

Voto concurrente que formula la Comisionada Ciudadana Marina Alicia San Martín Reboloso, en relación con la resolución del recurso de revisión INFOCDMX/RR.IP.2195/2021, a cargo de la ponencia del Comisionado Ciudadano Julio César Bonilla Gutiérrez, interpuesto en contra de la Secretaría de Obras, aprobado en la sesión del Pleno el 15 de diciembre de 2021.

I.- RAZONES DEL VOTO CONCURRENTE

En el caso concreto, una persona presentó por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia, una solicitud de información pública ante la Secretaría de Obras, a través de la cual requirió cuántos oficios fueron suscritos por la Asesora B del Secretario de Obras, del 24 al 31 de agosto del 2020, así como el soporte documental de los mismos.

Inconforme, la parte recurrente presentó recurso de revisión mediante el cual se inconformó por la entrega de información incompleta y en relación con la notificación de la respuesta fuera del plazo que se tenía para tales efectos, ante este organismo garante.

El Pleno de este Instituto, por mayoría de sus integrantes, determinó **MODIFICAR** el medio de impugnación, considerando que el particular se quejó por la entrega de información incompleta, resolviendo la entrega de la totalidad de lo peticionado. Además, se determinó que el sujeto obligado respondió en tiempo según el calendario Infomex, por lo que se desestima dicho agravio.

Al respecto, si bien se acompaña el análisis de fondo y el sentido, no se comparte el análisis del agravio por respuesta del sujeto obligado fuera de tiempo, ya que en mi consideración, la respuesta fue emitida fuera del plazo que se tenía, de conformidad con el calendario aprobado por la mayoría del Pleno de este Instituto mediante acuerdo del 9 de junio.

Desde el inicio de esta emergencia sanitaria, el Gobierno de la Ciudad de México ha puesto en marcha una serie de acciones para hacerle frente. Así, desde el 20 de marzo¹ de 2020, la Jefatura de Gobierno publicó el primer acuerdo para la suspensión de plazos de los procedimientos administrativos de la Administración Pública Central y Alcaldías, haciéndolo extensivo al trámite de solicitudes de acceso y protección de datos personales.

El 29 de septiembre de 2020² se emitió un acuerdo en esos términos, con una vigencia del 1 de octubre de 2020 hasta que el semáforo se encontrara en color verde. El 4 de diciembre³, la Jefatura de Gobierno comenzó a emitir acuerdos de suspensión mensuales, en ese caso, con una vigencia del 7 de diciembre de 2020 al 15 de enero de 2021, mismos que fueron ampliados con esa misma periodicidad.

¹ Acuerdo por el que se aprueban las medidas que adopta el Instituto de Transparencia, Acceso a La Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México y la suspensión de plazos y términos para los efectos de los actos y procedimientos que se indican, derivado de la contingencia sanitaria relacionada con el COVID-19. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 24 de marzo de 2020, en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4a71012c2af028272d11fc6e22b82920.pdf

² Décimo Acuerdo por el que se proroga la suspensión de los términos y plazos inherentes a los procedimientos administrativos, en los términos que se señalan", publicado en la Gaceta Oficial de la CDMX, el 29 de septiembre de 2020, disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/c063828edb8627649364290fb17dbc9b.pdf

³ Décimo Primer Acuerdo por el que se suspenden los términos y plazos inherentes a los procedimientos administrativos, trámites y servicios de la Administración Pública y Alcaldías de la Ciudad de México, para prevenir y controlar la propagación del COVID-19, publicado en la Gaceta Oficial de la CDMX, el 04 de diciembre de 2020. Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/56b03fd5e6462dd40e4b81455f60b338.pdf

En esa lógica, destacan los acuerdos emitidos el **25 de junio de 2021**, con una vigencia del **26 de junio al 25 de julio**⁴, el **23 de julio de 2021**⁵, vigente del **26 de julio al 29 de agosto de 2021**, siendo el más reciente el publicado el 27 de agosto de 2021⁶, con una vigencia del 30 de agosto al 3 de octubre de 2021.

Con posteridad, el 10 de septiembre de 2021, la Jefatura de Gobierno emitió un acuerdo por el que a partir del **13 de septiembre se reanudaron los términos y plazos** de los procedimientos administrativos, aplicable a las solicitudes de acceso a la información pública y de datos personales⁷.

No obstante lo anterior, en sesión del 9 de junio⁸, el Pleno de este Instituto aprobó por mayoría de sus integrantes, respecto del cual emití un voto concurrente⁹, un acuerdo por el cual se estableció un calendario para reanudar gradualmente la atención de las solicitudes por parte de los sujetos obligados en congruencia con las acciones que tomaron las autoridades federales y locales respecto de la estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, mismas que continúan implementándose.

El calendario aprobado se conforma de **14 etapas, que iniciaron el 28 de junio y concluyeron el 20 de agosto**, para retomar paulatinamente la atención de las solicitudes en trámite de cada sujeto obligado, y con la finalidad de que la reanudación del total de peticiones en una misma fecha no pueda afectar el funcionamiento del sistema INFOMEX.

En el caso particular, bajo dicho esquema, la Secretaría de Obras, sujeto obligado contemplado en la **etapa 10**, reiniciaría la atención de sus solicitudes el **10 de agosto** por lo que, dado que el requerimiento se presentó el **16 de octubre de 2020**, el plazo de 9 días hábiles¹⁰ para responder la solicitud que dio origen al presente recurso de revisión debió concluir el **01 de septiembre (con ampliación del plazo)**, ello, aun y cuando dicho ente se haya adherido a los acuerdos emitidos por la Jefatura de Gobierno, siendo el más reciente con efectos al 3 de octubre.

En razón de lo anterior, me permito emitir el presente **VOTO CONCURRENTE** puesto que la respuesta fue emitida fuera del plazo que se tenía, de conformidad con el calendario aprobado por la mayoría

⁴ Sexto aviso por el que se modifica el Décimo tercer acuerdo por el que se suspenden los términos y plazos inherentes a los procedimientos administrativos, trámites y servicios de la administración pública y alcaldías de la Ciudad de México, para prevenir y controlar la propagación del COVID-19, en los términos que se señalan, publicado en la Gaceta Oficial de la CDMX, el 25 de junio de 2021, disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/ed7197c32c0d805138c8e7eae06620cf.pdf

⁵ Séptimo Aviso por el que se modifica el Décimo Tercer Acuerdo por el que se suspenden los términos y plazos inherentes a los Procedimientos Administrativos, Trámites y Servicios de la Administración Pública y Alcaldías de la Ciudad de México, para prevenir y controlar la propagación del COVID-19, en los términos que se señalan, publicado en la Gaceta Oficial de la CDMX, el 23 de julio de 2021. Disponible en: http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/69266/82/1/0

⁶ Noveno Aviso por el que se modifica el Décimo Tercer Acuerdo por el que se suspenden los términos y plazos inherentes a los Procedimientos Administrativos, Trámites y Servicios de la Administración Pública y Alcaldías de la Ciudad de México, para prevenir y controlar la propagación del COVID-19, en los términos que se señalan, publicado en la Gaceta Oficial de la CDMX, el 23 de julio de 2021. Disponible en: http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/69387/82/1/0

⁷ Décimo Cuarto Acuerdo por el que se reanudan los términos y plazos inherentes a los Procedimientos Administrativos, Trámites y Servicios de la Administración Pública y Alcaldías de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el 10 de septiembre de 2021. Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/998d7356f14d1fae556f2629fc3b7d04.pdf

⁸ Acuerdo por el que se aprueba el calendario de regreso escalonado, respecto de los plazos y términos de las solicitudes de acceso a la información pública y de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales, derivado del cambio de color del semáforo epidemiológico en la capital del país a verde por la contingencia sanitaria originada por el COVID-19; disponible para consulta en: https://documentos.infocdmx.org.mx/acuerdos/2021/A121Fr01_2021-T02_Acdo-2021-09-06-0827_2.pdf

⁹ Emití un voto particular respecto de dicho acuerdo, porque consideré que se debió reiniciar de inmediato la atención de las solicitudes por parte de todos los sujetos obligados, atendiendo al cambio de condiciones sanitarias en la Ciudad de México.

¹⁰ Art. **Artículo 212**. La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá exceder de nueve días, contados a partir del día siguiente a la presentación de aquélla.

Excepcionalmente, el plazo referido en el párrafo anterior podrá ampliarse hasta por siete días más, siempre y cuando existan razones fundadas y motivadas. Véase *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México*. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 6 de mayo de 2016, en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/ley_de_transparencia_acceso_a_la_info_publica_y_rendicion_de_cuentas_de_la_cdmx_4.pdf

del Pleno de este Instituto mediante acuerdo del 9 de junio ¹¹, **para la atención de solicitudes por parte de los sujetos obligados**, conforme a los siguientes argumentos:

- a) **El acuerdo aprobado el 9 de junio, por la mayoría del Pleno de este Instituto, definió un calendario de reanudación gradual de plazos para la atención de solicitudes por parte de los sujetos obligados, por lo que el recurso de revisión interpuesto resultaba procedente de acuerdo con los términos previstos en dicha disposición.**

Desde el inicio de la emergencia provocada por el coronavirus llamado COVID-19, las autoridades de la Ciudad de México han implementado una serie de acciones para hacerle frente, entre ellas, la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, determinó la suspensión de diversos procedimientos administrativos de la Administración Pública Central y Alcaldías de la CDMX, **aplicable al trámite de solicitudes de acceso y protección de datos personales, siendo el más reciente el publicado el 27 de agosto de 2021¹², con una vigencia del 30 de agosto al 3 de octubre de 2021.**

Sin embargo, el 9 de junio, el Pleno de este Instituto aprobó por la mayoría de sus integrantes, respecto del cual disenti, un acuerdo por el cual se diseñó un calendario de 14 etapas, que iniciaron el 28 de junio y concluyó el 20 de agosto, **para reanudar paulatinamente la atención de las solicitudes en trámite de cada sujeto obligado**, registradas desde el inicio de la emergencia sanitaria, y no afectar el funcionamiento del sistema INFOMEX, considerando que no existirían las capacidades técnicas para atender el alto número de requerimientos si se levantaran en una sola fecha.

La determinación del Pleno de reanudar los términos gradualmente se emitió en congruencia con la reapertura de las actividades para los capitalinos que, por un lado, demandan información, y por el otro, requieren del cuidado de su privacidad en trámites, en gestiones, en servicios, que han estado suspendidas por más de un año.

Es decir, conforme al calendario mencionado, avalado por este organismo garante, si bien a nivel central se han emitido acuerdos para la suspensión de plazos aplicable a las solicitudes y al cual diversos sujetos obligados se han adherido; **este organismo el 9 de junio**, por mayoría de sus integrantes aprobó un calendario específico para que dichos procedimientos comenzaran a retomarse de manera paulatina.

Lo anterior, **buscando dar continuidad al ejercicio de distintos derechos de las personas al reactivar actividades diversas que quedaron detenidas por la crisis sanitaria y que se ligan a dichas prerrogativas**, por lo que, en mi consideración, debe prevalecer el acuerdo emitido por este Instituto respecto de las determinaciones que han emitido las autoridades del nivel central que han hecho extensivas a los procedimientos que nos toca velar.

Ello, porque estimo que **es más importante atender el trámite de solicitudes y procedimientos de conformidad con lo aprobado por este Instituto**, dado que el INFO es un organismo autónomo que tiene el mandato constitucional de garantizar dos derechos humanos: el acceso a la información y la protección de los datos personales, que son llave de otros, como es la propia salud, la cual no hay duda que **debe seguir protegiéndose**, y precisamente, una manera de hacerlo

¹¹ Artículo 234. El recurso de revisión procederá en contra de:

...VI. La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la ley; ...

Véase *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México*. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 6 de mayo de 2016, en:

https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/ley_de_transparencia_acceso_a_la_info_publica_y_rendicion_de_cuentas_de_la_cdmx_4.pdf

¹² Noveno Aviso por el que se modifica el Décimo Tercer Acuerdo por el que se suspenden los términos y plazos inherentes a los Procedimientos Administrativos, Trámites y Servicios de la Administración Pública y Alcaldías de la Ciudad de México, para prevenir y controlar la propagación del COVID- 19, en los términos que se señalan, publicado en la Gaceta Oficial de la CDMX, el 23 de julio de 2021. Disponible en: http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/69387/82/1/0

es asegurando el ejercicio de dichas prerrogativas, pues la información oportuna y de calidad puede salvar vidas y la no intromisión a la vida privada de las personas puede mantenerlas seguras y evitar su discriminación.

Garantizar lo anterior, permitirá que las personas solicitantes reciban la información requerida y necesaria en temas de interés, **sobre su salud, regreso a las escuelas, apoyos sociales, trámites necesarios para continuar sus actividades, temas de comercios, mercados, contrataciones, construcciones, aspectos de impartición de justicia, entre muchos más.**

De este modo, al reactivarse la atención de solicitudes priorizando los plazos acordados por este Instituto, siendo la autoridad que debe dar pauta para ello, ante una posible inconformidad por la respuesta otorgada, los solicitantes podrán acudir ante el INFO para que, en ejercicio de nuestras facultades, se garanticen estos dos derechos humanos que nos toca velar.

Al respecto, no pasa desapercibido que, bajo dicho esquema, a la fecha de votación del recurso de revisión motivo del presente voto concurrente, **146** sujetos obligados han reanudado plazos, lo que representa el **100% del padrón.**

Por lo anterior, el no considerar dicho acuerdo no solo omite la razón de ser de la determinación de este Instituto, sino también implica dejar de reconocer el avance alcanzado con ello, así como de los propios sujetos obligados, los cuales, de acuerdo con datos de la Dirección de Tecnologías de la Información de este Instituto, desde el 23 de marzo de 2020 al 30 de mayo de 2021, de las **115, 677** solicitudes de información registradas, **han atendido el 69% (80,310)** de las mismas.

Por lo anterior, en el caso concreto, **el análisis del agravio consistente** en la respuesta del sujeto obligado fuera de tiempo, era **fundado**, ya que en mi consideración, la respuesta fue emitida fuera del plazo que se tenía, de conformidad con el calendario aprobado por la mayoría del Pleno de este Instituto mediante acuerdo del 9 de junio.

recurso de revisión, en mi opinión, **debió haber sido por admitido por omisión**, ya que el plazo para dar respuesta por parte del sujeto obligado ya había fenecido, al momento de su interposición, conforme al calendario del 9 de junio, aprobado por la mayoría del Pleno de este Instituto.

Dicho lo anterior, el acuerdo emitido por este Instituto para regular los plazos para la atención de solicitudes por parte de los sujetos obligados, al haber sido emitido de manera expresa en el marco de la contingencia sanitaria, debe imperar sobre los emitidos por los sujetos obligados, así como sobre cualquier otra disposición relativa, como son los lineamientos del sistema INFOMEX, como a continuación me referiré.

- b) El acuerdo específico aprobado por la mayoría del Pleno de este Instituto, del 9 de junio, por el cual se diseñó un calendario para reanudar gradualmente la atención de solicitudes por parte de los sujetos obligados, impera sobre la normativa del sistema INFOMEX, al haber sido emitido de manera expresa atendiendo a las condiciones de pandemia en la capital.**

Los Lineamientos para la Gestión de Solicitudes de Información Pública y de Datos Personales en la Ciudad de México¹³, aprobados también por este Instituto el 16 de junio de 2016, son de observancia obligatoria para los sujetos obligados de las leyes de Transparencia y Protección de Datos Personales

¹³ Lineamientos para la Gestión de Solicitudes de Información Pública y de Datos Personales en la Ciudad de México, publicados en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el 16 de junio de 2016. Disponible para consulta en: http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/65383/33/1/0

de la capital, y tienen por objeto establecer las reglas de operación de dicho sistema electrónico para el cumplimiento de los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la norma, como lo es la gestión de las solicitudes dirigidas a los mismos.

En relación con los plazos para la atención de solicitudes a través del sistema, los referidos lineamientos prevén en su numeral 33, lo siguiente:

“Para efectos de los presentes Lineamientos, serán días hábiles todos los del año a excepción de los sábados, domingos e inhábiles y los que por disposición de ley se consideren inhábiles y los que se establezcan por acuerdo del Pleno del Instituto, publicados en la gaceta oficial de la Ciudad de México.

Asimismo, serán inhábiles los días en que tengan vacaciones generales las autoridades competentes o aquellos en que se suspendan las labores o los términos relativos a los procedimientos previstos en estos Lineamientos, mismos que se publicarán en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México o en el órgano de difusión oficial que corresponda, además de darse a conocer en el sitio de Internet del sistema electrónico. [...]”

Por su parte, los Lineamientos para la implementación y operación de la Plataforma Nacional de Transparencia¹⁴, del 4 de mayo de 2016¹⁵, tienen por objeto establecer las reglas de operación de dicha herramienta tecnológica, promoviendo la homologación de procesos, como la atención de las peticiones que reciban los sujetos obligados.

Estos Lineamientos definen como “**Días hábiles:** Todos los del año a excepción de los sábados, domingos e inhábiles y los que por disposición de ley se consideren inhábiles; **los que se establezcan por acuerdo del Pleno del organismo garante correspondiente**, así como los contemplados en términos del Acuerdo mediante el cual se establece el calendario oficial de suspensión de labores que para tal efecto emita el Consejo Nacional para el año de que se trate, y que sea publicado en el Diario Oficial de la Federación, y **los demás días inhábiles en términos del calendario oficial de cada organismo garante; o por acuerdo del Pleno del organismo garante correspondiente cuando por causas extraordinarias así se requiera.**”

En este sentido, si bien las personas pueden presentar solicitudes ante los sujetos obligados de la Ciudad de México por dos vías, a través del INFOMEX y por la Plataforma Nacional de Transparencia, en este último caso, la norma que regula dicha plataforma señala que es el organismo garante el responsable de definir los días hábiles para la atención de dichos procedimientos.

En este contexto, el 9 de julio de 2021, se emitieron unos nuevos Lineamientos de la funcionalidad, operación y mejoras de la Plataforma Nacional de Transparencia¹⁶ (SISAI 2.0), los cuales son de observancia obligatoria para “los Organismos Garantes que integran el SNT y los Sujetos Obligados señalados en las Leyes generales de Transparencia y de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Los Lineamientos referidos consideran días hábiles¹⁷: “Todos los del año, a excepción de los sábados, domingos e inhábiles en término de los acuerdos que para tal efecto emitan los Organismos Garantes o, en su caso, los Sujetos Obligados respecto de la atención de solicitudes”

¹⁴ Lineamientos para la implementación y operación de la Plataforma Nacional de Transparencia, publicados en el DOF el 04 de mayo de 2021, disponibles para su consulta en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436059&fecha=04/05/2016

¹⁵ Los Lineamientos para la implementación y operación de la Plataforma Nacional de Transparencia son vigentes para la atención de solicitudes presentadas hasta el 13 de agosto, de conformidad con lo previsto en el artículo Quinto Transitorio de los Lineamientos de la funcionalidad, operación y mejoras de la Plataforma Nacional de Transparencia, publicados en el DOF el 13 de agosto de 2021, disponibles en: http://snt.org.mx/images/doctos/Lineamientos_Funcionalidad_PNT_090721.pdf

¹⁶ Aprobados por el Consejo Nacional del SNT en sesión ordinaria del 9 de julio de 2021. http://snt.org.mx/images/doctos/Lineamientos_Funcionalidad_PNT_090721.pdf

¹⁷ Artículo 7. Para los efectos de los presentes Lineamientos, se entenderá por:

XIV. Días hábiles: Todos los del año, a excepción de los sábados, domingos e inhábiles en término de los acuerdos que para tal efecto emitan los Organismos Garantes o, en su caso, los Sujetos Obligados respecto de la atención de solicitudes.

Sobre el particular, dicha disposición establece que será responsabilidad de los Organismos Garantes en el SISAI, como lo es el INFO:

"1. Parametrizar los plazos y flujos establecidos en la Ley General, Ley General de Datos y ley local en la materia como son:

A. El establecimiento de los días hábiles para que los Sujetos Obligados:

A.1. Atiendan las solicitudes de información y ARCO.

...

C. Establecer el calendario general o los calendarios específicos de días inhábiles."

Así, al amparo de los Lineamientos que operan la PNT, corresponde a los Organismos Garantes, como el INFO, y no a los sujetos obligados, definir los plazos para la atención de las solicitudes que reciban los entes obligados para su atención a través de dicha plataforma tecnológica.

En concordancia con lo anterior, cabe señalar que la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México, dispone en su artículo 71 que, las actuaciones y diligencias previstas en dicha Ley se practicarán en días y horas hábiles.

Así, de una interpretación armónica de lo previsto en los Lineamientos que operan la PNT y en la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México, se observa que, dada la responsabilidad de los Organismos Garantes, como el INFO, de definir los días hábiles, los sujetos obligados deberán atender las solicitudes que reciban a través de dicha plataforma tecnológica atendiendo dichos términos.

Dicho lo anterior, los Lineamientos del INFOMEX de carácter general entran en conflicto con lo determinado por la mayoría de este Pleno en el acuerdo del 9 de junio, ya que los primeros regulan la operación del sistema INFOMEX para el cumplimiento de los procedimientos previstos en las leyes de la materia, como la atención de solicitudes de información y establecen los supuestos en que se considerarán días inhábiles en el cómputo de dichos términos y, por el otro lado, lo dispuesto por este Instituto define también los términos de atención gradual de solicitudes por parte de los sujetos obligados, en el marco de la situación de emergencia que se vive en la capital del país.

En mi consideración, estimo que también debe priorizarse la aplicación del acuerdo referido sobre los Lineamientos, atendiendo al **criterio jurídico doctrinario de especialidad** derivado del principio general "*la ley especial deroga a la general*" (*lex specialis derogat generali*), mismo que **establece una regla de preferencia según la cual, en caso de que haya conflicto y siempre que entre las normas que colisionan pueda establecerse una relación de especialidad, debe aplicarse la norma especial o más específica**¹⁸.

En este sentido se ha pronunciado el Poder Judicial de la Federación en la Tesis Aislada emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito titulada "**Antinomias o Conflictos de Leyes. Criterios de Solución.**"¹⁹ que establece que, ante dos normas incompatibles, una general (que en este caso son los lineamientos para la gestión de solicitudes) y la otra especial o excepcional (es decir, el acuerdo de reanudación gradual aprobado por el Pleno el 9 de junio), debe prevalecer la especial (el acuerdo) porque substraer una parte de la materia regida por la de mayor amplitud (lineamientos), para someterla a una reglamentación diversa (contraria o contradictoria), como se cita a continuación:

¹⁸ Martínez Zorrilla, David, Conflictos Normativos, en Fabra Zamora, Jorge Luis y Rodríguez Blanco, Verónica, Coords., Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho Volumen Dos, UNAM-IJ, México, 2015, pp. 1307-1347: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3796>

¹⁹ Tesis [A.]: I.4o.C.220 C, T.C.C., Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, Febrero de 2010, p. 2788. Reg. digital 165344. **ANTINOMIAS O CONFLICTOS DE LEYES. CRITERIOS DE SOLUCIÓN.** Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=43535&Clase=VotosDetalleBL>

“ANTINOMIAS O CONFLICTOS DE LEYES. CRITERIOS DE SOLUCIÓN. - La antinomia es la situación en que dos normas pertenecientes a un mismo sistema jurídico, que concurren en el ámbito temporal, espacial, personal y material de validez, atribuyen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a cierto supuesto fáctico, y esto impide su aplicación simultánea. Antes de declarar la existencia de una colisión normativa, el juzgador debe recurrir a la interpretación jurídica, con el propósito de evitarla o disolverla, pero si no se ve factibilidad de solucionar la cuestión de ese modo, los métodos o criterios tradicionales de solución de antinomias mediante la permanencia de una de ellas y la desaplicación de la otra, son tres: 1. criterio jerárquico (*lex superior derogat legi inferiori*), ante la colisión de normas provenientes de fuentes ordenadas de manera vertical o dispuestas en grados diversos en la jerarquía de las fuentes, la norma jerárquicamente inferior tiene la calidad de subordinada y, por tanto, debe ceder en los casos en que se oponga a la ley subordinante; 2. Criterio cronológico (*lex posterior derogat legi priori*), en caso de conflicto entre normas provenientes de fuentes jerárquicamente equiparadas, es decir, dispuestas sobre el mismo plano, la norma creada con anterioridad en el tiempo debe considerarse abrogada tácitamente, y por tanto, ceder ante la nueva; y, **3. Criterio de especialidad (*lex specialis derogat legi generali*), ante dos normas incompatibles, una general y la otra especial (o excepcional), prevalece la segunda, el criterio se sustenta en que la ley especial substrahe una parte de la materia regida por la de mayor amplitud, para someterla a una reglamentación diversa (contraria o contradictoria). En la época contemporánea, la doctrina, la ley y la jurisprudencia han incrementado la lista con otros tres criterios.** 4. Criterio de competencia, aplicable bajo las circunstancias siguientes: a) que se produzca un conflicto entre normas provenientes de fuentes de tipo diverso; b) que entre las dos fuentes en cuestión no exista una relación jerárquica (por estar dispuestas sobre el mismo plano en la jerarquía de las fuentes), y c) que las relaciones entre las dos fuentes estén reguladas por otras normas jerárquicamente superiores, atribuyendo -y de esa forma, reservando- a cada una de ellas una diversa esfera material de competencia, de modo que cada una de las dos fuentes tenga la competencia exclusiva para regular una cierta materia. Este criterio guarda alguna semejanza con el criterio jerárquico, pero la relación de jerarquía no se establece entre las normas en conflicto, sino de ambas como subordinadas de una tercera; 5. Criterio de prevalencia, este mecanismo requiere necesariamente de una regla legal, donde se disponga que ante conflictos producidos entre normas válidas pertenecientes a subsistemas normativos distintos, debe prevalecer alguna de ellas en detrimento de la otra, independientemente de la jerarquía o especialidad de cada una; y, 6. Criterio de procedimiento, se inclina por la subsistencia de la norma, cuyo procedimiento legislativo de que surgió, se encuentra más apegado a los cánones y formalidades exigidas para su creación. Para determinar la aplicabilidad de cada uno de los criterios mencionados, resulta indispensable que no estén proscritos por el sistema de derecho positivo rector de la materia en el lugar, ni pugnen con alguno de sus principios esenciales. Si todavía ninguno de estos criterios soluciona el conflicto normativo, se debe recurrir a otros, siempre y cuando se apeguen a la objetividad y a la razón. En esta dirección, se encuentran los siguientes: 7. Inclinar por la norma más favorable a la libertad de los sujetos involucrados en el asunto, por ejemplo, en el supuesto en que la contienda surge entre una norma imperativa o prohibitiva y otra permisiva, deberá prevalecer esta última. Este criterio se limita en el caso de una norma jurídica bilateral que impone obligaciones correlativas de derechos, entre dos sujetos, porque para uno una norma le puede ser más favorable, y la otra norma favorecerá más la libertad de la contraparte. Para este último supuesto, existe un diverso criterio: 8. En éste se debe decidir a cuál de los dos sujetos es más justo proteger o cuál de los intereses en conflicto debe prevalecer; 9. Criterio en el cual se elige la norma que tutele mejor los intereses protegidos, de modo que se aplicará la que maximice la tutela de los intereses en juego, lo que se hace mediante un ejercicio de ponderación, el cual implica la existencia de valores o principios en colisión, y por tanto, requiere que las normas en conflicto tutelen o favorezcan al cumplimiento de valores o principios distintos; y, 10. Criterio basado en la distinción entre principios y reglas, para que prevalezca la norma que cumpla mejor con alguno o varios principios comunes a las reglas que estén en conflicto. Esta posición se explica sobre la base de que los principios son postulados que persiguen la realización de un fin, como expresión directa de los valores incorporados al sistema jurídico, mientras que las reglas son expresiones generales con menor grado de abstracción, con las que se busca la realización de los principios y valores que las informan; de manera que ante la discrepancia entre reglas tuteladas de los mismos valores, debe subsistir la que mejor salvaguarde a éste, por ejemplo si la colisión existe entre normas de carácter procesal, deberá resolverse a favor de la que tutele mejor los elementos del debido proceso legal.”

Así, si bien los lineamientos prevén los supuestos en que se podrán considerar como días inhábiles aquellos en que exista una suspensión de labores o términos de los procedimientos previstos en los mismos, la razón de ellos es ser un parámetro general en que podrán ser aplicables.

En cambio, en mi consideración la suspensión de plazos a causa de la pandemia es especial y emitida de manera expresa, dado que su importancia ha implicado que el Pleno de este Instituto haya emitido un **acuerdo específico para regular dicha situación, como es el caso del votado el 9 de junio.**

Conforme a lo anterior, en el caso concreto, considero que resulta aplicable de manera específica lo determinado por la mayoría del Pleno en el último acuerdo del 9 de junio, imperando lo previsto en el mismo para la reanudación de plazos derivados de la suspensión por la contingencia sanitaria, sobre los que publiquen los sujetos obligado, por lo que resultaba procedente dar trámite al recurso de revisión interpuesto en contra del sujeto obligado por la falta de respuesta a una solicitud de información.

Así, la protección de los derechos humanos debe prevalecer sobre aspectos procedimentales, pues su garantía es constitucional y convencional, atiende a salvaguardar bienes jurídicos fundamentales, por lo que la materia sustantiva debe estar por encima y los procedimientos que se establezcan deben facilitar el ejercicio de derechos y no restringirlos.

Los Institutos de Transparencia y Protección de Datos Personales somos órganos autónomos garantes de dos derechos humanos que habilitan otros diversos, y nuestra labor es para las personas por lo que nuestra función como autoridad es dar la pauta a los sujetos obligados en el cumplimiento de su garantía y no viceversa.

II.- CONCLUSIÓN.

Por los argumentos antes vertidos, es que formulo el **presente voto concurrente, porque estimo que el análisis del agravio consistente en la respuesta del sujeto obligado fuera de tiempo, era fundado, ya que en mi consideración, la respuesta fue emitida fuera del plazo que tenía el sujeto obligado en cuestión, de conformidad con el calendario aprobado por la mayoría del Pleno de este Instituto mediante acuerdo del 9 de junio, priorizando los términos previstos en el calendario aprobado por la mayoría del Pleno de este Instituto, el 9 de junio, para la atención de solicitudes por parte de los sujetos obligados, sobre los calendarios propios, al ser emitidos por la autoridad garante de manera específica para el supuesto de reanudación de plazos derivados de la suspensión por la contingencia sanitaria.**

Lo anterior, ya que si bien la normativa que regula al sistema INFOMEX, como principal medio para la gestión de solicitudes, establecen los casos en que se podrán considerar como días inhábiles aquellos en que exista una suspensión de labores o términos de los procedimientos previstos en los mismos, la razón de ellos es ser un parámetro general en que podrá ser aplicable.

Por lo que, dado que la suspensión de plazos a causa de la pandemia es de carácter especial determinada por la mayoría del Pleno de este Instituto de manera expresa para regular dicha situación, se debe priorizar el calendario para la reanudación gradual de solicitudes por parte de los sujetos obligados a fin de que atiendan las solicitudes de información en el tiempo estimado por este organismo garante.

Robustece lo anterior, lo establecido en los Lineamientos que operan la PNT, que prevén que corresponde a los Organismos Garantes, como el INFO, y no a los sujetos obligados, definir los plazos para la atención de las solicitudes que reciban los entes obligados para su atención a través de dicha plataforma tecnológica.

Ello, porque además de **beneficiar a la ciudadanía al estar en posibilidad de usar estos dos derechos fundamentales y poder potenciar otros diversos, incluyendo la salud**, el Instituto tiene el mandato legal de velar por garantizar ambos derechos humanos.

No es posible condicionar el ejercicio de derechos a cuestiones procedimentales, por el contrario, éstas deben potenciarlos, por lo que se deben de aplicar las disposiciones emitidas por el organismo garante.

Lo anterior, ya que el acuerdo del Pleno del Instituto no simplemente es ser un medio para evitar una afectación al funcionamiento del sistema INFOMEX, sino reanudar la atención de las solicitudes por parte de los sujetos obligados de manera ordenada, considerando por ejemplo que, para el acuerdo del 26 de febrero²⁰, en el cual se diseñó también un calendario para retomar la atención de solicitudes y recursos de revisión, se hizo un diagnóstico con base en cuestionarios para verificar la capacidad de los sujetos obligados para retomar los plazos, donde el 68% manifestó estar a favor de la reanudación gradual.

Por lo anterior, debe imperar lo determinado por el Pleno en el acuerdo del 9 de junio, de manera específica para el supuesto de reanudación de plazos derivados de la suspensión por la contingencia sanitaria ya que, de lo contrario, no tendría razón de ser su emisión.

Con ello, los órganos garantes debemos velar por 2 derechos humanos más allá de los aspectos procedimentales, por lo que estas cuestiones deberían garantizar dichos derechos y no restringirlos para que la autoridad dé la pauta a los sujetos obligados para la apertura de los plazos para la atención de las solicitudes y no a la inversa.

El Instituto y las personas servidoras públicas tenemos el compromiso de trabajar para la ciudadanía. Nuestra función se centra en el bienestar de la sociedad, en la protección de sus derechos.

Respetuosamente


Marina Alicia San Martín Reboloso
Comisionada Ciudadana

²⁰ Acuerdo por el que se aprueban los calendarios de regreso escalonado de los plazos y términos del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, derivado de la contingencia sanitaria relacionada con el COVID-19, aprobado por el Pleno del Instituto el 26 de febrero de 2021. Disponible en: https://documentos.infocdmx.org.mx/acuerdos/2021/A121Fr01_2021-T01_Acdo-2021-26-02-0011.pdf

PONENCIA DE LA COMISIONADA CIUDADANA MARÍA DEL CARMEN NAVA POLINA

Ciudad de México, 06 de enero de 2022

VOTO CONCURRENTE RELATIVO A LA RESOLUCIÓN DEL EXPEDIENTE DE RECURSO DE RECURSO DE REVISIÓN INFOCDMX/RR.IP.2195/2021 DE LA PONENCIA DEL COMISIONADO CIUDADANO JULIO CÉSAR BONILLA GUTIÉRREZ

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 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 emito el siguiente voto:

Emito el siguiente **voto concurrente** en el recurso de revisión número **INFOCDMX/RR.IP.2195/2021** interpuesto en contra de la respuesta emitida por la Secretaría de Obras y Servicios en el cual se determinó **modificar** a efecto de que se turne la solicitud de información ante sus áreas competentes para que emitan una nueva respuesta fundada y motivada en la cual atiendan en su totalidad el requerimiento 4 y el requerimiento 13 de la misma.

Comparto el sentido de la resolución del recurso de revisión de modificar la respuesta emitida, pero no las consideraciones. Se estima que en el presente medio de impugnación se debieron desestimar los agravios segundo, tercero y cuarto formulados por la parte recurrente, pues era innecesario su estudio por lo establecido en el Criterio 01/21 emitido por el pleno de este órgano garante.

Para una mejor exposición del presente voto, a continuación, se hace referencia a los antecedentes de la resolución de recurso de revisión:

A. SOLICITUD DE INFORMACIÓN: el dieciséis de octubre de dos mil veinte, el particular presentó solicitud de información a la Secretaría de Obras y Servicios.

B. RESPUESTA DEL SUJETO OBLIGADO: el diecinueve de octubre de dos mil veintiuno, previa ampliación de plazo, el sujeto obligado respondió la solicitud de información del particular.

C. RECURSO DE REVISIÓN. El nueve de noviembre de dos mil veintiuno, el particular presentó recurso de revisión, por considerar que la respuesta resultó incompleta; y a su vez, se inconformó en contra de la falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México ("**Ley de Transparencia CDMX**").

D. ADMISIÓN. El once de noviembre de la de dos mil veintiuno, la ponencia instructora, admitió a trámite el recurso de revisión interpuesto.

E. MATERIA DEL RECURSO. La resolución menciona que, la parte recurrente en total formuló 4 agravios; de los cuales, los numerales 2, 3, y 4 ***-en contra de la emisión de la respuesta de manera extemporánea-*** dada su intrínseca relación y por metodología, se estudiarían de manera conjunta. Asimismo, el agravio identificado con el numeral 1 ***-en contra de la emisión de una respuesta incompleta-*** se estudiará en primer lugar y de manera separada de los restantes agravios.

Del estudio conjunto y separado de los agravios identificados con los numerales 2, 3, y 4 ***-en contra de la emisión de la respuesta de manera extemporánea-***, se hizo un análisis sobre la falta de respuesta a la solicitud de acceso a la información por parte del sujeto obligado, dentro de los plazos establecidos en la Ley.

En dicho apartado se enfatizó que, los días inhábiles del sujeto obligado publicados en el calendario publicado en el INFOMEX, respecto de dos mil veintiuno, se advierte que **el plazo para emitir respuesta -con su respectiva ampliación- por parte de la Secretaría de Obras y Servicios empezó a partir del veintiocho de septiembre de dos mil veintiuno.**

En ese sentido, se tuvo por recibida la solicitud de información **el veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno**. Por lo que el plazo de dieciséis días hábiles con que contó el sujeto obligado para emitir una respuesta -incluyendo la ampliación de plazo- transcurrió del **veintiocho de septiembre al diecinueve de octubre de dos mil veintiuno**.

En el fallo se determinaron infundados los referidos agravios toda vez que el sujeto obligado emitió y notificó la respuesta el diecinueve de octubre de dos mil veintiuno a través del referido Sistema INFOMEX y en la Plataforma Nacional de Transparencia PNT.

Como se puede observar, el estudio de los referidos agravios resulta innecesario, lo anterior pues el **Criterio 01/21** emitido por el Pleno de este órgano garante establece que, en el estudio de un agravio, se analizará el fondo de la respuesta extemporánea cuando se impugne su contenido.

Se transcribe el criterio en comento:

CRITERIO 01/21.

Estudio del agravio. Se analizará el fondo de la respuesta extemporánea cuando se impugne su contenido. Cuando la parte recurrente interponga un recurso de revisión en donde exponga algún agravio respecto del fondo de una respuesta que haya sido extemporánea, se admitirá bajo alguna de las causales establecidas en el artículo 234 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México y no por la establecida en el artículo 235 relacionada con la omisión de respuesta. Ello porque se parte de la premisa de que la pretensión de la parte recurrente es combatir la respuesta que se le otorgó y no así la falta de la misma.

Como se puede advertir, este criterio menciona que, cuando la parte recurrente interponga recurso de revisión y se inconforme de una respuesta de un sujeto obligado en el que formule argumentos: **1) De fondo y 2) que se inconforme por que la respuesta a su solicitud fue extemporánea**, se debe de admitir por los supuestos establecidos en el artículo 234¹ de la Ley

¹ Artículo 234. El recurso de revisión procederá en contra de:

de Transparencia CDMX y no por la omisión de respuesta que prevé el artículo 235 de esta misma normatividad.

Lo anterior es así, toda vez que, la **verdadera pretensión de la parte recurrente es combatir la respuesta que se le otorgó** y no así la falta de ésta, lo cual se actualiza en el presente asunto. Como se mencionó, el **primer agravio** de la parte recurrente consistía en la entrega de información incompleta, es decir, un argumento de **fondo**; y el segundo, tercero y cuarto agravio, en la falta de respuesta a la solicitud dentro de los plazos establecidos en la Ley.

En ese sentido, **se debieron desestimar los agravios segundo, tercero y cuarto**, pues como señala el Criterio 01/21, cuando la parte recurrente se inconforme del fondo de una respuesta extemporánea **se debe entrar al fondo del asunto, por lo que se considera innecesario analizarlos**.

Por las razones anteriormente expuestas emito el presente voto. Reconozco el trabajo y esfuerzo, pero no hay que perder de vista los criterios emitidos por este órgano garante.



María del Carmen Nava Polina
Comisionada Ciudadana del InfoCDMX

- I. La clasificación de la información;
- II. La declaración de inexistencia de información;
- III. La declaración de incompetencia por el sujeto obligado;
- IV. La entrega de información incompleta;
- V. La entrega de información que no corresponda con lo solicitado;
- VI. La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la ley;
- VII. La notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado;
- VIII. La entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible y/o no accesible para el solicitante;
- IX. Los costos o tiempos de entrega de la información;
- X. La falta de trámite a una solicitud;
- XI. La negativa a permitir la consulta directa de la información;
- XII. La falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación en la respuesta, o
- XIII. La orientación a un trámite específico.

La respuesta que den los sujetos obligados derivada de la resolución a un recurso de revisión que proceda por las causales señaladas en las fracciones III, VI, VIII, IX, X y XI es susceptible de ser impugnada de nueva cuenta, mediante recurso de revisión, ante el Instituto.