el artículo 238 de la Ley de Transparencia, señale de manera específica cuál es su agravio, de conformidad con el diverso 234 del mismo ordenamiento.

Ante ello, se abren dos posibilidades:

Opción 1: Que la recurrente aclare y señale cuál es la causal específica por la que se queja, en cuyo caso el análisis deberá centrarse en lo señalado por ella.

Opción 2: Que la recurrente omita precisar su inconformidad y, por lo tanto, con fundamento en el artículo 239, segundo párrafo, de la Ley en la materia, este Instituto **supla la deficiencia de la queja y analice el fondo de la respuesta, verificando que se encuentre apegada a derecho.**

Cualquiera de las dos opciones permitirá a este Órgano Garante **analizar el fondo de la controversia** y, por tanto, emitir una resolución **que sí garantice el derecho de acceso a la información**, en alguno de los siguientes sentidos:

- a) **Modificar**, cuando se advierta una entrega parcial o información faltante y ordenar al sujeto obligado que subsane su respuesta;
- b) **Revocar**, cuando la respuesta no atienda lo solicitado, o
- c) **Sobreseer por quedar sin materia**, cuando se advierta que, de manera efectiva, la respuesta cumple con todos los extremos de la solicitud.

En cualquiera de dichos supuestos, como ya fue señalado, **deberá darse vista al Órgano Interno de Control** del sujeto obligado, para los efectos legales conducentes.

Ahora bien, para robustecer la posición sostenida, conviene hacer un breve análisis de la figura de **suplencia de la queja**, de conformidad con lo siguiente:

1. Alcances interpretativos de la suplencia de la queja (agravio) en materia de derecho de acceso a la información

El derecho de acceso a la información ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de un doble carácter¹: por un lado, es un derecho en sí mismo, cuyo objeto es maximizar el campo de la autonomía personal. Por otro lado, es visto como un instrumento para el ejercicio de otros derechos. Desde este punto de vista, el referido derecho cobra una **relevancia colectiva o social**, en tanto que funge como un control institucional al propiciar la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración.

Ahora bien, en materia procesal, existen dos principios, excluyentes entre sí: por un lado, el principio de estricto derecho y, por el otro, la suplencia de la queja. Respecto del primero, cabe señalar el contenido de la jurisprudencia de título “**Conceptos de violación o agravios**.”

La excepción a dicho principio es la **suplencia de la queja**, respecto de la cual el artículo 239, segundo párrafo, de la Ley de Transparencia local establece su procedencia al señalar que **durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la queja a favor del recurrente**.

Dicha suplencia de la queja se enmarca dentro del procedimiento del recurso de revisión, al señalar que este órgano garante **deberá suplir incluso el agravio** para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información.

¹ Tesis P./J. 54/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, p. 743

Para mayor abundamiento la propia Ley de Transparencia local, hace la distinción entre los supuestos de procedencia de la suplencia, pues por un lado contamos con la contenida en el citado artículo 239 y, por el otro, aquella de aplicación general contemplada en el artículo 15 del mismo cuerpo normativo, que faculta a este Instituto para suplir **la deficiencia de la queja** en los demás procedimientos que substancia.

La figura de suplencia de la queja, contraria al principio de estricto derecho, permite al órgano resolutor establecer un agravio y corregir los errores o deficiencias detectadas en la fijación de la controversia, basándose en los hechos anotados, en aras de lograr que las partes se encuentren en una situación de igualdad.

En este sentido, resulta relevante, por ejemplo, tomar en consideración el contenido de la jurisprudencia de título **“Suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo. Sus alcances a raíz de las reformas constitucionales de 10 de junio de 2011”**,² en el cual se señaló que, al constitucionalizarse los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, los tribunales en materia de amparo deben resolver con base en una interpretación que resulte más favorable al derecho humano que se advierta violentado y, por lo tanto, tendente a restaurarlo y protegerlo, **debiendo quedar superados todos los obstáculos técnicos que impidan el estudio de fondo de la violación.**

En adición, el Poder Judicial Federal ha determinado que dicha reforma posibilita la ampliación del ejercicio de la suplencia de la queja, y más aún cuando la o el juzgador **advierta que el acto impugnado afecta los derechos humanos** de la parte quejosa, por lo que **debe favorecer el estudio de la violación y la restauración de los derechos respectivos, por encima de obstáculos derivados de criterios o interpretaciones sobre las exigencias técnicas.**

² Tesis IV.2o.A. J/6 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 2, p. 1031

Finalmente, cabe señalar que, de acuerdo con la tesis de jurisprudencia de título **“Suplencia de la queja deficiente. Su procedencia en otras materias, aun a falta de concepto de violación o agravio, cuando se advierta violación grave y manifiesta de la ley”**³ la suplencia de la queja resulta procedente, además, cuando se está frente a una irregularidad procesal grave y manifiesta que afecte al recurrente, aun y cuando no exista agravio al respecto.

TERCERO. ¿Cómo ha resuelto el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) supuestos similares?

La propia autoridad nacional, el Instituto Nacional (INAI), ha llevado a cabo ejercicios de suplencia de la queja, como se demuestra a continuación:

El primer ejemplo es el identificado con la clave **RRA 10945/21**, en el cual se requirió el nombre de la persona dirigente de un partido político y sus respectivas declaraciones patrimonial y de impuestos. El sujeto obligado **emitió respuesta extemporánea** en la que señaló que no contaba con una Dirigencia y que, al ser cargos honoríficos, no existía la obligación de proporcionar las documentales señaladas. El entonces Comisionado Oscar Guerra Ford –ponente de dicho recurso– **analizó de oficio, bajo la suplencia de la queja, la respuesta proporcionada por el sujeto obligado** y determinó que no había atendido de manera exhaustiva la solicitud, por lo que el sujeto obligado debió proporcionar el nombre de la persona que dirigía al partido, sin menoscabo de su denominación y sus declaraciones, que, mandamiento legal, estaba en su posesión.

El segundo ejemplo es el contenido en el expediente **RRA 697/23**. En este caso, la entonces solicitante requirió información relativa a personas trabajadoras. Admitido el recurso por omisión, el sujeto obligado **entregó una respuesta extemporánea**, ante lo cual, la ponencia del Comisionado Adrián Alcalá Méndez **determinó analizar el fondo de esta**. De dicho análisis, se advirtió que el sujeto obligado había entregado la

³ 2a./J. 120/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 22, septiembre de 2015, Tomo I, p. 663

información respecto de los requerimientos 1 y 3, mas no del 2. Por dicho motivo, se determinó **sobreseer parcialmente** el recurso respecto de la información proporcionada, y entregar la faltante.

El último ejemplo es el contenido en le recurso de revisión **RRA 1375/23**, igualmente sustanciado y presentado por el mencionado Comisionado Adrián Alcalá Méndez. En la solicitud se requirió información respecto de un proceso de adquisición de bienes. El sujeto obligado remitió una **respuesta extemporánea** y, al **analizar el fondo de la misma**, se concluyó que el sujeto obligado había dejado de atender los principios de congruencia y exhaustividad. De conformidad con ello, el INAI determinó **sobreseer parcialmente** respecto de la información proporcionada y entregar lo faltante.

Como se puede observar a través de precedentes, el INAI ha establecido que, aún y cuando el sujeto obligado no presente una respuesta en los plazos legalmente establecidos, **si la respuesta fue presentada una vez interpuesto el recurso de inconformidad y el agravio de la recurrente sólo radique en la falta de respuesta, el Órgano Garante ha entrado al fondo del estudio** de la respuesta para saber si se encuentra apegada o no a la normatividad en la materia, para finalmente ordenar entregar la respuesta que si atendiera la solicitud en los términos señalados por el Instituto, y dichos recursos **han sido aprobados por unanimidad**.

CUARTO. Propuesta específica

Tal como ya fue señalado, el recurso fue admitido y tramitado como *omisión*; sin embargo, en el caso concreto ya existe una respuesta, que, si bien fue remitida de manera extemporánea, ya obra en el expediente. De ahí que se proponga **hacerla del conocimiento de la recurrente con copia y, de manera posterior, analizar el fondo de la respuesta**, ya que a ningún fin practico llevaría, ordenar que se entregara nuevamente.

En otras palabras, el sujeto obligado debió emitir un pronunciamiento categórico respecto de los puntos sobre los cuales se actualizará su competencia. Sin embargo, al ordenársele atender la solicitud, y si se hace entrega del oficio con el que se pretendió

dar respuesta a la solicitud inicialmente, no existirá un pronunciamiento adecuado del sujeto obligado lo que, a su vez, tendría que ser recurrido de nueva cuenta ante este Instituto, situación que evidentemente preserva la vulneración del derecho de acceso a la información pública de la recurrente.

En cambio, si estudiáramos la respuesta extemporánea y ordenáramos, por ejemplo, que se entregue únicamente la información faltante, tal cual lo realiza el INAI, evidentemente el sujeto obligado deberá entregar una respuesta ajustada a derecho sin necesidad de que la recurrente impugne la respuesta que ya tenemos y que, como se evidenció, existe competencia por parte del sujeto obligado.

Aunado a ello, la alternativa propuesta propicia la reducción en el tiempo de espera de la información solicitada, pues, al determinar desde el inicio qué información falta, se evita, a su vez, la interposición de un nuevo recurso, la sustanciación de este y, en su caso, el procedimiento respectivo ante el INAI.

Es decir que, al ordenarse entregar la misma respuesta que ya obra en el expediente y que fue notificada a la persona recurrente, dilatamos el proceso de acceso a la información y preservamos la vulneración a sus derechos humanos.

Estudiar el contenido de una posible respuesta no implica la sustitución del sentido de ordenar la entrega de la información; por el contrario, fortalece el precisar cómo o en qué condiciones debe entregarse la información, impidiendo que entreguen la misma respuesta que podría ser contraria a la normatividad y crear otro camino procesal largo para las personas recurrentes.

Propiciando la armonía entre el estudio de la posible respuesta a la normatividad y el principio de legalidad, ya que se actúa conforme a los sentidos de las resoluciones mandatadas por la legislación local y la reducción de los tiempos, para evitar la preservación de la violación a los derechos humanos.

Inclusive, optar por el estudio de la presunta respuesta no implica vulneraciones a los derechos humanos de la persona recurrente, porque si este Instituto ordenara entregar

la información bajo ciertas determinaciones, basadas en un estudio de legalidad de la presunta respuesta, deja a salvo su derecho para que pueda impugnar la nueva respuesta del sujeto obligado.

En atención a las razones expresadas, considero que **la respuesta extemporánea del sujeto obligado debió estudiarse por la ponencia instructora y, así, delimitar y establecer los parámetros bajo los cuales habría de ser entregada, o en su caso, precisar la información faltante**, manteniendo la vista por no remitir la respuesta dentro de los plazos establecidos.

Razones por las cuales se emite el presente voto particular, pues no se comparten las consideraciones o los efectos aprobados con el sentido de ordenar y dar vista.

ARÍSTIDES RODRIGO GUERRERO GARCÍA
COMISIONADO PRESIDENTE