Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

Organismo Garante que solicita se ejerza la facultad de atracción: Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco.
Estudio preliminar: ATR/NOT/JAL/14/2016-INAI
Folio del recurso de revisión de origen: 008/2016
Comisionado Ponente: Francisco Javier Acuña Llamas

ACT-PUB/17/08/2016.06

ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE DETERMINA NO EJERCER LA FACULTAD DE ATRACCIÓN PARA CONOCER Y RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN NÚMERO 008/2016, DEL ÍNDICE DEL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE JALISCO.

ANTECEDENTES

1. Que el siete de febrero de dos mil catorce, se promulgó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, modificando entre otros, el artículo 6°, apartado A, fracción VIII el cual establece que la Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

2. Que con motivo de la reforma Constitucional referida, el catorce de mayo de dos mil catorce, el Senado de la República tomó protesta a los siete Comisionados integrantes del Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

3. Que el Congreso de la Unión en cumplimiento al artículo Segundo Transitorio del Decreto de reforma en materia de transparencia, expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley General), la cual fue publicada el cuatro de mayo de dos mil quince en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor al día siguiente de su publicación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo Primero Transitorio de la referida Ley General. Con ella, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos cambió su denominación por la de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el cual se robustece con nuevas atribuciones que lo consolidan como organismo garante a nivel nacional.

4. Que el artículo 6°, fracción VIII, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

5. Que en términos del artículo 41, fracción IV, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, se encuentra facultado para conocer y resolver de oficio o a petición de parte de los organismos garantes de las entidades federativas los recursos de revisión que, por su interés y trascendencia, así lo ameriten, en términos de lo dispuesto en su Capítulo III, del Título Octavo.

6. Que el uno de julio de dos mil quince, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo mediante el cual se aprueban las modificaciones a la Estructura Orgánica del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en el que, entre otras, se creó la Coordinación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Transparencia. (ACT-PUB/24/06/2015.04)

7. Que el tres de marzo de dos mil dieciséis, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo mediante el cual se aprueban los Lineamientos Generales para que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ejerza la facultad de atracción, así como los procedimientos internos para la tramitación de la misma (en lo sucesivo Lineamientos Generales). (ACT-PUB/05/11/2015.09)

8. Que con fecha nueve de mayo de dos mil dieciséis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, misma que establece en su artículo 35, fracción XIX, como atribución de este Instituto ejercer la atracción, con el voto de la mayoría de sus integrantes, de los recursos de revisión pendientes de resolución en los organismos garantes que, por su interés y trascendencia, así lo ameriten, en términos de lo dispuesto en el Capítulo III del Título Octavo de la Ley General.

9. Que en el Capítulo III del Título Octavo de la Ley General, artículos del 181 al 188, se regula la facultad de atracción de los recursos de revisión, la cual puede ser de oficio por parte de este Instituto o a petición de los organismos garantes de las Entidades Federativas.

10. Que el cuatro de agosto de dos mil dieciséis, se recibió en la dirección electrónica facultaddeatraccion@inai.org.mx, el correo suscrito por la Comisionada Presidente del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (en adelante el Organismo Garante de la Entidad Federativa), en el que textualmente señaló:

> "Se remite recurso de revisión de conformidad a lo establecido en el artículo 181 párrafo 2 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la

> Información Pública, interpuesto en contra del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco.
>
> Toda la información inherente al presente recurso de revisión se encuentra en archivo adjunto al presente."(sic)

11. Que al correo electrónico referido en el numeral anterior se adjuntó en archivo con formato *pdf* diversa documentación inherente al recurso de revisión número 008/2016 del índice del Organismo Garante de la Entidad Federativa, y sus antecedentes. Dentro de dichas constancias se advierte que también se acompañó el documento denominado: "ANEXO DOS FORMATO DE SOLICITUD DE EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN POR LOS ORGANISMOS GARANTES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS" (en lo sucesivo Anexo Dos) de los Lineamientos Generales.

12. Que en el referido Anexo Dos remitido por el Organismo Garante de la Entidad Federativa se aduce, entre otros aspectos, lo siguiente:

> "**V. Exponer de forma precisa los motivos por los cuales se considera el asunto es de importancia y trascendencia:**
> Ya que es un recurso presentado en contra de una resolución del órgano garante, se remite de conformidad a lo establecido en el artículo 182 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública".

13. Que en seguimiento a lo anterior, este Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en lo sucesivo Instituto), registró el expediente con el número ATR 15/16, cuya Presidente lo turnó el día 04 de agosto de 2016 y recibido en la ponencia del Comisionado Francisco Javier Acuña Llamas el día 05 de agosto de 2016, para los efectos procedentes, en términos de lo previsto por la fracción III del numeral Décimo Octavo de los Lineamientos Generales.

14. Que derivado de ello, en cumplimiento a lo dispuesto por el mencionado numeral Décimo Octavo de los Lineamientos Generales, la Coordinación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Transparencia procedió a elaborar el estudio preliminar relativo, a fin de remitirlo juntamente con el proyecto de acuerdo al Comisionado Ponente, según lo mandata la ya invocada fracción III del numeral Décimo Octavo de los Lineamientos Generales.

CONSIDERANDO

1. Que con el fin de delimitar los aspectos torales del presente asunto, precisa señalar de previo que el Organismo Garante de la Entidad Federativa, con apoyo en el artículo 182

de la Ley General determinó remitir a este Instituto el recurso de revisión de su competencia, según se desprende del Anexo Dos de los Lineamientos Generales ya referenciado, suscrito por la Comisionada Presidente del Organismo Garante de la Entidad Federativa. El mencionado precepto es del tenor siguiente:

> "**Artículo 182.** Para efectos del ejercicio de la facultad de atracción a que se refiere este Capítulo, el Instituto motivará y fundamentará que el caso es de tal relevancia, novedad o complejidad, que su resolución podrá repercutir de manera sustancial en la solución de casos futuros para garantizar la tutela efectiva del derecho de acceso a la información.
>
> En los casos en los que el organismo garante de la Entidad Federativa sea el sujeto obligado recurrido, deberá notificar al Instituto, en un plazo que no excederá de tres días, a partir de que sea interpuesto el recurso. El Instituto atraerá y resolverá dichos recursos de revisión, conforme a lo establecido en el presente Capítulo."

2. Que en ese tenor, en lo que aquí interesa, el invocado artículo establece en su segundo párrafo que en los casos en que el Organismo Garante de la Entidad Federativa sea el sujeto obligado recurrido, deberá notificar al Instituto, en un plazo que no excederá de 3 días, a partir de que sea interpuesto el recurso.

3. Que cabe aclarar que mientras en el mismo Anexo Dos, la Comisionada Presidente del Organismo Garante de la Entidad Federativa citó el artículo 182 de la Ley General como apoyo de su envío, en el correo electrónico textualmente realiza la notificación al tenor de lo siguiente:

> *"Se remite recurso de revisión de conformidad a lo establecido en el artículo **181** párrafo 2 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, interpuesto en contra del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco.*
>
> *Toda la información inherente al presente recurso de revisión se encuentra en archivo adjunto al presente."* (énfasis añadido).

4. Que como se advierte del texto trasunto, se trata de un *lapsus calami* en el que se incurre en el texto del correo, al señalar que "Se remite recurso de revisión de conformidad a lo establecido en el artículo 181 párrafo 2 de la Ley General..."; es decir, se incide en un error al momento de citar el precepto aplicable, lo cual en nada afecta su pretensión de notificar a este Instituto el recurso de revisión 008/2016, de acuerdo con lo que establece el artículo 182, segundo párrafo, de la mencionada Ley General, que es el que se actualiza en el presente caso, puesto que en ese precepto legal se dispone que en los casos en los que el organismo garante de la Entidad Federativa sea el sujeto obligado recurrido, deberá notificar al Instituto, en un plazo que no excederá

de tres días, a partir de que sea interpuesto el recurso. Lo anterior, se reafirma con lo expresado por la Comisionada Presidente del Organismo Garante de la Entidad Federativa en el Anexo Dos de los Lineamientos Generales que acompaña y que fue referenciado anteriormente.

5. Que precisado lo anterior, el mencionado segundo párrafo del artículo 182 de la Ley General encuentra identidad con lo previsto en el numeral Noveno de los Lineamientos Generales, mismo que refiere:

> "**Noveno.** El organismo garante de la entidad federativa, a través de su Pleno, o bien, por conducto de su Presidente, deberá notificar al Instituto la existencia de aquellos recursos de revisión en los que el sujeto obligado sea el mismo organismo garante, en un plazo que no exceda de tres días contados a partir de que sea interpuesto; de conformidad con la normativa interna aplicable para cada entidad federativa.
>
> En caso de que el organismo garante de la entidad federativa no realice la notificación al Instituto dentro del plazo establecido en el párrafo anterior, la Coordinación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Transparencia se reservará la facultad de requerir la documentación en cualquier momento al organismo garante de la entidad federativa a través de su respectivo comisionado presidente." (Lo subrayado es propio).

6. Que por su parte, el numeral Décimo de los mismos Lineamientos Generales dispone lo siguiente:

> "**Décimo.** La solicitud de ejercicio de la facultad de atracción realizada por el organismo garante de la entidad federativa deberá presentarse al Instituto, a través del Sistema de Gestión de Medios de Impugnación de la Plataforma Nacional o mediante, el Formato de Solicitud del Ejercicio de la Facultad de Atracción descrito en el Anexo Dos de los presentes lineamientos."

De este último precepto es posible desprender que en los casos en que la facultad de atracción se solicita por parte del organismo garante, es necesario realizar esa solicitud presentando además el Anexo Dos de los Lineamientos Generales.

7. Que lo anteriormente descrito es importante de resaltar en virtud de que a pesar de que el referido numeral Noveno, pareciera regular una especie de "remisión en automático" por parte del organismo garante en aquellos casos donde además tiene el carácter de sujeto obligado, no debe perderse de vista el hecho de que dicho dispositivo se encuentra inmerso en el Capítulo II de los Lineamientos Generales denominado "DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN A PETICIÓN DEL ORGANISMO GARANTE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA", y no se advierte capítulo alguno que regule un mecanismo de "remisión en automático" para los casos en que el organismo garante concurra al recurso con carácter de sujeto obligado pues en todo caso, el ejercicio de la facultad de atracción

debe atenerse a que se realice de forma irrestricta por solicitud expresa del organismo garante o bien, de oficio por parte de este Instituto, sin que exista la posibilidad de que las dos opciones en cuestión puedan mutar para formar otros medios de remisión al Instituto de un asunto para que sea atraído.

8. Que el contenido del numeral Décimo de los Lineamientos Generales, no representa óbice alguno para concluir que la tramitación efectuada por el Organismo Garante de la Entidad Federativa se verificó en los términos legales y de los Lineamientos Generales aludidos, pues según se desprende de los antecedentes anteriormente narrados, el Organismo Garante de la Entidad Federativa es a su vez el sujeto obligado relacionado con la solicitud de información, que diera origen al recurso de revisión en comento, y por lo tanto, procedió a remitir el asunto a este Instituto con apoyo en el trámite desarrollado en la normatividad invocada.

9. Que las anteriores precisiones son imprescindibles porque, a simple vista, la lectura aislada de ese segundo párrafo del artículo 182 de la Ley General podría conducir a estimar que en todos los casos en que el organismo garante de origen concurra también con el carácter de sujeto obligado al recurso, éste debe ser atraído por el Instituto, sin necesidad de ahondar en otros extremos constitucionales y legales que deben actualizarse para que ello sea posible.

Sin embargo, el propio precepto acota el mecanismo atrayente al mencionar que el Instituto atraerá y resolverá dichos recursos de revisión, conforme a lo establecido "en el presente Capítulo" (Capítulo III **"De la atracción de los Recursos de Revisión"**, correspondiente al Título Octavo **"DE LOS PROCEDIMIENTOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA"**), por lo que en una interpretación armónica de dicho apartado se concluye que no basta la mencionada dualidad (como organismo garante y como sujeto obligado) para que un recurso de revisión sea atraído automáticamente por el Instituto, sino que para que ello se surta debe necesariamente atenderse a la totalidad de aspectos adjetivos y sustantivos que rigen su procedencia.

10. Que adicionalmente, trascendiendo al texto legal, en una interpretación sistemática, esto es, procurando atender al sistema general del cual forma parte esa porción normativa, en relación al conjunto de normas que regulan esta facultad que tiene el Instituto para conocer de asuntos locales, se puede concluir que independientemente de que esa acotación no se hubiera señalado en el propio precepto legal en comento, la conclusión sería que necesariamente deberán de surtirse dos supuestos para que se actualice la posibilidad de que el Instituto arrope un asunto que originalmente no le correspondía conocer: por una parte, el mecanismo procesal que hace posible el arribo de un recurso al Instituto que puede ser a petición del organismo garante a quien corresponde conocer originariamente del mismo, o que se ejercite de oficio por parte

del Instituto; y por otro lado, las características del recurso que lo revistan de interés y trascendencia.

11. Que esta interpretación sistemática es obligada porque, independientemente de que pudieran abordarse de forma aislada el artículo 182 de la Ley General y el correspondiente Noveno de los Lineamientos Generales, la forma de tramitación (de oficio o a petición del organismo garante), y los requisitos de interés y trascendencia del recurso, se encuentran previstos en sede constitucional desde la reforma al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, en donde no se dejó duda alguna de ello al mencionar expresamente y con meridiana claridad lo siguiente:

> "El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten."[1]

12. Que como se ve, el texto constitucional procuró de forma bien lograda delimitar los mecanismos de ejercicio de la facultad de atracción, y lo circunscribió a que fuera solamente a solicitud del organismo garante o bien, de oficio por parte del Instituto (aquí sí de forma espontánea, desde luego en forma fundada y motivada).

13. Que además, obligadamente debe atenderse en cualquiera de los dos casos a la naturaleza intrínseca de los asuntos que ameritaban ese ejercicio, con la exigencia de que revistan tanto interés como trascendencia que la hagan posible.

14. Que independientemente de que la remisión de un organismo garante se hiciera bajo el argumento de que también le correspondió el carácter de sujeto obligado por haber emitido la respuesta recurrida, esto no debe verse de tal manera que el Instituto deba actuar con una especie de longanimidad atrayendo el asunto por ese sólo hecho; sino que necesariamente debe tenerse presente el carácter excepcional de la facultad de atracción, entendiéndose como tal el hecho de que determinados asuntos quedarán excluidos del reparto ordinario de competencias que distingue la actuación de los organismos garantes locales y este Instituto, según los aspectos de interés y trascendencia que revista el asunto en cuestión; de tal manera que lo excepcional no debe convertirse en la regla general que eventualmente desvirtúe la naturaleza de esta facultad única.

15. Que por esas mismas razones el constituyente, al prever en la disposición constitucional el vocablo "podrá" para referirse a esta facultad del Instituto de conocer de asuntos

[1] Párrafo que se modificó a través del Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, para el único efecto de suprimir las palabras "Distrito Federal".

locales por vía de excepción, es que delimitó su ejercicio de modo potestativo, debiendo colmar ciertos requisitos para que no se ejercitara a capricho.

Fórmula que, en concordancia a todo lo anterior, se replicó en el artículo 21, fracción IV, de la recién publicada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública el nueve de mayo de dos mil dieciséis, al tenor literal siguiente:

> "**Artículo 21.** El Instituto tendrá las siguientes atribuciones...
>
> **IV.** Conocer, sustanciar y resolver de oficio o a petición de los Organismos garantes de las Entidades Federativas los recursos de revisión que, por su interés o trascendencia, así lo ameriten, en términos de lo dispuesto en la Ley General..."

16. Que a este respecto, aunque a propósito de la facultad de atracción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sirve como criterio aplicable por analogía la siguiente tesis aislada:

> "Época: Novena Época
> Registro: 182637
> Instancia: Primera Sala
> Tipo de Tesis: Aislada
> Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
> Tomo XVIII, Diciembre de 2003
> Materia(s): Común
> Tesis: 1a. LXXXIV/2003
> Página: 82
>
> **FACULTAD DE ATRACCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I!I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SU EJERCICIO ES POTESTATIVO POR PARTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**
>
> El citado precepto constitucional prevé que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá conocer de oficio, o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito, o bien del procurador general de la República, de los recursos de apelación que se tramiten en contra de las sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito en los procesos en que la Federación sea parte, y que por su interés y trascendencia así lo ameriten. Ahora bien, al emplear el Poder Reformador de la Constitución el vocablo "podrá", resulta indudable que el ejercicio de la citada facultad de atracción por parte de este Alto Tribunal es potestativo, órgano que procederá de manera discreta y racional, atendiendo para ello al interés constitucional de la Federación como parte de la controversia.
>
> Facultad de atracción 2/2003-PS. Solicitada por el Magistrado del Primer Tribunal Unitario del Cuarto Circuito y el Procurador General de la República. 8 de octubre de 2003. Mayoría de tres votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Disidente: Humberto Román

Palacios. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Roberto Javier Ortega Pineda."

17. Que por tal motivo, independientemente de que el Organismo Garante de la Entidad Federativa no haya referido expresamente que solicitaba el ejercicio de la facultad de atracción a este Instituto, tal como se ha evidenciado, y que su único fundamento haya consistido en el artículo 182 de la Ley General, lo cierto es que se está frente a un supuesto en que se pone a consideración la posibilidad de que este Instituto conozca de un recurso del cual no le corresponde resolver de forma natural o primigenia, por lo que procede verificar si el asunto sometido a la potestad de este organismo garante nacional satisface los requisitos constitucionales de interés y trascendencia que ameriten la pretendida adopción que se ha señalado.

18. Que por otra parte, no está por demás mencionar que si bien es cierto que en el presente caso el Organismo Garante de la Entidad Federativa notificó la interposición del recurso de revisión, acompañando el Anexo Dos, también lo es que dicha notificación la hizo por ser sujeto obligado, pues citó como apoyo el multimencionado artículo 182, segundo párrafo, de la Ley General.

19. Que en esas condiciones, este Instituto ejercerá la facultad de atracción de manera excepcional, la cual tiene por objeto que conozca únicamente de aquellos recursos de revisión que, por su interés y trascendencia, así lo ameriten. Es decir, se trata de una facultad potestativa ("podrá"), que sólo se ejercerá de manera excepcional, siempre y cuando se acrediten los siguientes supuestos normativos:

1. Se ejerza de oficio (por este Instituto), o a petición de los organismos garantes, y
2. El caso revista interés y trascendencia.

20. Que partiendo de que se requiere lo anterior para que este Instituto ejerza la facultad de atracción, resulta pertinente aludir a lo dispuesto por el multicitado segundo párrafo del artículo 182 de la Ley General, anteriormente transcrito. Del que se deprende:

- Que el organismo garante local sea el sujeto obligado recurrido (en este caso, deberá notificar al Instituto, en un plazo que no excederá de tres días, a partir de que sea interpuesto el recurso).
- El Instituto atraerá y resolverá dichos recursos de revisión, conforme a lo establecido en el Capítulo III, del Título Octavo, de la Ley General.

21. Que de este modo, no es posible considerar una especie de tercera posibilidad de atracción si se llegara a considerar que la notificación de los recursos de revisión en los que los organismos garantes locales sean los sujetos obligados recurridos, en automático implica la atracción del recurso de revisión; situación que transgrediría los

principios señalados en el artículo 6º, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

22. Que por tanto, debemos entender los siguientes escenarios, derivado de ese párrafo segundo del artículo 182 de la Ley General:

a) Hay un supuesto de mero trámite en el que los organismos locales se limitan a notificar a este Instituto de los recursos de revisión en los que sean sujetos obligados recurridos; lo cual en su caso, podría llevar a este Instituto a considerar de manera oficiosa si pudiesen llegar a actualizarse los supuestos de interés y trascendencia.

b) En el siguiente escenario, para poder ubicarse en la posibilidad de atracción, el organismo garante local no sólo debe notificar, sino solicitar a este Instituto que ejerza la facultad de atracción; entendiendo por esta solicitud, a la petición fundada y motivada para que este Instituto, una vez efectuando el examen correspondiente, esté en aptitud de identificar si se actualiza el interés y trascendencia para ejercitar la facultad de atracción.

23. Que del correo y anexos remitidos por el Organismo Garante de la Entidad Federativa, se advierte que únicamente notificó la interposición de un recurso de revisión, en el que el propio Organismo Garante de la Entidad Federativa fue señalado como sujeto obligado; actualizando con ello, únicamente la obligación, que tiene todo organismo garante local, de notificar a este Instituto dicha circunstancia, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 182, párrafo segundo, de la Ley General.

24. Que en este sentido, no pasa inadvertido que si bien es cierto que el referido artículo 182 de la Ley General señala en este supuesto de notificación, que "El Instituto atraerá y resolverá dichos recursos de revisión, conforme a lo establecido en el presente Capítulo"; también lo es que el propio precepto normativo prevé que "Para efectos del ejercicio de la facultad de atracción, el Instituto motivará y fundamentará que el caso es de tal relevancia, novedad o complejidad, que su resolución podrá repercutir de manera sustancial en la solución de casos futuros para garantizar la tutela efectiva del derecho de acceso a la información".

25. Que de ahí se considera que el Organismo Garante de la Entidad Federativa, al no realizar una petición, sino sólo dar cumplimiento a la obligación de notificar a este Instituto, no tenía el deber de fundar y motivar su actuar. Caso contrario, si el Organismo Garante de la Entidad Federativa hubiese realizado una petición ante este Instituto para que ejerciera su facultad de atracción, en un plazo no mayor a cinco días, y exponiendo las razones que motivaran o justificaran su solicitud.

26. Que por tanto, se considera que no se actualiza el primer supuesto mencionado, consistente en "la petición" en sentido formal y material, que también pueden realizar los organismos garantes locales, en ejercicio de sus funciones.

27. Que superado todo lo anterior, procede ahora que de oficio este Instituto determine si se surten los requisitos constitucionales y legales de interés y trascendencia ya referidos, para ejercitar o no la facultad de atracción.

28. Que a manera de contexto, resulta ilustrativo mencionar previamente que respecto a dichas características, para efectos del juicio de amparo y aplicable por analogía en lo que respecta a la facultad de atracción que el Constituyente otorgó a este Instituto con la reforma constitucional de febrero de dos mil catorce, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la siguiente tesis jurisprudencial:

"Época: Novena Época
Registro: 169885
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXVII, Abril de 2008
Materia(s): Común
Tesis: 1a./J. 27/2008
Página: 150

FACULTAD DE ATRACCIÓN. REQUISITOS PARA SU EJERCICIO.

La facultad discrecional de atracción es el medio excepcional de control de la legalidad con rango constitucional con el que cuenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación para atraer asuntos que, en principio, no son de su competencia originaria, pero que revisten interés y trascendencia. Ahora bien, con el objeto de establecer un criterio que sistematice y defina hacia el futuro el marco en el que debe ejercerse dicha facultad, y tomando en cuenta que pueden distinguirse elementos de carácter cualitativo y cuantitativo para determinar si se actualiza o no su ejercicio, se estima necesario utilizar los conceptos "interés" e "importancia" como notas relativas a la naturaleza intrínseca del caso, tanto jurídica como extrajurídica, para referirse al aspecto cualitativo, y reservar el concepto "trascendencia" para el aspecto cuantitativo, para así reflejar el carácter excepcional o novedoso que entrañará la fijación de un criterio estrictamente jurídico. Además, la trascendencia se deriva de la complejidad sistémica que presentan algunos asuntos por su interdependencia jurídica o procesal; esto es, aquellos que están relacionados entre sí de tal forma que se torna necesaria una solución que atienda a las consecuencias jurídicas de todos y cada uno de ellos. Así, para ejercer la facultad establecida en el artículo 107, fracciones V, inciso d), segundo párrafo, y VIII, inciso b), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben acreditarse, conjuntamente, los siguientes requisitos: 1) que a juicio de este Alto Tribunal, la naturaleza intrínseca del caso permita que éste revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación

o alteración de valores sociales, políticos o, en general, de convivencia, bienestar o estabilidad del Estado mexicano relacionados con la administración o impartición de justicia; y 2) que el caso revista un carácter trascendente reflejado en lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico trascendente para casos futuros o la complejidad sistémica de los mismos, también a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Facultad de atracción 43/2004-PL, relacionada con el juicio de amparo 16/2004. Procurador General de la República. 10 de noviembre de 2004. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Miguel Enrique Sánchez Frías.

Facultad de atracción 12/2006-PL. Solicitantes: Magistradas del Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 14 de junio de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Miguel Enrique Sánchez Frías.

Facultad de atracción 5/2007-PL. Solicitante: Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito en Ciudad Juárez, Chihuahua. 28 de febrero de 2007. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

Facultad de atracción 7/2007-PL. Solicitante: Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito. 29 de agosto de 2007. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Miguel Ángel Antemate Chigo.

Facultad de atracción 18/2007-PL. Solicitante: Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 3 de octubre de 2007. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Enrique Luis Barraza Uribe.

Tesis de jurisprudencia 27/2008. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintiséis de marzo de dos mil ocho."

29. Que de la ejecutoria que dio origen a la tesis jurisprudencial en comento se estima pertinente transcribir la siguiente porción de su parte considerativa, que da luz al entendimiento del tema abordado:

"Interés y trascendencia son las únicas pautas normativas con las que cuenta esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para orientar el ejercicio de la facultad de atracción. Éstas se predican no de la facultad misma, sino de los casos concretos susceptibles de ser atraídos.

Entre los diversos criterios que este Alto Tribunal ha emitido con respecto a lo que debe entenderse por interés o trascendencia, se pueden distinguir dos tipos de requisitos que se toman en cuenta para determinar si se actualiza o no la facultad: unos de carácter cualitativo y otros de carácter cuantitativo.

Entre los requisitos de carácter cualitativo, podemos encontrar conceptos tales como: "gravedad", "trascendencia", "complejidad", "importancia" o "impacto". Todavía, dentro de estas categorías, podemos encontrar otras derivadas; "interés de la Federación", "importancia derivada de la existencia de un conflicto de poderes", "trascendencia jurídica", "trascendencia histórica", "interés de todos los sectores de la sociedad", "interés derivado de la afectación política que generará el asunto", "interés económico", "interés asociado a la convivencia, bienestar y estabilidad de la sociedad".

Entre los requisitos cuantitativos, tenemos conceptos tales como: "carácter excepcional", "que el asunto no tenga precedentes", "que sea novedoso", "que el asunto se sale del orden o regla común", "que el asunto no tenga similitud con la totalidad o la mayoría de los asuntos" o "que se expresen razones que no cabría formular en la mayoría o en la totalidad de los asuntos".

Por otra parte, unos y otros requisitos pueden tener un carácter eminentemente jurídico (complejidad, excepcionalidad, novedad) o bien, un carácter extrajurídico (trascendencia histórica, política, interés nacional).

En un afán delimitador y sistematizador de estos criterios, puede estipularse que para referirse al aspecto cualitativo se utilicen los conceptos "interés" e "importancia", como notas relativas a la naturaleza intrínseca del caso, tanto jurídica como extrajurídica; en tanto que para el aspecto cuantitativo se reserve el concepto "trascendencia" para así reflejar el carácter excepcional o novedoso que entrañará la fijación de un criterio normativo para casos futuros. En este aspecto, el criterio será eminentemente jurídico.

No pasa inadvertido que el término "trascendencia" es ambiguo porque, por un lado, puede ser empleado para referirse a lo que aquí se ha llamado aspecto cualitativo y, por otro lado, para referirse al aspecto cuantitativo. Tampoco pasa inadvertido que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha empleado el término indistintamente para referirse a unos y a otros conceptos.

No obstante, si se toma en cuenta que el Constituyente dispuso expresamente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podría atraer para su conocimiento asuntos *"... que por su interés y trascendencia así lo ameriten"* (artículo 107, fracciones V, inciso d), segundo párrafo y VIII, inciso b), segundo párrafo, de la Constitución), no parece razonable pensar que el autor del precepto hubiera querido referirse al mismo concepto utilizando dos términos distintos.

La expresión indica que lo que se busca es que los asuntos cumplan con dos notas características -dos conceptos- diferentes: el interés y la trascendencia. Ello explica que el legislador haya empleado la conectiva lógica de la conjunción "y" para afirmar que los asuntos que se atraigan deben cumplir con las dos condiciones señaladas, y no solamente con una, caso en el cual hubiera optado, seguramente, por el empleo de la conectiva lógica de la disyunción "o".

Con la estipulación que aquí se establece puede resolverse la ambigüedad de la palabra trascendencia, reservándola como un predicado que sólo se refiera a la

excepcionalidad del criterio jurídico que pueda surgir del caso atraído. Por lo demás, este término, en su más sentido estricto, se refiere a aquello que está más allá de los límites de lo ordinario, a lo que se aparta de lo común.

De este modo, podría establecerse una directriz, según la cual los casos concretos que deba atraer la Suprema Corte de Justicia de la Nación deban revestir, por un lado, interés o importancia notable, a juicio de este Alto Tribunal (jurídica, histórica, política, económica, social) y, por otro lado, que se trate de asuntos trascendentes debido a su excepcionalidad o carácter extraordinario, por apartarse de las pautas comunes de solución que se adoptan ordinariamente.

Así, para que pueda ejercerse la facultad de atracción será necesario que el asunto de que se trate cumpla tanto el requisito de interés o importancia, como el de trascendencia, los cuales, junto con los requisitos formales, deben cumplirse cabal y conjuntamente, ya que la insatisfacción de alguno de ellos acarrearía la incompetencia de este Alto Tribunal (...)"

30. Que los Lineamientos Generales definen en su numeral Cuarto de la siguiente forma las características de interés y trascendencia:

"**Cuarto.** Para identificar los recursos de revisión que el Instituto, a través de los comisionados, puede atraer de oficio o a petición de los organismos garantes de las entidades federativas con el fin de acreditar los requisitos constitucionales y legales, podrán tomar en consideración los siguientes supuestos que de manera orientadora se describen a continuación:

I. Por su interés, cuando la naturaleza jurídica o fáctica del recurso de revisión, permita demostrar que la resolución de éste reviste un interés de gran relevancia reflejado en la gravedad del tema, cuando sea fundamental para la protección del ejercicio del derecho de acceso a la información o protección de datos personales en posesión de sujetos obligados; entre los que podría argumentarse que el tema relacionado con el recurso de revisión impacta en áreas estratégicas esté relacionado con un problema público relevante, porque se encuentra relacionado con actos que constituyen posibles violaciones graves a los derechos humanos, delitos de lesa humanidad o casos de corrupción, o bien, por su impacto económico, político o social, y

II. Por su trascendencia, cuando la materia del recurso de revisión es de tal excepción, novedad o complejidad que su resolución podría repercutir de manera sustancial en casos futuros para garantizar la tutela efectiva del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados o bien, que supondría la fijación de un criterio jurídico sobresaliente para casos futuros o la complejidad sistémica de los mismos.

La valoración de elementos, así como los razonamientos que realice el Instituto sobre un caso en concreto, no podrá revestir por sólo este hecho criterios orientadores definitivos de interés y trascendencia que sustituyan o adicionen a los criterios referidos en los presentes lineamientos.".

31. Que del numeral cuarto acabado de copiar se advierte que para que un recurso de revisión pueda estimarse de interés, requiere que su naturaleza jurídica o fáctica permita demostrar que al resolverlo se refleje una gravedad del asunto controvertido, cuando sea fundamental para la protección del ejercicio del derecho de acceso a la información[2]. Es decir, respecto al interés es posible advertir los alcances jurídicos que pudiera tener la resolución del asunto por parte del Instituto pero sin que ello sea exclusivo, pues también podría estarse atendiendo a la naturaleza fáctica o de los hechos relacionados con el mismo.

32. Que por su parte, respecto a la característica de trascendencia, es indispensable referir exclusivamente a la naturaleza jurídica del asunto, pues debe ser de tal excepción, novedad o complejidad que su resolución podría repercutir de manera sustancial en casos futuros para garantizar la tutela efectiva del derecho de acceso a la información o bien, que supondría la fijación de un criterio jurídico sobresaliente para casos futuros o la complejidad sistémica de los mismos.

33. Que de lo antes expuesto, se puede inferir que el Constituyente en lugar de señalar a este Instituto un marco rígido para determinar los casos en que procediera ejercer la facultad de atracción, por el contrario, optó porque fuera la prudencia o buen juicio del propio Instituto la que operara para que éste discrecionalmente ponderara cuáles recursos de revisión, por su interés y trascendencia, eran los que debiera asumir para su conocimiento, basado en la propia definición que de ellos se dejó plasmada en los Lineamientos Generales, concordante (por analogía) con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aplica en la actualidad como referente.

34. Que de tal manera, conforme a lo hasta aquí ponderado se puede concluir que dicha facultad de atracción otorgada de manera discrecional a este Instituto para conocer de los recursos de revisión de origen local, tal y como se encuentra prevista en los artículos 6°, apartado A, fracción VIII, párrafo quinto, de la Constitución Federal; y 181 a 188 de la Ley General, requiere para su procedencia que el asunto revista características de tal magnitud que entrañen el interés y trascendencia antes referidos, con el fin de justificar que se abandone, excepcionalmente, el reparto ordinario de las atribuciones y competencias entre los organismos garantes locales y el Instituto.

35. Que lo anterior, debe encontrar aún mayor justificación en razón de que uno de los objetivos de la Ley General consistió, conforme a la fracción I de su artículo 2, en distribuir competencias entre los Organismos garantes de la Federación y las Entidades Federativas, en materia de transparencia y acceso a la información, por lo que se

[2] Los Lineamientos Generales también prevén el caso de atracción respecto de recursos relacionados con el derecho de protección de datos personales. Sin embargo, por tratarse este asunto del derecho de acceso a la información, es que no se hace alusión a aquél en el texto de este acuerdo.

requiere una justificación en la naturaleza del asunto de que se trate de tal magnitud que esa distribución de competencias encuentre una excepción válida.

Y como base de esa distribución de competencias que la Ley General prevé, debe recordarse que desde la reforma de febrero de dos mil catorce, en el artículo 116, fracción VIII, se dispuso que las Constituciones de los Estados establecerían organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6º de esta Constitución y la Ley General, por lo que desde sede constitucional es patente que la competencia originaria para conocer de los medios de impugnación que se interpusieran en defensa de ese derecho correspondía a los organismos garantes de las Entidades Federativas, en vista de su nueva naturaleza jurídica por virtud de la reforma constitucional mencionada.

De tal suerte que este Instituto pueda arribar a la convicción de que el ejercicio de esta facultad discrecional y excepcional debe realizarse a partir de la valoración y ponderación de las características de cada asunto, que permitan determinar si éste resulta de interés y trascendencia, características en cuya definición, como ha quedado anotado, han sido coincidentes con lo sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial número 1a./J. 27/2008 que sirvió como contexto, y que este Instituto hizo suya a través de los Lineamientos Generales que emitió para regular el ejercicio de dicha facultad en el ámbito de su competencia.

36. Que delimitado el necesario contexto anterior, es oportuno ahora hacer una relación de los aspectos esenciales que dieron origen al recurso de revisión remitido por el Organismo Garante de la Entidad Federativa:

1.- El particular, solicitó la siguiente información:

"Cuál es el horario de entrada a laborar del C. Ernesto Gaspar Cabrera? Lo anterior obedece a que se le ve ingresar al ITEI alrededor de las 11 a.m. todos los días. Su llegada a esa hora no es esporádica, es diaria; solicito me informe el horario del mismo y/o las razones por la cual llega a trabajar a esa hora diario, aparado en que no registra entrada." (sic).

2.- Dicha información fue solicitada al Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco.

3.- La respuesta del Organismo Garante de la Entidad Federativa se dio en los siguientes términos:

"Guadalajara, Jalisco, a 04 de julio de 2016

C. Solicitante
Presente

[...]

...Se resuelve en sentido afirmativo su solicitud, de conformidad con la normatividad aplicable[1]. En ese tenor la Coordinación de Recursos Humanos asignada a la Dirección de Administración y Finanzas, informó a esta Unidad de Transparencia, lo siguiente:

Respecto del horario de entrada a laborar del C. Ernesto Gaspar Cabrera, Director de Administración de este Instituto, le informe que generalmente oscila entre las 9:00 y las 10:00 am, y como bien se menciona en la presente solicitud, esporádicamente ha ingresad en un horario diferente al señalado en esta respuesta, lo anterior obedece a atender algún asunto al exterior de las oficinas del ITEI derivado de sus funciones, por ejemplo; asistir a eventos organizados por el mismo órgano garante, realizar alguna gestión en alguna otra institución, etc.

Así mismo se le informa que el C. Ernesto Gaspar Cabrera, se encuentra exento de realizar registro de entrada y salida, lo anterior de conformidad con lo establecido en las Constituciones Generales de Trabajo para los Servidores Públicos del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, en el artículo 25, segundo párrafo se establece lo siguiente:

Artículo 25... El registro de asistencia, entrada y salidas del Instituto, es obligatorio para todo el personal del Instituto, a excepción del Presidente del Consejo, Secretario Ejecutivo y Directores de Área...

Por último se hace de su conocimiento que, no obstante lo que señala su nombramiento como Director de Administración en lo referente a **"JORNADA DE TRABAJO: 40 horas a la semana"**, generalmente, y derivado del cargo que desempeña, la naturaleza de sus funciones y el nivel de exigencia, se extiende y supera el horario institucional y va más allá de lo requerido en dicho nombramiento, por lo que se anexan al presente correos electrónicos del Director de Administración en donde se señala que su horario de salida va más allá de lo requerido en su nombramiento.

[...]"

4.- El particular promovió recurso de revisión en contra de esa respuesta. En la documentación anexa al correo que se remite por parte del Organismo Garante, aparece el documento "**ACUSE DE INTERPOSICIÓN DE RECURSO DE REVISIÓN**" fechado el 22 de julio

de 2016 y con el sello de acuse de fecha 01 de agosto del mismo año, del que se advierte lo siguiente:

"ACUSE DE INTERPOSICIÓN DE RECURSO DE REVISIÓN

Guadalajara, Jalisco a 29 de junio del 2016

Se tiene por recibido el recurso de revisión presentado en fecha 22 de julio del 2016 por el C.Sara Rodríguez Castro, respecto de la solicitud RR000411916 en contra de Se anexa Recurso de revisión., por el supuesto señalado en la fracción del artículo 93 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Dentro del plazo de cinco hábiles se resolverá sobre la admisión del mismo, por parte del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

Lo anterior con fundamento en los artículos 6° y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 4°, 9° y 15 de la Constitución Política del Estado Jalisco; y el artículo 97 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios."

Mientras que en el apartado relativo a **"IMPUGNACIÓN"** se adujo lo siguiente por parte del recurrente:

"IMPUGNACIÓN

(1) *Primeramente, me responden que su horario de entrada, "generalmente oscila entre las 09:00 y las 10:00 a.m." ...; esto es* ***TOTALMENTE FALSO****, toda vez que, aunque el acostumbre llegar en un horario distinto al de su responsabilidad de ingreso; el debe de tener establecido un horario laboral* ***FIJO,*** *el cual cuente con una hora de entrada y una de salida, la cual de acuerdo a su normatividad, deberá de estar plasmado en su nombramiento. Por lo anterior,* ***impugno*** *la respuesta emitida, y solicito me informen el horario de entrada del servidor público en cuestión, de acuerdo a lo establecido en su nombramiento, en su sistema, en su horario laboral autorizado; y NO en sus llegadas diarias, amparado en que por ser director no está obligado a registrar su ingreso.*

(2) *Posteriormente, dice: ..."y como se menciona en la presente solicitud, esporádicamente ha ingresado en un horario diferente al señalado en su respuesta"... (SIC). Al respecto, le informo que en mi solicitud NO dije eso; establecí que* ***NO*** *es esporádica, sino que es diaria que llegue a las 11:00 hrs.; hago la aclaración, toda vez que hace una aseveración de algo que no pronuncié.*

También hago la aclaración de que me da explicaciones de algo que no le pedí; tales como informarme que ..."se encuentra exento de realizar registro

> *de entrada y salida"; **Hago la connotación** de que yo nunca le pedí explicación al respecto, al contrario, le establecí en mi solicitud que, amparado a que no está obligado a registrar entrada, es que llega muy tarde a laborar., aclarando que si bien no tiene la obligación de registrar checada; **SI TIENE LA OBLIGACIÓN DE CUMPLIR CON SU HORARIO.***
>
> *Asimismo, me da una explicación que no le solicité de que... "generalmente, y derivado del cargo que desempeña, la naturaleza de sus funciones y el nivel de exigencia, se extiende y supera el horario institucional y va más allá de lo requerido en dicho nombramiento..." (SIC).*
>
> *Vuelvo a establecer que me está dando una explicación de algo que no le solicité; sin embargo, le informo que cumplir con su horario de entrada y salida es **su obligación**, no obstante que trabajo en horario distinto al mismo, es su obligación y responsabilidad cumplir con su horario de trabajo.*
>
> *Me da la percepción de estar queriendo justificar su incumplimiento a su horario laboral, dando argumentos fuera del contexto de mi solicitud. Recordemos que, "a explicación no pedida, acusación manifiesta"."*

37. Que con base en los anteriores considerandos, si se toman en cuenta los componentes esenciales del recurso de revisión cuya interposición fue notificada a este Instituto por el Organismo Garante de la Entidad Federativa, es decir, la materia de la solicitud de acceso a la información, la falta de respuesta y el contenido de los motivos de inconformidad, para este Instituto no se surten las exigencias que prevén los Lineamientos Generales en su numeral cuarto para tener por acreditados los supuestos de interés y trascendencia previstos por el artículo 6°, apartado A, fracción VIII, párrafo quinto, de la Constitución Federal; 181 de la Ley General; y 35, fracción XIX, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, habida cuenta que como ha quedado asentado, la materia de la solicitud se hizo consistir en el horario de entrada a laborar del C. Ernesto Gaspar Cabrera, servidor público del propio Organismo Garante de la Entidad Federativa, agregando que también se solicitaba conocer las razones por las cuales, según el solicitante de la información, llega a trabajar a diversa hora diariamente.

38. Que más allá de lo anterior, el contenido de la solicitud no puede desvincularse de la respuesta dada, toda vez que los antecedentes muestran que en la contestación se resuelve en sentido afirmativo al solicitante, dando respuesta a lo solicitado con la información que proporcionó la Coordinación de Recursos Humanos asignada a la Dirección de Administración y Finanzas del sujeto obligado; y además se adjuntó la expresión documental que sustenta dicha respuesta, consistente en el oficio UT/1187//2016, en el que se proporcionó el horario de entrada del servidor público en mención, y que el ingreso esporádico a diversa hora obedece a las labores propias de su encargo.

39. Que con esa respuesta es dable concluir que para el sujeto obligado existió claridad en los siguientes aspectos:

1.- La materia de la solicitud, esto es, en qué consiste, y
2.- Que la información solicitada es pública.

40. Que en ese aspecto, por cuanto a la característica de interés necesaria para atraer un recurso de revisión, al analizar conjuntamente la solicitud y la respuesta brindada no se advierte que se esté en presencia, según lo señalan los Lineamientos Generales y el criterio jurisprudencial de la Primera Sala del Máximo Tribunal que se citó por analogía, de un recurso cuya naturaleza jurídica o fáctica permita demostrar que la resolución de éste reviste un interés de gran relevancia reflejado en la gravedad del tema, cuando sea fundamental para la protección del ejercicio del derecho de acceso a la información.

Mientras que, por lo que ve a la característica de trascendencia, también como requisito *sine qua non* para ejercitar esta facultad excepcional de atracción, tampoco se advierte actualizada al no encontrarse tal excepción, novedad o complejidad que con la resolución por parte de este Instituto se repercutiera de manera sustancial en casos futuros para garantizar la tutela efectiva del derecho de acceso a la información o bien, tampoco se advierte que podría fijarse un criterio jurídico sobresaliente para casos futuros o la complejidad sistémica de los mismos.

41. Que lo anterior es así porque se trata de un caso con características que pueden actualizarse de forma común, pues se está en presencia de un asunto en que se dio respuesta a una solicitud consistente en una condición laboral de un servidor público (horario de entrada), dando una respuesta frontal a ello en la que se señala esa hora, lo cual hace injustificable la intervención de este Instituto haciendo suyo un asunto del cual no le corresponde conocer de forma original, pues dicha respuesta incluso, da la pauta para suponer que existió claridad para el sujeto obligado por cuanto al carácter público de la información solicitada.

42. Que esto desde luego, se aclara, no tiene la intención de prejuzgar la respuesta, sino que el único objetivo que se persigue es, se insiste, poner de manifiesto que el tema puede actualizarse con frecuencia.

43. Que en abono a lo anterior, respecto a los motivos de inconformidad que hace valer el recurrente, no se advierte que aporten elementos que permitan arribar a una determinación contraria a la que aquí se sostiene o, lo que es igual, a estimar el interés y trascendencia del asunto. Ello porque el recurrente hace consistir su inconformidad, esencialmente, en que es falso el horario que se menciona en la respuesta y que "...aunque el acostumbre llegar en un horario distinto al de su responsabilidad de

ingreso; el debe tener un horario laboral **FIJO**, el cual cuente con una hora de entrada y una de salida, la cual de acuerdo a su normatividad, deberá de estar plasmado en su nombramiento. Por lo anterior, **impugno** la respuesta emitida, y solicito me informen el horario de entrada del servidor público en cuestión, de acuerdo a lo establecido en su nombramiento, en su sistema, en su horario laboral autorizado; y NO en sus llegadas diarias, amparado en que por ser director no está obligado a registrar su ingreso...", de lo que se advierte que sus manifestaciones aparentan ser una especie de señalamientos respecto a la forma en que debe regularse el horario del servidor público mencionado por lo cual, para este Instituto son aspectos que bien podrían ser calificados por el Organismo Garante de la Entidad Federativa para determinar si, en principio, deberían formar parte de la litis, aunado a que la propia publicidad de la información no parece estar sujeta a debate pues, se repite, al darle respuesta el sujeto obligado señaló un horario de entrada del servidor público así como las razones por las cuales en ocasiones no ingresa en ese horario.

44. Que siendo así, y sin que implique que este Instituto esté dando por válida la respuesta dada, es que la labor se circunscribe a determinar si el recurso de revisión reviste las características constitucionales de interés y trascendencia que ameriten su atracción por parte de este Instituto, por lo que es necesario realizar un análisis del asunto en su integridad, pero sin prejuzgar sobre el fondo del mismo, lo cual sólo sería posible por parte del Pleno si se decidiera atraerlo.

45. Que en efecto, cabe señalar que la determinación de ejercer la facultad de atracción por parte del Pleno del Instituto, no implica prejuzgar sobre el fondo del asunto; pues el hecho de que concurran los requisitos de importancia y trascendencia no significa que este Instituto determine que los agravios del recurrente o las consideraciones del sujeto obligado sean fundados, infundados o inoperantes, sino sólo se consideran para examinar el asunto relativo en su totalidad, a fin de poder contar con los elementos necesarios para que este Instituto pueda decidir con relación al interés y la trascendencia, sin que ello esté implicando prejuzgar sobre el fondo del propio asunto.

46. Que de modo orientador sirve de apoyo el siguiente criterio aislado Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Época: Novena Época
Registro: 199793
Instancia: Pleno
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo IV, Diciembre de 1996
Materia(s): Común
Tesis: P. CLI/96
Página: 6

ATRACCION, FACULTAD DE. EL ANALISIS DE LA PROCEDENCIA DE SU EJERCICIO OBLIGA A EXAMINAR EL ASUNTO EN SU INTEGRIDAD, SIN PREJUZGAR SOBRE EL FONDO.

El discernimiento en cuanto a la procedencia de la facultad de atracción obliga a examinar el asunto relativo en su totalidad, debiendo apreciarse así los actos reclamados, sus antecedentes, las garantías individuales que se señalan como violadas y en los amparos en revisión los agravios hechos valer, a fin de poder contar con los elementos necesarios para decidir con relación a su interés y trascendencia, sin que ello implique prejuzgar sobre el fondo del propio asunto sino, únicamente, investigar el interés y trascendencia que actualizados permiten el ejercicio de la aludida facultad.

Varios 631/96. Manuel Camacho Solís. 28 de octubre de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Antonio González García.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciocho de noviembre en curso, aprobó con el número CLI/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a dieciocho de noviembre de mil novecientos noventa y seis."

47. Que conforme a todo lo anteriormente fundado y motivado, se insiste, es de concluirse que para este Instituto, en el presente caso en estudio, no se actualiza el concepto de interés, pues que no se advierte que la naturaleza jurídica o fáctica del recurso de revisión remitido por el Organismo Garante de la Entidad Federativa permita demostrar que la resolución de éste reviste un interés de gran relevancia reflejado en la gravedad del tema, cuando sea fundamental para la protección del ejercicio del derecho de acceso a la información, toda vez que se está en presencia de un caso en que simplemente se combate una respuesta aduciendo que lo manifestado por el sujeto obligado es totalmente falso, agregando aparentes juicios respecto a la veracidad de la información.

48. Que tampoco, siguiendo las exigencias constitucionales y de las demás disposiciones en la materia, se estima actualizada la trascendencia al no advertirse que la materia del recurso de revisión sea de tal excepción, novedad o complejidad que con la resolución por parte de este Instituto se repercutiera de manera sustancial en casos futuros para garantizar la tutela efectiva del derecho de acceso a la información o bien, tampoco se advierte que podría fijarse un criterio jurídico sobresaliente para casos futuros o la complejidad sistémica de los mismos, toda vez que hubo una respuesta frontal a la misma.

49. Que en síntesis, el presente asunto no es de interés y trascendencia, ya que se está ante la presencia de un caso en que simplemente se combate una respuesta aduciendo que lo manifestado por el sujeto obligado es falso.

50. Que por otra parte, el presente Acuerdo es presentado por la Ponencia del Comisionado Francisco Javier Acuña Llamas, toda vez que el artículo 14 del Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos vigente (Reglamento Interior), establece que todas las decisiones y funciones son competencia originaria del Pleno del Instituto, y que asimismo el artículo 15, fracción I del mismo Reglamento establece que corresponde al Pleno del Instituto ejercer las atribuciones que le otorgan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes, el Decreto, así como los demás ordenamientos legales, reglamentos y disposiciones administrativas que le resulten aplicables.

51. Que el Reglamento Interior, establece en el artículo 15, fracción III, la facultad del Pleno para deliberar y votar los proyectos de Acuerdo que propongan los Comisionados.

52. Que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece en su artículo 29, fracción I que corresponde a los Comisionados, entre otros, participar en las sesiones y votar los asuntos que sean presentados al Pleno.

53. Que en términos del artículo 21, fracción II del Reglamento Interior, el Comisionado Francisco Javier Acuña Llamas, en ejercicio de la facultades conferidas a este Organismo garante en los artículos 6° apartado A, fracción VIII, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 41, fracción IV, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 21, fracción IV y, 29, fracción VIII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, somete a consideración del Pleno el presente proyecto de Acuerdo.

Por las razones expuestas de hecho y de derecho y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 6° apartado A, fracción VIII, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la misma, en materia de transparencia; 41, fracción IV de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 21, fracción IV, y 29, fracciones I y VIII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 14, 15, fracciones I y III, 21, fracciones II, III y IV del Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, y por el Décimo Noveno de los Lineamientos generales para que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ejerza la facultad de atracción, así como los procedimientos internos para la tramitación de la misma; el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales emite el siguiente:

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

Organismo Garante que solicita se ejerza la facultad de atracción: Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco.
Estudio preliminar: ATR/NOT/JAL/14/2016-INAI
Folio del recurso de revisión de origen: 008/2016
Comisionado Ponente: Francisco Javier Acuña Llamas

ACUERDO

PRIMERO. Se determina no ejercer la facultad de atracción para conocer y resolver el recurso de revisión número 008/2016, del índice del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, en los términos de los considerandos que forman parte integral del presente Acuerdo.

SEGUNDO. Se instruye a la Coordinación Técnica del Pleno para que con base en el artículo 186 de la Ley General, y en el Vigésimo de los Lineamientos Generales notifique el presente Acuerdo al Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, el día hábil siguiente de la fecha de aprobación del mismo, a efecto de que el citado Organismo Garante reanude la substanciación del recurso de revisión número 008/2016, para cuyo plazo de resolución deberá hacerse el cómputo a partir del día hábil siguiente al que este Instituto notifique la presente determinación.

TERCERO. Se instruye a la Coordinación Técnica del Pleno, para que por conducto de la Dirección General de Atención al Pleno, realice las gestiones necesarias a efecto de que el presente Acuerdo se publique en el portal de internet del INAI.

CUARTO. El presente Acuerdo entrará en vigor al momento de su aprobación por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Así lo acordaron, por mayoría, los Comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, con los votos a favor de los Comisionados Ximena Puente de la Mora, Francisco Javier Acuña Llamas, María Patricia Kurczyn Villalobos y Rosendoevgueni Monterrey Chepov, con los votos disidentes de los Comisionados Areli Cano Guadiana, Oscar Mauricio Guerra Ford y Joel Salas Suárez, en sesión celebrada el día diecisiete de agosto de dos mil dieciséis. Los Comisionados firman al calce para todos los efectos a que haya lugar.

Ximena Puente de la Mora
Comisionada Presidente

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

Organismo Garante que solicita se ejerza la facultad de atracción: Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco.
Estudio preliminar: ATR/NOT/JAL/14/2016-INAI
Folio del recurso de revisión de origen: 008/2016
Comisionado Ponente: Francisco Javier Acuña Llamas

Francisco Javier Acuña Llamas
Comisionado

Areli Cano Guadiana
Comisionada

Oscar Mauricio Guerra Ford
Comisionado

María Patricia Kurczyn Villalobos
Comisionada

Rosendoevgueni Monterrey Chepov
Comisionado

Joel Salas Suárez
Comisionado

Yuri Zuckermann Pérez
Coordinador Técnico del Pleno

Federico Guzmán Tamayo
Coordinador del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Transparencia

Esta hoja pertenece al ACUERDO ACT-PUB/17/08/2016.06, aprobado por mayoría en sesión de Pleno de este Instituto, celebrada el 17 de agosto de 2016.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

Organismo Garante que solicita se ejerza la facultad de atracción: Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco.
Estudio preliminar: ATR/NOT/JAL/14/2016-INAI
Folio del recurso de revisión de origen: 008/2016
Comisionado Ponente: Francisco Javier Acuña Llamas

VOTO DISIDENTE DEL COMISIONADO OSCAR MAURICIO GUERRA FORD EN EL ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE DETERMINA NO EJERCER LA FACULTAD DE ATRACCIÓN PARA CONOCER Y RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN NÚMERO 008/2016, DEL ÍNDICE DEL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE JALISCO, VOTADO EN LA SESIÓN DEL PLENO DEL 17 DE AGOSTO DE 2016.

Emito voto disidente en la presente resolución ya que no coincido con la consideración de la mayoría del Pleno respecto de: i) la interpretación dada al artículo 182 de la Ley General y el correspondiente Noveno de los Lineamientos Generales para que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ejerza la facultad de atracción, así como los procedimientos internos para la tramitación de la misma (en lo sucesivo Lineamientos Generales), publicados en el Diario Oficial de la Federación el 3 de marzo de 2016 y, ii) la forma concreta en que se tramitó la solicitud del Organismo Garante de Jalisco.

A continuación expongo los argumentos que sustentan el presente voto:

El Acuerdo mediante el cual se determinó no ejercer la facultad de atracción para conocer y resolver el recurso de revisión número 008/2016, del índice Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, sostiene lo siguiente en relación con la interpretación del artículo 182 de la Ley General y el correspondiente Noveno de los Lineamientos Generales:

1. El ejercicio de la facultad de atracción debe atenerse a que se realice de forma irrestricta por solicitud expresa del organismo garante, o bien, de oficio por parte del Instituto, sin que exista la posibilidad de que esas dos opciones puedan mutar para formar otros medios de remisión al Instituto de un asunto para que sea atraído.

2. Del segundo párrafo del artículo 182 de la Ley General se desprenden dos escenarios:

a) Hay un supuesto de mero trámite en el que los organismos locales se limitan a notificar a este Instituto de los recursos de revisión en los que sean sujetos obligados recurridos; lo cual en su caso, podría llevar a este Instituto a considerar de manera oficiosa si pudiesen llegar a actualizarse los supuestos de interés y trascendencia.

b) En el siguiente escenario, para poder ubicarse en la posibilidad de atracción, el organismo garante local no sólo debe notificar, sino solicitar a este Instituto que ejerza la facultad de atracción; entendiendo por esta solicitud, a la petición fundada y motivada para que este Instituto, una vez efectuando el examen correspondiente, esté en aptitud de identificar si se actualiza el interés y trascendencia para ejercitar la facultad de atracción.

3. De correo y anexos remitidos por el Organismo Garante de la Entidad Federativa, se advierte que únicamente "notificó" la interposición de un recurso de revisión, en el que el propio Organismo Garante fue señalado como sujeto obligado, actualizando con ello, únicamente la obligación que tiene todo Organismo Garante local, de notificar a este Instituto dicha circunstancia, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 182, párrafo segundo, de la Ley General. .

4. Si el presente caso se hubiera considerado de manera natural como una petición de atracción por parte del Organismo Garante de la Entidad Federativa, entonces tendría que haberse atendido por parte de este último lo mandatado por el numeral Décimo de los Lineamientos Generales que quedó copiado en líneas precedentes en el sentido de remitir adjunto a la solicitud el Anexo Dos de los propios Lineamientos Generales, por lo que al haberse omitido remitir ese anexo, este Instituto válidamente podría abstenerse de dar trámite a este asunto.

5. Sin embargo, se insiste, no se está en presencia de una solicitud sino de una notificación que hace el Organismo Garante de la Entidad Federativa que no implica una petición por parte del organismo garante local.

6. Se considera que el Organismo Garante de la Entidad Federativa, al no realizar una petición, sino sólo dar cumplimiento a la obligación de notificar a este Instituto, no tenía el deber de fundar y motivar su actuar. Caso contrario, si el organismo garante hubiese realizado una petición ante este Instituto para que ejerciera su facultad de atracción, en un plazo no mayor a 5 días, y exponiendo las razones que motivaran o justificaran su solicitud.

7. Se considera que no se actualiza el primer supuesto mencionado, consistente en "la petición" en sentido formal y material, que también pueden realizar los organismos garantes locales, en ejercicio de sus funciones.

8. Superado todo lo anterior, procede de oficio determinar si se surten los requisitos constitucionales y legales de interés y trascendencia, para ejercitar o no la facultad de atracción.

Esto es, conforme al Acuerdo en comento, lo dispuesto en el Noveno de los Lineamientos Generales, en relación con el artículo 182, párrafo segundo de la Ley General de Transparencia, se interpreta como una obligación a cargo de los organismos garantes locales "de mero trámite" consistente en notificar a este Instituto todos los recursos de revisión en los que sean sujetos obligados recurridos, lo cual no será considerado una petición por parte de los organismos locales, sino únicamente una notificación que hace el Organismo Garante de la Entidad Federativa.

Asimismo, se señala que lo anterior da lugar a que este Instituto considere **de manera oficiosa** si pudiesen llegar a actualizarse los supuestos de interés y trascendencia necesarios para ejercer la atribución para atraer el recurso de revisión o no.

En consecuencia, se concluye que el Organismo Garante de la Entidad Federativa, al no realizar una petición, sino sólo dar cumplimiento a la obligación de notificar a este Instituto, no tenía el deber de fundar y motivar su actuar.

Finalmente, también se indica que el cumplimiento de la obligación prevista en el Noveno de los Lineamientos no implica que de manera automática este Instituto ejerza la atribución de atracción respecto de todos los asuntos que nos hayan sido notificados.

Al respecto, en primer término quiero precisar que coincido únicamente con el señalamiento relativo a que es facultad potestativa del Pleno de este Instituto decidir el ejercicio de la facultad de atracción y que, dicha atribución sólo podrá ser ejercida ante casos que por su interés o trascendencia así lo ameriten.

Mi disentimiento radica en las afirmaciones que se formulan en el sentido de que: i) los organismos garantes locales deben notificar a este Instituto todos los recursos de revisión en que ellos mismos ostenten el carácter de sujeto recurrido, con independencia de si se trata de asuntos susceptibles de ser atraídos o no; ii) que lo anterior se considere únicamente como una cuestión de trámite que será considerada como una petición por parte de los organismos garantes, y iii) que en consecuencia, no sea necesario que los organismos garantes locales funden y motiven dicha comunicación.

Al respecto, del contenido de los artículos 181 a 188 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública correspondientes a regular la atracción del recurso de revisión, se desprende que la atracción es una facultad del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos para conocer los recursos de revisión pendientes de resolución ante los organismos garantes locales que por su interés y trascendencia ameriten ser conocidos y resueltos por el organismo garante nacional.

La facultad de atracción puede ser ejercida de manera oficiosa o a petición del organismo garante local, y también puede hacerse de conocimiento de este Instituto por parte de los recurrentes. Lo anterior, como se observa:

> **Artículo 181.** El Pleno del Instituto, cuando así lo apruebe la mayoría de sus Comisionados, **de oficio o a petición de los Organismos garantes**, podrá ejercer la facultad de atracción para conocer de aquellos recursos de revisión pendientes de resolución que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

> El Instituto establecerá mecanismos que le permitan identificar los recursos de revisión presentados ante los Organismos garantes que conlleven un interés y trascendencia para ser conocidos.
>
> **Los recurrentes podrán hacer del conocimiento del Instituto la existencia de recursos de revisión que de oficio podría conocer.**

En el supuesto en que el organismo garante local sea el sujeto recurrido y se trate de un asunto que revista interés o relevancia para que sea conocido por el organismo garante nacional, **el organismo garante local debe hacer la solicitud de atracción ante el INAI dentro de los tres días siguientes a partir de la interposición del recurso**:

> **Artículo 182.** Para efectos del ejercicio de la facultad de atracción a que se refiere este Capítulo, el Instituto motivará y fundamentará que el caso es de tal relevancia, novedad o complejidad, que su resolución podrá repercutir de manera sustancial en la solución de casos futuros para garantizar la tutela efectiva del derecho de acceso a la información.
>
> **En los casos en los que el organismo garante de la Entidad Federativa sea el sujeto obligado recurrido, deberá notificar al Instituto, en un plazo que no excederá de tres días, a partir de que sea interpuesto el recurso. El Instituto atraerá y resolverá dichos recursos de revisión, conforme a lo establecido en el presente Capítulo.**

De este último precepto y de una lectura adminiculada de los preceptos que integran este capítulo, podemos advertir que la facultad de atracción será ejercida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, siempre y cuando se reúnan los requisitos relativos a que: se trate de un asunto pendiente de resolución por alguno de los organismos garantes locales y que, además, revista interés y trascendencia, por ello, no hay que perder de vista el primer párrafo del artículo 181 de la norma general que refiere que la facultad de atracción se ejercerá cuando su Pleno así lo apruebe por la mayoría de sus comisionados y que podrá efectuarse de manera oficiosa **o a petición de los organismos garantes en aquellos recursos de revisión pendientes de resolución que por su interés y trascendencia así lo ameriten.**

Es decir, la solicitud de atracción de parte de los organismos garantes cuando sean ellos los sujetos recurridos debe obedecer a la regla general en la que se trate de un recurso que revista interés y trascendencia.

En ese orden de ideas, es importante referir el contenido de los *LINEAMIENTOS GENERALES PARA QUE EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EJERZA LA FACULTAD DE ATRACCIÓN, ASÍ COMO LOS PROCEDIMIENTOS INTERNOS PARA LA TRAMITACIÓN DE LA MISMA,* aprobados por el Pleno de este Instituto y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 3 de marzo de 2016, los cuales regulan el ejercicio de la facultad de atracción del Pleno de este Instituto y que señalan en la parte conducente lo siguiente:

> ***Segundo.*** *Para efectos de los presentes lineamientos, se entenderá por:*
>
> *...*
>
> ***XV. Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción:*** *La petición realizada por un organismo garante de una entidad federativa para que el Instituto valore ejercer la facultad de atracción para conocer un recurso de revisión pendiente de resolución* ***que por su interés y trascendencia así lo amerite****, y*
>
> ***Cuarto.*** *Para identificar los recursos de revisión que el Instituto, a través de los comisionados, puede atraer de oficio o a petición de los organismos garantes de las entidades federativas con el fin de acreditar los requisitos constitucionales y legales, podrán tomar en consideración los siguientes supuestos que de manera orientadora se describen a continuación:*
>
> ***I. Por su interés****, cuando la naturaleza jurídica o fáctica del recurso de revisión, permita demostrar que la resolución de éste reviste un interés de gran relevancia reflejado en la gravedad del tema, cuando sea fundamental para la protección del ejercicio del derecho de acceso a la información o protección de datos personales en posesión de sujetos obligados; entre los que podría argumentarse que el tema relacionado con el recurso de revisión impacta en áreas estratégicas esté relacionado con un problema público relevante, porque se encuentra relacionado con actos que*

constituyen posibles violaciones graves a los derechos humanos, delitos de lesa humanidad o casos de corrupción, o bien, por su impacto económico, político o social, y

***II. Por su trascendencia**, cuando la materia del recurso de revisión es de tal excepción, novedad o complejidad que su resolución podría repercutir de manera sustancial en casos futuros para garantizar la tutela efectiva del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados o bien, que supondría la fijación de un criterio jurídico sobresaliente para casos futuros o la complejidad sistémica de los mismos.*

Quinto. El Pleno del Instituto podrá ejercer la facultad de atracción para conocer de los recursos de revisión pendientes de resolución presentados ante los organismos garantes de las entidades federativas:

I. De oficio, o
II. A petición de los organismos garantes de las entidades federativas.
Los recurrentes podrán hacer del conocimiento del Instituto la existencia de recursos de revisión que conlleven interés y trascendencia que de oficio podría conocer.

Octavo. El organismo garante de la entidad federativa, a quien corresponda el conocimiento originario del asunto, a través de su Pleno, o bien, por conducto de su Presidente, contará con un plazo no mayor a cinco días contados a partir de que haya admitido el recurso de revisión, para solicitar la facultad de atracción al Instituto, de conformidad con la normativa interna aplicable para cada entidad federativa. Transcurrido dicho plazo, se tendrá por precluido el derecho del organismo garante de la entidad federativa.

***Noveno. El organismo garante de la entidad federativa, a través de su Pleno, o bien, por conducto de su Presidente, deberá notificar al Instituto la existencia de aquellos recursos de revisión en los que el sujeto obligado sea el mismo organismo garante, en un plazo que no exceda de tres días contados a partir de que sea interpuesto**; de conformidad con la normativa interna aplicable para cada entidad federativa.*

En caso de que el organismo garante de la entidad federativa no realice la notificación al Instituto dentro del plazo establecido en el párrafo anterior, la Coordinación del

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Transparencia se reservará la facultad de requerir la documentación en cualquier momento al organismo garante de la entidad federativa a través de su respectivo comisionado presidente.

***Décimo. La solicitud de ejercicio de la facultad de atracción** realizada por el organismo garante de la entidad federativa **deberá presentarse al Instituto, a través del Sistema de Gestión de Medios de Impugnación de la Plataforma Nacional o mediante, el Formato de Solicitud del Ejercicio de la Facultad de Atracción** descrito en el Anexo Dos de los presentes lineamientos.*

***Décimo segundo.** La Coordinación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Transparencia tendrá que allegarse de los elementos que considere necesarios **para realizar el estudio preliminar de los recursos de revisión susceptibles de ser atraídos**, para lo cual utilizará la información que se encuentre en el Sistema de Gestión de Medios de Impugnación de la Plataforma Nacional.*

La Coordinación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Transparencia podrá requerir a los organismos garantes de las entidades federativas, la información o datos que considere que son insuficientes o están incompletos, a través de la Plataforma Nacional, para lo cual se les dará un plazo máximo de cinco días contados a partir de que se le notifique el requerimiento al organismo garante de la entidad federativa, quien deberá registrar en la Plataforma Nacional los datos solicitados, o bien, tendrá la obligación de proporcionarlos al Instituto de manera física dentro del plazo establecido en el requerimiento.

***Décimo tercero.** El estudio preliminar deberá ser incluido en el sistema habilitado inmediatamente después de ser registrado como recurso susceptible de atracción por la Coordinación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Transparencia y no podrá considerarse determinante en el análisis de fondo que, eventualmente, resuelva el asunto de encontrarse procedente la atracción.*

***Décimo séptimo.** Las solicitudes de recursos susceptibles de atracción realizadas por los organismos garantes de las entidades federativas, se tendrán por formuladas el día de su presentación; aquellas que se reciban después de las dieciocho horas, zona horaria del centro de los Estados Unidos Mexicanos, o en días inhábiles, se tendrán por presentadas el día hábil siguiente.*

Décimo octavo. El procedimiento de la tramitación de las solicitudes de atracción realizadas por los organismos garantes de las entidades federativas será el siguiente:

I. El Comisionado o la Comisionada Presidente turnará por estricto orden cronológico y alfabético las solicitudes de ejercicio de la facultad de atracción realizadas por los organismos garantes de las entidades federativas a cada uno de los comisionados;
***II. La Coordinación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Transparencia corroborará que** el recurso de revisión que se somete a la consideración del Pleno para el ejercicio de la facultad de atracción **haya sido admitido,** y resaltará los casos en los que los aspectos de interés y trascendencia estriben precisamente sobre la procedencia del recurso de revisión y aquellos casos en los que el organismo garante de la entidad federativa es el sujeto obligado recurrido, y*
***III.** Dentro de los cinco días hábiles previos a la sesión del Pleno en el que habrá de someterse a consideración el asunto, la Coordinación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Transparencia deberá entregar al Comisionado ponente el estudio preliminar y el proyecto de acuerdo correspondiente, para aprobar o no el ejercicio de la facultad de atracción.*

La fecha en que se registre como recurso susceptible de atracción en la herramienta informática del Sistema de Gestión de Medios de Impugnación de la Plataforma Nacional y la de la determinación o no de la facultad de atracción por el Pleno, no podrán exceder del plazo de diez días, contados a partir de aquel en que se tuvo por presentada la misma.

Del contenido de dichos lineamientos podemos desprender que conforme al numeral Segundo, fracción XV la *Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción,* se entiende como la petición realizada por un organismo garante de una entidad federativa para que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales valore ejercer la facultad de atracción para conocer un recurso de revisión pendiente de resolución **que por su interés y transcendencia así lo amerite.**

Es muy importante no perder de vista que desde la propia definición que se aprobó en los citados Lineamientos se deja en claro que esta solicitud de atracción hecha por un organismo garante se basa en que el recurso de revisión se encuentre pendiente de resolución y que sea de interés y trascendencia tal que amerite la petición de atracción.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto por el numeral noveno de los citados Lineamientos, mismo que se ubica en el capítulo de la *Facultad de atracción* ***a petición*** *del organismo garante de la entidad federativa,* cuando el organismo garante de una entidad federativa sea el sujeto recurrido, éste, en un plazo que no exceda de tres días contados a partir de que sea interpuesto el recurso, deberá realizar la solicitud de petición ante el Instituto para que éste valore si ejerce o no la facultad de atracción; sin embargo, no debe perderse de vista que, tal como se señaló en el párrafo anterior, **la solicitud de atracción implica necesariamente que el recurso de revisión revista interés y trascendencia, ya que así está descrito en su definición**.

De la referida normativa podemos asegurar que, una solicitud de atracción donde el organismo garante de una entidad federativa es el sujeto recurrido tiene que cumplir con requisitos formales, como son el hecho de que el recurso de revisión se encuentre en trámite, que se haga la petición por parte del organismo garante en el término de tres días a partir de que se interponga el recurso y que se motive en la solicitud porqué se considera que el asunto reviste interés y trascendencia, es decir, no podemos dar una lectura aislada ni al párrafo segundo de la Ley General, ni al lineamiento Noveno primer párrafo antes mencionado para concluir que siempre que el sujeto recurrido sea un organismo garante local, este último deba hacer la solicitud de atracción al Instituto, ni mucho menos considerar que el Noveno Lineamiento únicamente tiene por objeto establecer una obligación de trámite relativa a notificar asuntos.

Por el contrario, debemos realizar una interpretación sistemática y funcional de dichos preceptos, los cuales necesariamente nos llevan a concluir que las peticiones o solicitudes de atracción de parte de los organismos garantes de la entidades federativas cuando sean ellos los propios sujetos recurridos, deben de efectuarse siempre y cuando se trate de un asunto que revista interés y trascendencia.

Para realizar un correcto ejercicio de interpretación cabe citar lo señalado en la **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA:**

> **CÁMARA DE ORIGEN: SENADORES. México, D.F., martes 2 de diciembre de 2014. INICIATIVA DE SENADORES (DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS)**
>
> ***c) De la atracción de los recursos de revisión***
> *Derivado de la reforma constitucional para dotar al Instituto de autonomía, se consideró necesario establecer una regulación que desarrolle la facultad de atracción. En este sentido,* ***el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos podrá conocer los recursos de revisión que, por su interés o trascendencia, así lo ameriten****, tomando en consideración la definición que sobre éstos temas ha desarrollado el Poder Judicial de la Federación, quien ha señalado que se trata de los recursos de revisión que involucran situaciones jurídicas que, por su relevancia, novedad o complejidad, requieran de un pronunciamiento para establecer un precedente en la materia. Dicha facultad se podrá ejercer de oficio o a petición fundada del organismo garante competente.*

Con base en lo anterior, se advierte que la intención del legislador es que la solicitud de atracción de parte de los organismos garantes locales se realice únicamente en los casos en los que un asunto, por su interés y trascendencia, amerite ser conocido por el organismo garante nacional.

De este modo, no concuerdo con interpretar el Lineamiento Noveno en correlación con el artículo 182 de la Ley General, en el sentido de que: i) los organismos garantes locales deben notificar a este Instituto todos los recursos de revisión en que ellos mismos ostenten el carácter de sujeto recurrido, con independencia de si se trata de asuntos susceptibles de ser atraídos o no; ii) que lo anterior se considere únicamente como una cuestión de trámite que será considerada como una petición por parte de los organismos garantes y, iii) que en consecuencia, no sea necesario que los organismos garantes locales funden y motiven dicha comunicación.

En mi consideración, de una interpretación sistemática y armónica de las disposiciones que regulan las facultades de este Instituto, lo previsto en el Lineamiento Noveno y

segundo párrafo del artículo 182 de la Ley General de Transparencia no tiene como fin regular una cuestión de trámite como se señala en el Acuerdo mediante el cual se determine no ejercer la facultad de atracción para conocer y resolver el recurso de revisión número 008/2016, interpuesto en contra del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, sino que regula únicamente el plazo que tienen los organismos garantes locales para solicitar a este Instituto que se ejerza la facultad de atracción cuando se trate de asuntos que por su interés y trascendencia sean susceptibles de ser atraídos, y sean los propios organismos locales los sujetos recurridos. Petición que, deberá estar fundada y motivada.

Es decir, no coincido en que el Noveno de los Lineamientos y el segundo párrafo del artículo 182 de la Ley General creen una nueva figura consistente en la obligación a cargo de los organismos locales de notificar a este Instituto todos los asuntos que se presenten ante los organismos garantes locales en los que sean el sujeto recurrido y que, además, ello tenga relación con la vía de "oficio" que tiene este Instituto para conocer de asuntos susceptibles de ser atraídos pues, aunado a que el Noveno de los Lineamientos se ubica en el capítulo II denominado "**DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN A PETICIÓN** DEL ORGANISMO GARANTE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA", no debe perderse de vista que la tramitación de la facultad de atracción de oficio tiene su propia regulación en el capítulo V de los Lineamientos.

En el marco de lo anterior, respecto de la tramitación que se dio al correo electrónico y documento adjunto, remitido por parte del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, considero lo siguiente:

En el caso concreto, en el correo citado, se informa que "Se remite recurso de revisión de conformidad a lo establecido en el artículo 181 párrafo 2 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, interpuesto en contra del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco [...]".

En el artículo citado por el organismo garante local se establece lo siguiente:

> En los casos en los que el Instituto sea el sujeto obligado recurrido, deberá notificar al Instituto Nacional, en un plazo que no excederá de tres días, a partir de que sea interpuesto el recurso, para que el Instituto Nacional ejerza la facultad de atracción y resuelva dicho recurso de revisión, conforme a lo establecido en la Ley General.

De acuerdo con lo anterior, se observa que el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco fundó dicha solicitud en una disposición de la normativa local que prevé hacer del conocimiento de este Instituto el recurso de revisión para que sea ejercida la facultad de atracción, pero no motivó las razones por las que considera que el recurso de revisión 008/2016 reviste un interés y trascendencia de tal naturaleza que amerite que este Instituto lo atraiga.

Lo anterior, aunado al estudio que debía hacerse en relación con su presentación o no dentro del plazo legal previsto para ello.

En ese sentido, la solicitud de atracción no cumple con los requisitos necesarios para darle trámite y, por tanto, no era necesario que fuera sometido ante el Pleno de este Instituto, por lo que, en su caso, mediante oficio de la Coordinación Ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia se debió informar al organismo garante local en el estado de Jalisco que, en virtud de que no se cumplen los requisitos necesarios para darle trámite a su solicitud de atracción no es posible someter dicha petición ante el Pleno de este Instituto y, en consecuencia, devolver las constancias remitidas al momento de presentar su solicitud.

En suma, no comparto la interpretación que se efectuó respecto del Noveno de los Lineamientos Generales y el artículo 182 de la Ley General de Transparencia, y tampoco con el hecho de que el asunto se haya presentado ante el Pleno porque, a la luz de la interpretación que en mi consideración debe darse a los artículos citados, el correo y anexos remitidos por el Organismo Garante de la Entidad Federativa, no es una notificación simple y llana como se afirma en el Acuerdo en comento, sino que se trata de una petición del organismo garante.

En consecuencia, la Coordinación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Transparencia debió proceder primero, a revisar el cumplimiento de los requisitos necesarios para dar trámite a la petición que nos ocupa, a saber, que hubiera sido presentada dentro del plazo legal previsto para ello, y que dicha petición estuviera fundada y motivada, y de ser el caso que se cumpliera lo anterior –lo cual no aconteció en el presente asunto-, entonces resultaba procedente elaborar el estudio preliminar, es decir, el documento de la Coordinación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Transparencia, en el que se describen las razones por las cuales se considera que un recurso de revisión podría ser o no susceptible de atracción.

El caso que nos ocupa no se encuentra fundado y motivado, es decir, no contiene los razonamientos lógico jurídicos en virtud de los cuáles se considera que el recurso de revisión sobre el que versa la petición revista interés o trascendencia por la que amerite ser atraído, aunado a ello, sin perjuicio de que no se cumplen los primeros presupuestos, no pasa desapercibido que el propio estudio preliminar elaborado por la Coordinación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Transparencia concluyó que no era susceptible de atracción.

Por lo tanto, no advierto por qué el asunto fue presentado ante el Pleno para su discusión.

Por las consideraciones expuestas, reitero mi postura en el sentido de que, la solicitud de atracción contenida en el correo y anexos remitidos por el Organismo Garante de la Entidad Federativa multicitado, no cumple con los requisitos necesarios para darle trámite y, por tanto, no era necesario que fuera sometido ante el Pleno de este Instituto, por lo que, en su caso, mediante oficio de la Coordinación Ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia se debió informar al organismo garante local en el estado de Jalisco que, en virtud de que no se cumplen los requisitos necesarios para darle trámite a su solicitud de atracción no es posible someter dicha petición ante el Pleno de este Instituto y, en consecuencia, devolver las constancias remitidas al momento de presentar su solicitud.

Finalmente, no debe pasar desapercibido que el caso en comento reviste una característica especial.

Como fue señalado, el organismo garante local de Jalisco utilizó como fundamento lo dispuesto en el artículo 95, numeral 2 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, el cual establece:

> Artículo 95. Recurso de Revisión - Presentación
> ...
> 2. En los casos en los que el Instituto sea el sujeto obligado recurrido, deberá notificar al Instituto Nacional, en un plazo que no excederá de tres días, a partir de que sea interpuesto el recurso, para que el Instituto Nacional ejerza la facultad de atracción y resuelva dicho recurso de revisión, conforme a lo establecido en la Ley General.

Si bien es cierto, el fundamento invocado por el organismo garante local de Jalisco en el escrito que nos hizo llegar es similar a lo previsto en el artículo 182 de la Ley General de Transparencia en el sentido de que en los casos en que el organismo garante local sea el sujeto obligado recurrido deberá notificarlo al Instituto en un plazo que no exceda de tres días, a partir de que sea interpuesto el recurso, también lo es que, al leer el artículo citado en relación con el artículo 35, numeral 1, fracción XXII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios también se desprende que en este último artículo se excluye de las atribuciones del organismo garante local, la competencia para conocer y resolver el recurso de revisión en el que dicho Instituto sea el sujeto recurrido.

Esto último es relevante porque, de acuerdo con la Ley local, se señala expresamente que el organismo garante local carece de competencia para conocer de recursos de revisión donde sea el sujeto obligado recurrido, por su parte, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales tampoco tiene competencia para conocer de todos los recursos de revisión interpuestos en contra del organismo garante local, sino únicamente de aquéllos que de ser el caso sean relevantes y trascendentes, lo que deja en estado de indefensión a los particulares ya que a la luz del marco normativo citado, no existe una vía para que los particulares impugnen la respuesta que el organismo garante local emita en atención a una solicitud de acceso presentada ante éste, pues la ley local niega la competencia para que el organismo garante local conozca de los recursos de revisión interpuestos en su contra y, por su

parte, este Instituto sólo tiene atribuciones para conocer de asuntos que por su interés y trascendencia así lo ameriten, es decir, no de todos.

En virtud de lo anterior, considero relevante que se realice una orientación al particular sobre su derecho a acudir ante el Poder Judicial de la Federación para hacer valer la garantía del derecho de acceso a la información.

Oscar Mauricio Guerra Ford

Comisionado

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

Organismo Garante que solicita se ejerza la facultad de atracción: Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco.
Estudio preliminar: ATR/NOT/JAL/14/2016-INAI
Folio del recurso de revisión de origen: 008/2016
Comisionado Ponente: Francisco Javier Acuña Llamas

Voto disidente del Comisionado Joel Salas Suárez, elaborado con fundamento en el artículo 21, fracción X del *Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos*, y la Regla Décima Tercera, numeral 6 de las *Reglas de las Sesiones del Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos en materia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,* respecto del *Acuerdo mediante el cual se determina no ejercer la facultad de atracción para conocer y resolver el recurso de revisión número 008/2016, del índice del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco*, votado en la sesión plenaria de fecha 17 de agosto de 2016.

En relación con este caso, la mayoría de quienes integran el Pleno de este Instituto determinó no ejercer la facultad de atracción para conocer y resolver el recurso de revisión número 008/2016, del índice del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco.

Sin embargo, considero que este asunto no debió someterse a consideración del Pleno, por ello emito mi **voto disidente** a partir de las razones siguientes:

Conforme al artículo 6° constitucional, inciso a), fracción VIII, la facultad de atracción únicamente se podrá ejercer cuando se cumplan dos requisitos: uno, el interés y la trascendencia del recurso; y, dos, sea de oficio o a petición fundada del Órgano garante.

Ahora bien, en el Capítulo III de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, se regula la facultad de atracción iniciando en el artículo 181, el cual es consistente con lo previsto en la *Constitución*, porque se reitera que la facultad de atracción debe ejercerse de oficio o a petición de los organismos garantes y acreditarse que el caso reviste trascendencia e interés.

Por otro lado, debe considerarse que en los *Lineamientos Generales para que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ejerza la facultad de atracción, así como los procedimientos internos para la tramitación de la misma* –en lo sucesivo *Lineamientos Generales-*, se regula el procedimiento a seguir para el ejercicio de la facultad, bajo los parámetros establecidos en la *Constitución* y en *la Ley General de Transparencia y Acceso a*

la Información Pública, por lo que su interpretación también debe ser acorde a dichos preceptos fundantes de la atribución.

Bajo dicho contexto, es posible señalar que la facultad de atracción consiste en un medio de control excepcional de legalidad, en donde este Instituto es quien decide si la ejerce o no, de acuerdo a los parámetros establecidos para ello.

Considero que es excepcional porque la facultad de atracción opera sólo para casos específicos, cuando se cumplan los siguientes requisitos: que dada la naturaleza del caso, revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema; y, dos, que el caso revista un carácter trascendente reflejado en lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico, trascendente para casos futuros o complejidad de sistemas en los mismos.

También, porque se ejerce de oficio o bien, debe existir una petición fundada por parte del organismo garante local, lo cual implica que éste debe establecer el razonamiento lógico jurídico por virtud del cual, a su consideración, el asunto debe ser resuelto por este Instituto dada su relevancia, y cumplir las formalidades previstas en los *Lineamientos Generales*.

Anotado lo anterior, se trae a colación que en el segundo párrafo del artículo 182 de la referida Ley General, se prevé lo siguiente:

> Artículo 182. Para efectos del ejercicio de la facultad de atracción a que se refiere este Capítulo, el Instituto motivará y fundamentará que el caso es de tal relevancia, novedad o complejidad, que su resolución podrá repercutir de manera sustancial en la solución de casos futuros para garantizar la tutela efectiva del derecho de acceso a la información.
>
> En los casos en los que el organismo garante de la Entidad Federativa sea el sujeto obligado recurrido, deberá notificar al Instituto, en un plazo que no excederá de tres días, a partir de que sea interpuesto el recurso. El Instituto atraerá y resolverá dichos recursos de revisión, conforme a lo establecido en el presente Capítulo. (énfasis añadido).

A simple vista, la lectura aislada del segundo párrafo del artículo 182 de la Ley General podría brindar la idea de que en todos los casos en que el organismo

garante local concurra también con el carácter de sujeto obligado, el recurso de revisión respectivo debe ser atraído por el Instituto, sin necesidad de ahondar en otros extremos constitucionales y legales que deben actualizarse para que ello sea posible.

Sin embargo, el propio precepto acota el mecanismo atrayente al mencionar que el Instituto atraerá y resolverá dichos recursos de revisión, conforme a lo establecido "en el presente Capítulo" (Capítulo III "De la atracción de los Recursos de Revisión", correspondiente al Título Octavo "DE LOS PROCEDIMIENTOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA"), por lo que en una interpretación armónica de dicho apartado se concluye que no basta la mencionada dualidad (como organismo garante y como sujeto obligado) para que un recurso de revisión sea atraído automáticamente por el Instituto, sino que para ello debe necesariamente atenderse a la totalidad de aspectos adjetivos y sustantivos que rigen su procedencia.

Por ello, considero que el segundo párrafo del artículo 182 de la Ley General no debe interpretarse, como lo hizo la mayoría de mis colegas Comisionados, en el sentido de generar una nueva figura jurídica de notificación que obliga a este Instituto a analizar de oficio si se ejercita o no la facultad de atracción, siempre que el ente recurrido sea el Órgano garante local.

Bajo dicha interpretación, se está excluyendo la facultad potestativa de este Instituto de determinar cuándo va a ejercer de manera oficiosa su facultad de atracción en los casos en que se presente un recurso de revisión en contra del organismo garante local, pues en estos casos, en términos del numeral 12 de los *Lineamientos Generales* se encontraría obligado a realizar un estudio preliminar sobre la procedencia o no de su ejercicio, incluso en aquellos casos en los que resulte evidente que no debe ejercitarse, y posteriormente someterlo a consideración del Pleno.

Además, con la interpretación adoptada por la mayoría del Pleno, en todos los casos en que se notifique a este Instituto de los recursos de revisión interpuestos en contra de los organismos locales, la interrupción del plazo para el estudio correspondiente de la trascendencia e interés del caso corre en perjuicio de los particulares, lo cual no tendría razón de ser cuando los asuntos no ameriten ni siquiera un análisis por no tener trascendencia alguna, conculcándose así la

efectiva y oportuna tutela del derecho de acceso a la información en la instancia que tiene la facultad ordinaria.

Por las razones expuestas, considero que este asunto no debió someterse a consideración del Pleno de este Instituto, toda vez que desde la Coordinación del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Transparencia, con fundamento en el artículo 6° constitucional, en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en los Lineamientos Generales, primero debió analizarse si se reunían los requisitos de procedibilidad.

Respetuosamente

Joel Salas Suárez
Comisionado

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

Organismo Garante que notifica la interposición del recurso de revisión: Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco

Estudio preliminar: ATR/NOT/JAL/14/2016-INAI

Folio del recurso de revisión de origen: 008/2016

Comisionado Ponente: Francisco Javier Acuña Llamas

Ciudad de México a, 24 de agosto de 2016

VOTO DISIDENTE DE LA COMISIONADA ARELI CANO GUADIANA, EMITIDO CON MOTIVO DEL ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE DETERMINA NO EJERCER LA FACULTAD DE ATRACCIÓN PARA CONOCER Y RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN NÚMERO 008/16, DEL ÍNDICE DEL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE JALISCO.

En sesión pública del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), celebrada el diecisiete de agosto de dos mil dieciséis, por mayoría de votos de los Comisionados del órgano colegiado, se aprobó no ejercer la facultad de atracción para conocer y resolver el recurso de revisión número 008/2016, interpuesto en contra del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, en virtud de que no se reunían los requisitos de interés y trascendencia para su procedencia.

Sin embargo, discrepo con el hecho de que este asunto se haya puesto a consideración del Pleno, y por ende, con el análisis planteado, por las consideraciones que a continuación expongo.

A efecto de determinar la forma en que debió proceder este Instituto frente a la notificación realizada por el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, del recurso de revisión número 008/2016, considero necesario analizar la naturaleza jurídica de la facultad de atracción a la luz del marco jurídico que la regula.

Conforme al artículo 6° Constitucional, inciso A, fracción VIII, la facultad de atracción únicamente se podrá ejercer cuando se cumplan dos requisitos: **1) el interés y la trascendencia del recurso, y 2) El que deba ejercerse de oficio o a petición fundada del organismo garante.**

Ahora bien, en el Capítulo III de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Púbica (Ley General), se regula la facultad de atracción, de forma consistente con lo previsto en la Constitución, ya que reitera que la facultad de atracción, **debe ejercerse de oficio o a petición de los organismos garantes y acreditarse que el caso revista de interés y relevancia.**

Por otro lado, en los *Lineamientos Generales para que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ejerza la facultad de atracción, así como los procedimientos internos para la tramitación de la misma,* se regula el procedimiento a seguir para el ejercicio de la facultad, reconociendo que ésta procede de oficio, a petición del organismo garante o por aviso de conocimiento del recurrente. Asimismo, en el Lineamiento décimo se establece que en la petición debe presentarse un formato, en el que se deben incluir los motivos por los cuales se considera es procedente la atracción.

Bajo dicho contexto, es posible concluir que la facultad de atracción consiste en un medio de control excepcional de legalidad, cuyas características, son las siguientes:

1. **Es discrecional reglada y por tanto potestativa,** ya que es el órgano que cuenta con la atribución, quien decide cuando ejercerla, de acuerdo a los parámetros establecidos para ello.

2. **Es excepcional,** ya que implica el ejercicio de una atribución que no es originaria, por lo que no puede operar en todos los casos, ni respecto de una autoridad en específico.

3. Para que opere **deben cumplirse los siguientes requisitos:** 1) Que dada la naturaleza intrínseca del caso, revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, y 2) Que el caso revista un carácter trascendente reflejado en

lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico trascendente para casos futuros o la complejidad sistémica de los mismos.[1]

4. Se ejerce de oficio, o bien, debe existir **una petición fundada por parte del organismo garante.** Lo cual implica que éste debe establecer el razonamiento lógico jurídico por virtud del cual, a su consideración, el asunto debe ser resuelto por el INAI, dada su relevancia, y cumplir las formalidades previstas en los Lineamientos Generales.

Ahora bien, bajo los linderos jurídicos de la facultad analizada, se trae a colación que en el segundo párrafo del artículo 182 de la referida Ley, se prevé lo siguiente: *"En los casos en los que el organismo garante de la Entidad Federativa sea el sujeto obligado recurrido, deberá notificar al Instituto, en un plazo que no excederá de tres días, a partir de que sea interpuesto el recurso. El Instituto atraerá y resolverá dichos recursos de revisión, conforme a lo establecido en el presente Capítulo.",* lo cual se replica en el numeral noveno de los Lineamientos Generales de la materia.

Con respecto a lo anterior, en el Acuerdo aprobado por mayoría se señala en el considerando 7 que *"pareciera regular una especie de 'remisión en automático' por parte del organismo garante [para que este Instituto ejerza la facultad de atracción], ... no se advierte capítulo alguno que regule un mecanismo de 'remisión en automático' para los casos en que el organismo garante concurra al recurso con carácter de sujeto obligado* ***pues en todo caso, el ejercicio de la facultad de atracción debe atenerse a que se realice de forma irrestricta por solicitud expresa del organismo garante; o bien, de oficio por parte del Instituto, sin que exista la posibilidad de que esas dos opciones puedan mutar para formar otros medios de remisión al Instituto de un asunto para que sea atraído."***

[1] Las tres características anteriores se desprenden de la jurisprudencia, con el rubro **"FACULTAD DE ATRACCIÓN. REQUISITOS PARA SU EJERCICIO."**[1], que si bien está referida a la atribución de la Suprema Corte, son características aplicables por analogía a la que debe realizar este Instituto.

Dichas consideraciones se comparten, ya que la normatividad analizada lleva a concluir que sólo se faculta al INAI, para ejercer la facultad de atracción, pero de manera excepcional, cuando confluyan los requisitos citados, esto es, **que se ejerza de oficio por el INAI o a petición de los organismos garantes, y acreditarse que el caso revista de interés y relevancia.**

Es decir, la Constitución no atribuye al INAI la facultad de atracción en todos los casos en los que se recurra una respuesta de los órganos garantes estatales, pues ésta es facultad originaria de los propios institutos de transparencia de las entidades federativas. Al respecto, es pertinente recordar que al referirse a la facultad de atracción, el legislador en el Dictamen que originó la Reforma Constitucional de 2014, enunció lo siguiente:

> *"No se trata de dar intervención al órgano federal sobre cualquier asunto de los organismos locales, ni para que revise sobre cualquier resolución (...), sino únicamente sobre las resoluciones de los recursos de revisión (...) que se estima que por su interés o relevancia deba conocer desde un inicio el órgano federal.[2]"*

Una interpretación en contrario supondría que este Instituto se arrogue una facultad que no está expresamente conferida a la Federación, sino que es propia de los estados, actualizándose con ello una invasión de competencias, en contravención a la máxima constitucional, prevista en el artículo 124, que establece que todas las facultades que no estén expresamente conferidas a la constitución se entienden conferidas a los estados.

No obstante, en el considerando 17 del Acuerdo se establece "*independientemente de que el Organismo Garante de la Entidad Federativa no haya referido expresamente que solicitaba el ejercicio de la facultad de atracción a este Instituto, ..., lo cierto es que se está frente a un supuesto en que se pone a consideración la posibilidad de que este Instituto conozca de un recurso del cual no le corresponde resolver de forma natural o primigenia, por lo que procede verificar si el asunto sometido a la potestad de este*

[2] Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Estudios Legislativos Primera; de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana en Materia de Transparencia.

organismo garante nacional satisface los requisitos constitucionales de interés y trascendencia que ameriten la pretendida adopción que se ha señalado."

Asimismo, en el considerando 22 del citado Acuerdo, se interpreta que existen dos escenarios que prevé el artículo 182 de la Ley General, siendo uno de ellos la solicitud por parte de los órganos garantes de que este Instituto ejerza la facultad de atracción, y el subsecuente que consiste en *"un supuesto de mero trámite en el que los organismos locales se limitan a notificar a este Instituto de los recursos de revisión en los que sean sujetos obligados recurridos;* ***lo cual en su caso, podría llevar a este Instituto a considerar de manera oficiosa si pudiesen llegar a actualizarse los supuestos de interés y trascendencia."***, **caso que, según lo previsto en el considerando 25 del Acuerdo, se actualiza en la notificación analizada, por lo que el órgano garante estatal** "*al no realizar una petición, sino sólo dar cumplimiento a la obligación de notificar a este Instituto, no tenía el deber de fundar y motivar su actuar.*"

Por lo anterior, se da pie a la conclusión del considerando 27 del instrumento, en el sentido que *"de oficio este Instituto determine si se surten los requisitos constitucionales y legales de interés y trascendencia ya referidos, para ejercitar o no la facultad de atracción"*

Sin embargo, no comparto las conclusiones anteriores, pues desde mi punto de vista, el párrafo segundo del artículo 182, debe interpretarse a partir de una visión constitucional y legal; y atendiendo a la naturaleza jurídica de la institución de atracción; por tanto, debe entenderse que cuando la autoridad recurrida sea el órgano garante local, **únicamente debe hacer de conocimiento a este Instituto, en el plazo de 3 días a partir de la interposición del recurso, los casos que considere, deben ser resueltos por este órgano colegiado, derivado de su interés y trascendencia, mediando una petición fundada, a efecto de que el INAI determine si se cumplen con los requisitos para que ejercite su facultad de atracción.**

Lo anterior, ya que la interpretación propuesta no puede prevalecer sobre las disposiciones de nuestra norma fundamental, pues se estaría infringiendo el principio de legalidad[3], y en ese sentido, la obligación de fundar y motivar la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción, que es requisito indispensable para que por excepción, este Instituto pueda ejercer una facultad originaria de los estados.

Además, el segundo párrafo del artículo 182 de la Ley General no puede ser interpretado como se intenta en el presente Acuerdo, **en el sentido de generar una nueva figura jurídica de notificación que obligue a este Instituto a analizar de oficio si se ejercita o no la facultad de atracción,** siempre que el ente recurrido sea el órgano estatal garante del acceso a la información.

Lo anterior, ya que bajo dicha interpretación, **se está excluyendo la facultad potestativa de este Instituto** de determinar, cuándo va a ejercer de manera oficiosa su facultad de atracción, en los casos en que se presente un recurso de revisión en contra de un organismo garante local, pues en todos esos casos, se encontraría obligado a realizar un estudio preliminar sobre la procedencia o no de su ejercicio, incluso, en aquellos casos, como el que ahora se presenta, en los que resulta evidente que no es procedente.

En ese sentido, esta interpretación estaría mutando la facultad de atracción oficiosa de este organismo garante, pues ésta presupone que debe hacerse un estudio preliminar únicamente de los asuntos que se consideren, son de trascendencia e interés.

Al respecto, en el numeral Décimo Segundo de los Lineamientos Generales se establece que la Coordinación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Trasparencia tendrá que allegarse de los elementos que considere necesarios para realizar el estudio preliminar de los recursos de revisión susceptibles de ser atraídos.

---

[3] Tesis: PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL. Tesis: IV.2o.A.51 K (10a.)

Como se observa, este Instituto únicamente debe hacer un estudio preliminar cuando se considera que los asuntos sean susceptibles de ser atraídos, y en el caso concreto, bajo la interpretación propuesta, este estudio debe hacerse en todos los casos en que exista un recurso de revisión en contra de un órgano garante local de acceso a la información, a pesar de que claramente no exista motivo alguno que lo amerite.

De hecho, es importante tomar en cuenta que el Lineamiento Décimo cuarto, establece que las recomendaciones de los consejos consultivos y los avisos de conocimiento del recurrente, que son mecanismos para la identificación de recursos de revisión respecto de los cuales el Pleno podría ejercer la facultad de atracción de manera oficiosa, **no son de análisis y estudio obligatorio por la Coordinación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Transparencia.**

Bajo ese supuesto, es claro que existe una facultad potestativa de este Instituto, de decidir los casos en los que, incluso, debe realizar un estudio preliminar para efectos de determinar si se ejerce o no la facultad de atracción de oficio, de tal forma que si frente a una recomendación o un aviso de los recurrentes no hay obligación de análisis y estudio preliminar, bajo el principio *de mayoría de razón*, no podría existir una obligación en los casos en los que únicamente exista una notificación por parte de los órganos garantes locales, de todos los recursos de revisión que se interpongan en su contra, cuando ni siquiera medie una petición o razón fundada de la que se vislumbre una trascendencia del caso.

Pero además de la afectación que sufre la figura, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, también debe traerse a colación que esa interpretación juega un papel preponderante en la incidencia de los principios de eficacia y oportunidad, previstos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública[4], los cuales se ven trastocados.

[4] Artículos 8, fracción II y 11 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Esto es así ya que en el resolutivo segundo del Acuerdo, se establece que en términos del artículo 186, se debe notificar al día siguiente hábil la determinación adoptada, a efecto de que el organismo garante local reanude la substanciación del recurso de revisión, y el artículo referido señala que la solicitud de atracción del recurso de revisión interrumpirá el plazo que tienen los organismos garantes locales para resolverlo, y el cómputo continuará a partir del día siguiente a aquél en que el Instituto haya notificado la determinación de no atraer el recurso de revisión.

Es decir, bajo la interpretación aprobada, en todos los casos en que se notifique a este Instituto de los recursos de revisión interpuestos en contra de los organismos locales, la interrupción del plazo para el estudio correspondiente de la trascendencia e interés del caso, corre en perjuicio del particular, lo cual no tendría razón de ser cuando los asuntos no ameriten ni siquiera un análisis por no tener trascendencia alguna, conculcándose así la efectiva y oportuna tutela del derecho de acceso a la información en la instancia que tiene la facultad originaria.

Con independencia de ello, no puede pasar por alto que el artículo 186 está referido a las solicitudes de atracción y no así a esta figura que se está creando de mera "notificación", por lo que en el caso concreto, no existe justificación alguna del por qué se está aplicando dicha disposición.

Tal circunstancia viene a reforzar el hecho de que el legislador únicamente quiso regular la facultad de atracción por oficio y a petición de parte fundada, y no así figuras alternas que como se ha dicho, rompen el esquema constitucional y legal.

Además, tampoco cabría interpretar que el legislador haya querido generar esta figura de mera "notificación", para evitar que los órganos locales sean imparciales cuando se trate de recursos interpuestos en su contra, pues resulta claro que existe la facultad de atracción de oficio, y los mecanismos necesarios previstos en los Lineamientos

Generales para que este Instituto pueda identificar los asuntos que pudiesen ser de interés y trascendencia, con independencia del órgano recurrido.

Bajo dicho contexto, la interpretación debe configurarse en un esquema de articulación entre el órgano garante nacional y los locales, desde una óptica de distribución de competencias que abone en favor del desarrollo de las capacidades institucionales para la mejor tutela de los derechos de las personas a la protección de sus datos personales y de acceso a la información.

En ese sentido, el INAI no debe orientar sus decisiones hacia un modelo centralista, sino propiciar el fortalecimiento y consolidación de las instancias locales, mediante el acompañamiento, asesoría y participación conjunta, que incidan en un esquema de ejercicio de responsabilidades y facultades sistémico, siempre a favor de la más amplia noción de responsabilidad conjunta que nace de un modelo federalista, previsto por el legislador como *"eficaz y eficiente, respetuoso de la autonomía de los Estados, dado que la aplicación de las normas contenidas en dicha ley estaría a cargo de sus propios órganos autónomos de transparencia, dentro de su respectivo ámbito de competencia"*[5].

Por lo anterior, desde mi punto de vista, no debió emitirse un acuerdo como el presentado, sino que la Coordinación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Transparencia, con fundamento en el artículo 6° Constitucional, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y los Lineamientos Generales de la materia, debió analizar por un lado, si la petición se presentó en tiempo en forma, es decir dentro del plazo de 3 días hábiles que marca la Ley, y por otro, que no reunió los requisitos de una petición para el ejercicio de la facultad de atracción, ya que no está fundada y motivada, lo cual es un elemento indispensable para que este Instituto esté en condiciones de determinar si la ejerce o no.

[5] Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Estudios Legislativos Primera; de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana en Materia de Transparencia.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

Organismo Garante que notifica la interposición del recurso de revisión: Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco

Estudio preliminar: ATR/NOT/JAL/14/2016-INAI

Folio del recurso de revisión de origen: 008/2016

Comisionado Ponente: Francisco Javier Acuña Llamas

Ciudad de México a, 24 de agosto de 2016

Por lo expuesto y, con fundamento en las Reglas Segunda, Numeral Nueve; Quinta, Numeral Cuatro y Décima Tercera, Numeral Seis de las Reglas de las Sesiones del Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos en Materia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, **emito voto disidente**, con la decisión adoptada por mayoría de los integrantes del Pleno, en razón de los argumentos antes señalados.

Areli Cano Guadiana
Comisionada