



Alfredo Sánchez-Castañeda
Daniel Márquez Gómez

Estudio sobre Transparencia
y Acceso a la Información

en Personas Físicas y Morales.

Alcances de la Reforma Constitucional y Legal



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



Alfredo Sánchez-Castañeda
Daniel Márquez Gómez

**Estudio sobre Transparencia
y Acceso a la Información**

en Personas Físicas y Morales.

Alcances de la Reforma Constitucional y Legal

DIRECTORIO

Francisco Acuña Llamas
Comisionado Presidente

Areli Cano Guadiana
Comisionada

Oscar Mauricio Guerra Ford
Comisionado

María Patricia Kurczyn Villalobos
Comisionada

Rosendoevgueni Monterrey Chepov
Comisionado

Ximena Puente de la Mora
Comisionada

Joel Salas Suárez
Comisionado

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

Av. Insurgentes 3211, colonia Insurgentes Cuicuilco,
Delegación Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04530

Edición, diciembre de 2017
ISBN: 978-607-97892-5-1

Impreso en México, *Printed in Mexico*

ÍNDICE

5	PRÓLOGO
11	INTRODUCCIÓN
CAPÍTULO PRIMERO.	
21	LA INCLUSIÓN DEL PARADIGMA DE TRANSPARENCIA EN MÉXICO
21	1. El paradigma de “transparencia”
23	2. El paradigma de “acceso a la información”
30	3. El artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 4 de mayo de 2015
53	4. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (9 de mayo de 2016)
56	5. La protección de datos personales
CAPÍTULO SEGUNDO.	
61	LOS NUEVOS SUJETOS OBLIGADOS A CUMPLIR CON EL PARADIGMA DE TRANSPARENCIA
61	1. Las autoridades como sujetos obligados tradicionales
63	2. Los sindicatos
64	3. Otros sujetos obligados
	a) Fideicomisos y fondos públicos
	b) Toda persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal
65	4. El uso de recursos públicos y la realización de actos de autoridad como límite entre lo público y lo privado para los nuevos sujetos obligados
	4.1 Recibir y ejercer recursos públicos
	4.2 Actos de autoridad

CAPÍTULO TERCERO.

101 LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA APPLICABLES A PERSONAS FÍSICAS Y MORALES: LOS ACTOS DE AUTORIDAD Y EL USO DE RECURSOS PÚBLICOS

- 109 1. Obligaciones genéricas de transparencia en personas físicas y morales
- 120 2. Obligaciones de transparencia comunes
- 133 3. De las obligaciones específicas de las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o ejercen actos de autoridad

CAPÍTULO CUARTO.

139 LOS DESAFÍOS DEL INAI PARA HACER EFECTIVAS SUS FACULTADES Y COMPETENCIAS ANTE PERSONAS FÍSICAS Y MORALES

147 CONCLUSIONES

155 COMENTARIO A LOS LINEAMIENTOS GENERALES QUE ESTABLECEN LOS CRITERIOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN A CARGO DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y MORALES QUE RECIBEN Y EJERCEN RECURSOS PÚBLICOS O REALICEN ACTOS DE AUTORIDAD”

161 BIBLIOHEMEROGRAFÍA

165 ANEXO ÚNICO. ACUERDO ACT-PUB/01/02/2017.04 “MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS GENERALES QUE ESTABLECEN LOS CRITERIOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN A CARGO DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y MORALES QUE RECIBEN Y EJERCEN RECURSOS PÚBLICOS O REALICEN ACTOS DE AUTORIDAD”

PRÓLOGO

El derecho no es absoluto y los derechos no están aislados pues cada facultad jurídica conlleva un deber. Los derechos no son exclusivos de las personas físicas, las personas morales o jurídicas también son titulares de derechos y obligaciones. Al reconocer la Constitución mexicana en su artículo 1 que... todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano se parte, así como las garantías para su protección, se abre el gran tema sobre los derechos humanos de las personas jurídicas. Esta consideración podría quedar fuera de duda cuando tan sólo se advierte que el texto constitucional no distingue en el primer artículo entre las personas física y morales. Se refuerza esta consideración jurídica cuando el artículo 6 de la misma ley suprema, al reconocer el derecho a la información e imponer por lo tanto obligaciones de transparencia, rendición de cuentas y protección de datos personales, incluye a las personas morales a la par que a las físicas y a los sindicatos, a los que curiosamente se refiere por separado, creemos que con el afán de dejarlo asentado con claridad pues no obstante están reconocidos como personas morales en el Código Civil Federal en el artículo 25, fracción IV, la SCJN da el trato de personas de derecho social en diversas resoluciones.

Independientemente de la confusión que surge sobre la naturaleza jurídica de estos últimos que se regulan en principio en el artículo 123 constitucional, fracción XVI y secundariamente en las Leyes Federal de Trabajo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el mismo código civil citado, es evidente que los mismos tienen derechos y que correlativamente son titulares de obligaciones, como toda persona física y jurídica o moral.

La normatividad reglamentaria del artículo 6 constitucional, a saber: las Leyes General y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como las Leyes General de Protección de Datos Personales en posesión de Sujetos Obligados y Federal de Protección de Datos personales en posesión de los Particulares, son aplicables tanto a personas físicas como morales, incluidos los sindicatos, pero todos ellos bajo dos supuestos, que son el recibir recursos públicos o ejercer actos de autoridad, o ambos si fuera el caso. Esta imposición legal, a todas luces clara y justificada tiene en su aplicación práctica varios bemoles que deben ser bien definidos para no invadir las esferas privadas. Ello implica la necesidad de analizar la forma del cumplimiento de los deberes jurídicos por parte de estos sujetos que se convierten en obligados sin formar parte del sector público y cuya condición de particulares debe delimitarse frente a la de servidores públicos, también sujetos a las leyes de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y protección de datos personales. Sobre estos temas versa el libro de la autoría de Daniel Márquez Gómez y de Alfredo Sánchez Castañeda, ambos investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, estudiosos principalmente del derecho laboral, administrativo y de derechos humanos, quienes se adentran en esta tan interesante como novedosa exploración. La obra se desarrolla en cuatro capítulos a través de los cuales se refieren conceptos que conviene recordar para comprender la razón por la cual, tanto personas físicas como morales

(incluidos sindicatos) deben sujetarse a las obligaciones de transparencia. De igual forma los autores sugieren otras fórmulas conceptuales como las referidas a la democracia y recorren el itinerario legislativo del artículo 6 constitucional con lo cual aluden a los paradigmas de la transparencia y del derecho de acceso a la información que conducen a la normativa internacional y al análisis del derecho humano correspondiente.

En el segundo capítulo, los autores incursionan en conceptos relacionados con los recursos públicos, términos de las finanzas públicas con referencias a legislación financiera de cuerpos como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que se vinculan con el gasto público, las responsabilidades que ello conlleva y la determinación de quiénes son los responsables de ejercer el presupuesto público y, tras hacer el análisis normativo, se refieren a lo que debe entenderse por actos de autoridad cuyo ejercicio queda igualmente sujeto a las obligaciones de transparencia.

En cuanto a estos actos de autoridad los autores citan las disposiciones de la Ley de Amparo lo que permite dilucidar algunas consideraciones de interés como lo es el de determinar cuándo un particular puede ser llamado a juicio como autoridad responsable, lo qué en un principio, y como tema aislado, parecería una situación difícil de comprender a simple vista. Así, en su estudio refieren la distinción entre autoridad decisoria y autoridad ejecutora que puede ser uno de los principales criterios para legitimar la competencia del INAI sobre personas físicas y morales que no son sujetos de derecho público. De la misma forma se adentran en la condición o naturaleza jurídica de las mismas personas físicas y morales con referencia, en el segundo de los casos, a la disposición del Código Civil Federal que mencioné al inicio de este prólogo, para ubicar

las distintas personas morales en relación al cumplimiento de sus obligaciones de transparencia. Sin duda, el acertado criterio analítico que desarrollan los doctores Márquez Gómez y Sánchez Castañeda tiene una utilidad para que el INAI, a través de los instrumentos legales pueda exigir el cumplimiento de las obligaciones de las leyes de transparencia a las personas físicas y morales que efectivamente queden en el rango de sujetos obligados cuya tipología igualmente es tomada en cuenta. En este sentido, las comparaciones normativas que realizan entre las leyes de transparencia y las de datos permiten definir las obligaciones correspondientes como igual ocurre cuando se refieren a destacar la necesidad de coordinar las plataformas de información y bases de datos que existen en las dependencias y entidades.

En el complejo camino que debe seguirse para exigir el cumplimiento de las obligaciones de personas físicas y morales que reciben recursos públicos o que ejercen actos de autoridad, las quince conclusiones que concretan los autores al fin de la obra son relevantes porque ayudan a delimitar dichas obligaciones y para ubicar a las obligadas en la transparencia en toda la extensión de la palabra y con las reservas y limitaciones que imponen las propias leyes.

La obra concluye con las referencias a los lineamientos que corresponden a esta clase de sujetos obligados, entre los cuales se cuentan, como personas físicas, a beneficiarios de programas de desarrollo social, de apoyo agrícola, de vivienda, de capacitación, de seguros o aseguramientos, de becarios de distintos niveles y otro tantos. Con las reflexiones que se vierten en el estudio, igualmente se facilitará como determinar la obligatoriedad de rendir cuentas a personas morales como son las asociaciones no lucrativas que reciben apoyos provenientes de recursos públicos y que deben cumplir con los requisitos legales que se exijan en las leyes y en los respectivos lineamientos. Otro tema

es el padrón que recientemente se ha conformado como lo ordena la ley y cuya integración representa un reto tanto por ser numeroso, como por lo cambiante que resulta la titularidad de sus derechos que hasta ahora se contabiliza en más de diez millones de personas físicas y más de sesenta y cinco mil personas morales.

El INAI, como custodio de dos Derechos humanos: el acceso a la información y la protección de datos personales tiene verdadero interés en mantener el padrón actualizado y de exigir el cumplimiento de las obligaciones de transparencia a personas físicas y morales, a los sindicatos, fideicomisos, órganos autónomos y desde luego a las instituciones gubernamentales con el acatamiento de las normas constitucionales y reglamentarias. La lectura de este libro introducirá al lector en los trayectos de acatamiento normativo que además de resguardar el derecho de acceso a la información, permitirá, primero orientar a la sociedad y segundo, que se ejerza el control de los recursos públicos que se distribuyen por distintos conceptos, de manera también distinta y pueda conocerse el destino y la utilidad social que debe reflejarse en el tema del combate a la corrupción.

María Patricia Kurczyn Villalobos

INTRODUCCIÓN

Nuestro país constitucionalmente es una república, representativa, democrática, laica y federal.¹ Existen diversas definiciones de la democracia, sin embargo, desde el punto de vista procedural, en una definición mínima, la podemos entender como un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados, esto es, como un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.²

En el ensayo, *De la armonía entre la política y la moral, según el concepto trascendental del derecho público*, Kant sostiene que: *Sin publicidad no habría justicia, pues la justicia no se concibe oculta, sino públicamente manifiesta; ni habría, portanto, derecho, que es lo que la justicia distribuye y define*. Así, desarrolla la forma trascendental del derecho público: «Las acciones referentes al derecho de otros hombres son injustas, si su máxima no admite publicidad.»³

También, desde 1789, en los artículos 14 y 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, ya se establecía la idea de acceso a la información y con la finalidad, de *constatar la necesidad de la contribución pública*; además,

1 Véase el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2 Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, 3^a ed., 3^a reimp., México, FCE, 2005, pp. 18 y 24.

3 Kant, Inmanuel, *La paz perpetua. Apéndice: De la armonía entre la política y la moral, según el concepto trascendental del derecho público*, 1795.

prescribía que: *La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público como derecho de todo ciudadano.*

En estos lejanos antecedentes se destacaba que el estatuto de ciudadanía implicaba los derechos de comprobar y de pedir cuentas de su gestión a todo agente público, lo que a su vez, imponía la obligación del agente público de informar y justificar su gestión.

De las ideas mencionadas podemos afirmar que la democracia es el régimen de gobierno donde el poder es visible; esto es, el gobierno democrático es aquél que actúa atendiendo al principio de máxima publicidad de sus actos, es el gobierno que no se oculta ni oculta. Significando que es de gran importancia el derecho de acceso a la información y la obligación correlativa de transparencia en la democracia.

En ese mismo sentido se advierte en el derecho internacional de los derechos humanos. El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y el 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, que prescriben:

Artículo 19 (Declaración Universal de los Derechos Humanos).- Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

- Artículo 19 (Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos)
 1. *Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.*
 2. *Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*
 3. *El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:*
 - a) *Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;*

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública.

También la Observación General 34^a del Comité de Derechos Humanos, se refiere al "Derecho de acceso a la información", destacando en el numeral 18: *El párrafo 2 del artículo 19 enuncia un derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos. Esta información comprende los registros de que disponga el organismo público, independientemente de la forma en que esté almacenada la información, su fuente y la fecha de producción. Los organismos públicos son los indicados en el párrafo 7 de la presente observación general. La definición de esos organismos puede abarcar otras entidades que ejerzan funciones públicas.*

En la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la trayectoria del artículo 6° en lo que se refiere al derecho humano de acceso a la información, se muestra en el cuadro siguiente:

Fecha de publicación en el DOF	Contenido
6 de diciembre de 1977	El derecho a la información será garantizado por el Estado.
20 de julio de 2007	<p>Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:</p> <ul style="list-style-type: none">I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se

20 de julio de 2007	<p>sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.</p> <p>V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.</p> <p>VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.</p> <p>VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.</p>
13 de noviembre de 2007	<p>Artículo 60. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.</p>
11 de junio de 2013	<p>La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.</p> <p>Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.</p> <p>El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.</p> <p>Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:</p> <p>A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:</p> <p>I. a VII. ...</p>

7 de febrero
de 2014

- A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:
- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.
 - II. y III. ...
 - IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.
 - V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.
 - VI. y VII. ...
 - VIII. 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 en los términos que establezca la ley.

**29 de enero
de 2016**

Artículo 6º

(...)

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. a VII. ...

VIII (...)

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

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.

Como se advierte, estas reformas tienen como contexto la necesidad de hacer cada vez más efectivo, eficiente, y real, el derecho humano de acceso a la información pública, la protección de datos personales y la transparencia.

En México el paradigma de “transparencia”, como obligación a cargo de las autoridades de hacer pública su información, tiene una vigencia de treinta y nueve años. Su inclusión en el orden jurídico nacional ha generado una serie de reformas constitucionales y legales para hacerlo más efectivo y poner a disposición del ciudadano la información que requiera.

Sin duda, destacan las reformas que incorporaron, entre los sujetos obligados, a las personas físicas y morales como responsables de permitir el acceso a su información pública. Estableciendo las obligaciones a cargo de esos sujetos obligados para orientarlas hacia un mejor cumplimiento de la ley.

En este contexto, si el cumplimiento de las normas en materia de transparencia puede propiciar diferentes interpretaciones de los sujetos obligados, por el ejercicio de las facultades y competencias que en materia de sanciones se otorgan a los organismos garantes, entonces se debe establecer un conjunto de escenarios que permitan actuar de manera articulada, eficiente y eficaz a la autoridad frente a los sujetos obligados.

Lo anterior lleva a la necesidad de generar lineamientos⁴ o criterios⁵ que permitan a las personas físicas y morales cumplir mejor con sus obligaciones en materia de transparencia.

Cabe señalar también, que el presente estudio se terminó en diciembre de 2016, por lo que se ha considerado oportuno comentar los lineamientos generales que establecen los criterios para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información a cargo de las personas físicas y morales que reciben y ejercen recursos públicos o realicen actos de autoridad.

4 La palabra se entiende en su significado de “rasgo característico de algo,” según lo establece el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española.

5 Se entiende como “juicio o discernimiento,” según lo establece el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española.

CAPÍTULO PRIMERO

LA INCLUSIÓN DEL PARADIGMA DE TRANSPARENCIA EN MÉXICO

1. El paradigma de “transparencia”

Si destacamos como hipótesis primaria que existe un “derecho humano” de acceso a la información entonces podemos preguntarnos: ¿En qué consiste la obligación de transparencia? En 2002, el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos⁶ la definió a partir de tres elementos: a) la apertura de información por parte del gobierno; b) comunicación o conocimiento por parte del público, específicamente de los ciudadanos; y c) la rendición de cuentas o la justificación de las decisiones adoptadas por el gobierno hacia los ciudadanos.

En este contexto, el propio Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Federal, siguiendo a Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner y a José Ramón Cossío, sostiene que: *La transparencia consta al menos de tres dimensiones. La primera de ellas es la existencia de un marco jurídico que regule el comportamiento del gobierno y sancione las conductas indebidas. La segunda es la disposición de mecanismos para el monitoreo o vigilancia por parte de los particulares. En la tercera se hallan los mecanismos para la justificación de las acciones del gobierno.⁷ Estas dimensiones refieren al Estado de derecho, es decir,*

⁶ S. a., “Los criterios y resoluciones del IFAI”, consultado el 18 de febrero de 2010 en: http://www.ifai.org.mx/Ciudadanos/#informacion_interes.

⁷ Schedler, Andreas, “Conceptualizing Accountability,” en Andreas Schedler, Larry Diamond y

*al marco normativo bajo el cual se dirigen y califican las actuaciones y prácticas de las instituciones públicas.*⁸

En la anterior descripción se encuentra un componente que no podemos ignorar: la transparencia se traduce en una serie de obligaciones a cargo de los órganos públicos: a) poner a disposición de los gobernados la información, b) establecer comunicación con los ciudadanos, y c) rendir cuentas de su gestión. En este sentido la transparencia aparece como el correlato del derecho humano de acceso a la información, porque muestra las obligaciones que se imponen a los sujetos obligados para respetar o hacer efectivo ese derecho humano.

Sin embargo, esto no siempre fue así, la primera vida del derecho del acceso a la información fue como una “garantía social de los receptores de la información”⁹. Así, en el marco de la reforma política mexicana de la década de los setentas, en el Diario Oficial de la Federación de 6 de diciembre de 1977, se publicó la reforma al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incluir en él la siguiente frase: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Como lo destacó Jorge Carpizo, estas reformas tenían como finalidad “democratizar al sistema político y ampliar los participantes de dicho sistema”, además, afirmó que en las audiencias en la Secretaría de Gobernación se distinguió entre “la libertad de expresión como una garantía individual” y el “derecho a la información como una garantía social de los receptores de la información”. Por lo que se destacó que el derecho a la información es una garantía social que influye en la opinión pública y que presupone un grado aceptable de cultura general, de educación política y de posibilidades de consulta y comprobación de las fuentes emisoras.¹⁰

Marc F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder: Lynne Rienner, 1999, pp. 14-17.

8 Cossío, José Ramón, “Transparencia y Estado de derecho,” en John Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Siglo XXI, México, 2008, p. 105.

9 Carpizo, Jorge, *La reforma política mexicana de 1977*, p. 48, consultado el 1 de octubre de 2016 en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/5/2107/5.pdf>.

10 Ídem.

Además, sostiene el autor que en la Cámara de Diputados se puso de relieve la relación entre el derecho de acceso a la información y el juego democrático y electoral, ya que sólo puede optar conscientemente quien está informado y no quien está influido o desorientado; por tanto, el derecho a la información se exige a través del estado para hacer posible la democracia.¹¹

En este sentido, en 1977 se entendía al derecho de acceso a la información como una “garantía social” que consistía en la obligación del estado de poner a disposición de los “receptores de la información” la información que propicie el “juego democrático y electoral”. Por lo que el acceso a la información no se entendía como derecho humano, sino como un mecanismo procedural – garantía— que se asociaba a las decisiones sociales de orden político-electoral.

2. El paradigma de “acceso a la información”

El 26 de mayo de 2001, se emite la Declaración de Oaxaca¹², con el objetivo de “impulsar la formulación y aprobación de una Ley que recogiera por lo menos seis elementos: 1. Adecuación del texto constitucional para precisar que la información pública en posesión de los poderes del Estado, le pertenece a los ciudadanos; 2. Legislar para que los diferentes órganos del Estado y todas aquellas empresas privadas que reciben recursos públicos sean sujetos obligados a proporcionar la información que requieran los ciudadanos; 3. Establecer sanciones para imponerlas a los servidores públicos que injustificadamente incumplan su deber de proporcionar la información que se les solicite; 4. Establecer con claridad un capítulo de excepciones y asegurarse de que éstas sean mínimas; 5. Crear un órgano independiente que resuelva las

11 *Ibidem*, p. 49.

12 Con la transición política del año 2000, el 23 y 24 de mayo del 2001, el Grupo Oaxaca, a través de la Universidad Iberoamericana, la Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, *El Universal*, la Asociación de Editores de los Estados, la Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México, convocó al Seminario Nacional “Derecho a la Información y Reforma Democrática”, con la finalidad de colocar en la agenda del país el tema del derecho a la información en su vertiente de derecho de acceso a la información pública. Escobedo, Juan Francisco, “El caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, *Movilización de opinión pública en México*, consultado el 23 de octubre de 2016 en: <http://www.saladeprensa.org/art417.htm>.

controversias entre los particulares y la autoridad; y 6. Reformar y derogar todas las disposiciones jurídicas y reglamentos que se oponen al derecho de acceso a la información".¹³

El 5 de diciembre de 2001 se publica en *El Universal* los "10 principios básicos" que el grupo Oaxaca considera para elaborar su propuesta de Ley de Acceso a la Información Pública:

1. *Una ley en la materia protegerá a un derecho humano universal.*
2. *La información que posee el Estado les pertenece a las personas.*
3. *Es indispensable garantizar la máxima apertura de los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) a la observancia de una ley de la materia.*
4. *Es obligación del Estado publicar y entregar la información que posee.*
5. *Esta obligación debe estar sometida a procedimientos ágiles, sencillos y bajo costos mínimos.*
6. *Puede haber excepciones a esta norma, pero solo en algunos casos dentro de los campos de la vida privada de las personas, seguridad nacional, seguridad pública, política exterior, secretos científicos, industriales o bancarios. Debe ser el Congreso, por conducto de los legisladores, el que establezca, dentro de la ley, estas excepciones.*
7. *Es necesario que exista un organismo autónomo que sea responsable de capacitar, difundir y ofrecer asesoría sobre esta materia, así como resolver controversias e imponer sanciones administrativas eficaces a quienes incumplan la norma.*
8. *Todos los órganos del Estado deben estar obligados a informar sobre el ejercicio del gasto público, incluso aquel cuyo manejo sea asignado a una instancia privada.*
9. *Deben ser corregidas las leyes que sea necesario, para permitir consistencia jurídica con una ley en materia de acceso a la información pública.*
10. *La propuesta de ley prevé un alcance federal. Se buscará no obstante, que en cada uno de los estados, en muchos de los cuales existen ya iniciativas de ley en la materia, se fomenten debates y la regulación en esta materia, para el ámbito de las entidades federativas y los municipios.*¹⁴

13 *Ibidem.*

14 "Decálogo del Grupo Oaxaca", *El Universal*, 05 de diciembre de 2001, consultado el 23 de octubre de 2016 en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/37122.html>.

Como se advierte desde el año 2001, ya se mencionaba la necesidad de proteger un “derecho humano universal”. Además, en el contexto de nuestro análisis, acredita que desde un principio del diseño de la idea de transparencia, se establecía que se debía informar incluso del “gasto público cuyo manejo sea asignado a una instancia privada”.

Lo anterior pone en evidencia que desde esa fecha ya estaba presente la idea de obligar a las empresas privadas que reciben recursos públicos a proporcionar la información relacionada con éstos. Igualmente, se tenía en claro que a través de este mecanismo jurídico se protegía un “derecho humano universal”, por lo que se destacaba: *el derecho a recibir e investigar información en posesión de los poderes del Estado (...) se denomina: derecho de acceso a la información pública.*¹⁵ Lo que muestra la validez de nuestro argumento.

El 10 de junio de 2002 se firmó el decreto aprobado por unanimidad en el Congreso de la Unión, a través del cual se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. A través de dicho documento se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información. Más tarde, el 11 de junio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, concluye el proceso el 11 de junio de 2003 cuando se aprobó el Reglamento de esa Ley.

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el miércoles 13 de junio de 2007, realizó el cómputo legal de los votos emitidos en los congresos estatales y determinó que existía mayoría favorable a la modificación constitucional, por lo que hizo la declaratoria de reforma. En este contexto, el 20 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta reforma al artículo 6º, podemos destacar principios como: a) el carácter público de toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal; b) de reserva temporalmente por razones de interés público; c) el principio de máxima publicidad; d)

15 Escobedo, Juan Francisco, “El caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, *Movilización de opinión pública en México*, consultado el 23 de octubre de 2016 en: <http://www.saladeprensa.org/art417.htm>.

la protección de la información que se refiere a la vida privada y los datos personales; y, e) el derecho de toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, de acceder de manera gratuita a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. Entre otras cuestiones, además, se prescribía que la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública sería sancionada.

El 20 de julio de 2007 se reformó la Constitución y se introdujo en la misma el derecho a la protección de datos personales, los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición). Además, la importancia de esta reforma radica en haber incorporado principios en materia de transparencia: máxima publicidad, gratuitad en el acceso, protección de datos personales, entre otros.

El 5 de julio de 2010 se publicó la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, cuyo objeto es la protección de los datos personales en posesión de los particulares, regular su tratamiento legítimo, controlado e informado, para garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas.

El 11 de junio de 2013 se reforma el artículo 6º en el tema de radiodifusión y telecomunicaciones, donde se establece que: *Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión*. Además, se establece que el Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

El 7 de febrero de 2014, vía una nueva reforma constitucional al artículo 6º, se destaca que toda información en posesión de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública. Con lo que se amplía el número de sujetos obligados, se define la nueva integración del órgano federal garante de la transparencia y la protección de datos, como órgano constitucional y autónomo. Se establece el derecho de acceso a la información pública, además de las bases de un sistema nacional de transparencia, para regir el ámbito federal y local por los mismos principios.

Con la reforma constitucional nace el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) como un órgano descentralizado constitucionalmente autónomo. Dicho Instituto se ocupa de diversos grupos de sujetos obligados. Así mismo, el 4 de mayo de 2015 se emite la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el 9 de mayo de 2016 se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, con lo que se cierra el ciclo de reformas en materia de transparencia.

En relación con el derecho humano de acceso a la información, su proceso evolutivo muestra un intento de arribar a la construcción jurídica del artículo 19 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 10 de diciembre de 1948, el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, como se destaca en el cuadro siguiente:

CPEUM (Artículo 6º)	Convención Americana de Derechos Humanos (Artículo 19)	Convención Americana de Derechos Humanos (Artículo 13)	Observaciones
Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna	Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión	Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión	Respecto de las convenciones, en la primera se menciona la libertad de opinión (artículo 7º CPEUM), mientras que en la segunda se alude a la libertad de expresión.

Derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole	Este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras	Libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras	En la primera convención se destaca el derecho a no ser molestado por las opiniones, y de investigar que en el diseño mexicano se interpreta como "buscar", en concordancia con la segunda convención, además, las convenciones no tienen límites espaciales, lo que se entiende por su carácter internacional.
Por cualquier medio de expresión	Por cualquier medio de expresión	Ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección	Parecen coincidir las tres. La construcción debe complementarse con el contenido del artículo 7º de la CPEUM.

		<p>El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:</p> <ul style="list-style-type: none">a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, ob. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública	<p>Aquí se prohíbe la censura previa, que en el caso mexicano debe complementarse con el contenido del artículo 7º.</p>
--	--	---	---

Como se advierte, la hermenéutica o interpretación del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe complementarse con lo que prescribe el artículo 7º de la misma normativa, para hacerlo compatible con el contenido de los instrumentos internacionales mencionados.

3. El artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 4 de mayo de 2015

Las reformas al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 20 de julio de 2007, 13 de noviembre de 2007, 11 de junio de 2013, 07 de febrero de 2014, y de 29 de enero 2016, han sido significativas para establecer el derecho humano de acceso a la información, sus principios y bases, aplicables en la Federación y las entidades federativas, con los perfiles actuales, como se destaca en el cuadro siguiente:

Artículo 6º, Apartado A, de la CPEUM			
Párrafo o Fracción	Contenido	Derecho humano o principio	Observaciones
Primero	El derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley	Derecho de réplica	Obligaciones a cargo de los medios de comunicación
Primero	El derecho a la información será garantizado por el Estado	Derecho de acceso a la información	Obligaciones a cargo de sujetos públicos y privados que realicen actos de autoridad o ejerzan recursos públicos.
Segundo	Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión	Derecho de acceso a la información	Obligaciones a cargo de sujetos públicos y privados que realicen actos de autoridad o ejerzan recursos públicos.

Artículo 6°, Apartado A, de la CPEUM

Párrafo o Fracción	Contenido	Derecho humano o principio	Observaciones
Tercero	El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet	Derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación. Derecho de acceso a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones Derecho de acceso a la banda ancha e internet.	Obligaciones a cargo de las autoridades y de las empresas en materia de telecomunicaciones.
I	Toda la información es pública	Publicidad	Principio
	Sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.	Reserva como excepción a la publicidad. Reserva de ley.	Principios
	En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.	Máxima publicidad	Principio
	Obligación de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones	Exposición de la actividad pública	Base

Artículo 6º, Apartado A, de la CPEUM

Párrafo o Fracción	Contenido	Derecho humano o principio	Observaciones
	La ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.	Reserva de ley en materia de declaración de inexistencia	Principio
II	La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes	Protección de la vida privada	Principio
III	Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos	Gratuidad y derecho de habeas data.	Principio
IV	Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución	Expedites.	Principio

Artículo 6°, Apartado A, de la CPEUM

Párrafo o Fracción	Contenido	Derecho humano o principio	Observaciones
V	Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos	Preservación y actualización de memoria archivística	Base
VI	Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales	Reserva de ley en materia de información relacionada recursos públicos asignados a personas físicas o morales	Principio
VII	La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes	Coercibilidad	Principio

Artículo 6°, Apartado A, de la CPEUM

Párrafo o Fracción	Contenido	Derecho humano o principio	Observaciones
VIII	<p>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 en los términos que establezca la ley</p>	Órgano autónomo	Base

Artículo 6°, Apartado A, de la CPEUM			
Párrafo o Fracción	Contenido	Derecho humano o principio	Observaciones
	El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho	Actuación con reserva de ley	Base
	En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad	certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad	Base

Artículo 6º, Apartado A, de la CPEUM

Párrafo o Fracción	Contenido	Derecho humano o principio	Observaciones
	<p>El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros.</p>	Competencia legal	Base

Artículo 6°, Apartado A, de la CPEUM			
Párrafo o Fracción	Contenido	Derecho humano o principio	Observaciones
	También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley		
	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	Facultad de atracción	Base
	La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial	Información reservada o confidencial	Principio

Artículo 6º, Apartado A, de la CPEUM			
Párrafo o Fracción	Contenido	Derecho humano o principio	Observaciones
	Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia	Definitividad y excepciones a la definitiva.	Principio

Artículo 6°, Apartado A, de la CPEUM			
Párrafo o Fracción	Contenido	Derecho humano o principio	Observaciones
	<p>El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República</p>	Integración del órgano garante	Base

Artículo 6º, Apartado A, de la CPEUM			
Párrafo o Fracción	Contenido	Derecho humano o principio	Observaciones
	<p>En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante</p>	Nombramiento	Base

Artículo 6°, Apartado A, de la CPEUM			
Párrafo o Fracción	Contenido	Derecho humano o principio	Observaciones
	Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político	Duración de los comisionados en el cargo	Base
	En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género	Equidad de género	Principio

Artículo 6°, Apartado A, de la CPEUM

Párrafo o Fracción	Contenido	Derecho humano o principio	Observaciones
	El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley	Designación del presidente	Base
	El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo	Consejo Consultivo	Base

Artículo 6°, Apartado A, de la CPEUM

Párrafo o Fracción	Contenido	Derecho humano o principio	Observaciones
	La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones	Coercibilidad	Principio
	Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones	Coadyuvancia de otras autoridades	Base
	El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano	Coordinación de acciones con la Auditoría Superior de la Federación	Base

Como se advierte, los Derechos de réplica, de acceso a la información, de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, de acceso a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, y de acceso a la banda ancha e internet, constituyen efectivos derechos humanos que sustentan principios y bases constitucionales, como se destaca en el cuadro siguiente:

Precepto constitucional	Principios constitucionales	Bases constitucionales
Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Publicidad. 2. Reserva como excepción a la publicidad. 3. Reserva de ley. 4. Máxima publicidad 5. Reserva de ley en materia de declaración de inexistencia 6. Protección de la vida privada 7. Gratuidad y derecho de habeas data. 8. Expedites. 9. Reserva de ley en materia de información relacionada recursos públicos asignados a personas físicas o morales 10. Coercibilidad 11. Definitividad y excepciones a la definitiva. 12. Información reservada o confidencial 13. Definitividad y excepciones a la definitiva. 14. Equidad de género 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Exposición de la actividad pública 2. Preservación y actualización de memoria archivística 3. Órgano autónomo 4. Actuación con reserva de ley 5. Actuación sustentada en principios (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad) 6. Competencia legal 7. Facultad de atracción 8. Integración del órgano garante 9. Nombramiento 10. Duración de los comisionados en el cargo 11. Designación del presidente 12. Consejo Consultivo 13. Coadyuvancia de otras autoridades 14. Coordinación de acciones con la Auditoría Superior de la Federación

Se observa igualmente que existe un equilibrio entre principios y bases. La distinción entre unos y otras se relaciona con el ámbito de aplicación. Mientras los principios son transversales al derecho humano de acceso a la información pública y constituyen reglas hermenéuticas para su aplicación eficiente y eficaz. Las bases son reglas que impactan en los organismos garantes de protección del derecho humano de acceso a la información y sirven como mecanismos para orientar la obligación de transparencia a cargo de los sujetos obligados.

Así, en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos existe un derecho humano de acceso a la información, al que podemos definir como el conjunto de principios y normas que regulan el derecho público subjetivo de solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información, o el obtener documentos y datos de entes públicos, sin importar sus fines. Aquí es prudente recordar, siguiendo a Jeremy Pope que: *Fundamentalmente, toda la información pertenece al pueblo y debe ser de dominio público a menos que existan razones contundentes para no divulgarla.*¹⁶

En este sentido, el precepto constitucional en análisis se refiere a la información que se encuentre en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, **así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad** en el ámbito federal, estatal y municipal.

La idea destacada de la existencia de un derecho humano de acceso a la información, consistente en el contenido del artículo 4 de la Ley General de Transparencia, que prescribe:

- Artículo 4. “**El derecho humano de acceso a la información** comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.”

Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley Federal, las leyes de las Entidades

16 Pope, Jeremy, “Acceso a la información: ¿de quién es el derecho y de quién, la información?, en *Global Corruption Report 2003*, p. 16.

Federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta Ley.¹⁷

Lo primero que se debe destacar es que, de manera consistente con el contenido del artículo 6º constitucional federal, el artículo 4º construye el llamado derecho humano de acceso a la información que comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información. Además, destaca que “toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona, y afirma que la información “sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional”. El precepto destaca un derecho humano, su contenido y límites vía el régimen de excepciones.

Derecho humano	Contenido	Restricciones
De acceso a la información. Sujeto a: Ley General de Transparencia, Tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, Ley Federal, las leyes de las Entidades Federativas, y normatividad aplicable.	Solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información (nada se opone a que se ampliara a obtener documentos y datos públicos). Toda la información es pública y accesible	La información sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.

17 El énfasis es nuestro.

Es evidente que existe un derecho humano de acceso a la información pública gubernamental. Lo anterior se refrenda en el artículo 3º, párrafo final, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en sus artículos 1º y 2º, destaca el “objeto” y “objetivos” de la misma. El objeto es establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

En cambio, los objetivos o metas hacia las que se encamina la Ley, según su artículo primero son:

Fracción	Objetivo o meta
I	Distribuir competencias entre los organismos garantes de la Federación y las Entidades Federativas
II	Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos
III	Establecer procedimientos y condiciones homogéneas, mediante procedimientos sencillos y expeditos
IV	Regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales
V	Establecer las bases y la información de interés público que se debe difundir proactivamente
VI	Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes

VII	Promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas
VIII	Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia, y
IX	Establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio y las sanciones que correspondan

El objeto hacia donde se dirige la acción de la ley, es establecer una garantía para hacer efectivo el derecho de acceso a la información que posea “cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad”.

En cambio, sus metas o propósitos, expresadas en sus objetivos, son: a) distribuir competencias; b) establecer las bases de los procedimientos; c) establecer procedimientos y condiciones homogéneas mediante procedimientos sencillos y expeditos; d) regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales; e) establecer las bases y la información de interés público que se debe difundir proactivamente; f) regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como establecer las bases de coordinación; g) promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas; h) propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas; e i) establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio y las sanciones.

El artículo 3º establece una serie de definiciones, que funcionan como normas interpretativas de la ley, en este sentido, es evidente que no todas las normas contienen imperativos, existen normas que contienen definiciones,

derogaciones, restricciones, extensiones, modificaciones, remisiones, analogías o ficciones.¹⁸ Establecer normas de interpretación es establecer principios básicos acerca de cómo explicarse el verdadero sentido de las palabras, términos o frases cuya claridad no sea manifiesta o evidente.¹⁹ Así, estas normas declarativas complementan a las normas de carácter imperativo-atributivo al otorgarle a los conceptos que contienen un sentido compatible con los fines de la ley.

Nosotros destacamos únicamente la idea de datos abiertos, que son los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea y que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado, los cuales tienen las siguientes características:

Accesibles	Los datos están disponibles para la gama más amplia de usuarios, para cualquier propósito
Integrales	Contienen el tema que describen a detalle y con los metadatos necesarios
Gratuitos	Se obtienen sin entregar a cambio contraprestación alguna
No discriminatorios	Los datos están disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registro
Oportunos	Son actualizados, periódicamente, conforme se generen
Permanentes	Se conservan en el tiempo, para lo cual, las versiones históricas relevantes para uso público se mantendrán disponibles con identificadores adecuados al efecto

18 Cfr. Gálvez de Valdez, Aideé, *Supremacía de la moral sobre el derecho*, versión digital, Libros-EnRed, 2007, p. 13.

19 Lehuedé Chaparro, Héctor, *La Supranacionalidad*, Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, 1966, p. 74.

Primarios	Provienen de la fuente de origen con el máximo nivel de desagregación posible
Legibles por máquinas	Deberán estar estructurados, total o parcialmente, para ser procesados e interpretados por equipos electrónicos de manera automática
En formatos abiertos	Los datos estarán disponibles con el conjunto de características técnicas y de presentación que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar datos en un archivo digital, cuyas especificaciones técnicas están disponibles públicamente, que no suponen una dificultad de acceso y que su aplicación y reproducción no estén condicionadas a contraprestación alguna
De libre uso	Citar la fuente de origen como único requerimiento para ser utilizados libremente

Fuente: Elaboración propia.

En el artículo 6º se destaca la obligación del Estado de garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información en posesión:

Autoridades	Otros sujetos obligados
Cualquier entidad, autoridad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos	Persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad.
En el ámbito de la Federación, de las Entidades Federativas y los municipios	

Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior también refrenda la idea de la trascendencia del derecho humano de acceso a la información.

El artículo 7º destaca un principio hermenéutico al prescribir que el derecho de acceso a la información o la clasificación de la información. Destacando que se interpretarán bajo los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y la presente Ley. También destaca que en la aplicación e interpretación de la Ley debe prevalecer el principio de máxima publicidad, derivado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, y las resoluciones y sentencias vinculantes que emitan los órganos nacionales e internacionales especializados. Así mismo, se podrá tomar en cuenta los criterios, determinaciones y opiniones de los organismos nacionales e internacionales, en materia de transparencia.

En la sección denominada: "De los Principios en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública", artículos 9º a 22, destacan los siguientes principios:

- **Acceso a la información en igualdad de condiciones.** La obligación de los Organismos garantes de otorgar las medidas pertinentes para asegurar el acceso a la información de todas las personas en igualdad de condiciones.
- **Proscripción de la discriminación.** Se prohíbe toda discriminación que menoscabe o anule la transparencia o acceso a la información pública en posesión de los sujetos obligados.
- **Información pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un régimen claro de excepciones.** Toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.
- **Habilitación de medios, acciones y esfuerzos disponibles para que la información sea accesible a cualquier persona.** Toda la información pública generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y será accesible a cualquier persona, para lo que se deberán habilitar todos los medios, acciones y esfuerzos disponibles.
- **Información accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna y**

atender a las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona. En la generación, publicación y entrega de información se debe garantizar que ésta sea accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna y atenderá las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona.

- **Información en lenguaje sencillo, accesibilidad y traducida a lenguas indígenas.** Los sujetos obligados deben buscar que la información generada tenga un lenguaje sencillo para cualquier persona y se procurará su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas.
- **Suplencia de la queja.** Los organismos garantes, en el ámbito de sus atribuciones, deberán suplir cualquier deficiencia para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información.
- **No discriminación.** Toda persona tiene derecho de acceso a la información, sin discriminación, por motivo alguno.
- **Acceso a la información sin necesidad de acreditar interés o justificar su uso.** El ejercicio del derecho de acceso a la información no estará condicionado a que el solicitante acredite interés alguno o justifique su utilización, ni podrá condicionarse el mismo por motivos de discapacidad.
- **Gratuidad.** El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.
- **Ajustes razonables sin costo para los solicitantes con discapacidad.** En ningún caso los ajustes razonables que se realicen para el acceso de la información de solicitantes con discapacidad, será con costo a los mismos.
- **Documentación.** Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.
- **Presunción de existencia.** Se presume que la información debe existir si se refiere a las facultades, competencias y funciones que los ordenamientos jurídicos aplicables otorgan a los sujetos obligados.
- **Motivación.** En los casos en que ciertas facultades, competencias o funciones no se hayan ejercido, se debe motivar la respuesta en función de las causas que motiven la inexistencia.
- **Demostración o carga de la prueba.** Ante la negativa del acceso a la información o su inexistencia, el sujeto obligado deberá demostrar que

la información solicitada está prevista en alguna de las excepciones contenidas en esta Ley o, en su caso, demostrar que la información no se refiere a alguna de sus facultades, competencias o funciones.

- **Sencillez y expedites.** Todo procedimiento en materia de derecho de acceso a la información deberá sustanciarse de manera sencilla y expedita, de conformidad con las bases de esta Ley.
- **Procedimientos accesibles.** En el procedimiento de acceso, entrega y publicación de la información se propiciarán las condiciones necesarias para que ésta sea accesible a cualquier persona, de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese tenor de ideas, los siguientes principios de: 1) acceso a la información en igualdad de condiciones; 2) proscripción y negativa a la discriminación; 3) información pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un régimen claro de excepciones; 4) habilitación de medios, acciones y esfuerzos disponibles para que la información sea accesible a cualquier persona; 5) información accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna y atender a las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona; 6) información en lenguaje sencillo, accesibilidad y traducida a lenguas indígenas; 7) suplencia de la queja; 8) acceso a la información sin necesidad de acreditar interés o justificar su uso; 9) gratuidad; 10) ajustes razonables sin costo para los solicitantes con discapacidad; 11) documentación de actos; 12) presunción de existencia; 13) motivación; 14) demostración o carga de la prueba; 15) sencillez y expedites; y 16) procedimientos accesibles, funcionan como referentes para orientar la acciones de transparencia de los sujetos obligados y como una herramienta hermenéutica para interpretar el derecho humano de acceso a la información.

4. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (9 de mayo de 2016)

En artículo 1º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, norma reglamentaria de la Ley General, destaca su carácter de orden público y su objeto de proveer lo necesario en el ámbito federal, para garantizar el derecho de acceso a la información pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos,

así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad.

Los objetivos que complementan el contenido de la Ley General, se regulan en el artículo 2, que destaca:

Fracción	Objetivo
I	Proveer lo necesario para que todo solicitante pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos
II	Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información oportuna, verificable, inteligible, relevante e integral
III	Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados
IV	Regular los medios de impugnación que le compete resolver al Instituto
V	Fortalecer el escrutinio ciudadano sobre las actividades sustantivas de los sujetos obligados
VI	Consolidar la apertura de las instituciones del Estado mexicano, mediante iniciativas de gobierno abierto, que mejoren la gestión pública a través de la difusión de la información en formatos abiertos y accesibles, así como la participación efectiva de la sociedad en la atención de los mismos
VII	Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, a fin de contribuir a la consolidación de la democracia
VIII	Promover y fomentar una cultura de transparencia y acceso a la información pública.

Fuente: Elaboración propia.

El artículo 3º destaca que toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados en el ámbito federal, a que se refiere la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y esta Ley, es pública, accesible a cualquier persona y sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada de forma temporal por razones de interés público y seguridad nacional o bien, como confidencial. Los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que estas leyes señalan. Además, refrenda el contenido del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4º de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al prescribir: *El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.*

Los nexos entre la Ley General y la Ley Federal se destacan en el artículo 5º que prescribe que es de observancia obligatoria para los sujetos obligados y debe aplicarse e interpretarse atendiendo a los principios, definiciones, objetivos, bases generales y procedimientos señalados en la Ley General. Así, la Ley General es el referente al que deben acudir los organismos garantes y los sujetos obligados al aplicar la Ley Federal.

En la dimensión hermenéutica el artículo 6º destaca que en la aplicación e interpretación de la ley debe prevalecer el principio de máxima publicidad, conforme a lo dispuesto en la Constitución, la Ley General, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como en las resoluciones y sentencias vinculantes que emitan los órganos nacionales e internacionales especializados, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. De igual forma destaca que para el caso de la interpretación, se podrán tomar en cuenta los criterios, determinaciones y opiniones de los organismos nacionales e internacionales, en materia de transparencia. Además, se afirma que en el ejercicio, tramitación e interpretación de la presente Ley, los sujetos obligados y el Instituto deberán atender a los principios señalados en los artículos 8 a 22 de la Ley General. Por último, impone la obligación de interpretar armónicamente la Ley Federal y la Ley General, atendiendo al principio *pro persona*.

En materia de régimen supletorio, el artículo 7º destaca que a falta de disposición expresa, se aplicarán de manera supletoria y en el siguiente orden de prelación, las disposiciones de la Ley General y de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, lo que refrenda el carácter de marco hermenéutico de la norma general.

Por último, el artículo 8º prescribe que no puede clasificarse como reservada la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Además, como garantía para los derechohabientes, destaca que ninguna persona será objeto de inquisición judicial o administrativa por el ejercicio del derecho de acceso a la información, ni se podrá restringir este derecho por vías o medios directos e indirectos.

Tanto la Ley General como la Federal describen el contenido del derecho en análisis, plasman el campo de acción de la ley, sus metas o propósitos, además, contienen las instituciones y medios para hacer efectivo el derecho humano de acceso a la información, por lo que constituyen el insumo básico para establecer derechos y obligaciones en la materia.

5. La protección de datos personales

El 20 de julio de 2007 se reformó al CPEUM, en su fracción II, del artículo 6º para destacar que la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes. Derecho al que se aludió líneas arriba.

Así, el 5 de julio de 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, cuyo objeto es: la protección de los datos personales en posesión de los particulares, con la finalidad de regular su tratamiento legítimo, controlado e informado, a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas.

En su artículo 2º destacaba como sujetos regulados por la ley a “los particulares sean personas físicas o morales de carácter privado que lleven a cabo el tratamiento de datos personales”, con excepción de: “I. Las sociedades de información crediticia en los supuestos de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia y demás disposiciones aplicables, y II. Las personas que lleven a cabo la recolección y almacenamiento de datos personales, que

sea para uso exclusivamente personal, y sin fines de divulgación o utilización comercial”.

Como se aprecia, en esta norma por primera vez se consideró a los entes privados como sujetos normados por normas en materia de información.

CAPÍTULO SEGUNDO

2

LOS NUEVOS SUJETOS OBLIGADOS A CUMPLIR CON EL PARADIGMA DE TRANSPARENCIA

La reforma al artículo 6º de la CPEUM de 29 de enero de 2016, destaca que el organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de:

1. Cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
2. Órganos autónomos.
3. Partidos políticos.
4. Fideicomisos y fondos públicos.
5. **Cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal.**

La norma exceptúa los asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros.

1. Las autoridades como sujetos obligados tradicionales

Desde la reforma constitucional de 1976 se destacaba que el derecho a la información sería garantizado por el Estado. Lo anterior significaba que las autoridades eran los sujetos obligados a cumplir con las normas de transparencia.

Así, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de junio de 2002, se destacaba que su finalidad era proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal. Además, en su apartado de definiciones, en su artículo 3º, fracción XIV, consideraba como sujetos obligados: a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; d) Los órganos constitucionales autónomos; e) Los tribunales administrativos federales, y f) Cualquier otro órgano federal.

El 20 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su fracción I destaca, *"Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes"*.

El 7 de febrero de 2014, se publicó el Diario Oficial de la Federación una nueva reforma al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su fracción I señala como sujetos obligados, entre otros, a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos.

Así, en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 4 de mayo de 2015, se destacó como objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y órganos autónomos. Lo anterior, se reitera en el artículo 23 que destaca como sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y órganos autónomos.

Por último, el artículo 1º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 9 de mayo de 2016, destaca que su objeto es proveer lo necesario en el ámbito federal, para garantizar el derecho de acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

2. Los sindicatos

Como se ha destacado, el 7 de febrero de 2014 se publicó el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su fracción I señala como sujetos obligados a los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.

Lo anterior se refrendó en los artículos 1º y 23 de la Ley General Transparencia y Acceso a la Información Pública de 4 de mayo de 2015.

Además, el artículo 1º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 9 de mayo de 2016, se listó entre los sujetos obligados a los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos federales o realicen actos de autoridad, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.²⁰

²⁰ Sánchez Castañeda, Alfredo, *Estudio sobre los Alcances de la Reforma Constitucional respecto del Derecho de Acceso a la Información en Sindicatos*, consultado el 10 de noviembre de 2016 en: <http://inicio.ifai.org.mx/Estudios/Estudio%20DAI%20Sindicatos.pdf>.

3. Otros sujetos obligados

a) Fideicomisos y fondos públicos

También, con la reforma de 7 de febrero de 2014, al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción I se menciona como sujetos obligados los fideicomisos y fondos públicos y, en general, a toda persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.

b) Toda persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal

El mismo precepto constitucional destaca como sujetos obligados a las personas físicas o morales que reciban o ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad. Lo anterior, también se plasma en los artículos 1° y 23 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 4 de mayo de 2015.

De ello se refrenda en el artículo 1° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 9 de mayo de 2016, en donde se destacan como sujetos obligados a cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Es muestra que recibir y ejercer recursos públicos o realizar actos de autoridad es el detonador de las obligaciones de transparencia a cargo de personas físicas o morales.

4. El uso de recursos públicos y la realización de actos de autoridad como límite entre lo público y lo privado para los nuevos sujetos obligados

Como se advierte en el caso de los sindicatos y otros sujetos obligados para ser sujetos obligados de las normas de transparencia se requieren dos condiciones: a) que reciban y ejerzan recursos públicos federales o b) que realicen actos de autoridad.

4.1 Recibir y ejercer recursos públicos

En el *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*, se define a los Ingresos Públicos; como aquéllos que incrementan los recursos controlados por el estado. Entrada de recursos del sector público por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; ingresos derivados de la venta de bienes y servicios; e ingresos por financiamiento interno y externo.²¹ Además, el mismo Glosario define a los recursos como el: *Conjunto de personas, bienes materiales, financieros y técnicas con que cuenta y utiliza una dependencia, entidad, u organización para alcanzar sus objetivos y producir los bienes o servicios que son de su competencia.*²²

El mismo Glosario define a los recursos presupuestarios, como las *Asignaciones consignadas en el presupuesto de egresos de la federación destinadas al desarrollo de las actividades necesarias para alcanzar los objetivos y metas propuestos por las entidades para un período determinado.*²³

En el *Glosario de Términos más Usuales de Finanzas Públicas* se define a los ingresos como “todos los recursos provenientes de los impuestos, las contribuciones a la

21 SHCP, *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*, Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, s.a.e., p. 230, consultado el 10 de octubre de 2016 en: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/PoliticasPblicasyGobernabilidad/documentos/Glosario%20de%20Terminos%20Mas%20Usuales%20en%20la%20Administracion%20Publica%20Federal%20-%20SHCP.pdf>.

22 *Ibídem*, p. 299

23 Ídem.

seguridad social, las ventas de bienes o servicios realizados por las entidades del Gobierno General, el superávit de explotación de las entidades públicas empresariales, las transferencias, asignaciones y donativos corrientes de capital recibidos, las participaciones, los ingresos de capital y la recuperación de inversiones financieras realizadas con fines de política".²⁴

Por su parte, el ejercicio presupuestal es la aplicación de los recursos asignados en el presupuesto para la realización de las actividades programadas.²⁵ Siendo Ejercicio y control, la cuarta etapa del ciclo presupuestario en la que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México ejercen los recursos que les fueron asignados conforme al calendario determinado para ello y para el logro de los objetivos a los que fueron destinados.²⁶

Así, la idea de recursos públicos queda definida como los impuestos, los derechos, los productos y aprovechamientos; los ingresos derivados de la venta de bienes y servicios; los ingresos por financiamiento interno y externo, y, en general, por cualquier clase de bienes o medios que usa el Estado para el logro de sus fines, que pueden ser personales, materiales, financieros y técnicos. Por su parte ejercer se relaciona el gasto establecido en el presupuesto, o sea, aplicar los recursos presupuestales a los programas a los que están asignados.

También en el *Glosario de Términos más Usuales de Finanzas Públicas* se define al gasto ejercido como el momento contable del gasto que refleja la emisión de una cuenta por liquidar certificada debidamente aprobada por la autoridad competente.²⁷ Gestión financiera: *Las acciones, tareas y procesos que, en la ejecución de los programas, las entidades fiscalizadas realizan para captar, recaudar*

24 Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Glosario de Términos más Usuales de Finanzas Públicas*, LXII Legislatura Cámara de Diputados, cefp/020/2014, noviembre 12, 2014, p. 21, consultado el 26 de octubre de 2016 en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/noviembre/cefp0202014.pdf>.

25 Sistema Integral de Tiendas y Farmacias, "Glosario de Términos Presupuestales", en *Manual sobre la Operación del Sistema Desconcentrado de Suministro, Ejercicio y Control Presupuestal en Delegaciones (Subdelegaciones de Protección al Salario)*, 17/10/1988, consultado el 26 noviembre de 2016 en :<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/76/673/6.htm?s=>.

26 Transparencia presupuestaria, Observatorio del Gasto, *Glosario*, consultado el 26 de octubre de 2016 en: <http://www.transpareciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario>.

27 *Ibidem*, p. 17.

*u obtener recursos públicos conforme a la Ley de Ingresos y demás disposiciones aplicables, así como para administrar, manejar, custodiar, ejercer y aplicar los mismos y demás fondos, patrimonio y recursos, en términos del Presupuesto y las demás disposiciones aplicables.*²⁸

El artículo 1º de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, destaca que su objeto es reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuesto, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. También prescribe que los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género. Por último, otorga facultades a la Auditoría, y fiscalizará el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

En este sentido los artículo 1º, párrafo segundo, 2º, fracciones XII, XXII, XLV, LIII, y LIV de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, destacan que la eficiencia en el ejercicio del gasto público corresponde al ejercicio del Presupuesto de Egresos en tiempo y forma, en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables; que la obligación de los sujetos obligados a cumplir sus disposiciones de administrar los recursos públicos federales con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

Destacan que la estructura programática es el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, que define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.

28 *Ibidem*, p. 19.

En lo que se refiere al concepto de reglas de operación las considera como las disposiciones a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos; además, los subsidios los define como las asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general.

Por último, las transferencias son las asignaciones de recursos federales previstas en los presupuestos de las dependencias, destinadas a las entidades bajo su coordinación sectorial o en su caso, a los órganos administrativos descentrados, para sufragar los gastos de operación y de capital, incluyendo el déficit de operación y los gastos de administración asociados al otorgamiento de subsidios, así como las asignaciones para el apoyo de programas de las entidades vinculados con operaciones de inversión financiera o para el pago de intereses, comisiones y gastos, derivados de créditos contratados en moneda nacional o extranjera.

También, el artículo 4º de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, destaca que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los siguientes ejecutores de gasto: I. El Poder Legislativo; II. El Poder Judicial; III. Los entes autónomos; IV. Los tribunales administrativos; V. La Procuraduría General de la República; VI. La Presidencia de la República; VII. Las dependencias, y VIII. Las entidades. Además, obliga a estos ejecutores de gasto a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos. Destacando que las disposiciones presupuestarias y administrativas fortalecerán la operación y la toma de decisiones de los ejecutores, procurando que exista un adecuado equilibrio entre el control, el costo de la fiscalización, el costo de la implantación y la obtención de resultados en los programas y proyectos.

Además, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 10 prescribe que las dependencias y entidades pueden otorgar subsidios o donativos, que mantienen su naturaleza jurídica de recursos públicos

federales para efectos de su fiscalización y transparencia, a los fideicomisos que constituyan las entidades federativas o los particulares, siempre y cuando cumplan con lo que a continuación se señala y lo dispuesto en el Reglamento: I. Los subsidios o donativos en numerario deberán otorgarse en los términos de esta Ley y el Reglamento; II. Los recursos se identificarán específicamente en una subcuenta, misma que deberá reportarse en los informes trimestrales, conforme lo establezca el Reglamento, identificando los ingresos, incluyendo rendimientos financieros del periodo, egresos, así como su destino y el saldo; III. En el caso de fideicomisos constituidos por particulares, la suma de los recursos públicos federales otorgados no podrá representar, en ningún momento, más del 50 por ciento del saldo en el patrimonio neto de los mismos; IV. Tratándose de fideicomisos constituidos por las entidades federativas, se requerirá la autorización del titular de la dependencia o entidad para otorgar recursos públicos federales que representen más del 50 por ciento del saldo en el patrimonio neto de los mismos, informando de ello a la Secretaría y a la Función Pública, y V. Si existe compromiso recíproco de la entidad federativa o de los particulares y del Gobierno Federal para otorgar recursos al patrimonio y aquéllos incumplen, el Gobierno Federal, por conducto de la dependencia o entidad con cargo a cuyo presupuesto se hayan otorgado los recursos, suspenderá las aportaciones subsecuentes.

La misma Ley destaca en su artículo 45 que los responsables de la administración en los ejecutores de gasto serán responsables de la administración por resultados; para ello deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones generales aplicables. Obligando también a las dependencias y entidades a publicar en el Diario Oficial de la Federación un extracto de los instrumentos suscritos, incluyendo sus compromisos de resultados y, bimestralmente, con desglose mensual, los resultados de desempeño. Dicho artículo destaca del mismo modo que los ejecutores de gasto deben contar con sistemas de control presupuestario que promuevan la programación, presupuestación, ejecución, registro e información del gasto de conformidad con los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley, que contribuyan al cumplimiento de los objetivos y metas aprobados en el Presupuesto de Egresos.

Por lo anterior, el control presupuestario en las dependencias y entidades se sujetará a las políticas y disposiciones generales que determine la Secretaría.

En los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos se deben establecer sistemas de control presupuestario.

De la misma manera destaca la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 52, que los ejecutores de gasto realizarán los cargos al Presupuesto de Egresos, a través de cuentas por liquidar certificadas.

Por cuanto hace, al artículo 74 de la norma presupuestal federal, destaca que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, autorizará la ministración de los subsidios y transferencias que con cargo a los presupuestos de las dependencias y, en su caso de las entidades, se aprueben en el Presupuesto de Egresos. También obliga a los titulares de las dependencias y entidades, en el ámbito de sus competencias, con cargo a cuyos presupuestos se autorice la ministración de subsidios y transferencias a responsabilizarse de que éstos se otorguen y ejerzan conforme a las disposiciones generales aplicables.

En el caso de los subsidios, el artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los sujeta a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, para lo cual las dependencias y entidades que los otorguen deberán: I. Identificar con precisión a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio; II. En su caso, prever montos máximos por beneficiario y por porcentaje del costo total del programa, con base en criterios redistributivos que deberán privilegiar a la población de menos ingresos y procurar la equidad entre regiones y entidades federativas, sin demérito de la eficiencia en el logro de los objetivos; III. Procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros; IV. Garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo y asegurar que el mecanismo de distribución, operación y administración facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación; así como evitar que se destinen recursos a una administración costosa y excesiva; V. Incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su cancelación; VI. En su caso, buscar fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia y una disminución o cancelación de los apoyos con cargo a recursos presupuestarios; VII. Asegurar la coordinación de

acciones entre dependencias y entidades, para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos; VIII. Prever la temporalidad en su otorgamiento; IX. Procurar que sea el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden; y X. Reportar su ejercicio en los informes trimestrales, detallando los elementos a que se refieren las fracciones I a IX de este artículo, incluyendo el importe de los recursos.

En cuanto a lo referente a donativos, el artículo 80 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, destaca que los ejecutores de gasto podrán otorgar donativos, siempre y cuando cumplan con lo siguiente:

- I. Contar con recursos aprobados por la Cámara de Diputados para dichos fines en sus respectivos presupuestos;
- II. Contar con la autorización en forma indelegable por el titular del respectivo ejecutor de gasto y, en el caso de las entidades, adicionalmente por el órgano de gobierno. En todos los casos, los donativos serán considerados como otorgados por la Federación;
- III. Solicitar a los donatarios que, aparte de ser asociaciones no lucrativas, demuestren estar al corriente en sus respectivas obligaciones fiscales, y que sus principales ingresos no provengan del Presupuesto de Egresos, salvo los casos que permitan expresamente las leyes. Además, los beneficiarios del donativo deberán presentar un proyecto que justifique y fundamente la utilidad social de las actividades educativas, culturales, de salud, de investigación científica, de aplicación de nuevas tecnologías o de beneficencia, a financiar con el monto del donativo;
- IV. Verificar que los donatarios no estén integrados en algún otro padrón de beneficiarios de programas a cargo del Gobierno Federal y que en ningún caso estén vinculados a asociaciones religiosas o a partidos y agrupaciones políticas nacionales, salvo los casos que permitan las leyes, y
- V. Incluir en los informes trimestrales, las erogaciones con cargo a la partida de gasto correspondiente, el nombre o razón social, los montos entregados a los beneficiarios, así como los fines específicos para los cuales fueron otorgados los donativos. También prohíbe que se otorguen donativos a organizaciones que por irregularidades en su funcionamiento estén sujetas a procesos legales. En el caso de los donativos en especie, se sujetan a la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables.

Además, se obliga a los ejecutores de gasto, en el manejo de los recursos públicos federales, a observar las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental²⁹. Igualmente, se destaca en su párrafo segundo, que la información a que se refiere el artículo 7, fracción IX, de la Ley, se pondrá a disposición del público en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos y en la misma fecha en que se entreguen los informes trimestrales al Congreso de la Unión.³⁰

Por su parte, el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria³¹ establece en su artículo 2º que: "Las definiciones previstas en el artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria serán aplicables en el presente Reglamento". Adicionalmente, de conformidad con la fracción XXVIII de dicho artículo, se entenderá por transparencia: *las acciones que permiten garantizar el acceso de toda persona, del Congreso de la Unión y de las instancias fiscalizadoras competentes sobre las materias que son objeto del presente Reglamento, de conformidad con las disposiciones aplicables*. Otras normas aplicables de ese reglamento son:

- Artículo 8 G. "Cualquier recurso público que las dependencias y entidades otorguen a particulares con cargo al Presupuesto de Egresos, no deberá ser afectado por éstos a la constitución o aportación de fideicomisos, mandatos o contratos análogos, salvo que se cuente con la previa autorización de la propia dependencia o entidad y siempre que en el instrumento jurídico que al efecto suscriban, el particular convenga que instruirá al fiduciario, mandatario o análogo a éstos, para que proporcione a las instancias fiscalizadoras federales la información

29 De conformidad con lo establecido en el Título Sexto "De la Información, Transparencia y Evaluación", Capítulo I "De la Información y Transparencia", ley federal presupuestaria, en su artículo 106,

30 El artículo 7 de la LFTAIPG, prescribe: *Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente: IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto.*

31 Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2006, con última reforma publicada Diario Oficial Federación 30-03-2016.

que permita la vigilancia y fiscalización de los recursos públicos, así como las facilidades para realizar las auditorías y visitas de inspección respecto del ejercicio de dichos recursos, o asuma el compromiso de responsabilizarse de la comprobación de los recursos públicos que aporte a un fideicomiso, mandato o análogo, cuando éstos no hayan sido constituidos por el particular”.

- Artículo 8 H. “En caso de que las dependencias reciban recursos por concepto de donativos del exterior o de particulares, para que por su conducto se canalicen directamente a los terceros beneficiarios de los mismos, la unidad administrativa encargada de la política y del control presupuestario de la Secretaría emitirá el mecanismo presupuestario respectivo, para registrar las erogaciones en las partidas específicas del Clasificador por objeto del gasto”.
- Artículo 23. “La estructura de los programas presupuestarios se organizará de acuerdo con la clasificación administrativa que identifica a los ejecutores del gasto público federal en la forma siguiente:
 - I. Gasto neto total:
 - a) Ramos autónomos, que agrupan a los Poderes Legislativo y Judicial, y entes autónomos, los cuales se integrarán por las unidades responsables que se constituyan en términos de las disposiciones aplicables;
 - b) Ramos administrativos, que agrupan a las dependencias y, en su caso, entidades, integradas por las unidades administrativas cuyas asignaciones de recursos corresponden al gasto de las dependencias y los subsidios y transferencias que se destinan a las entidades;
 - c) Ramos generales, que agrupan los mecanismos de control presupuestario que se determinan para atender obligaciones del Gobierno Federal cuyas asignaciones de recursos no corresponden al gasto directo de las dependencias y, en su caso, de las entidades. Su ejercicio se realizará por las unidades responsables que se determinen conforme a las disposiciones aplicables en las materias, entre otras, de:
 - i) Asignaciones para cubrir el costo financiero de la deuda pública del Gobierno Federal, erogaciones para las

- operaciones y programas de saneamiento financiero, así como de asunción de pasivos;
- ii) Adeudos de ejercicios fiscales anteriores;
 - iii) Provisiones salariales y económicas;
 - iv) Aportaciones de seguridad social;
 - v) Aportaciones federales;
 - vi) Participaciones de ingresos federales a las entidades federativas y municipios;
 - vii) Otras asignaciones.

La Secretaría determinará la constitución de los ramos generales y la definición de las unidades responsables correspondientes. Los titulares de las unidades responsables fungirán como titulares de los ramos generales y a éstos les corresponderá realizar y autorizar los actos administrativos que se requieran para la operación de los ramos generales a su cargo, sin perjuicio de que el titular de la dependencia en la que se encuentre el ramo general de que se trate, ejerza directamente dichas funciones;

- d) Entidades de control directo, que se determinan anualmente en el proceso presupuestario y forman parte de la Ley de Ingresos y del gasto neto total;

II. La agrupación de las entidades en:

- a) De control presupuestario:
 - i) Directo, que forman parte de la integración del gasto neto total y del balance presupuestario, en correlación con el proyecto de la Ley de Ingresos y, en su momento, de su aprobación;
 - ii) Indirecto, cuyos ingresos propios no están comprendidos en el proyecto o aprobación de la Ley de Ingresos, y pueden recibir subsidios o transferencias, cuyo control se realiza en términos del balance público;
- b) Conforme a la fuente de recursos:
 - i) Apoyadas, que elaboran sus presupuestos considerando total o parcialmente recursos fiscales por concepto de subsidios y transferencias;
 - ii) No apoyadas, que elaboran sus presupuestos sin considerar ingresos por concepto de subsidios y transferencias;

Para la mejor organización y clasificación presupuestaria de los grupos de entidades, la Secretaría podrá determinar agrupaciones específicas,

tomando en cuenta su objeto, naturaleza administrativa y características económicas o financieras, entre otras;

III. La agrupación por sectores:

- a) Coordinados por las dependencias, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- b) Coordinados por la Secretaría, respecto de las entidades no agrupadas en un sector determinado, en términos del artículo 7 de la Ley;
- c) Coordinados por entidades, por disposición de ley.

Para la mejor agrupación y clasificación presupuestaria de aquellas sociedades o asociaciones civiles asimiladas a las empresas de participación estatal mayoritaria, de acuerdo con el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría determinará su ubicación en alguno de los incisos anteriores, y

IV. Unidad responsable, constituye el elemento programático identificado con las áreas administrativas de los ejecutores de gasto responsables de proporcionar a la unidad de administración los insumos para la programación y presupuesto, y del ejercicio de recursos humanos, materiales y financieros para contribuir al cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestarios autorizados al ramo o entidad, conforme a lo siguiente:

- a) De los ramos autónomos, que se constituyen a partir de las unidades o áreas administrativas determinadas por los Poderes Legislativo y Judicial, así como entes autónomos, en términos de las disposiciones aplicables;
- b) De los ramos administrativos, que constituyen las dependencias, incluidos sus órganos administrativos descentralizados, con base en las unidades administrativas establecidas en el reglamento interior u ordenamiento legal correspondiente, así como las que correspondan a las entidades apoyadas comprendidas en la fracción II, inciso b), subinciso i) anterior;
- c) De los ramos generales, que se definen en términos de la fracción I, inciso c) de este artículo;
- d) De las entidades, que se identifican con la denominación de la entidad o, en su caso, área administrativa conforme a su ley o decreto de creación, incluidas las entidades a que se refiere el artículo 46 último párrafo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

SECCIÓN III

De la clasificación funcional y programática

- Artículo 24. "La estructura programática, conforme a la clasificación funcional y programática, se compone de las categorías siguientes:
 - I. Función y subfunción, que identifican y organizan las actividades que realizan los ejecutores de gasto en la consecución de los fines y objetivos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al clasificador emitido en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental;
 - II. Programa, para efectos presupuestarios, identifica los programas que establecen las dependencias y entidades para el cumplimiento de sus funciones, políticas y objetivos institucionales, conforme a sus atribuciones.
 - a) Se deroga.
 - b) Se deroga.

Al emitir el catálogo de los programas, la Secretaría podrá establecer agrupamientos y modalidades de éstos, así como las articulaciones con otras categorías programáticas;

III. Actividad Institucional, identifica las acciones de los ejecutores de gasto, vinculando éstas con las atribuciones legales respectivas, en congruencia con las categorías de las funciones y los programas que les corresponden.

La Secretaría, a través del catálogo que emita, orientará la selección y determinación de actividades institucionales por dependencia y entidad, observando criterios de permanencia de mediano plazo y de adecuado equilibrio de calidad y cantidad en términos de la representatividad y relevancia de los objetivos de los programas, y

IV. Proyecto, que establece las acciones que implican asignaciones presupuestarias para programas y proyectos de inversión registrados en la Cartera.

La Secretaría podrá establecer, para efectos programáticos, clasificaciones por tipo de programas y proyectos de inversión.

Las dependencias y entidades al llevar a cabo las acciones relativas al proceso integral de programación y presupuesto, se sujetarán a las normas operativas y metodologías que emita la Secretaría."

- Artículo 25. "La estructura programática, conforme a la clasificación funcional y programática, se compone de los elementos siguientes:
 - I. Misión, incluye los propósitos fundamentales que justifican la existencia de la dependencia o entidad y, para efectos programáticos, se formula mediante una visión integral de las atribuciones contenidas en la ley orgánica u ordenamiento jurídico aplicable.
Corresponderá a la dependencia coordinadora de sector, a través de su unidad de administración, supervisar el establecimiento de la misión a nivel del ramo. Las entidades, por conducto de sus unidades de administración, establecerán su correspondiente misión.
La Secretaría determinará los criterios de vinculación de la misión con los programas presupuestarios;
 - II. Objetivo, se refiere al resultado o alcance esperado asociado a un programa, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de éste deriven, el cual debe ser formulado de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita la Secretaría;
 - III. Meta, es la expresión cuantitativa del nivel de cumplimiento esperado del objetivo en un periodo determinado, y debe expresarse conforme al indicador de desempeño, de manera clara, medible y precisa;
 - IV. Indicador de desempeño, es la expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir el cumplimiento de las metas establecidas, reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, dar seguimiento y evaluar sus resultados. Será de dos tipos, estratégico o de gestión y deberá ser expresado en términos de lo previsto en el artículo 27 de la Ley, reflejando al menos lo siguiente:
 - a) Eficacia, que mide la relación entre los bienes y servicios producidos y el impacto que generan. Mide el grado de cumplimiento de los objetivos;
 - b) Eficiencia, que mide la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados y los insumos o recursos utilizados para su producción;
 - c) Economía, que mide la capacidad para generar y movilizar

- d) adecuadamente los recursos financieros;
- d) Calidad, que mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios públicos generados en la atención de la población objetivo, vinculándose con la satisfacción del usuario o beneficiario;
- e) Se deroga.

La Secretaría establecerá las metodologías para alinear indicadores a objetivos que describan los fines, propósitos, componentes y actividades de los programas, y

V. Unidad responsable, el cual, como elemento programático, identifica a las unidades que realizan el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los indicadores de desempeño a nivel de dependencia o entidad.”

SECCIÓN IV

De la clasificación económica

- Artículo 26. “La estructura de los programas presupuestarios conforme a la clasificación económica identifica el tipo de gasto a partir de los componentes siguientes:
 - I. Objeto del gasto, con base en los capítulos, conceptos y partidas del Clasificador por objeto del gasto, de conformidad con los niveles de desagregación previstos en los artículos 29 y 30 de este Reglamento;
 - II. Naturaleza económica, que identifica las asignaciones conforme a su naturaleza, en erogaciones corrientes o de capital, y
 - III. Fuente de recursos, que identifica las asignaciones conforme al origen de su financiamiento, en recursos fiscales, propios, o provenientes de crédito externo o donativo del exterior.”

SECCIÓN V

De la clasificación geográfica

- Artículo 27. “En términos de los artículos 28, fracción IV y 84 de la Ley, la estructura conforme a la clasificación geográfica ubicará las asignaciones de los programas presupuestarios por entidad federativa y, en su caso, por regiones o municipios.”

SECCIÓN VI

De la clave presupuestaria

- Artículo 28. "La clave presupuestaria constituirá el instrumento para la integración, el registro y control de las afectaciones presupuestarias al Presupuesto de Egresos, y que comprenden el ejercicio, los compromisos, el devengado, los pagos, las ministraciones de fondos, los reintegros, las operaciones que signifiquen cargos y abonos a los presupuestos sin que exista erogación material de fondos, así como las adecuaciones presupuestarias y, en general, todas las afectaciones a los presupuestos autorizados.

La clave presupuestaria reflejará los componentes a que se refieren los artículos 4; 25, último párrafo; 27, y 28 de la Ley. Dicha clave será de observancia obligatoria para las dependencias y entidades y servirá de base para los registros de todas las etapas del proceso presupuestario y de los registros contables.

Para homogeneizar y sistematizar el registro de los componentes que integran la clave presupuestaria, la Secretaría por conducto de la unidad administrativa responsable de la política y del control presupuestario, emitirá las disposiciones correspondientes durante el proceso de programación y presupuestación observando los componentes siguientes:

- I. Administrativos: comprende a los ejecutores de gasto en términos de ramos presupuestarios y unidades responsables, con base en lo dispuesto en el artículo 23 de este Reglamento;
- II. Programáticos: comprende la función, subfunción, programa, actividad institucional, proyecto y entidad federativa y demás categorías que faciliten el examen del Presupuesto de Egresos, y
- III. Económicos: comprende el objeto de gasto conforme al Clasificador por objeto del gasto; la naturaleza económica y su identificación con la fuente de recursos, y las demás que se establezcan para efectos de su registro e integración contable."

Título Cuarto Del Ejercicio del Gasto Público Federal, Capítulo I Del Registro y Pago de Obligaciones Presupuestarias, Sección I Del registro y pago

- Artículo 64. "Las dependencias y entidades deberán realizar los cargos al Presupuesto de Egresos, a través de los gastos efectivamente

devengados en el ejercicio fiscal y registrados en los sistemas contables correspondientes sujetándose a sus presupuestos autorizados, observando para ello que se realicen:

- I. Con cargo a los programas presupuestarios y unidades responsables señalados en sus presupuestos;
 - II. Con base en los capítulos, conceptos y partidas del clasificador por objeto del gasto, previstos en sus analíticos presupuestarios autorizados, y
 - III. La solicitud de pago de los gastos efectivamente devengados a través de cuentas por liquidar certificadas.”
- Artículo 66. “Las dependencias y entidades serán responsables de que los pagos efectuados con cargo a sus presupuestos se realicen con sujeción a los siguientes requisitos:
 - I. Que correspondan a compromisos efectivamente devengados, con excepción de los anticipos previstos en las disposiciones aplicables;
 - II. Que se efectúen dentro de los límites de los calendarios de presupuesto autorizados, y
 - III. Que se encuentren debidamente justificados y comprobados con los documentos originales respectivos, entendiéndose por justificantes las disposiciones y documentos legales que determinen la obligación de hacer un pago y, por comprobantes, los documentos que demuestren la entrega de las sumas de dinero correspondientes.
Los registros de las erogaciones que no constituyan pagos se ajustarán en lo que resulte compatible con lo dispuesto en esta Sección, conforme lo determine la Secretaría.”
 - Artículo 73. “Para cubrir sus obligaciones, realizar las ministraciones de fondos, o regularizar erogaciones con cargo a su presupuesto aprobado o modificado autorizado, las dependencias deberán emitir las cuentas por liquidar certificadas a favor de:
 - I. Los beneficiarios directos de los pagos, tales como proveedores, contratistas, prestadores de servicios, entidades federativas o personas físicas o morales beneficiarias de participaciones, subsidios, aportaciones, donativos o ayudas extraordinarias; así como las personas físicas o morales beneficiarias de descuentos o

retenciones y, en su caso, a favor del apoderado legal acreditado de los beneficiarios;

II. Las unidades responsables o servidores públicos, cuando éstos tengan encomendada la tarea de administración y custodia de recursos presupuestarios para efectos del pago en los casos siguientes:

- a) Ministración de recursos por concepto de subsidios y transferencias a favor de los órganos administrativos desconcentrados o entidades apoyadas;
- b) Pagos a través de comisionado habilitado;
- c) Restitución de gastos realizados con cargo a fondos rotatorios, que permitan la revolvencia de los recursos durante el ejercicio, y su regularización ante la Tesorería en los plazos establecidos;
- d) Ministración de recursos por concepto de subsidios y transferencias a favor de las unidades administrativas de las dependencias que tengan a su cargo la canalización de los subsidios a la población objetivo;
- e) Pago de nóminas;

III. La Tesorería, cuando deriven de la regularización de operaciones presupuestarias o del cumplimiento de obligaciones fiscales, y

IV. Los intermediarios o instituciones financieras nacionales o internacionales o, en su caso, los agentes financieros con los cuales se establezcan cartas de crédito comercial irrevocables.

El pago de las cuentas por liquidar certificadas a los beneficiarios se realizará en los términos del artículo 75 de este Reglamento.”

- Artículo 74. “El Catálogo de Beneficiarios y Cuentas Bancarias es la información asociada a cada dependencia que se encuentra conformada por los datos bancarios de los beneficiarios de los pagos. La información que se incorpore al Catálogo será de la estricta responsabilidad de la dependencia que la registre. Para constatar la veracidad de la información, la dependencia integrará y mantendrá dentro de sus archivos un expediente con los documentos que acrediten la personalidad del beneficiario de la cuenta bancaria. La dependencia podrá exceptuar la presentación de la documentación sólo en el caso de los pagos cuyo beneficiario de la cuenta bancaria se refiera a personas adscritas a la misma.”

- Artículo 75. “El pago del importe total consignado en las cuentas por liquidar certificadas que se hayan registrado satisfactoriamente en el sistema de administración financiera federal se realizará por la Tesorería mediante abono a las cuentas bancarias de los beneficiarios, siempre que se cuente con el registro previo de éstas en el Catálogo de Beneficiarios y Cuentas Bancarias a que se refiere el artículo anterior. La Tesorería programará y gestionará el pago de las cuentas por liquidar certificadas cuando las dependencias cumplan los requisitos que ésta establezca. Las cuentas por liquidar certificadas que regularicen el registro presupuestario de operaciones devengadas y pagadas al 31 de diciembre de cada ejercicio, referidas al pago de compromisos de la deuda pública que conforme a las disposiciones generales procedan, así como para la ministración de recursos a las entidades federativas derivadas de las participaciones de ingresos federales, se podrán presentar hasta el 28 de febrero del próximo ejercicio y, ante la Tesorería para su registro, a más tardar el último día hábil de marzo.”
- Artículo 183 B. “Las dependencias y entidades serán responsables de que en el instrumento jurídico que formalicen con cualesquiera de los beneficiarios a que se refiere el artículo 184 de este Reglamento, se acuerde que éstos se comprometan a:
 - I. Aplicar los recursos federales otorgados como donativo de la Federación en el cumplimiento de los objetivos a realizar con esos recursos;
 - II. Abrir y mantener una cuenta o subcuenta bancaria específica, según corresponda, en la que se identifiquen y manejen los recursos provenientes del donativo hasta en tanto se apliquen;
 - III. Informar al menos trimestralmente el saldo de la cuenta bancaria específica, incluyendo los rendimientos obtenidos y los egresos efectuados, y el avance de los objetivos comprometidos para el cual se otorgó el donativo;
 - IV. Proporcionar la información que para efectos de control, vigilancia y fiscalización de los recursos federales otorgados requieran la Secretaría y la Función Pública, así como cualquier otra autoridad competente en materia de fiscalización del ejercicio de recursos presupuestarios federales, y

- V. Restituir los recursos recibidos como donativo y sus rendimientos obtenidos, en el supuesto de que la dependencia o entidad donante lo requiera por haberse determinado que no se cuenta con la documentación que acredite su aplicación en los objetivos específicos.

Las dependencias y entidades deberán poner a disposición del público en general a través de sus respectivas páginas de Internet, la relación de los beneficiarios de los donativos, los montos otorgados y las actividades a las cuales se destinaron.

Las dependencias y entidades que otorguen donativos a los beneficiarios a que se refiere el artículo 184, fracción I, de este Reglamento y a los fideicomisos constituidos por particulares a que se refiere la fracción II de dicho artículo, deberán verificar que en el instrumento correspondiente el donatario se comprometa a facilitar la realización de auditorías por parte de la Función Pública y el órgano interno de control correspondiente, respecto de la aplicación de los recursos federales otorgados como donativos, así como a designar a un responsable interno solidario de la aplicación de dichos recursos, el cual será considerado como particular que maneja o aplica recursos públicos, en los términos de las disposiciones aplicables.

En el caso de que se requiera la restitución de los recursos a que se refiere la fracción V anterior, éstos deberán concentrarse en la Tesorería o, en su caso, en la tesorería de la entidad."

- Artículo 184. "En términos de lo dispuesto por la Ley, se podrán otorgar donativos en dinero de la Federación a los siguientes beneficiarios:
 - I. Asociaciones no lucrativas que demuestren estar al corriente en sus respectivas obligaciones fiscales y que sus principales ingresos no provengan del Presupuesto de Egresos, salvo los casos que permitan expresamente las leyes;
 - II. Fideicomisos constituidos por las entidades federativas o particulares;
 - III. Entidades federativas o sus municipios, y
 - IV. Organismos e instituciones internacionales, en el marco de los tratados o acuerdos internacionales que suscriba el Gobierno Federal.Tratándose de asociaciones no lucrativas y fideicomisos constituidos por particulares, invariablemente deberán sujetarse a los requisitos previstos en el artículo 80, fracciones III y IV de la Ley".

- Artículo 185. “La Función Pública llevará el registro único de los beneficiarios de los donativos de la Federación, para lo cual, establecerá las disposiciones generales para que las dependencias y entidades proporcionen la información de las instituciones beneficiarias de donativos y del cumplimiento a los contratos correspondientes, e integrará y actualizará dicho registro.
- Artículo 186. En el caso de recursos correspondientes a donativos del exterior a que se refiere el artículo 81 de la Ley, las dependencias y entidades los ejercerán cuando estén incluidos y autorizados en su presupuesto.

Cuando los donativos a que se refiere este artículo no estén previstos en el presupuesto de la dependencia o entidad que los pretenda ejercer, éstas, en su caso, a través del agente financiero, deberán enterarlos, previamente a su ejercicio o aplicación, a la Tesorería o, en su caso, a la tesorería de la entidad a más tardar el décimo día natural del mes siguiente a aquél en el que obtuvo el ingreso para su registro contable, y solicitar a la Secretaría la ampliación líquida correspondiente a que se refieren los artículos 111, 112, 116 y 117 de este Reglamento para que se incluyan dentro de su presupuesto modificado autorizado. Se podrá hacer uso, en su caso, del fondo rotatorio de acuerdo con los términos establecidos en el artículo 117, fracción II de este Reglamento.”

Como se advierte, legalmente la Secretaría de la Función Pública tiene la obligación de llevar el registro único de los beneficiarios de los donativos de la Federación; a través de disposiciones generales para que las dependencias y entidades proporcionen la información de las instituciones beneficiarias de donativos y del cumplimiento a los contratos correspondientes, y tiene la obligación de integrar y actualizar el mencionado registro.

Por último, como un referente sobre incosteabilidad, el artículo 146-A del Código Fiscal de la Federación se prescribe que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá cancelar créditos fiscales en las cuentas públicas, por incosteabilidad en el cobro o por insolvencia del deudor o de los responsables solidarios. Se consideran créditos de cobro incosteable, aquéllos cuyo importe sea inferior o igual al equivalente en moneda nacional a 200 unidades de inversión, aquéllos cuyo importe sea inferior o igual al equivalente en moneda nacional a 20,000 unidades de inversión y cuyo costo de recuperación rebase

el 75% del importe del crédito, así como aquéllos cuyo costo de recuperación sea igual o mayor a su importe. Así mismo se consideran insolventes los deudores o los responsables solidarios cuando no tengan bienes embargables para cubrir el crédito o éstos ya se hubieran realizado, cuando no se puedan localizar o cuando hubieran fallecido sin dejar bienes que puedan ser objeto del procedimiento administrativo de ejecución. Cuando el deudor tenga dos o más créditos a su cargo, todos ellos se sumarán para determinar si se cumplen los requisitos señalados. Los importes a que se refiere el segundo párrafo de este artículo, se determinarán de conformidad con las disposiciones aplicables. La cancelación de los créditos a que se refiere este artículo no libera de su pago.

Así, recibir y ejercer recursos públicos se refiere, en el primer caso, con que una persona física o moral “tome lo que le dan o envían” o se “haga cargo de lo que le dan o envían”, en el caso concreto, se refiere a recursos de cualquier tipo del erario que se les otorguen. En el segundo caso se refiere a la aplicación de los recursos presupuestales a los fines a que se encuentran destinados.

4.2 Actos de autoridad

El artículo 5º, fracción II, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, define a la autoridad responsable teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

También prescribe, en su párrafo segundo, que los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

En la Tesis: I.6o.T. J/28 (10a.) el poder Judicial de la Federación destacó que el Estado es persona de derecho público y asume las funciones de autoridad, y a su vez también es una persona moral oficial de derecho privado, en tanto que es el depositario, administrador o representante de los intereses económicos

que constituyen el patrimonio de la Nación; por consiguiente, sólo podrá considerarse como acto de autoridad para los efectos del amparo, aquel que ejecute un órgano o funcionario del Estado, actuando con el imperio y potestad que le otorga su investidura pública, es decir, cuando el acto tenga su origen en relación directa con la función pública y el cargo que desempeña, en un plano de supra-subordinación.³²

De la Tesis: III.4o.T. J/3 (10a.) se advierte que el Poder Judicial de la Federación considera *autoridad* a las personas que, con fundamento en una norma legal, pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de los gobernados, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales ni tomar en consideración el consenso de la voluntad del afectado. En este sentido, debe señalarse que el Estado tiene una doble personalidad; la primera, como ente de derecho público cuando actúa investido de imperio en sus relaciones frente a los gobernados; y, la segunda, como persona moral sujeto de derecho privado, cuando actúa como particular frente a otros sujetos particulares. En efecto, la teoría general del derecho hace una clasificación de las relaciones jurídicas en: de coordinación, supra-subordinación y supraordinación. Las primeras corresponden a las entabladas entre particulares, y para dirimir sus controversias se crean en la legislación los procedimientos ordinarios necesarios para ventilarlas; dentro de este tipo de relaciones se encuentran las que se regulan por el derecho civil, mercantil y laboral. La nota distintiva de este tipo de relaciones es que las partes involucradas deben acudir a los tribunales ordinarios para que coactivamente se impongan las consecuencias jurídicas establecidas por ellas o reguladas por la ley, estando ambas en el mismo nivel, existiendo una bilateralidad en el funcionamiento de las relaciones de coordinación. Las relaciones de supra-subordinación son las que se entablan entre gobernantes y gobernados, y se regulan por el derecho público que también establece los procedimientos para ventilar los conflictos que se susciten por la actuación de los órganos del Estado, entre ellos, destaca el contencioso administrativo, el propio juicio de amparo, así como los mecanismos de defensa de los derechos humanos. Este tipo de relaciones se caracteriza por la unilateralidad y, por ello, la Constitución establece una serie de garantías como limitaciones al actuar del gobernante.

32 Tesis I.6o.T. J/28, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. III, abril de 2016, p. 1956.

Finalmente, las relaciones de suprasubordinación son las que se establecen entre órganos del propio Estado.³³

En la Tesis: PC.XV. J/14 A (10a.), en lo que se refiere a los particulares emitiendo actos de autoridad, el Poder Judicial de la Federación afirmó que el artículo 5o., fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, precisa que para efectos de esta ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esa fracción y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.³⁴

También en la Tesis: 2a./J. 112/2015 (10a.), derivada de la Contradicción de Tesis 423/2014, el Poder Judicial de la Federación sostiene que conforme al artículo 5o., fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en términos de la fracción indicada, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general que les confiera las atribuciones para actuar como una autoridad del Estado cuyo ejercicio, por lo general, tenga un margen de discrecionalidad, esto es, cuando dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria u omitan el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.³⁵

Además, en la Tesis: 2a./J. 127/2015 (10a.), derivada de la Contradicción de tesis 174/2015, se afirma que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 423/2014, determinó que de acuerdo con el artículo 5, fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, para que un particular pueda ser llamado a juicio en calidad de autoridad responsable se requiere que el acto que se le atribuya: 1) sea equivalente a los de autoridad, esto es, que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar algún acto en forma unilateral y obligatoria, o bien, que omita actuar en determinado sentido; 2) afecte derechos creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas; y

33 Tesis III.4o.T. J/3, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, marzo de 2016, p. 1639.

34 Tesis PC.XV. J/14 A, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, noviembre de 2015, p. 1574.

35 Tesis 2a./J. 112/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, octubre de 2015, p. 1797.

3) que sus funciones estén determinadas en una norma general que le confiera las atribuciones para actuar como una autoridad del Estado, cuyo ejercicio, por lo general, tenga un margen de discrecionalidad.³⁶

De la Tesis: XXVII.3o. J/18 (10a.) se advierte que para el Poder Judicial de la Federación del artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo se advierte que es autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, el ente público cuyos actos (lato sensu) unilaterales, son susceptibles de crear, modificar o extinguir obligatoriamente situaciones jurídicas, así como los particulares que realicen actos equivalentes a los de autoridad, cuyas funciones estén determinadas por una norma general. (...) la procedencia del juicio está condicionada a que los actos de particulares "creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas en forma unilateral, obligatoria, y en una relación de supra subordinación", se infiere que la identificación de las autoridades responsables en el amparo se clarifica y delimita si se atiende a los tipos fundamentales de relaciones que se dan al seno del Estado, a saber, de: subordinación, supraordinación y coordinación. De ahí que será autoridad para efectos del juicio de amparo, el ente público y/o el particular que se ubiquen en un plano de supra a subordinación y cuyos actos, desde esa posición, creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria.³⁷

En la Tesis: 2a./J. 164/2011 asociada a la Contradicción de Tesis 76/99-SS, se destacó: *Las notas que distinguen a una autoridad para efectos del juicio de amparo son las siguientes: a) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular; b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad; c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y, d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.*³⁸

36 Tesis 2a./J. 127/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, septiembre de 2015, p. 510.

37 Tesis XXVII.3o. J/18, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. III, marzo de 2015, p. 2184.

38 Tesis 2a./J. 164/2011, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XXXIV, septiembre de 2011, p. 1089.

En lo que se refiere a las notas características de la autoridad para efectos del amparo y a la distinción entre autoridad ordenadora y ejecutora para la procedencia del juicio de amparo, en la tesis I.3o.C. J/58 se destacó:

La fracción II del artículo 5o. de la Ley de Amparo, contempla como parte en el juicio de garantías a la autoridad responsable, sin precisar sobre la naturaleza de ordenadora o ejecutora que ésta puede tener en virtud de su vinculación con el acto reclamado, por ello es menester atender a la etimología de la palabra autoridad auctoritas que en su origen excluía totalmente la idea de poder y de fuerza, propias de los vocablos latinos potestas e imperium. Así, para los fines de la materia de amparo, es evidente que la palabra autoridad tiene el matiz de poder o fuerza consubstancial tanto a entidades como a funcionarios para hacer cumplir sus determinaciones.

La autoridad en nuestros días se entiende como el órgano del Estado investido de facultades de decisión o de ejecución que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado, como violatorio de garantías o del sistema de distribución de competencias entre la Federación y los Estados, que está obligada a rendir el informe justificado correspondiente y a quien corresponde defender la constitucionalidad de dicha ley o acto.

Hasta 1997, en el sistema jurídico mexicano se sostuvo que el concepto de autoridad para efectos del amparo comprendía a todas aquellas personas que disponían de la fuerza pública, en virtud de circunstancias legales o de hecho y que, por lo mismo, estaban en posibilidad material de obrar como individuos que ejercieran actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponían; este criterio fue interrumpido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para ahora establecer que en cada caso se debe analizar si se satisfacen o no los presupuestos para determinar cuándo una autoridad puede ser considerada o no, como autoridad responsable para efectos del amparo, porque con independencia de que pueda ejercer la fuerza pública de manera directa o por conducto de otras autoridades, como órgano de Estado perteneciente a la administración pública centralizada o paraestatal, ejerce facultades

decisorias que le están atribuidas en la ley, de manera unilateral, a través de los cuales crea, modifica o extingue situaciones jurídicas que afectan la esfera de los gobernados.

*Así, las características distintivas que debe tener una autoridad a fin de ser considerada como tal para los efectos del amparo, son: 1) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de *supra a subordinación* con un particular; 2) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de esa potestad; 3) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y 4) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.*

*Como puede observarse, estas características no restringen el concepto de autoridad a aquellos organismos que forman parte de la administración pública en sus distintos órdenes (federal, estatal o municipal); se trata de cualquier ente público, en donde se incluyen organismos centralizados, paraestatales, autónomos, cualquiera que sea su denominación. También puede observarse que no siempre los entes que conforman directamente la administración pública serán autoridad para los efectos del amparo ya que para determinar la calidad de autoridad responsable es indispensable analizar las características particulares de aquel a quien se le imputa el acto reclamado y la naturaleza de éste. No todo acto, aun emitido por una autoridad, puede ser considerado como acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, porque los titulares de organismos públicos realizan cotidianamente acciones que pueden afectar a un particular, sin generar necesariamente una relación de *supra a subordinación*.³⁹*

39 Tesis I.3o.C. J/58, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XXIX, mayo de 2009, p. 887.

En la Tesis I.3o.C. J/58 en comento se distingue entre autoridad ordenadora y autoridad ejecutora en los términos siguientes:

(...) Luego, dado que la ley de la materia no establece algún concepto de autoridad responsable ordenadora, se recurre a las raíces etimológicas de la palabra ordenadora, la que proviene del latín “ordinator-ordinatoris”, es el que pone orden, el que ordena, el que arregla; es un derivado del verbo “ordinare”, ordenar, poner en regla, regular; el sufijo “-dor”, indica al sujeto o agente que realiza la acción del verbo; así, para los efectos del amparo la autoridad ordenadora será el órgano del Estado investido de facultades de decisión que expide la ley o dicta una orden o mandato que se estima violatorio de garantías o del sistema de distribución de competencias entre la Federación y los Estados y sobre el cual está obligado a rendir un informe previo o justificado, dentro del plazo legal, en el que expresará si son o no ciertos los actos que se le imputan. Esto es, se trata de aquella autoridad del Estado que por razón de su jerarquía tiene la facultad para emitir un mandato o una orden que debe cumplirse por la autoridad subalterna y en contra de un gobernado. Por otra parte, la ley de la materia tampoco proporciona el concepto de autoridad ejecutora para los efectos del amparo, por lo que se recurre al origen de la palabra ejecutora, que proviene del latín *exsecutio-exsecutionis*, acabamiento, ejecución, cumplimiento [en especial de una sentencia], ya constatado en español hacia el año mil cuatrocientos treinta y ocho; este vocablo se compone de la preposición latina *ex*, que indica origen, procedencia; también puede usarse como un refuerzo que añade idea de intensidad; y el verbo *sequor*, seguir; el verbo *exsequor* significa seguir hasta el final, seguir sin descanso, acabar, terminar totalmente una tarea.

Así, la autoridad ejecutora es aquella que cuenta con autoridad propia para cumplir algo, ir hasta el final; luego, para los efectos del amparo, será la que ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado, es decir, aquella que lleva a cabo el mandato legal o la orden de la autoridad responsable ordenadora o decisoria, hasta sus últimas consecuencias porque es la que tiene el carácter de subalterna que ejecuta o trata de ejecutar o ya ejecutó el acto reclamado dictado por la autoridad ordenadora, ya que conforme a las facultades y obligaciones que la ley le confiere le corresponde el cumplimiento de la sentencia, esto es, la

actuación inmediata tendente a acatar el fallo definitivo acorde a las consideraciones y resolutivos que contenga.⁴⁰

Del contenido de la tesis: 2a./J. 21/99, derivada de la Contradicción de tesis 71/98, se advierte que actos que antes no se consideraban de autoridad, como la expulsión de una escuela de un alumno, hoy pueden ser considerados susceptibles de impugnarse vía el amparo, como se destaca: *El director general del instituto referido es autoridad para los efectos del amparo cuando confirma la baja de un alumno del mencionado órgano descentralizado, en virtud de que con fundamento en una norma legal, a través de dicho acto unilateral extingue una situación jurídica que afecta la esfera legal del gobernado, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales ni de obtener el consenso del afectado, esto es, ejerce facultades decisorias que le están atribuidas tanto en el Reglamento Interior de la Procuraduría General de la República como en el del propio instituto y que, por ende, constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, lo cual le da el carácter de acto de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad.*⁴¹

Lo anterior también se relaciona con actos derivados de organismos descentralizados, como se desprende de la tesis XIV.2o.J/17, en donde se destaca: *Aeropuertos y Servicios Auxiliares es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del doce de junio de mil novecientos sesenta y cinco, (...). Ahora bien, cuando dicho organismo incrementa el pago por el uso del derecho de piso a los prestadores de servicios auxiliares de transportación turística, es evidente que actúa como autoridad, puesto que el ejercicio de esta potestad (cuya fuente es pública por provenir de un decreto presidencial), se traduce en un acto unilateral que modifica situaciones jurídicas (incrementan el pago de un derecho), acto que indefectiblemente afecta la esfera de los gobernados porque incide en forma directa en su economía.*⁴²

40 Época: Novena Época, Registro: 167306, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Mayo de 2009, Materia(s): Común, Tesis: I.3o.C. J/58, Página: 887, rubro: AUTORIDAD ORDENADORA Y EJECUTORA PARA EFECTOS DEL AMPARO DIRECTO.

41 Tesis 2a./J. 21/99, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. IX, marzo de 1999, p. 50.

42 Tesis XIV.2o. J/17, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. VII, marzo de 1998, p. 621.

En este sentido, por autoridad se entiende como el órgano del Estado investido de facultades de decisión o de ejecución, o el particular que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado, como violatorio de garantías o del sistema de distribución de competencias entre la Federación y los Estados, según corresponda, que está obligada a rendir el informe justificado correspondiente y a quien corresponde defender la constitucionalidad de dicha ley o acto, siempre que estén presentes las siguientes características:

Acto de autoridad	<ol style="list-style-type: none">1) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular2) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de esa potestad3) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular4) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado. Como puede observarse, estas características no restringen el concepto de autoridad a aquellos organismos que forman parte de la administración pública en sus distintos órdenes (federal, estatal o municipal); se trata de cualquier ente público, en donde se incluyen organismos centralizados, paraestatales, autónomos, cualquiera que sea su denominación
--------------------------	---

Fuente: Elaboración propia.

Así, siempre que una persona física o moral emita esta clase de actos estaremos en presencia de "actos de autoridad" y eso legitimará al INAI para considerar que la información que se asocie a estos actos debe ser "pública".

Como se advierte, recibir y ejercer recursos públicos o realizar actos de autoridad obliga a las personas físicas o morales a transparentar la información relacionada con esos recursos o actos de autoridad. Lo anterior obliga a delimitar qué se entiende por persona física o moral.

4. Las personas físicas y morales

En el derecho privado mexicano se entiende por persona física al ser humano, como se destaca el en Código Civil Federal, en el “Libro Primero. De las Personas”, “Título Primero. De las Personas Físicas”, artículo 22, que destaca: *La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte; pero desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente Código.* En el artículo 24 se prescribe que el mayor de edad tiene la facultad de disponer libremente de su persona y de sus bienes, con las limitaciones legales.

Sin embargo, también destaca en su artículo 22 a un grupo de personas físicas, a las que se excluye de la capacidad de ejercicio de sus derechos, como son: los menores de edad, los sujetos al estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley. Sin embargo, destaca que esas “restricciones a la personalidad jurídica” no deben menoscabar la dignidad de la persona ni atentar contra la integridad de la familia; pero los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes.

En lo que se refiere a las personas morales, el “Título Segundo. De las Personas Morales”, del Código Civil Federal, en las diversas fracciones de su artículo 25 destaca que son:

Fracción	Delimitación	Naturaleza
I	La Nación, los Estados y los Municipios	Públicas
II	Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley	Públicas
III	Las sociedades civiles o mercantiles	Privadas

IV	Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal	Sociales
V	Las sociedades cooperativas y mutualistas	Sociales
VI	Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley	Sociales
VII	Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736	Privadas

Fuente: Elaboración propia.

Además, destaca en su artículo 26 que las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución. En el numeral 27 que estas personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos, y que se rigen por las leyes correspondientes, por su escritura constitutiva y por sus estatutos.

Como se advierte, la persona es el ser humano, una realidad física o individual existente, con vida propia, de naturaleza racional que como miembro de una sociedad es sujeto de derechos y obligaciones; también existen entes abstractos, los personas jurídicas –en México, las personas morales—, que son entidades u organizaciones humanas, que se crean para alcanzar fines tan amplios o duraderos que la vida humana no puede alcanzar y a las que el derecho atribuye personalidad.⁴³ Así, las personas físicas y morales se decantan en términos jurídicos. En este sentido, Hans Kelsen, afirma: En el juicio que reconoce deberes y facultades jurídicas a una persona física, verifícase la relación de los contenidos cualificados de este sistema. El sujeto de derecho no es sino el centro común de referencia de estos contenidos. Así, la persona es

43 López Díaz, Elvira, *Iniciación al derecho*, Madrid, Delta Publicaciones, 2005, p. 122.

sujeto de deberes y derechos.⁴⁴ Lo que es consistente con lo delimitado en el Código Civil Federal derecho mexicano.

También se debe considerar las tipologías de sujetos obligados, como ejemplo podemos citar:

Código o Ley	Tipología
Artículo 25, fracción III y 2688 Código Civil Federal y Artículo 1º de la Ley General de Sociedades Mercantiles	Sociedades Civiles y Mercantiles
Artículo 25, fracción V CCF.	Sociedades cooperativas y mutualistas
Artículo 25, fracción VI, y 2670 CCF.	Asociaciones que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito
Artículo 1º, 25, 51, 58, 87, 207, 212, 213, 252, y 260 LGSM.	Sociedades mercantiles 1. Sociedad en nombre colectivo; 2. Sociedad en comandita simple; 3. Sociedad de responsabilidad limitada; 4. Sociedad anónima; 5. Sociedad en comandita por acciones; 6. Sociedad cooperativa, y 7. Sociedad por acciones simplificada 8. Asociación en participación
Artículos 1º, 2º, 32, 33, 72 de la Ley General de Sociedades Cooperativas	1. Sociedades cooperativas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios 2. Sociedades cooperativas de participación estatal 3. Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo 4. Sociedades Cooperativas de producción y de consumo

44 Kelsen, Hans, Teoría General del Estado, tr. De Luis Legaz Lacambra, Madrid, Labor, 1934, p. 84.

Artículos 1º y 5º Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil	<p>Organizaciones de la sociedad civil:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud;2. Apoyo a la alimentación popular;3. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público;4. Asistencia jurídica;5. Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;6. Promoción de la equidad de género;7. Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad;8. Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural;9. Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos;10. Promoción del deporte;11. Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias;12. Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales; Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico;13. Fomento de acciones para mejorar la economía popular;14. Participación en acciones de protección civil;15. Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley;16. Promoción y defensa de los derechos de los consumidores;17. Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana, y18. Las que determinen otras leyes
---	---

Artículo 2°, 22 Bis, 45-A Ley de Instituciones de Crédito	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instituciones de banca múltiple, y 2. Instituciones de banca de desarrollo 3. Fideicomisos públicos 4. Consorcios 5. Grupo de personas 6. Grupo empresarial 7. Filiales de Instituciones Financieras del Exterior
Artículo 1° Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito	<ol style="list-style-type: none"> 1. Almacenes generales de depósito 2. Las demás que otras leyes consideren como tales
Artículos 1°, párrafo final, 45, 46 y 47 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 4°, 14, 28, 40 Ley Federal de las Entidades Paraestatales.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sociedades nacionales de crédito 2. Organizaciones auxiliares nacionales de crédito 3. Instituciones nacionales de seguros y fianzas, 4. Fondos y 5. Fideicomisos públicos 6. Organismos descentralizados 7. Empresas de participación estatal mayoritaria
Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instituciones y sociedades mutualistas de seguros 2. Instituciones nacionales de seguros 3. Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural
Ley General de Salud (artículo 414) y Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.	<ol style="list-style-type: none"> 1. instituciones de asistencia social públicas o privadas
Ley Agraria (artículo 9°)	Los núcleos de población ejidales o ejidos con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Sin que el listado sea exhaustivo, existen cincuenta y dos posibles formas de estructurar a sujetos obligados a transparentar el uso de recursos públicos o los actos de autoridad que realicen. Se debe destacar también que las combinaciones probables son innumerables.

CAPÍTULO TERCERO

3

LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA APLICABLES A PERSONAS FÍSICAS Y MORALES: LOS ACTOS DE AUTORIDAD Y EL USO DE RECURSOS PÚBLICOS

En la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se regulan las obligaciones de transparencia de las personas físicas y morales⁴⁵.

Sin embargo, la norma es significativamente ambigua, refiriendo que en el "Dictamen que emite la Comisión de Transparencia y Anticorrupción con relación a la minuta con proyecto de 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", se destaca:

"... dentro de los sujetos obligados se incluye a 'cualquier persona física o moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad'. Por tal motivo, los artículos 81 y 82 de la Ley General en relación con el 74 y 75 de la Minuta, establecen la facultad del Instituto para determinar los casos en que dichos sujetos 'cumplirán con

45 Título Quinto "Obligaciones de Transparencia", Capítulo IV "De las obligaciones específicas de las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o ejercen actos de autoridad", artículos 81 y 82, en relación con el Título Tercero "Obligaciones de Transparencia", Capítulo II "De las obligaciones específicas de las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos federales o realizan actos de autoridad", artículos 75 y 76 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

*las obligaciones de transparencia y acceso a la información directamente o a través de los sujetos obligados que les asignen dichos recursos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad'; para resolver sobre tales cumplimientos, el Instituto deberá considerar la naturaleza de las funciones que realizan las personas físicas o morales que recibieron recursos públicos o ejercen actos de autoridad, la proporción en que recibieron dichos recursos y el grado de regulación o relación gubernamental que poseen.*⁴⁶

En la "Declaratoria de publicidad de dictámenes De la Comisión de Gobernación, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública", en sus numerales 10 y 11 se destaca:

Numeral 10.- *Sobre las obligaciones de transparencia específica, la colegisladora señaló en el dictamen las siguientes:*

- *Los Poderes Ejecutivos, los Poderes Legislativos y los Poderes Judiciales de los tres órdenes de gobierno;*
- *El Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales;*
- *Los organismos garantes de los derechos humanos, tanto Nacional, como de las entidades federativas;*
- *Los organismos garantes del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales;*
- *Las instituciones de educación superior dotadas de autonomía;*
- *Los partidos políticos nacionales y locales, las agrupaciones políticas nacionales y las personas morales constituida en asociación civil creadas por los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente;*
- *Los fideicomisos y fondos públicos;*
- *Las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral; y*

46 Cámara de Diputados, Comisión de Transparencia y Anticorrupción, Dictámenes, Dictamen que emite la Comisión de Transparencia y Anticorrupción con relación a la minuta con proyecto de 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, p. 20, consultado el 26 de octubre de 2016 en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Transparencia-y-Anticorrupcion/Dictamenes>. El énfasis es nuestro.

- *Los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos;*

Numeral 11.- **Los organismos garantes deberán determinar la información que estarán obligados a publicar tomando en cuenta el listado que consideren de interés público en la medida en que reciban y ejerzan recursos o realicen actos de autoridad, de conformidad con los lineamientos emitidos por el Sistema Nacional;** para ello, como afirma la colegisladora, se dispone de preceptos específicos para verificar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia a cargo de los organismos garantes, con el objeto de que, de manera oficiosa o a petición de los particulares, verifiquen el debido cumplimiento de los sujetos obligados respecto de las obligaciones de transparencia establecidas.⁴⁷

Así es claro que la intención del legislador en el caso concreto fue darles a los organismos garantes la facultad de determinar cuál información están obligados a publicar las personas físicas y morales, considerando cuál es de *interés público* en la medida en que reciban y ejerzan recursos o realicen actos de autoridad, de conformidad con los lineamientos emitidos por el Sistema Nacional.

En este contexto, los artículos 1º, párrafo segundo, y 23 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información obligan a cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal a garantizar el derecho humano de acceso a la información.

En el apartado anterior se destacó que recibir y ejercer recursos públicos, queda definido cuando una persona física o moral tome lo que le dan o envían o se haga cargo de lo que le dan o envían, siempre que provenga del erario. En el segundo aspecto, se refiere a la aplicación de los recursos presupuestales a los fines a que se encuentran destinados.

Además, delimitamos que por autoridad se entiende el órgano del Estado investido de facultades de decisión o de ejecución o el particular que dicta,

47 “Declaratoria de publicidad de dictámenes. De la Comisión de Gobernación, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, *Gaceta Parlamentaria*, año XVIII, número 4255-II, jueves 16 de abril de 2015, visible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado, como violatorio de garantías o del sistema de distribución de competencias entre la Federación y los Estados, según corresponda, que está obligada a rendir el informe justificado correspondiente y a quien corresponde defender la constitucionalidad de dicha ley o acto. Siempre que estén presentes las siguientes características: 1) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular; 2) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de esa potestad; 3) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular, y 4) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.

Como puede observarse, estas características no restringen el concepto de autoridad a aquellos organismos que forman parte de la administración pública en sus distintos órdenes (federal, estatal o municipal); se trata de cualquier ente público, en donde se incluyen organismos centralizados, paraestatales, autónomos, cualquiera que sea su denominación.

Los supuestos para que las personas físicas o morales estén obligadas a transparentar la información que se relacione con esos recursos o actos de autoridad; recibir y ejercer recursos públicos o realizar actos de autoridad.

Tampoco podemos ignorar que al Instituto le corresponde vigilar que las obligaciones de transparencia que publiquen los sujetos obligados cumplan con lo dispuesto en los artículos 70 a 83 de la Ley General y 68 a 76 de esta Ley, siendo aplicable para estas acciones de verificación lo previsto en el Capítulo VI del Título Quinto de la Ley General, además de las disposiciones de esta Ley, como lo destaca el artículo 77 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Para determinar las obligaciones de transparencia a cargo de las personas físicas o morales, es importante considerar que las Leyes General y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública prescriben una serie de mecanismos que es necesario aplicar, como se destaca a continuación:

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Criterios para determinar las obligaciones a cargo de las personas físicas y morales
<p>Artículo 81. Los Organismos garantes, dentro de sus respectivas competencias, determinarán los casos en que las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, cumplirán con las obligaciones de transparencia y acceso a la información directamente o a través de los sujetos obligados que les asignen dichos recursos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad. Los sujetos obligados correspondientes deberán enviar a los Organismos garantes competentes un listado de las personas físicas o morales a los que, por cualquier motivo, asignaron recursos públicos o, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables, ejerzan actos de autoridad. Para resolver sobre el cumplimiento de lo señalado en el párrafo anterior, los Organismos garantes tomarán en cuenta si realiza una función gubernamental, el nivel de financiamiento público, el nivel de regulación e involucramiento gubernamental y si el gobierno participó en su creación.</p>	<p>El artículo 14 (...) Las personas físicas o morales que reciben y ejerzan recursos públicos o ejerzan actos de autoridad, cumplirán con las obligaciones de transparencia que determine el Instituto, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo II del Título Tercero de la presente Ley.</p> <p>Artículo 75. El Instituto determinará los casos en que las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos federales o realicen actos de autoridad, cumplirán con las obligaciones de transparencia y acceso a la información directamente o a través de los sujetos obligados que les asignen dichos recursos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad. Los sujetos obligados, en coordinación con las áreas correspondientes, deberán enviar al Instituto un listado de las personas físicas o morales a los que, por cualquier motivo, asignaron recursos públicos federales o, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables, ejerzan actos de autoridad. Para resolver sobre el cumplimiento de lo señalado en el párrafo anterior, el Instituto tomará en cuenta si las personas físicas o morales en cuestión realizan una función gubernamental, el nivel de financiamiento público, el nivel de regulación e involucramiento gubernamental y si el gobierno participó en su creación.</p>	<p>Recibir y ejercer recursos públicos.</p> <p>Ejercer actos de autoridad</p> <p>Cumplir con las obligaciones de transparencia directamente o a través de los sujetos obligados que les asignen dichos recursos.</p> <p>Realizar actos de autoridad en los términos de las disposiciones aplicables</p> <p>Resolver conforme a: a) si realiza una función gubernamental, b) el nivel de financiamiento público, c) el nivel de regulación e involucramiento gubernamental y d) si el gobierno participó en su creación.</p> <p>El Instituto determinará las obligaciones de acuerdo con el Capítulo II del Título Tercero de la Ley Federal.</p>

<p>Artículo 82. Para determinar la información que deberán hacer pública las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad, los Organismos garantes competentes deberán:</p> <p>I. Solicitar a las personas físicas o morales que, atendiendo a los lineamientos emitidos por el Sistema Nacional, remitan el listado de información que consideren de interés público;</p> <p>II. Revisar el listado que remitió la persona física o moral en la medida en que reciban y ejerzan recursos o realicen actos de autoridad que la normatividad aplicable le otorgue, y</p> <p>III. Determinar las obligaciones de transparencia que deben cumplir y los plazos para ello.</p>	<p>Artículo 68. Los sujetos obligados en el ámbito federal deberán cumplir con las obligaciones de transparencia y poner a disposición del público y mantener actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, Documentos y políticas e información señalados en el Título Quinto de la Ley General. Al respecto, aquella información particular de la referida en el presente artículo que se ubique en alguno de los supuestos de clasificación señalados en los artículos 110 y 113 de la presente Ley no será objeto de la publicación a que se refiere este mismo artículo; salvo que pueda ser elaborada una versión pública. En todo caso se aplicará la prueba de daño a que se refiere el artículo 104 de la Ley General. En sus resoluciones el Instituto podrá señalar a los sujetos obligados que la información que deben proporcionar sea considerada como obligación de transparencia de conformidad con el Capítulo II del Título Quinto de la Ley General y el capítulo I del Título Tercero de esta Ley, atendiendo a la relevancia de la información, la incidencia de las solicitudes sobre la misma y el sentido reiterativo de las resoluciones.</p>	<p>Determinar la información que deberán hacer pública las personas físicas o morales los Organismos garantes competentes deberán</p> <p>Solicitar a las personas físicas o morales que el listado de información que consideren de interés público</p> <p>Revisar el listado que remitió la persona física o moral en la medida en que reciban y ejerzan recursos o realicen actos de autoridad que la normatividad aplicable le otorgue</p> <p>Cumplir con las obligaciones de transparencia y poner a disposición del público y mantener actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, Documentos y políticas e información señalados en el Título Quinto de la Ley General.</p> <p>La información particular que se ubique en alguno de los supuestos de clasificación señalados en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal no será objeto de la publicación; salvo que pueda ser elaborada una versión pública</p>
--	---	---

	<p>Artículo 76. Para determinar la información que deberán hacer pública las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad, el Instituto deberá, directamente, o a través de la unidad administrativa del sujeto obligado que coordine su operación:</p> <p>I. Solicitar a las personas físicas o morales que, atendiendo a los lineamientos emitidos por el Sistema Nacional, remitan el listado de información que consideren de interés público;</p> <p>II. Revisar el listado que remitió la persona física o moral en la medida en que reciban y ejerzan Recursos o realicen actos de autoridad que la normativa aplicable le otorgue, y</p> <p>III. Determinar las obligaciones de transparencia que deben cumplir y los plazos para ello.</p>	<p>La información deben proporcionar sea considerada como obligación de transparencia de conformidad con el Capítulo II del Título Quinto de la Ley General y el Capítulo I del Título Tercero de la Ley Federal, atendiendo a la a) relevancia de la información, b) la incidencia de las solicitudes sobre la misma y c) el sentido reiterativo de las resoluciones.</p>
	<p>Artículo 74. Respecto de las obligaciones específicas que deberán cumplir las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o realicen actos de autoridad se estará a lo dispuesto en el Capítulo IV del Título Quinto de la Ley General.</p>	<p>Las obligaciones específicas se derivan de lo dispuesto en el Capítulo IV del Título Quinto de la Ley General.</p>

En ese sentido, los criterios para determinar si las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos deben cumplir con las obligaciones de transparencia directamente o a través de los sujetos obligados que les asignen dichos recursos, se debe considerar:

1. La aplicación de los siguientes criterios: i) si realiza una función gubernamental, ii) el nivel de financiamiento público, iii) el nivel

- de regulación e involucramiento gubernamental, iv) si el gobierno participó en su creación;
2. También se debe atender a: i) relevancia de la información, ii) la incidencia de las solicitudes sobre la misma y iii) el sentido reiterativo de las resoluciones.

Del mecanismo que debe aplicarse se destaca en el Capítulo II del Título Tercero de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículos 75 y 76, que:

1. El Instituto determinará los casos en que las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos federales o realicen actos de autoridad, cumplirán con las obligaciones de transparencia y acceso a la información directamente o a través de los sujetos obligados que les asignen dichos recursos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad;
2. Los sujetos obligados, en coordinación con las áreas correspondientes, deben enviar al Instituto un listado de las personas físicas o morales a los que, por cualquier motivo, asignaron recursos públicos federales o, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables, ejercen actos de autoridad; y
3. El Instituto tomará en cuenta si las personas físicas o morales en cuestión realizan una función gubernamental, el nivel de financiamiento público, el nivel de regulación e involucramiento gubernamental y si el gobierno participó en su creación.

Por lo que respecta a determinar la información que deben hacer pública las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad, el Instituto deberá, directamente, o a través de la unidad administrativa del sujeto obligado que coordine su operación:

1. Solicitar a las personas físicas o morales que, atendiendo a los lineamientos emitidos por el Sistema Nacional, remitan el listado de información que consideren de interés público;
2. Revisar el listado que remitió la persona física o moral en la medida en que reciban y ejerzan recursos o realicen actos de autoridad que la normativa aplicable le otorgue, y
3. Determinar las obligaciones de transparencia que deben cumplir y los plazos para ello.

Además deberá considerar las excepciones, cuando la información no será objeto de la publicación y se ubique en alguno de los supuestos de clasificación señalados en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal; salvo que pueda ser elaborada una versión pública.

1. Obligaciones genéricas de transparencia en personas físicas y morales

Como los artículos 23 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 1º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, mencionan entre los sujetos obligados a las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal, se deben seleccionar de las “obligaciones generales” aquellas que se refieran al “recepción y ejercicio de los recursos públicos” o a la “realización de actos de autoridad”.

Así también, deben considerarse los artículos 24 de la propia Ley General y 11 de la Ley Federal, que destacan las obligaciones generales se deben cumplir “de acuerdo a su naturaleza”. Para efectos prácticos las obligaciones las dividimos en genéricas, comunes y específicas en los términos siguientes:

OBLIGACIONES GENÉRICAS DE TRANSPARENCIA		
Obligación	Artículo 24 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Artículo 11 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Las obligaciones se imponen considerando las notas distintivas de los diversos sujetos obligados.	Artículo 24. Para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley, los sujetos obligados deberán cumplir con las siguientes obligaciones, según corresponda, de acuerdo a su naturaleza:	Artículo 11. Para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley, los sujetos obligados deberán cumplir según corresponda, de acuerdo a su naturaleza, con las siguientes obligaciones:

Tener un Comité de Transparencia y vigilar su funcionamiento.	I. Constituir el Comité de Transparencia, las Unidades de Transparencia y vigilar su correcto funcionamiento de acuerdo a su normatividad interna;	I. Contar con los Comités de Transparencia, las Unidades de Transparencia y vigilar su correcto funcionamiento de acuerdo con su normatividad interna;
Designar al titular del Comité y adscribirlo al titular del organismo.	II. Designar en las Unidades de Transparencia a los titulares que dependan directamente del titular del sujeto obligado y que preferentemente cuenten con experiencia en la materia;	II. Designar en las Unidades de Transparencia titulares que dependan directamente del titular del sujeto obligado, y que preferentemente cuenten con experiencia en la materia;
Capacitación.	III. Proporcionar capacitación continua y especializada al personal que forme parte de los Comités y Unidades de Transparencia;	III. Proporcionar capacitación continua y especializada al personal que forme parte de los Comités de Transparencia y Unidades de Transparencia;
Actualizar sus sistemas de archivo y de gestión documental	IV. Constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental, conforme a la normatividad aplicable;	IV. Constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental conforme a la normatividad aplicable;
Promover formatos abiertos y accesibles	V. Promover la generación, documentación y publicación de la información en Formatos Abiertos y Accesibles;	V. Promover la generación, documentación, y publicación de la información en Formatos Abiertos y Accesibles;
Proteger y resguardar la información reservada o confidencial	VI. Proteger y resguardar la información clasificada como reservada o confidencial;	VI. Proteger y resguardar la información clasificada como reservada o confidencial;
Rendir informes al INAI	VII. Reportar a los Organismos garantes competentes sobre las acciones de implementación de la normatividad en la materia, en los términos que éstos determinen;	VII. Reportar al Instituto sobre las acciones de implementación de la normatividad en la materia, en los términos que este determine;

Atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios del INAI y del SN	VIII. Atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que, en materia de transparencia y acceso a la información, realicen los Organismos garantes y el Sistema Nacional;	VIII. Atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que en materias de transparencia y acceso a la información realice el Instituto y el Sistema Nacional;
Fomentar el uso de tecnologías de la información y su accesibilidad.	IX. Fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información y la accesibilidad a éstos;	IX. Fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información y la accesibilidad a éstos
Cumplir con las resoluciones del INAI	X. Cumplir con las resoluciones emitidas por los Organismos garantes;	X. Cumplir con las resoluciones emitidas por el Instituto en ejercicio de las facultades legales respectivas;
Publicar y mantener actualizada la información de transparencia	XI. Publicar y mantener actualizada la información relativa a las obligaciones de transparencia;	XI. Publicar y mantener actualizada la información relativa a las obligaciones de transparencia;
Difundir proactivamente información.	XII. Difundir proactivamente información de interés público;	XII. Difundir proactivamente información de interés público;
Promover acuerdos para entregar respuestas a solicitudes de información en lengua indígena, braille o cualquier otro ajuste razonable en formato accesible y con eficiencia.		XIII. Promover acuerdos con instituciones públicas especializadas que pudieran auxiliarles a entregar las respuestas a solicitudes de información en lengua indígena, braille o cualquier otro ajuste razonable con el formato accesible correspondiente, en la forma más eficiente;

Promover la digitalización de la información y el uso de tecnologías de información y comunicación.		XIV. Promover la digitalización de la información en su posesión y la utilización de las tecnologías de información y comunicación, de conformidad con las políticas que al efecto establezca el Sistema Nacional;
Atender las recomendaciones del INAI	XIII. Dar atención a las recomendaciones de los Organismos garantes, y	XV. Dar atención a las recomendaciones del Instituto, y
Otras.	XIV. Las demás que resulten de la normatividad aplicable.	XVI. Las demás que resulten de la Ley General y demás normatividad aplicable

Otras obligaciones genéricas de transparencia en personas físicas y morales:

OTRAS OBLIGACIONES GENÉRICAS DE TRANSPARENCIA		
Obligación	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones		Artículo 12. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones de conformidad con la normatividad aplicable

Cumplir, con las obligaciones establecidas en las leyes de la materia y en la Ley General	Artículo 25. Los sujetos obligados serán los responsables del cumplimiento de las obligaciones, procedimientos y responsabilidades establecidas en esta Ley, la Ley Federal y las correspondientes de las Entidades Federativas, en los términos que las mismas determinen.	Artículo 16. Los sujetos obligados serán responsables de los datos personales y, en relación con éstos, deberán cumplir, con las obligaciones establecidas en las leyes de la materia y en la Ley General
Poner a disposición de los particulares la información	Artículo 60. Las leyes en materia de transparencia y acceso a la información, en el orden federal y en las Entidades Federativas, establecerán la obligación de los sujetos obligados de poner a disposición de los particulares la información a que se refiere este Título en los sitios de Internet correspondientes de los sujetos obligados y a través de la Plataforma Nacional.	

<p>Actualizar la información por lo menos cada tres meses.</p> <p>La publicación de la información debe indicar el sujeto obligado encargado de generarla.</p> <p>Y la fecha de su última actualización.</p>	<p>Artículo 62. La información correspondiente a las obligaciones de transparencia deberá actualizarse por lo menos cada tres meses, salvo que en la presente Ley o en otra disposición normativa se establezca un plazo diverso. El Sistema Nacional emitirá los criterios para determinar el plazo mínimo que deberá permanecer disponible y accesible la información, atendiendo a las cualidades de la misma.</p> <p>La publicación de la información deberá indicar el sujeto obligado encargado de generarla, así como la fecha de su última actualización.</p>	
<p>La página de inicio de los portales tendrá un vínculo de acceso directo al sitio donde se encuentra la información pública.</p> <p>Información con perspectiva de género y discapacidad</p>	<p>Artículo 64. La página de inicio de los portales de Internet de los sujetos obligados tendrá un vínculo de acceso directo al sitio donde se encuentra la información pública a la que se refiere este Título, el cual deberá contar con un buscador.</p> <p>La información de obligaciones de transparencia deberá publicarse con perspectiva de género y discapacidad, cuando así corresponda a su naturaleza.</p>	

<p>Establecer medidas que faciliten el acceso y búsqueda de la información para personas con discapacidad.</p> <p>Procurar que la información publicada sea accesible de manera focalizada a personas que hablen alguna lengua indígena.</p>	<p>Artículo 65. Los Organismos garantes y los sujetos obligados establecerán las medidas que faciliten el acceso y búsqueda de la información para personas con discapacidad y se procurará que la información publicada sea accesible de manera focalizada a personas que hablen alguna lengua indígena.</p> <p>Por lo que, por sí mismos o a través del Sistema Nacional, deberán promover y desarrollar de forma progresiva, políticas y programas tendientes a garantizar la accesibilidad de la información en la máxima medida posible.</p> <p>Se promoverá la homogeneidad y la estandarización de la información, a través de la emisión de lineamientos y de formatos por parte del Sistema Nacional.</p>	
--	--	--

<p>Poner a disposición de las personas interesadas equipos de cómputo con acceso a Internet.</p> <p>Usar medios alternativos de difusión de la información.</p>	<p>Artículo 66. Los sujetos obligados pondrán a disposición de las personas interesadas equipos de cómputo con acceso a Internet, que permitan a los particulares consultar la información o utilizar el sistema de solicitudes de acceso a la información en las oficinas de las Unidades de Transparencia. Lo anterior, sin perjuicio de que adicionalmente se utilicen medios alternativos de difusión de la información, cuando en determinadas poblaciones éstos resulten de más fácil acceso y comprensión.</p>	
<p>Mantener accesible la información en el portal de obligaciones de transparencia incluso dentro de los procesos electorales, a partir del inicio de las precampañas y hasta la conclusión del proceso electoral.</p>	<p>Artículo 67. La información publicada por los sujetos obligados, en términos del presente Título, no constituye propaganda gubernamental. Los sujetos obligados, incluso dentro de los procesos electorales, a partir del inicio de las precampañas y hasta la conclusión del proceso electoral, deberán mantener accesible la información en el portal de obligaciones de transparencia, salvo disposición expresa en contrario en la normatividad electoral.</p>	

<p>Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso, rectificación, corrección y oposición al tratamiento de datos.</p> <p>Tratar datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido o en ejercicio de las atribuciones conferidas.</p> <p>Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados.</p> <p>Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos.</p> <p>Acatar la prohibición de difundir, distribuir o comercializar los datos personales.</p>	<p>Artículo 68. Los sujetos obligados serán responsables de los datos personales en su posesión y, en relación con éstos, deberán:</p> <p>I. Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso, rectificación, corrección y oposición al tratamiento de datos, en los casos que sea procedente, así como capacitar a los Servidores Públicos y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos, de conformidad con la normatividad aplicable;</p> <p>II. Tratar datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido o dicho tratamiento se haga en ejercicio de las atribuciones conferidas por ley;</p> <p>III. Poner a disposición de los individuos, a partir del momento en el cual se recaben datos personales, el documento en el que se establezcan los propósitos para su tratamiento, en términos de la normatividad aplicable, excepto en casos en que el tratamiento de los datos se haga en ejercicio de las atribuciones conferidas por ley;</p> <p>IV. Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados;</p>	
---	---	--

	<p>V. Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, o incompletos, en el momento en que tengan conocimiento de esta situación, y VI. Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.</p> <p>Los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información de acuerdo a la normatividad aplicable. Lo anterior, sin perjuicio a lo establecido por el artículo 120 de esta Ley.</p>	
Responsabilizarse de los datos personales.	Artículo 69. Los particulares, sin perjuicio de que sean considerados sujetos obligados de conformidad con la presente Ley, serán responsables de los datos personales de conformidad con la normatividad aplicable para la protección de datos personales en posesión de los particulares.	

<p>Garantizar que la información sea accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna y atenderá las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona.</p> <p>Información en un lenguaje sencillo para cualquier persona y se procurará su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas.</p>		<p>Artículo 15. En la generación, publicación y entrega de información se deberá garantizar que ésta sea accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna y atenderá las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona.</p> <p>Los sujetos obligados buscarán, en todo momento, que la información generada tenga un lenguaje sencillo para cualquier persona y se procurará, en la medida de lo posible, su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas.</p>
--	--	---

2. Obligaciones de transparencia comunes

En lo que se refiere a las obligaciones comunes, podemos destacar que:

OBLIGACIONES COMUNES DE TRANSPARENCIA		
Obligación	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Mantener a disposición del público y actualizada la información.	Artículo 70. En la Ley Federal y de las Entidades Federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan:	Artículo 68. Los sujetos obligados en el ámbito federal deberán cumplir con las obligaciones de transparencia y poner a disposición del público y mantener actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, Documentos y políticas e información señalados en el Título Quinto de la Ley General. Al respecto, aquella información particular de la referida en el presente artículo que se ubique en alguno de los supuestos de clasificación señalados en los artículos 110 y 113 de la presente Ley no será objeto de la publicación a que se refiere este mismo artículo; salvo que pueda ser elaborada una versión pública. En todo caso se aplicará la prueba de daño a que se refiere el artículo 104 de la Ley General. En sus resoluciones el Instituto podrá señalar a los sujetos obligados que la información que deben proporcionar sea considerada como obligación de transparencia de conformidad con el Capítulo II del Título Quinto de la Ley General y el capítulo I del Título Tercero de esta Ley, atendiendo a la relevancia de la información, la incidencia de las solicitudes sobre la misma y el sentido reiterativo de las resoluciones.

Establecer el marco normativo aplicable	I. El marco normativo aplicable al sujeto obligado, en el que deberá incluirse leyes, códigos, reglamentos, decretos de creación, manuales administrativos, reglas de operación, criterios, políticas, entre otros;	
Unificación de la información	II. Su estructura orgánica completa, en un formato que permita vincular cada parte de la estructura, las atribuciones y responsabilidades que le corresponden a cada servidor público, prestador de servicios profesionales o miembro de los sujetos obligados, de conformidad con las disposiciones aplicables;	
	III. Las facultades de cada Área;	
Contemplar metas y objetivos	IV. Las metas y objetivos de las Áreas de conformidad con sus programas operativos;	
Precisar indicadores relacionados con los temas públicos de interés	V. Los indicadores relacionados con temas de interés público o trascendencia social que conforme a sus funciones, deban establecer;	
Precisar indicadores que permitan rendir cuentas	VI. Los indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos y resultados;	

Hacer público el directorio de todos los servidores públicos	VII. El directorio de todos los Servidores Públicos, a partir del nivel de jefe de departamento o su equivalente, o de menor nivel, cuando se brinde atención al público; manejen o apliquen recursos públicos; realicen actos de autoridad o presten servicios profesionales bajo el régimen de confianza u honorarios y personal de base. El directorio deberá incluir, al menos el nombre, cargo o nombramiento asignado, nivel del puesto en la estructura orgánica, fecha de alta en el cargo, número telefónico, domicilio para recibir correspondencia y dirección de correo electrónico oficiales;	
Precisar las remuneraciones económicas que perciben de todos los Servidores Públicos de base o de confianza	VIII. La remuneración bruta y neta de todos los Servidores Públicos de base o de confianza, de todas las percepciones, incluyendo sueldos, prestaciones, gratificaciones, primas, comisiones, dietas, bonos, estímulos, ingresos y sistemas de compensación, señalando la periodicidad de dicha remuneración;	
Hacer públicos los gastos de representación y viáticos	IX. Los gastos de representación y viáticos, así como el objeto e informe de comisión correspondiente;	
Hacer públicos el número total de las plazas y del personal de base y confianza	X. El número total de las plazas y del personal de base y confianza, especificando el total de las vacantes, por nivel de puesto, para cada unidad administrativa;	

Hacer públicas las contrataciones de servicios profesionales por honorarios	XI. Las contrataciones de servicios profesionales por honorarios, señalando los nombres de los prestadores de servicios, los servicios contratados, el monto de los honorarios y el periodo de contratación;	
Generar la Versión Pública de las declaraciones patrimoniales de los Servidores Públicos	XII. La información en Versión Pública de las declaraciones patrimoniales de los Servidores Públicos que así lo determinen, en los sistemas habilitados para ello, de acuerdo a la normatividad aplicable;	
Transparentar el domicilio de la Unidad de Transparencia	XIII. El domicilio de la Unidad de Transparencia, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;	
Hacer públicas las convocatorias a concursos para ocupar cargos públicos y sus resultados	XIV. Las convocatorias a concursos para ocupar cargos públicos y los resultados de los mismos;	

Transparentar la información de los programas de subsidios, estímulos y apoyos	XV. La información de los programas de subsidios, estímulos y apoyos, en el que se deberá informar respecto de los programas de transferencia, de servicios, de infraestructura social y de subsidio, en los que se deberá contener lo siguiente: a) Área; b) Denominación del programa; c) Periodo de vigencia; d) Diseño, objetivos y alcances; e) Metas físicas; f) Población beneficiada estimada; g) Monto aprobado, modificado y ejercido, así como los calendarios de su programación presupuestal; h) Requisitos y procedimientos de acceso; i) Procedimiento de queja o inconformidad ciudadana; j) Mecanismos de exigibilidad; k) Mecanismos de evaluación, informes de evaluación y seguimiento de recomendaciones; l) Indicadores con nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, dimensión, frecuencia de medición, nombre de las bases de datos utilizadas para su cálculo; m) Formas de participación social; n) Articulación con otros programas sociales; o) Vínculo a las reglas de operación o Documento equivalente; p) Informes periódicos sobre la ejecución y los resultados de las evaluaciones realizadas, y	
--	--	--

	q) Padrón de beneficiarios mismo que deberá contener los siguientes datos: nombre de la persona física o denominación social de las personas morales beneficiarias, el monto, recurso, beneficio o apoyo otorgado para cada una de ellas, unidad territorial, en su caso, edad y sexo;	
Hacer públicas las condiciones generales de trabajo, contratos o convenios que regulen las relaciones laborales del personal de base o de confianza	XVI. Las condiciones generales de trabajo, contratos o convenios que regulen las relaciones laborales del personal de base o de confianza, así como los recursos públicos económicos, en especie o donativos, que sean entregados a los sindicatos y ejerzan como recursos públicos;	
	XVII. La información curricular, desde el nivel de jefe de departamento o equivalente, hasta el titular del sujeto obligado, así como, en su caso, las sanciones administrativas de que haya sido objeto;	
Transparentar el listado de Servidores Públicos con sanciones administrativas	XVIII. El listado de Servidores Públicos con sanciones administrativas definitivas, especificando la causa de sanción y la disposición;	
Hacer públicos los servicios que se ofrecen	XIX. Los servicios que ofrecen señalando los requisitos para acceder a ellos;	
Hacer públicos los trámites, requisitos y formatos que se ofrecen	XX. Los trámites, requisitos y formatos que ofrecen;	

Transparentar la información financiera sobre el presupuesto asignado	XXI. La información financiera sobre el presupuesto asignado, así como los informes del ejercicio trimestral del gasto, en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y demás normatividad aplicable;	
Transparentar la información relativa a la deuda pública	XXII. La información relativa a la deuda pública, en términos de la normatividad aplicable;	
Hacer públicos los montos destinados a gastos relativos a comunicación social y publicidad	XXIII. Los montos destinados a gastos relativos a comunicación social y publicidad oficial desglosada por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña;	
Hacer públicos los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal	XXIV. Los informes de resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que se realicen y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;	
Transparentar los resultados de la dictaminación de los estados financieros	XXV. El resultado de la dictaminación de los estados financieros;	
Hacer públicos los montos, criterios, convocatorias	XXVI. Los montos, criterios, convocatorias y listado de personas físicas o morales a quienes, por cualquier motivo, se les asigne o permita usar recursos públicos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad. Asimismo, los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos;	

Hacer públicas las concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones otorgados	XXVII. Las concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos, debiendo publicarse su objeto, nombre o razón social del titular, vigencia, tipo, términos, condiciones, monto y modificaciones, así como si el procedimiento involucra el aprovechamiento de bienes, servicios y/o recursos públicos;	
Hacer pública la información sobre los resultados sobre procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza	XXVIII. La información sobre los resultados sobre procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza, incluyendo la Versión Pública del Expediente respectivo y de los contratos celebrados, que deberá contener, por lo menos, lo siguiente: a) De licitaciones públicas o procedimientos de invitación restringida: 1. La convocatoria o invitación emitida, así como los fundamentos legales aplicados para llevarla a cabo; 2. Los nombres de los participantes o invitados; 3. El nombre del ganador y las razones que lo justifican; 4. El Área solicitante y la responsable de su ejecución; 5. Las convocatorias e invitaciones emitidas; 6. Los dictámenes y fallo de adjudicación; 7. El contrato y, en su caso, sus anexos; 8. Los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso,	

	<p>los estudios de impacto urbano y ambiental, según corresponda;</p> <p>9. La partida presupuestal, de conformidad con el clasificador por objeto del gasto, en el caso de ser aplicable;</p> <p>10. Origen de los recursos especificando si son federales, estatales o municipales, así como el tipo de fondo de participación o aportación respectiva;</p> <p>11. Los convenios modificatorios que, en su caso, sean firmados, precisando el objeto y la fecha de celebración;</p> <p>12. Los informes de avance físico y financiero sobre las obras o servicios contratados;</p> <p>13. El convenio de terminación, y</p> <p>14. El finiquito;</p> <p>b) De las adjudicaciones directas:</p> <p>1. La propuesta enviada por el participante;</p> <p>2. Los motivos y fundamentos legales aplicados para llevarla a cabo; 3. La autorización del ejercicio de la opción;</p> <p>4. En su caso, las cotizaciones consideradas, especificando los nombres de los proveedores y los montos;</p> <p>5. El nombre de la persona física o moral adjudicada;</p> <p>6. La unidad administrativa solicitante y la responsable de su ejecución;</p> <p>7. El número, fecha, el monto del contrato y el plazo de entrega o de ejecución de los servicios u obra;</p> <p>8. Los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso, los estudios de impacto urbano y ambiental, según corresponda;</p> <p>9. Los informes de avance sobre las obras o servicios contratados;</p> <p>10. El convenio de terminación, y</p> <p>11. El finiquito;</p>
--	--

Transparentar los informes que por disposición legal	XXIX. Los informes que por disposición legal generen los sujetos obligados;	
Hacer públicas las estadísticas que generen en cumplimiento de sus facultades, competencias o funciones con la mayor desagregación posible	XXX. Las estadísticas que generen en cumplimiento de sus facultades, competencias o funciones con la mayor desagregación posible;	
Transparentar el Informe de avances programáticos o presupuestales, balances generales y su estado financiero	XXXI. Informe de avances programáticos o presupuestales, balances generales y su estado financiero;	
Hacer público el Padrón de proveedores y contratistas	XXXII. Padrón de proveedores y contratistas;	
Transparentar los convenios de coordinación de concertación con los sectores social y privado	XXXIII. Los convenios de coordinación de concertación con los sectores social y privado;	
Hacer público el inventario de bienes muebles e inmuebles en posesión y propiedad	XXXIV. El inventario de bienes muebles e inmuebles en posesión y propiedad;	

Hacer públicas las recomendaciones emitidas por los órganos públicos del Estado mexicano u organismos internacionales garantes de los derechos humanos	XXXV. Las recomendaciones emitidas por los órganos públicos del Estado mexicano u organismos internacionales garantes de los derechos humanos, así como las acciones que han llevado a cabo para su atención;	
Hacer públicas las resoluciones y laudos que se emitan en procesos o procedimientos seguidos en forma de juicio	XXXVI. Las resoluciones y laudos que se emitan en procesos o procedimientos seguidos en forma de juicio;	
Transparentar los mecanismos de participación ciudadana	XXXVII. Los mecanismos de participación ciudadana;	
Hacer públicos los programas que ofrecen, incluyendo información sobre la población, objetivo y destino, así como los trámites, tiempos de respuesta, requisitos y formatos para acceder a los mismos	XXXVIII. Los programas que ofrecen, incluyendo información sobre la población, objetivo y destino, así como los trámites, tiempos de respuesta, requisitos y formatos para acceder a los mismos;	
Hacer públicas las actas y resoluciones del Comité de Transparencia de los sujetos obligados	XXXIX. Las actas y resoluciones del Comité de Transparencia de los sujetos obligados;	

Transparentar todas las evaluaciones y encuestas que hagan los sujetos obligados a programas financiados con recursos público	XL. Todas las evaluaciones y encuestas que hagan los sujetos obligados a programas financiados con recursos públicos;	
Hacer públicos los estudios financiados con recursos públicos	XLI. Los estudios financiados con recursos públicos;	
Hacer público el listado de jubilados y pensionados y el monto que reciben	XLII. El listado de jubilados y pensionados y el monto que reciben;	
Transparentar los ingresos recibidos	XLIII. Los ingresos recibidos por cualquier concepto señalando el nombre de los responsables de recibirlos, administrarlos y ejercerlos, así como su destino, indicando el destino de cada uno de ellos;	
Transparentar las donaciones hechas a terceros en dinero o en especie	XLIV. Donaciones hechas a terceros en dinero o en especie;	
Hacer público el catálogo de disposición y guía de archivo documental	XLV. El catálogo de disposición y guía de archivo documental;	
Transparentar las actas de sesiones ordinarias y extraordinarias	XLVI. Las actas de sesiones ordinarias y extraordinarias, así como las opiniones y recomendaciones que emitan, en su caso, los consejos consultivos;	

Hacer público el listado de solicitudes a las empresas concesionarias de telecomunicaciones y proveedores de servicios o aplicaciones de Internet	XLVII. Para efectos estadísticos, el listado de solicitudes a las empresas concesionarias de telecomunicaciones y proveedores de servicios o aplicaciones de Internet para la intervención de comunicaciones privadas, el acceso al registro de comunicaciones y la localización geográfica en tiempo real de equipos de comunicación, que contenga exclusivamente el objeto, el alcance temporal y los fundamentos legales del requerimiento, así como, en su caso, la mención de que cuenta con la autorización judicial correspondiente, y	
Publicar cualquier otra información que resulte útil	XLVIII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que, con base en la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.	
Deberán informar a los Organismos garantes y verificar que se publiquen en la Plataforma Nacional	Los sujetos obligados deberán informar a los Organismos garantes y verificar que se publiquen en la Plataforma Nacional, cuáles son los rubros que son aplicables a sus páginas de Internet, con el objeto de que éstos verifiquen y aprueben, de forma fundada y motivada, la relación de fracciones aplicables a cada sujeto obligado.	

Fuente:

Como se advierte, las personas físicas o morales, cuando lo determine el Instituto, deben cumplir con las obligaciones que les sean aplicables, conforme al artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, en los términos que determine que éste como lo prescribe el artículo 68 de la Ley Federal de la materia.

3. De las obligaciones específicas de las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o ejercen actos de autoridad

De la lectura de los artículos 81 y 82 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 74, párrafo primero, 75 y 76 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se advierte:

Observaciones	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Título Quinto “Obligaciones de Transparencia” Capítulo IV “De las obligaciones específicas de las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o ejercen actos de autoridad”	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Título Tercero “Obligaciones de Transparencia” Capítulo II “De las obligaciones específicas de las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos federales o realizan actos de autoridad”
Existe una remisión al Capítulo IV del Título Quinto de la Ley General.		Artículo 74. Respecto de las obligaciones específicas que deberán cumplir las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o realicen actos de autoridad se estará a lo dispuesto en el Capítulo IV del Título Quinto de la Ley General.

<p>Reproduce el contenido del artículo 81 de la LGTAIP</p>	<p>Artículo 81. Los Organismos garantes, dentro de sus respectivas competencias, determinarán los casos en que las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, cumplirán con las obligaciones de transparencia y acceso a la información directamente o a través de los sujetos obligados que les asignen dichos recursos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad.</p> <p>Los sujetos obligados correspondientes deberán enviar a los Organismos garantes competentes un listado de las personas físicas o morales a los que, por cualquier motivo, asignaron recursos públicos o, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables, ejercen actos de autoridad.</p> <p>Para resolver sobre el cumplimiento de lo señalado en el párrafo anterior, los Organismos garantes tomarán en cuenta si realiza una función gubernamental, el nivel de financiamiento público, el nivel de regulación e involucramiento gubernamental y si el gobierno participó en su creación.</p>	<p>Artículo 75. El Instituto determinará los casos en que las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos federales o realicen actos de autoridad, cumplirán con las obligaciones de transparencia y acceso a la información directamente o a través de los sujetos obligados que les asignen dichos recursos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad.</p> <p>Los sujetos obligados, en coordinación con las áreas correspondientes, deberán enviar al Instituto un listado de las personas físicas o morales a los que, por cualquier motivo, asignaron recursos públicos federales o, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables, ejercen actos de autoridad.</p> <p>Para resolver sobre el cumplimiento de lo señalado en el párrafo anterior, el Instituto tomará en cuenta si las personas físicas o morales en cuestión realizan una función gubernamental, el nivel de financiamiento público, el nivel de regulación e involucramiento gubernamental y si el gobierno participó en su creación.</p>
--	--	--

Reproduce el contenido del artículo 82 de la LGTAIP	<p>Artículo 82. Para determinar la información que deberán hacer pública las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad, los Organismos garantes competentes deberán:</p> <ul style="list-style-type: none">I. Solicitar a las personas físicas o morales que, atendiendo a los lineamientos emitidos por el Sistema Nacional, remitan el listado de información que consideren de interés público;II. Revisar el listado que remitió la persona física o moral en la medida en que reciban y ejerzan recursos o realicen actos de autoridad que la normatividad aplicable le otorgue, yIII. Determinar las obligaciones de transparencia que deben cumplir y los plazos para ello.	<p>Artículo 76. Para determinar la información que deberán hacer pública las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad, el Instituto deberá, directamente, o a través de la unidad administrativa del sujeto obligado que coordine su operación:</p> <ul style="list-style-type: none">I. Solicitar a las personas físicas o morales que, atendiendo a los lineamientos emitidos por el Sistema Nacional, remitan el listado de información que consideren de interés público;II. Revisar el listado que remitió la persona física o moral en la medida en que reciban y ejerzan Recursos o realicen actos de autoridad que la normativa aplicable le otorgue, yIII. Determinar las obligaciones de transparencia que deben cumplir y los plazos para ello.
---	---	--

Lo anterior significa que las obligaciones de transparencia a cargo de personas físicas o morales, pueden cumplirse de manera directa o a través de los sujetos obligados. Además, la obligación está acotada a la recepción y ejercicio de recursos públicos o a la realización de actos de autoridad. Por lo que las obligaciones en esta materia, para cada sujeto obligado, persona física o moral, que se ubique en los supuestos legales, se determinan de forma casuística.

Sin embargo, la ambigüedad del diseño legal deja latente una serie de problemas: ¿Todas las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad deben cumplir con las obligaciones generales, genéricas y específicas que se determinen? La respuesta más rápida puede ser sí. No obstante, esa respuesta ignora las diferencias fácilmente advertibles entre las personas físicas y morales, además, en el caso de las segundas, no destaca los diversos tipos legales de sujetos obligados que existen.

¿Entonces, las personas físicas o morales sólo deben cumplir con las obligaciones específicas que determine el INAI? La respuesta también, paradójicamente, atendiendo a la ambigüedad de la ley, podría ser sí. Empero, esta solución ignoraría las asimetrías destacadas entre sujetos obligados. Además, como uno de los fines de cumplir con las obligaciones de transparencia es rendir cuentas, un criterio de esas características podría ignorar la existencia de casos de corrupción.

Por último, cabría cuestionarse: ¿se puede exentar de cumplir con las obligaciones de transparencia a algunos sujetos que reciban montos pequeños de recursos públicos? Aunque la respuesta podría ignorar el tema de la rendición de cuentas, por lo que es prudente destacar que los criterios relacionados con el monto de recursos públicos que recibe o ejerce el sujeto obligado, o cualquier otro criterio cuantitativo, podrían ser arbitrarios y excluir de publicidad información de interés público.

CAPÍTULO CUARTO

4

LOS DESAFÍOS DEL INAI PARA HACER EFECTIVAS SUS FACULTADES Y COMPETENCIAS ANTE PERSONAS FÍSICAS Y MORALES

De las solicitudes que el INAI envíe a los sujetos obligados, tendrá que establecer mecanismos que le permitan identificar cuándo un sujeto obligado fue omiso en responder o que reporten no haber asignado recursos públicos o encomendar actos de autoridad a personas físicas y morales. Al respecto, no se debe olvidar que esos sujetos son, a su vez, obligados a cumplir con las leyes General y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Otro desafío se relaciona con las tipologías de sujetos obligados, en el caso de personas físicas no parece existir mayor problema, pero en lo que se refiere a las personas morales, las distintas formas de organización reguladas en las distintas leyes propician dificultades de ordenación, como ejemplo podemos citar:

Código o Ley	Tipología
Artículo 25, fracción III y 2688 Código Civil Federal y Artículo 1° de la Ley General de Sociedades Mercantiles	<ul style="list-style-type: none">• Sociedades Civiles y Mercantiles
Artículo 25, fracción V CCF.	<ul style="list-style-type: none">• Sociedades cooperativas y mutualistas
Artículo 25, fracción VI, y 2670 CCF.	<ul style="list-style-type: none">• Asociaciones que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito
Artículo 1°, 25, 51, 58, 87, 207, 212, 213, 252, y 260 LGSM.	<ul style="list-style-type: none">• Sociedad en nombre colectivo;• Sociedad en comandita simple;• Sociedad de responsabilidad limitada;• Sociedad anónima;• Sociedad en comandita por acciones;• Sociedad cooperativa, y• Sociedad por acciones simplificada• Asociación en participación
Artículos 1°, 2°, 32, 33, 72 de la Ley General de Sociedades Cooperativas	<ul style="list-style-type: none">• Sociedades cooperativas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios• Sociedades cooperativas de participación estatal• Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo• Sociedades Cooperativas de producción y de consumo

Artículos 1° y 5° Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil	<ul style="list-style-type: none">• Organizaciones de la sociedad civil:<ol style="list-style-type: none">1. Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud;2. Apoyo a la alimentación popular;3. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público;4. Asistencia jurídica;5. Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;6. Promoción de la equidad de género;7. Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad;8. Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural;9. Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos;10. Promoción del deporte;11. Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias;12. Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales;13. Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico;14. Fomento de acciones para mejorar la economía popular;15. Participación en acciones de protección civil;16. Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley;17. Promoción y defensa de los derechos de los consumidores;18. Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana, y19. Las que determinen otras leyes
---	---

Artículo 2º, 22 Bis, 45-A Ley de Instituciones de Crédito	<ul style="list-style-type: none">• Instituciones de banca múltiple, y• Instituciones de banca de desarrollo• Fideicomisos públicos• Consorcios• Grupo de personas• Grupo empresarial• Filiales de Instituciones Financieras del Exterior
Artículo 1º Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito	<ul style="list-style-type: none">• Almacenes generales de depósito• Las demás que otras leyes consideren como tales
Artículos 1º, párrafo final, 45, 46 y 47 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 4º, 14, 28, 40 Ley Federal de las Entidades Paraestatales.	<ul style="list-style-type: none">• Sociedades nacionales de crédito• Organizaciones auxiliares nacionales de crédito• Instituciones nacionales de seguros y fianzas,• Fondos y• Fideicomisos públicos• Organismos descentralizados• Empresas de participación estatal mayoritaria
Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros	<ul style="list-style-type: none">• Instituciones y sociedades mutualistas de seguros• Instituciones nacionales de seguros• Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural
Ley General de Salud (artículo 414) y Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.	<ul style="list-style-type: none">• Instituciones de asistencia social públicas o privadas

Un debate adicional tendría que ver con la sociedad conyugal, porque en el absurdo, cabe preguntarse si alguno de los cónyuges recibe recursos públicos,

¿el cónyuge administrador debería transparentar ese ingreso? En términos de la redacción legal, la respuesta sería sí.

Otra cuestión importante es la que presenta el artículo 250 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, el cual regula además a las sociedades extranjeras legalmente constituidas y les asigna personalidad jurídica en la República, por lo que también cabe cuestionarse si ¿también debe transparentar su información cuando reciban recursos o realicen actos de autoridad? Como está redactada la ley, la respuesta es sí.

También, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito regula en su artículo 381 al fideicomiso en virtud del cual el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria, en este sentido si se destinan fondos públicos a un fideicomiso ¿deben transparentarse? La respuesta es sí.

Igualmente, hay que considerar posibles fraudes, porque existen organizaciones en la red electrónica que proponen talleres “para la redacción de proyectos para solicitar apoyos federales a fondo perdido para personas físicas y morales”, que se relaciona con fondos públicos del INADEM, CONACYT, Secretaría de Economía, SAGARPA, INAES y SEDESOL. Donde se alude a “montos de apoyo oscilan entre los \$100,000.00 MXN y los \$40,000,000.00 MXN dependiendo del tamaño de su proyecto y de la entidad gubernamental a la que está aplicando, así como del presupuesto otorgado por la federación”.⁴⁸

Un aspecto más se desprende de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, sobre todo porque se debe definir si se considera acto de autoridad la “acreditación”, que se define como el acto por el cual una entidad de acreditación reconoce la competencia técnica y confiabilidad de los organismos de certificación, de los laboratorios de prueba, de los laboratorios de calibración y de las unidades de verificación para la evaluación

48 “Massive Dinamics, S.A. de C.V.”, *Prana México*, Apoyos federales desde \$100,000.00 MXN hasta \$40,000,000.00 MXN., consultado el 27 de octubre de 2016 en: <https://www.prana-mexico.com/>.

de la conformidad; y la “certificación”, esto es, el procedimiento por el cual se asegura que un producto, proceso, sistema o servicio se ajusta a las normas o lineamientos o recomendaciones de organismos dedicados a la normalización nacionales o internacionales, porque a sus vez se relacionan con normas oficiales mexicanas que son regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes. Como se advierte, la lista podría crecer con facilidad.

También se identifican registros e información, como la que destacan los artículos 183 y 185 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las dependencias y entidades deberán poner a disposición del público en general a través de sus respectivas páginas de Internet, la relación de los beneficiarios de los donativos, los montos otorgados y las actividades a las cuales se destinaron. Además, la Secretaría de la Función Pública tiene la obligación de llevar el registro único de los beneficiarios de los donativos de la Federación, puede establecer disposiciones generales para que las dependencias y entidades proporcionen la información de las instituciones beneficiarias de donativos y del cumplimiento a los contratos correspondientes, e integrar y actualizar dicho registro.

Además, la Comisión de Fomento de las Actividades de la Sociedad Civil maneja una base de datos, el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, otorga una “Clave Única de Inscripción al Registro Federal de las OSC” (CLUNI), además se les pide un informe anual de actividades, sin importar si recibieron o no apoyos o estímulos públicos del gobierno.

Lo anterior constituye un reto para el INAI porque debe considerar de qué manera esos registros e informes se articulan con las obligaciones legales en materia de transparencia, para evitar duplicidad de funciones, desperdicio de recursos, ineficiencia e ineeficacia.

Otro punto de atención es el contenido del artículo 184, fracción IV, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que permite otorgar donativos a Organismos e instituciones internacionales, en el marco de los tratados o acuerdos internacionales que suscriba el Gobierno Federal, circunstancia que no destaca en los informes que remiten los sujetos obligados.

Un aspecto que se puede destacar es la necesidad de articular o coordinar las plataformas de información y base de datos que existen en las dependencias y entidades, ajenas al esfuerzo de transparencia, pero que contienen información de sujetos obligados, con la necesidad de dar a conocer los recursos públicos que reciben y ejercen personas físicas o morales, o con actos de autoridad que pueden realizar esos sujetos obligados. La coordinación se puede realizar a través de estrategias de transparencia proactiva.⁴⁹

Todo lo anterior abre ventanas de oportunidad para hacer efectivas las obligaciones de transparencia de las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad.

49 Anteriormente, en el llamado IFAI se aludía a tres clases de transparencia: a) *Transparencia Reactiva*: Se refiere a los procedimientos de acceso a la información y a los recursos de revisión que propician la entrega de la información solicitada. El sistema que facilita el registro de las solicitudes de información así como de los recursos de revisión, y proporciona los elementos necesarios para su seguimiento hasta su resolución es el Infomex; b) *Transparencia Activa*: Es la publicación de información por parte de los sujetos obligados de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en su artículo 7. El POT de la APF, es el medio para la publicación de la información de las dependencias y entidades en formatos estandarizados y con navegación uniforme; y c) *Transparencia Proactiva*: Conjunto de actividades e iniciativas que promueven la reutilización de la información relevante por parte de la sociedad, publicada por los sujetos obligados, en un esfuerzo que va más allá de las obligaciones establecidas en la Ley (véase: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Transparencia-Proactiva-acciones.aspx>). Consultado el 10 de noviembre de 2016 en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/TransparenciaProactiva-IFAI.aspx#>,

CONCLUSIONES

Primera. Destacamos que las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 6 de diciembre de 1977, 20 de julio de 2007, 13 de noviembre de 2007, 11 de junio de 2013, 7 de febrero de 2014, 29 de enero de 2016, tienen como contexto la necesidad de hacer cada vez más efectivo, más eficiente y más real, el derecho humano de acceso a la información pública, la protección de datos personales y la transparencia.

Advertimos que en México el paradigma de “transparencia”, como obligación a cargo de las autoridades de hacer pública su información, tiene una vigencia de 39 años, y que para su inclusión en el orden jurídico nacional se han generado una serie de reformas constitucionales y legales.

Destacando la siguiente hipótesis, si el cumplimiento de las normas en materia de transparencia puede propiciar alguna resistencia o cierta conflictividad con los sujetos obligados, por el ejercicio de la facultades y competencias que en materia de sanciones se otorgan a los organismos garantes, entonces se debe establecer un conjunto de escenarios que permitan actuar de manera articulada, eficiente y eficaz a la autoridad frente a los sujetos obligados. Lo anterior, lleva a la necesidad de generar lineamientos o criterios que permitan a las personas físicas y morales cumplir mejor con sus obligaciones en materia de transparencia.

Segunda. Del presente estudio nos percatamos que desde el año 2001, ya se mencionaba la necesidad de proteger un “derecho humano universal”, además, en el contexto de nuestro análisis, acredita que desde un principio del diseño de la idea de transparencia, se establecía que se debía informar incluso del “gasto público cuyo manejo sea asignado a una instancia privada”, en los términos siguientes: *el derecho a recibir e investigar información en posesión de los poderes del Estado (...) se denomina: derecho de acceso a la información pública.*

Tercera. De análisis del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destacamos que los Derechos de réplica, de acceso a la información, de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, de acceso a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, y de acceso a la banda ancha e internet, constituyen efectivos derechos humanos que se sustentan principios y bases constitucionales.

Además, concluimos que los principios son transversales al derecho humano de acceso a la información pública y constituyen reglas hermenéuticas para su aplicación eficiente y eficaz, las bases son reglas que impactan en los organismos garantes de protección del derecho humano de acceso a la información y sirven como mecanismos para orientar la obligación de transparencia a cargo de los sujetos obligados

Cuarta. De la exégesis del contenido del artículo 6º constitucional federal en relación con el artículo 4º de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, destacamos que constitucional y legalmente se construye el llamado derecho humano de acceso a la información que comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información”. También advertimos que se prescribe que “toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona”, y afirma que la información “sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional”. Así, concluimos que el precepto contiene un derecho humano, sus características y límites vía el régimen de excepciones.

También, del análisis de la Ley General destacamos que el “objeto”, o sea, el campo de acción de la ley, es establecer una “garantía” para hacer efectivo el “derecho de acceso a la información” que posea “cualquier autoridad, entidad,

órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad". También mencionamos que los "objetivos" son las metas o propósitos a los que se encamina la ley. Lo que se complementó con un breve análisis de la Ley Federal y del tema de la protección de datos personales.

Quinta. Al realizar el estudio de los sujetos obligados se destacó que tienen ese carácter los siguientes: a) cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; b) órganos autónomos, c) partidos políticos, d) fideicomisos y fondos públicos, y e) cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad.

Por lo anterior advertimos que en el caso de las personas físicas o morales tenían la obligación de transparentar su información en lo que se refiere a los recursos públicos federales reciba y ejerza o por los actos de autoridad que realice.

Sexta. En este sentido, destacamos que del análisis de los artículos 1º y 23 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 4 de mayo de 2015, en relación con el artículo 1º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 9 de mayo de 2016, se advierte que recibir recursos públicos o realizar actos de autoridad es el detonador de las obligaciones de transparencia a cargo de personas físicas o morales.

Séptima. Así, después de realizar el estudio de diversas leyes, entre ellas la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, advertimos que recibir recursos públicos es "tomar lo que le dan o envían" o "hacerse cargo de lo que le dan o envían" a una persona física o moral, en el caso concreto se refiere a recursos del erario, de cualquier tipo, que se les otorguen a personas físicas o morales. En cambio, ejercer recursos públicos se relaciona con la aplicación de los recursos presupuestales a los fines a que se encuentran destinados.

Octava. Del estudio de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destacamos que se entiende por autoridad el órgano del Estado investido de facultades de decisión o de ejecución o el particular que dicta, promulga, publica, ordena,

ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado, que está obligada a rendir el informe justificado correspondiente y a quien corresponde defender la constitucionalidad de dicha ley o acto.

Así, afirmamos que el acto de autoridad tiene las siguientes características:

- 1) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular;
- 2) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de esa potestad;
- 3) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y
- 4) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado. Como puede observarse, estas características no restringen el concepto de autoridad a aquellos organismos que forman parte de la administración pública en sus distintos órdenes (federal, estatal o municipal); se trata de cualquier ente público, en donde se incluyen organismos centralizados, paraestatales, autónomos, cualquiera que sea su denominación.

En este sentido, destacamos que siempre que una persona física o moral emita esta clase de actos estaremos en presencia de "actos de autoridad" y eso legitimará al INAI para considerar que la información que se asocie a estos actos como "pública".

Novena. Así, al analizar la tipología de los posibles sujetos obligados, como personas morales, destacamos que como mínimo, sin que el listado sea exhaustivo, existen 52 posibles formas de estructurar a esos sujetos obligados a transparentar el uso de recursos públicos o los actos de autoridad que realicen, además advertimos que las combinaciones probables son innumerables.

Décima. En ámbito de las obligaciones de transparencia a cargo de personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, advertimos que los artículos 77 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, le otorga al Instituto el deber de vigilar que las obligaciones de transparencia que publiquen los sujetos obligados cumplan

con lo dispuesto en los artículos 70 a 83 de la Ley General y 68 a 76 de Ley Federal, destacando como aplicable para estas acciones de verificación lo previsto en el Capítulo VI del Título Quinto de la Ley General, además de las disposiciones de la Ley.

Décima primera. Además, como parte de los criterios para determinar las obligaciones a cargo de las personas físicas y morales, destacamos:

Que los criterios para determinar si las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos deben cumplir con las obligaciones de transparencia directamente o a través de los sujetos obligados que les asignen dichos recursos, son: 1. La aplicación de los siguientes criterios: i) si realiza una función gubernamental, ii) el nivel de financiamiento público, iii) el nivel de regulación e involucramiento gubernamental, iv) si el gobierno participó en su creación; 2. También se debe atender a: i) relevancia de la información, ii) la incidencia de las solicitudes sobre la misma y iii) el sentido reiterativo de las resoluciones.

Que el mecanismo a aplicar se destaca en el Capítulo II del Título Tercero de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículos 75 y 76, en donde se prescribe: 1. Que el Instituto determinará los casos en que las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos federales o realicen actos de autoridad, cumplirán con las obligaciones de transparencia y acceso a la información directamente o a través de los sujetos obligados que les asignen dichos recursos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad; 2. Los sujetos obligados, en coordinación con las áreas correspondientes, deben enviar al Instituto un listado de las personas físicas o morales a los que, por cualquier motivo, asignaron recursos públicos federales o, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables, ejercen actos de autoridad; y 3. El Instituto tomará en cuenta si las personas físicas o morales en cuestión realizan una función gubernamental, el nivel de financiamiento público, el nivel de regulación e involucramiento gubernamental y si el gobierno participó en su creación.

También destacamos que para determinar la información que deben hacer pública las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad, el Instituto deberá, directamente, o a través de la unidad administrativa del sujeto obligado que coordine su operación: 1. Solicitar

a las personas físicas o morales que, atendiendo a los lineamientos emitidos por el Sistema Nacional, remitan el listado de información que consideren de interés público; 2. Revisar el listado que remitió la persona física o moral en la medida en que reciban y ejerzan recursos o realicen actos de autoridad que la normativa aplicable le otorgue, y 3. Determinar las obligaciones de transparencia que deben cumplir y los plazos para ello.

Por lo que, afirmamos que se deben considerar las excepciones, cuando la información se ubique en alguno de los supuestos de clasificación señalados en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal no será objeto de la publicación; salvo que pueda ser elaborada una versión pública.

Lo anterior permite concluir que el Instituto debe determinar para cada sujeto obligado, persona física o moral, las obligaciones de transparencia que debe cumplir de manera directa o a través de los sujetos obligados, debe resolverse de manera casuística. Además, la obligación está acotada a la recepción y ejercicio de recursos públicos o a la realización de actos de autoridad.

Décima segunda. No obstante, como la ambigüedad del diseño legal deja latente una serie de problemas: ¿Todas las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad deben cumplir con las obligaciones generales, genéricas y específicas que se determinen? La respuesta rápida puede ser sí. Sin embargo, esa respuesta ignora las diferencias fácilmente advertibles entre las personas físicas y morales, además, en el caso de las segundas, no destaca los diversos tipos legales de sujetos obligados que existen.

¿Entonces, las personas físicas o morales sólo deben cumplir con las obligaciones específicas que determine el INAI? La respuesta también, paradójicamente, atendiendo a la ambigüedad de la ley, podría ser sí. Sin embargo, esta solución ignoraría las asimetrías destacadas entre sujetos obligados. Además, como uno de los fines de cumplir con las obligaciones de transparencia es rendir cuentas, un criterio de esas características podría ignorar la existencia de casos de corrupción.

Por último, cabría cuestionarse: ¿se puede exentar de cumplir con las obligaciones de transparencia a algunos sujetos que reciban montos pequeños de recursos públicos? Aunque la respuesta podría ignorar el tema

de la rendición de cuentas, por lo que es prudente destacar que los criterios relacionados con el monto de recursos públicos que recibe o ejerce el sujeto obligado, o cualquier otro criterio cuantitativo, podrían ser arbitrarios y excluir de publicidad información de interés público.

Décima tercera. Por último, destacamos una serie de temas que podrían obstaculizar las labores del INAI para hacer efectivo el acceso a la transparencia en el caso de recursos públicos ejercido y recibido o actos de autoridad realizados por una serie de personas físicas o morales, lista que en realidad podría ser más amplia: la existencia de una cantidad significativa de sujetos obligados que no se consideran como tales; la diversidad de tipologías de sujetos obligados; el caso de la sociedad conyugal; las posibles obligaciones de las sociedades extranjeras legalmente constituidas; los fideicomisos, los donativos a organismos e instituciones internacionales, así como los actos de autoridad de “acreditación” y de “certificación”, relacionados con el cumplimiento de normas oficiales mexicanas.

Décima cuarta. Durante la investigación, de la lectura de los artículos 183 y 185 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, advertimos que existen registros e información, que las dependencias y entidades deben poner a disposición del público en general a través de sus respectivas páginas de Internet, la relación de los beneficiarios de los donativos, los montos otorgados y las actividades a las cuales se destinaron.

También destacamos que la Secretaría de la Función Pública tiene la obligación de llevar el registro único de los beneficiarios de los donativos de la Federación, puede establecer disposiciones generales para que las dependencias y entidades proporcionen la información de las instituciones beneficiarias de donativos y del cumplimiento a los contratos correspondientes, e integrar y actualizar dicho registro.

Además, mencionamos que la Comisión de Fomento de las Actividades de la Sociedad Civil maneja una base de datos, el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, otorga una “Clave Única de Inscripción al Registro Federal de las OSC” (CLUNI), además se les pide un informe anual de actividades, sin importar si recibieron o no apoyos o estímulos públicos del gobierno.

Por lo anterior constituye un reto para el INAI, pero también una ventana de oportunidad, porque las normas permiten que las personas físicas o morales cumplan sus obligaciones de transparencia a través de los sujetos obligados, para evitar duplicidad de funciones, desperdicio de recursos, ineficiencia e ineeficacia el INAI debe determinar la adecuación de esos informes y registros.

Décima quinta. Destacamos la necesidad de articular o coordinar las plataformas de información y bases de datos que existen en las dependencias y entidades, ajenas al esfuerzo de transparencia, pero que contienen información valiosa de sujetos obligados, con la necesidad de dar a conocer los recursos públicos que reciben y ejercen personas físicas o morales, o con actos de autoridad que pueden realizar esos sujetos obligados. La coordinación se puede realizar a través de estrategias de transparencia proactiva.

COMENTARIO A LOS LINEAMIENTOS GENERALES QUE ESTABLECEN LOS CRITERIOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN A CARGO DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y MORALES QUE RECIBEN Y EJERCEN RECURSOS PÚBLICOS O REALICEN ACTOS DE AUTORIDAD

En el Capítulo Cuarto del presente trabajo aludimos a ciertos desafíos que enfrentará el INAI para hacer efectivas sus facultades en lo que se refiere a las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, entre ellas destacábamos:

- a) establecer mecanismos que le permitan identificar cuándo un sujeto obligado fue omiso en responder o que reporten no haber asignado recursos públicos o encomendar actos de autoridad a personas físicas y morales;
- b) las tipologías de sujetos obligados, en particular en el caso de las personas morales, por las diversas formas de organización reguladas en las distintas leyes lo que genera dificultades de ordenación;
- c) el tema de la sociedad conyugal en el caso de que recibiera recursos públicos; d) los aspectos relacionados con las sociedades extranjeras, cuando reciban recursos o realicen actos de autoridad;
- e) el caso de los fideicomisos cuando el fideicomitente destine fondos públicos a un fideicomiso;
- f) el problema de los fraudes que se puedan realizar para omitir cumplir con las obligaciones de transparencia;

- g) también clarificar si los actos de “acreditación” son o no actos de autoridad para los efectos de la ley;
- h) integrar los “registros” que actualmente existen, que por disposición legal contienen información presupuestal o de otro tipo, a sus propias fuentes de información, para aprovechar recursos existentes y propiciar buena coordinación; e,
- i) también es problemático los donativos a Organismos e instituciones internacionales.

La anterior lista es sólo, realizada en diciembre de 2016, cuando se terminó el presente estudio, se puede considerar como un indicativo del tema. La práctica permitirá identificar más “ventanas de oportunidad”, como lo destacamos, para hacer efectivo el derecho de acceso a la información de los ciudadanos.

Además, advertimos que la respuesta institucional desde el INAI ha sido oportuna. Para hacer eficaces y eficientes sus facultades en la materia, el Pleno del Instituto emitió el Acuerdo ACT-PUB/01/02/2017.04 “mediante el cual se aprueban los Lineamientos Generales que establecen los criterios para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información a cargo de las personas físicas y morales que reciben y ejercen recursos públicos o realicen actos de autoridad”, de 1º de febrero de 2017.

En ese acuerdo, en su parte considerativa se destacan las competencias constitucionales y legales del INAI, entre ellas, *garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados* y sus nuevas atribuciones como organismo garante, en particular las relacionadas con la obligación de transparencia a cargo de cualquier persona física, moral o sindicato que, en el ámbito federal, reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad.

Los lineamientos son *avis rara* en el orden jurídico mexicano, en donde se acostumbra a emitir documentos jurídicos de contenido excesivo, porque se tiene la creencia que más es mejor. Los lineamientos que emite el INAI cumplen con máxima de Baltasar Gracián: “*lo bueno si breve, dos veces bueno*”, porque sólo cuentan con 3 capítulos, dieciséis artículos y dos transitorios.

Para hacer una breve recapitulación de su contenido, destacamos que el artículo primero establece su objeto, que es: “establecer los criterios a partir de los cuales el Instituto determinará la forma en que las personas físicas o

morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, cumplirán con las obligaciones de transparencia y acceso a la información que establecen las leyes en la materia”.

El segundo establece la obligación general a cargo de las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, de “respetar irrestrictamente el derecho de acceso a la información”, en sus facetas solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

El tercero destaca el marco hermenéutico de los lineamientos, porque a las definiciones contenidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, le agrega los conceptos que deberán considerar los particulares, personas morales y los órganos del INAI al aplicar las normas de transparencia. Llama la atención que se clarifican, entre otras cuestiones, los conceptos de “acto de autoridad”, “cumplimiento directo de las obligaciones de transparencia y de acceso a la información”, “nivel de financiamiento público”, “nivel de regulación e involucramiento gubernamental”, “programas sociales” y “recursos públicos”, “registros públicos de información”, entre otros. Además, se establece la facultad del Pleno para complementar estos lineamientos, al permitirles realizar su interpretación para efectos administrativos.

Los lineamientos también regulan la manera en la cual las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad deberán cumplir con sus obligaciones de transparencia. Para lo anterior se crea un documento llamada “dictamen”, al que se define como el “documento a través del cual el Pleno del Instituto determina la forma en que las personas físicas y morales que reciben y ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad, deberán cumplir con las obligaciones de transparencia y acceso a la información que establecen las leyes en la materia”, cuyo procedimiento es:

- a) La Secretaría de Acceso en coordinación con la Dirección General de Enlace con Autoridades Laborales, Sindicatos, Universidades, Personas Físicas y Morales, elabora un dictamen en el que se toma en cuenta el nivel de financiamiento público, si realiza una función gubernamental, nivel de regulación e involucramiento gubernamental, participación del gobierno en la creación, considerando:
 - i) Si se acredita que las personas físicas o morales materia de los presentes lineamientos cumplen con los mecanismos de rendición

- de cuentas que ha instrumentado el sujeto obligado que les otorga los recursos o les encomienda los actos de autoridad y que, además, esa información se encuentra en registros públicos de información.
- ii) Si el nivel de financiamiento público anual recibido por la persona física o moral es igual o inferior al equivalente de la suma de los montos máximos previstos en las fracciones II y III del artículo 214 de la Ley General, multiplicado por el monto de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) vigente.
 - b) Si las personas físicas y morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, se encuentran sujetos a una norma jurídica que prevea la rendición de cuentas a quien se los otorga o supervisa la realización de los actos.
 - c) Cuando las personas físicas y morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad cumplan con alguno de los supuestos antes mencionados, cumplirán con las obligaciones de transparencia y acceso a la información a través de los sujetos obligados que les otorgan los recursos o los facultan para realizar los actos de autoridad.

Además, se destaca que la Secretaría de Acceso a la Información, a través de la Dirección General de Enlace con Autoridades Laborales, Sindicatos, Universidades, Personas Físicas y Morales y la Dirección General de Evaluación, al analizar la aplicación de los supuestos legales, debe considerar: a) el nivel de financiamiento público, b) el nivel de regulación e involucramiento gubernamental, c) la realización de una función gubernamental y d) la participación del gobierno en la creación. Con base en lo anterior debe presentar la propuesta y dictamen correspondiente del padrón de personas físicas y morales que reciben y ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad, en la que se indique la forma en que deben cumplir con sus obligaciones de transparencia y acceso a la información ya sea directamente o a través del sujeto obligado que le otorga los recursos o los faculta para realizar actos de autoridad, propuesta que será sometida a la aprobación del Pleno en la última sesión correspondiente del mes de marzo de cada año.

En el caso de personas físicas o morales beneficiarios de programas sociales, se destaca que se tendrán por cumplidas sus obligaciones de transparencia y acceso a la información, con la información que publique el sujeto obligado que les asigne los recursos. Si reciben y ejerzan recursos públicos o realizan

actos de autoridad, por parte de varios sujetos obligados, y que se encuentren en alguno de los supuestos regulados en los lineamientos, deben cumplir sus obligaciones de manera separada, a través de cada uno de los sujetos obligados que se los otorguen.

También se prescribe que las personas físicas o morales que no se encuentren en alguno de los supuestos anteriores, deben cumplir con sus obligaciones de transparencia y acceso a la información de manera directa.

Por último, los lineamientos establecen un medio de impugnación, el recurso de reconsideración ante el Pleno del propio Instituto y un “padrón de personas físicas y morales”.

Es evidente que estos lineamientos son perfectibles, pero se deben saludar como una respuesta institucional al reto que para el INAI plantea la operación de las leyes General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La aplicación de su contenido a casos concretos, permitirá construir los criterios que deben marcar la evolución de esos lineamientos.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, 3^a ed., 3^a reimpr., México, FCE, 2005.

Cámara de Diputados, Comisión de Transparencia y Anticorrupción, *Dictámenes, Dictamen que emite la Comisión de Transparencia y Anticorrupción con relación a la minuta con proyecto de 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*, p. 20, , consultado el 26 de octubre de 2016 en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Transparencia-y-Anticorrupcion/Dictamenes>.

Carpizo, Jorge, *La reforma política mexicana de 1977*, p. 48, consultado el 01 de octubre de 2016 en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/5/2107/5.pdf>.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Glosario de Términos más Usuales de Finanzas Públicas*, LXII Legislatura Cámara de Diputados, cefp/020/2014, noviembre 12, 2014, p. 21, consultado el 26 de octubre de 2016 en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/noviembre/cefp0202014.pdf>.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Glosario de términos más usuales de finanzas públicas*, CEFP/028/2006, septiembre de 2006, p. 57, consultado el 26 de octubre de 2016 en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0282006.pdf>.

Cossío, José Ramón, "Transparencia y Estado de derecho," en John Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Siglo XXI, México, 2008.

"Decálogo del Grupo Oaxaca", *El Universal*, 5 de diciembre de 2001, consultado el 23 de octubre de 2016 en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/37122.html>.

Declaratoria de publicidad de dictámenes, De la Comisión de Gobernación, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4255-II, jueves 16 de abril de 2015, consultado en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2006.

"Diez compromisos de Fox", 30 de mayo de 2000, consultado el 23 de octubre de 2016 en: <http://www.mexicomaxico.org/Voto/4A/FoxCompromisos.htm>.

Escobedo, Juan Francisco, "El caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública", *Movilización de opinión pública en México*, consultado el 23 de octubre de 2016 en: <http://www.saladeprensa.org/art417.htm>.

Gálvez de Valdez, Aideé, *Supremacía de la moral sobre el derecho*, versión digital, LibrosEnRed, 2007. (<http://www.librosenred.com/libros/supremaciadelamoralsobreelderecho.html>)

Kant, Inmanuel, *La paz perpetua. Apéndice: De la armonía entre la política y la moral, según el concepto trascendental del derecho público*, 1795.

Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, tr. De Luis Legaz Lacambra, Madrid, Labor, 1934.

Lehuede Chaparro, Héctor, *La Supranacionalidad*, Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, 1966.

López Díaz, Elvira, *Iniciación al derecho*, Madrid, Delta Publicaciones, 2005.

Massive Dinamics, S.A. de C.V., *Prana México*, "Apoyos federales desde \$100,000.00 MXN hasta \$40,000,000.00 MXN.", consultado el 27 de octubre de 2016 en: <https://www.pranamexico.com/>.

Pope, Jeremy, "Acceso a la información: ¿de quién es el derecho y de quién, la información?", en *Global Corruption Report 2003*.

Sánchez Castañeda, Alfredo, *Estudio sobre los Alcances de la Reforma Constitucional respecto del Derecho de Acceso a la Información en Sindicatos*, consultado el 10 de noviembre de 2016 en: <http://inicio.ifai.org.mx/Estudios/Estudio%20DAI%20Sindicatos.pdf>.

Schedler, Andreas, "Conceptualizing Accountability," en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder: Lynne Reinner, 1999.

SHCP, *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*, Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, s.a.e., p. 230, consultado el 10 de octubre de 2016 en: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/PolitcasPblicasyGobernabilidad/documentos/Glosario%20de%20Terminos%20Mas%20Usuales%20en%20la%20Administracion%20Publica%20Federal%20-%20SHCP.pdf>.

Sistema Integral de Tiendas y Farmacias, "Glosario de Términos Presupuestales", en el *Manual sobre la Operación del Sistema Desconcentrado de Suministro, Ejercicio y Control Presupuestal en Delegaciones (Subdelegaciones de Protección al Salario)*, 17/10/1988, consultado el 26 noviembre de 2016 en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/76/673/6.htm?s=>.

S/A, "Los criterios y resoluciones del IFAI", : http://www.ifai.org.mx/Ciudadanos/#informacion_interes.

Transparencia presupuestaria, Observatorio del Gasto, *Glosario*, consultado el 26 de octubre de 2016 en: <http://www.transpareciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario>.

Lista de tesis de jurisprudencia consultadas

Tesis I.6o.T. J/28, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. III, abril de 2016, p. 1956.

Tesis III.4o.T. J/3, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, marzo de 2016, p. 1639.

Tesis PC.XV.J/14 A, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, noviembre de 2015, p. 1574.

Tesis 2a./J. 112/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, octubre de 2015, p. 1797.

Tesis 2a./J. 127/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, septiembre de 2015, p. 510.

Tesis XXVII.3o. J/18, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. III, marzo de 2015, p. 2184.

Tesis 2a./J. 164/2011, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XXXIV, septiembre de 2011, p. 1089.

Tesis I.3o.C. J/58, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XXIX, mayo de 2009, p. 887.

Tesis 2a./J. 21/99, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. IX, marzo de 1999, p. 50.

Tesis XIV.2o. J/17, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. VII, marzo de 1998, p. 621.

ANEXO ÚNICO.

**ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS
GENERALES QUE ESTABLECEN LOS CRITERIOS
PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE
TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN A CARGO
DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y MORALES QUE RECIBEN Y EJERCEN
RECURSOS PÚBLICOS O REALICEN ACTOS DE AUTORIDAD**

ACUERDO ACT-PUB/01/02/2017.04. ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS GENERALES QUE ESTABLECEN LOS CRITERIOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN A CARGO DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y MORALES QUE RECIBEN Y EJERCEN RECURSOS PÚBLICOS O REALICEN ACTOS DE AUTORIDAD.

CONSIDERANDOS

1. Que el siete de febrero de dos mil catorce, el Ejecutivo Federal 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, modificando, entre otros, el artículo 6o., apartado A, a efecto de establecer que la Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, con 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 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 otrora 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 o Instituto), el cual se robustece con nuevas atribuciones que lo consolidan como organismo garante a nivel nacional.
 4. Que el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley Federal), publicada el nueve de mayo de dos mil dieciséis 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 Federal.
 5. Que mediante Acuerdo ACT-PUB/01/11/2016.04 de fecha primero de noviembre de dos mil dieciséis, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de enero de dos mil diecisiete, fue aprobado por el Pleno el Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Estatuto Orgánico).
 6. Que en las Leyes General y Federal, se otorgan al INAI atribuciones para conocer de asuntos relacionados con el acceso a la información pública de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que, en el ámbito federal, reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad.
 7. Que en términos de los artículos 81 de la Ley General, 74 párrafo primero y 75 de la Ley Federal, el INAI debe determinar los casos en que

- las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, cumplirán con las obligaciones de transparencia y acceso a la información directamente o a través de los sujetos obligados que les asignen dichos recursos o, en los términos de las disposiciones aplicables, les encomiendan actos de autoridad.
8. Que mediante Acuerdo ACT-EXT-PUB/02/05/2016.02, aprobado el dos de mayo de dos mil dieciséis, el Pleno del INAI aprobó el Padrón de Sujetos Obligados del ámbito federal, en términos de la Ley General, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil dieciséis, instruyendo a la Coordinación de Acceso a la Información, en el punto de Acuerdo Tercero, para que a través de la Dirección General de Enlace con Autoridades Laborales, Sindicatos, Personas Físicas y Morales, concluyera el procedimiento establecido en el artículo 81 de la Ley General, en un plazo máximo de tres meses, contados a partir de la aprobación de dicho acuerdo.
 9. Que el veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo ACT-PUB/21/09/2016.04, por medio del cual el Pleno del Instituto acordó ampliar el plazo previsto en el punto Tercero del Acuerdo ACT-EXT-PUB/02/05/2016.02, e instruyó a la Coordinación de Acceso a la Información, para que en un plazo de treinta días hábiles, contados a partir de la publicación de dicho acuerdo, presentara al Pleno los criterios que serían tomados en cuenta para determinar los casos en que las personas físicas y morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, cumplirán con sus obligaciones de transparencia de manera directa o a través de los sujetos obligados que les otorgan recursos.
 10. Que el artículo 16 fracción XIII del Estatuto Orgánico establece la atribución de la Comisionada Presidente de someter a consideración del Pleno la propuesta de convenios, acuerdos y demás actos consensuales, tanto nacionales como internacionales, a celebrarse con cualquier ente público o privado; y la fracción XIV del mismo precepto legal la facultad para suscribir los convenios, acuerdos y demás actos consensuales aprobados por el Pleno.
 11. Que los artículos 6 y 8 del Estatuto Orgánico establece que el Pleno es el órgano superior de dirección del Instituto y la máxima autoridad frente a los Comisionados en su conjunto y en lo particular y sus resoluciones son obligatorias para éstos, asimismo el artículo 12 fracción I del mismo Estatuto establece que corresponde al Pleno del Instituto ejercer las

atribuciones que le otorgan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General, la Ley Federal, la Ley de Protección de Datos Personales, así como los demás ordenamientos legales, reglamentos y disposiciones que le resulten aplicables.

12. Que el Estatuto Orgánico establece en el artículo 12, fracción XXXV la facultad del Pleno para deliberar y votar los proyectos de Acuerdos, resoluciones y dictámenes que se sometan a su consideración.
13. Que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), misma que establece en su artículo 29, fracción I que corresponde a los Comisionados participar en las sesiones y votar los asuntos que sean presentados al Pleno.
14. Que en términos de los artículos 31, fracción XII de la LFTAIP; 16, fracciones XIII y XIV y artículo 2, fracción I del Estatuto Orgánico, la Comisionada Presidente, a solicitud de la Secretaría de Acceso a la Información, en términos de lo dispuesto por el artículo 23 fracción VIII del referido Estatuto, propone al Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales el proyecto de Acuerdo mediante el cual se aprueban los Lineamientos Generales que establecen los criterios para el cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia y acceso a la información a cargo de las personas físicas y morales que reciben y ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad.

Por lo antes expuesto en las consideraciones de hecho y de derecho y con fundamento en los artículos 60., apartado A, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos Transitorios Octavo y Noveno del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce; 3, fracción XIII y los Transitorios Primero y Quinto de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 29, fracción I y 31, fracción XII, 74, párrafo primero y 75 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 6, 8, 12, fracciones I, XXXIV y XXXV, 16 fracción VI y 24 fracción I del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se aprueban los Lineamientos Generales que Establecen los Criterios para el Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia y Acceso a la Información a Cargo de las Personas Físicas y Morales que Reciben y Ejercen Recursos Públicos o Realicen Actos de Autoridad, de conformidad con el documento anexo que forma parte integral del presente Acuerdo.

SEGUNDO. Se instruye a la Secretaría de Acceso a la Información para que, a través de las Direcciones Generales de Enlace, notifique el contenido del presente Acuerdo y su anexo, a los sujetos obligados del ámbito federal.

TERCERO. Se instruye a la Dirección General de Asuntos Jurídicos para que realice las gestiones necesarias, a efecto de que el presente Acuerdo junto con su anexo se publique en el Diario Oficial de la Federación.

CUARTO. Se instruye a la Dirección General de Atención al Pleno, realice las gestiones necesarias a efecto de que el presente Acuerdo y su anexo se publiquen en el portal de Internet del INAI.

QUINTO. El presente Acuerdo junto con su anexo, entrará en vigor al día siguiente de su aprobación por parte del Pleno.

Así lo acordó, por unanimidad, el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en sesión ordinaria celebrada el primero de febrero de dos mil diecisiete. Los Comisionados firman al calce para todos los efectos a que haya lugar.- La Comisionada Presidente, Ximena Puente de la Mora.- Rúbrica.- Los Comisionados: Francisco Javier Acuña Llamas, Areli Cano Guadiana, Óscar Mauricio Guerra Ford, María Patricia Kurczyn Villalobos, Rosendoevgueni Monterrey Chepov, Joel Salas Suárez.- Rúbricas.- En suplencia por ausencia del Secretario Técnico del Pleno, de conformidad con el artículo 29, fracción XXXVII y el artículo 53 del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 2017, la Directora General de Atención al Pleno, Rosa María Bárcena Canuas.- Rúbrica.

LINEAMIENTOS GENERALES QUE ESTABLECEN LOS CRITERIOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN A CARGO DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y MORALES QUE RECIBAN Y EJERZAN RECURSOS PÚBLICOS O REALICEN ACTOS DE AUTORIDAD

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Primero. Los presentes Lineamientos tienen por objeto establecer los criterios a partir de los cuales el Instituto determinará la forma en que las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, cumplirán con las obligaciones de transparencia y acceso a la información que establecen las leyes en la materia.

Segundo. De conformidad con los artículos 4 y 23 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, toda persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad, deberá respetar irrestrictamente el derecho de acceso a la información, el cual comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

Tercero. Además de las definiciones contenidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para los efectos de los presentes Lineamientos se entenderá por:

- I. Acto de autoridad. Cualquier hecho voluntario e intencional, imputable a un órgano del Estado o a un particular en nombre de aquél, consistente en un hecho positivo (decisión, ejecución o ambas) o negativo (abstención u omisión), que produzca una afectación en situaciones jurídicas o de hecho determinadas, que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente.
- II. Cumplimiento directo de las obligaciones de transparencia y de acceso a la información. Aquel que realiza la persona física o moral que recibe y ejerce recursos públicos o realiza actos de autoridad, por sí mismo, a través de sus propias áreas, unidad y comité de transparencia, en términos de los artículos 24 y 25 de la Ley General y 11 y 12 de la Ley Federal.

- III. Dictamen. Documento a través del cual el Pleno del Instituto determina la forma en que las personas físicas y morales que reciben y ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad, deberán cumplir con las obligaciones de transparencia y acceso a la información que establecen las leyes en la materia.
- IV. Función gubernamental. Es la tarea o actividad que el orden jurídico asigna a los órganos ejecutivo, legislativo, judicial o a los organismos con autonomía constitucional en el ámbito federal para el logro de los fines del Estado.
- V. Instituto. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- VI. Ley Federal. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- VII. Ley General. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- VIII. Nivel de financiamiento público. Las aportaciones o montos de recursos públicos, en dinero o en especie, que en términos de las normas jurídicas aplicables otorgue el gobierno federal, a través de sus dependencias o entidades, a personas físicas o morales.
- IX. Nivel de regulación e involucramiento gubernamental. Es el grado de control normativo e intervención del Estado en las actividades de las personas físicas o morales en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.
- X. Programas sociales. Programas de gobierno que surgen de acuerdo con requerimientos específicos de la población y que buscan impulsar el desarrollo social y humano de los mexicanos; así como facilitar la realización de acciones y metas orientadas a la evaluación, el seguimiento y la resolución de dichos proyectos¹.
- XI. Recepción y ejercicio de recursos públicos. Es la entrega de los recursos provenientes del erario público, a las personas físicas o morales y la aplicación de los mismos a los fines a que se encuentran destinados.
- XII. Recursos públicos. Todo tipo de patrimonio, coinversión, participación financiera, asignación, aportación, subsidio, aprovechamiento, mejora, contribución, bien, fideicomiso, mandato, fondo, financiamiento, patrocinio, copatrocincio, subvención, pago, prestación, multa, recargo,

¹ <http://www.programassociales.mx/?p=344>

cuota, depósito, fianza, así como cualquier otra modalidad o figura análoga bajo la que se considere algún ingreso o egreso del Estado².

XIII. Registros públicos de información. Todas aquellas bases de información, físicas o digitales, que cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos o fondos públicos, personas físicas o morales o sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, deban crear, mantener, alimentar o actualizar por mandato legal o en el ejercicio de sus funciones.

Cuarto. La interpretación de los presentes Lineamientos así como los casos no previstos en los mismos, estarán a cargo del Pleno del Instituto. La Secretaría de Acceso a la Información deberá aplicarlos en los casos concretos y para efectos estrictamente administrativos.

CAPÍTULO II

DE LAS PERSONAS FÍSICAS O MORALES QUE RECIBAN Y EJERZAN RECURSOS PÚBLICOS O REALICEN ACTOS DE AUTORIDAD

Quinto. Las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, en lo que se refiere exclusivamente a los mismos, están obligadas a cumplir, con las obligaciones de transparencia y acceso a la información establecidas en la Ley General y la Ley Federal.

Sexto. Para determinar la forma en que las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, cumplan con las obligaciones de transparencia y acceso a la información, La Secretaría de Acceso en coordinación con la Dirección General de Enlace con Autoridades Laborales, Sindicatos, Universidades, Personas Físicas y Morales, elaborará un dictamen en el que tome en cuenta el nivel de financiamiento público, si realiza una función gubernamental, nivel de regulación e involucramiento gubernamental, participación del gobierno en la creación, considerando lo siguiente:

2 López Ayllón, Sergio y Ana Elena Fierro, El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2800/13.pdf>. Pág. 490.

- I. Si derivado del informe que los sujetos obligados envíen al Instituto, en términos de lo dispuesto en los artículos 81 de la Ley General y 75 de la Ley Federal, se acredita que las personas físicas o morales materia de los presentes lineamientos cumplen con los mecanismos de rendición de cuentas que ha instrumentado el sujeto obligado que les otorga los recursos o les encomienda los actos de autoridad y que, además, esa información se encuentra en registros públicos de información.
- II. Si el nivel de financiamiento público anual recibido por la persona física o moral es igual o inferior al equivalente de la suma de los montos máximos previstos en las fracciones II y III del artículo 214 de la Ley General, multiplicado por el monto de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) vigente.
- III. Si las personas físicas y morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, se encuentran sujetos a una norma jurídica que prevea la rendición de cuentas a quien se los otorga o supervisa la realización de los actos.

Cuando las personas físicas y morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad cumplan con alguno de los supuestos antes mencionados, cumplirán con las obligaciones de transparencia y acceso a la información a través de los sujetos obligados que les otorgan los recursos o los facultan para realizar los actos de autoridad.

Séptimo. En los casos en que las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos, sean beneficiarios de programas sociales, se tendrán por cumplidas sus obligaciones de transparencia y acceso a la información, con la información que publique el sujeto obligado que les asigne los recursos, en términos de los artículos 70 fracción XV de la Ley General y 69 fracciones IX inciso a), XI inciso c) de la Ley Federal.

Octavo. Las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, por parte de varios sujetos obligados y que se encuentren en alguno de los supuestos del lineamiento sexto, cumplirán sus obligaciones de manera separada, a través de cada uno de los sujetos obligados que se los otorguen.

Noveno. Las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, que no se encuentren en alguno de los supuestos que establecen los lineamientos sexto y séptimo, deberán cumplir con sus obligaciones de transparencia y acceso a la información de manera directa, de conformidad con las disposiciones que establecen las leyes general y federal de transparencia.

Décimo. Cuando las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad deban cumplir con sus obligaciones de transparencia y acceso a la información a través de los sujetos obligados que les asignen recursos públicos o los faculten para la realización de actos de autoridad, éstos podrán hacer uso de los medios de información y registro que legalmente deban tener en operación en sus registros públicos de información y, en caso de que se requiera agregar información adicional, deberán realizar las adecuaciones que ordene el Instituto.

Décimo primero. En términos de los artículos 140 y 216 de la Ley General y 142 y 192 de la Ley Federal, las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, deberán proporcionar la información que permita al sujeto obligado que se los asigne, cumplir con sus obligaciones de transparencia y atender las solicitudes de acceso a la información y serán responsables del cumplimiento de los plazos y términos respectivos.

Décimo segundo. De conformidad con los artículos 24, fracción XVII, 37, fracción XII, 38, fracción VII del Estatuto Orgánico del Instituto, la Secretaría de Acceso a la Información, a través de la Dirección General de Enlace con Autoridades Laborales, Sindicatos, Universidades, Personas Físicas y Morales y la Dirección General de Evaluación, analizará la aplicación de los supuestos establecidos en el presente capítulo, tomando en cuenta el nivel de financiamiento público, el nivel de regulación e involucramiento gubernamental, la realización de una función gubernamental y la participación del gobierno en la creación y, presentará la propuesta y dictamen correspondiente del padrón de personas físicas y morales que reciben y ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad, en la que se indique la forma en que deben cumplir con sus obligaciones de transparencia y acceso a la información, directamente o a través del sujeto obligado que le otorga los recursos o los faculta para realizar actos de autoridad, propuesta que será sometida a la aprobación del Pleno en la última sesión correspondiente del mes de marzo de cada año.

CAPÍTULO III

DE LA RECONSIDERACIÓN RELACIONADA CON EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA DE MANERA DIRECTA

Décimo tercero. Las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, a quienes que se les haya considerado como obligadas a cumplir con sus obligaciones de transparencia y acceso a la información de manera directa, en cualquier momento, podrán solicitar al Pleno del Instituto que reconsideré la decisión.

En su caso los interesados deberán aportar al Instituto, los argumentos y medios de convicción que estimen necesarios para sustentar su solicitud.

La solicitud deberá presentarse por escrito en el que se deberá señalar y acompañar, cuando menos, lo siguiente:

- I. El nombre del promovente, razón social y el nombre de su representante legal, en su caso.
- II. Domicilio para oír y recibir notificaciones.
- III. Las consideraciones de hecho y de derecho en los que sustente su petición.
- IV. En caso de que se promueva en nombre de otra persona, documento con el que se acredita la personalidad.
- V. Los demás medios de convicción que acrediten su pretensión.

Décimo cuarto. El Pleno del Instituto dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud, emitirá una decisión en la que ratificará o modificará la determinación de cumplir con las obligaciones de transparencia y acceso a la información de manera directa. La decisión se notificará al interesado y será definitiva e inatacable, de conformidad con los artículos 157 de la Ley General y 163 de la Ley Federal.

Décimo quinto. El Instituto, a través de la Dirección General de Enlace con Autoridades Laborales, Sindicatos, Universidades, Personas Físicas y Morales, deberá notificar la resolución, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la aprobación del Pleno.

Décimo sexto. El padrón de personas físicas y morales se integrará con la información que proporcionen los sujetos obligados, en cumplimiento a los artículos 81 de la Ley General y 75 de la Ley Federal y se actualizará anualmente de conformidad con los términos que establecen los Lineamientos Técnicos Generales para la Publicación, Homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título V y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los Sujetos Obligados en los portales de internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia y Anexos.

TRANSITORIOS

PRIMERO. Los presentes Lineamientos entrarán en vigor al día siguiente de su aprobación por parte del Pleno.

SEGUNDO. Se derogan las disposiciones administrativas que se opongan a los presentes Lineamientos.

(R.- 446316)

**ESTUDIO SOBRE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN
EN PERSONAS FÍSICAS Y MORALES.
ALCANCES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL,**
se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2017

Tiraje: 1,000 ejemplares

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



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