| Cuando una persona jurídica de derecho privado es sujeto obligado de la Ley de Transparencia y Acceso a Información. | |
| --- | --- |
| País e institución representada | **INAI, México** |
| Breve Descripción | * **¿Quiénes son considerados sujetos obligados en la legislación de acceso a información pública de su país?**   De conformidad con el artículo 1° de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), son sujetos obligados en la materia para el Estado mexicano:  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 el mismo sentido, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), establece la regulación específica en su Capítulo II, artículos 74 y 75, en los mismos términos que la Ley General.   * **¿Qué se entiende por acto de autoridad (ejercicio de la función pública) en su legislación nacional?**   De conformidad con 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 jurídicas que reciben y ejercen recursos públicos o realicen actos de autoridad, se considera al acto de autoridad como al 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.   * **¿En su país existen personas privadas (ya sea físicas o jurídicas) que desarrollen funciones públicas, o bien, ejerzan por delegación o mandato legal, funciones de autoridad? (Tal es el caso de notarios públicos o concesionarios de servicios públicos -recolección de basura, suministro de agua, etc.-) De ser el caso, favor de proporcionar ejemplos al caso concreto.**   En México existen personas físicas y jurídicas que realizan actos de autoridad y que ejercen recursos públicos:  Ejemplos de personas que realizan actos de autoridad:   * Notarios Públicos. * Corredurías públicas. * Servicios públicos que son concesionados por el ejecutivo local.   Ejemplos de personas que ejercen recursos públicos:   * Beneficiarios de programas sociales. * Becarios. * **¿En su país las personas físicas o jurídicas (privadas) pueden llegar a ejercer recursos públicos? En caso afirmativo, favor de proporcionar ejemplos al caso concreto (programas sociales o de beneficencia pública).**   En México, las personas físicas o morales (privadas) sí pueden llegar ejercer recursos públicos. En este sentido, el INAI desarrolló el criterio de interpretación 11/13 en el que esclarece que concesión se entiende como la que tiene por objeto conferir a un particular el ejercicio de ciertas prerrogativas públicas para la explotación de un bien o servicio público, por lo que toda la información derivada del procedimiento que se lleva a cabo para su otorgamiento, su renovación o conservación y la relativa a su cumplimiento, en principio, es de carácter público.  De igual forma, el ejercicio de recursos para programas sociales[[1]](#footnote-1) o de beneficencia pública son casos en los que se ejercen recursos públicos por parte de personas físicas o jurídicas. En este caso, la ley también mandata que en caso de ser beneficiaria de un programa social se debe cumplir con las obligaciones de transparencia. No obstante lo anterior y estando consciente de la carga que esta obligación impone a los particulares, el ordenamiento jurídico mexicano establece que 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. Lo que significa que el sujeto obligado es obligado subsidiario del cumplimiento de las obligaciones de transparencia en relación con programas sociales.  Es importante resaltar que no todas las personas físicas y jurídicas que reciban recursos públicos o realizan actos de autoridad cumplen con sus obligaciones de transparencia a través del sujeto obligado que les otorga el recurso o les faculta para realizar los actos, sino que esto depende de una serie de circunstancias, como las que se detallan en el sexto lineamiento de la normativa citada.  Actualmente en México todas las personas que se incluyeron en el Padrón de personas físicas y morales de 2016, así como en su actualización de 2017 son sujetos obligados indirectos, es decir, corresponden a la categoría señalada, sin embargo esto puede cambiar posteriormente.   * **¿Cómo se monitorea y vigila la actuación y manejo de recursos públicos de estas personas físicas o jurídicas del ámbito privado que ejercen dichos recursos o realizan actos de autoridad?**   Este rubro se encuentra regulado por los artículos 81 y 82 de la LGTAIP, misma que establece que “*Los Organismos garantes, dentro de sus respectivas competencias, determinarán los casos en que las personas físicas o jurídicas 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 jurídicas a los que, por cualquier motivo, asignaron recursos públicos o, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables, ejercen actos de autoridad.*  *Para resolver sobre el cumplimento 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.”*  De igual manera, en el artículo 82 se dicta que *para determinar la información que deberán hacer pública las personas físicas o jurídicas que reciben y ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad, los Organismos garantes competentes deberán:*  *I. Solicitar a las personas físicas o jurídicas 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 jurídica en la medida en que reciban y ejerzan recursos o realicen actos de autoridad que la normatividad aplicable le otorgue, y*  *III.* ***Determinar las obligaciones de transparencia que deben cumplir*** *y los plazos para ello.*  En México, la Dirección General de Enlace con Autoridades Laborales, Sindicatos, Universidades, Personas Físicas y Morales es la encargada de elaborar un dictamen[[2]](#footnote-2) en el que se toma en cuenta el nivel de financiamiento público recibido, si realiza una función gubernamental, nivel de regulación e involucramiento gubernamental, participación del gobierno en la creación, considerando lo siguiente:   1. Si en el informe que los sujetos obligados envían al INAI se acredita que las personas físicas o jurídicas **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. 2. Si el nivel de financiamiento público anual recibido por la persona física o moral es igual o inferior al equivalente a una suma de dinero especificada en la norma. 3. Si las personas físicas y jurídicas que reciben y/o ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad, se encuentran sujetos a una norma jurídica que prevé la rendición de cuentas a quien se los otorga o supervisa la realización de los actos.   Cuando las personas físicas y jurídicas 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.  Esto último, de conformidad con 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 jurídicas que reciben y ejercen recursos públicos o realicen actos de autoridad, antes mencionados.  <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5476073&fecha=13/03/2017>  El primer Padrón del INAI se integró con la información correspondiente al ejercicio fiscal 2016 a enero de 2017, el cual fue aprobado por el Pleno del Instituto en sesión de trece de diciembre de dos mil diecisiete, a través del *“Acuerdo mediante el cual se aprueba el Padrón de personas físicas y morales a las que se otorgaron recursos públicos o en términos de las disposiciones aplicables, se facultaron para realizar actos de autoridad durante el ejercicio fiscal dos mil dieciséis y enero de dos mil diecisiete, en el que se determina la forma en que deberán cumplir con sus obligaciones de transparencia y acceso a la información”,* el cual, fue publicado en el DOF el 28 del mismo mes y año.  La actualización del padrón de personas físicas y morales se realiza de manera anual, por lo que recientemente se actualizó dicho padrón con la información a diciembre de 2017, por medio del *“Acuerdo mediante el cual se aprueba la actualización del padrón de personas físicas y morales a las que se otorgaron recursos públicos o en términos de las disposiciones aplicables, se facultaron para realizar actos de autoridad al mes de diciembre del ejercicio fiscal dos mil diecisiete, en el que se determina la forma en que deberán cumplir con sus obligaciones de transparencia y acceso a la información”,* aprobado en sesión del Pleno del 21 de marzo de 2018 y publicado en el Diario Oficial el 9 de mayo de 2018  La información se encuentra disponible en el micro sitio de la página del INAI:    <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/ppfm.aspx> |
| Consideraciones Generales (Relevancia del tema) | **¿Cómo se podría fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en su país, mediante la regulación de personas jurídicas y físicas que ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad?**  Para responder la presente pregunta se considera pertinente citar al Dr. López Ayllón, en la publicación “El acceso a la información como un derecho fundamental: La reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana”[[3]](#footnote-3):  “Comenzaremos por reconocer que existen personas privadas que ejercen funciones públicas. Es el caso de los notarios públicos, de los concesionarios de bienes o servicios públicos (como los de telefonía, de transporte de pasajeros o de recolección de basura), de los colegios de profesionistas o cámaras comerciales o industriales y aun de los sindicatos. La pregunta es si son sujetos obligados del derecho de acceso a la información y, de ser así, cuáles son los mecanismos para hacerlo efectivo frente a ellos.  La amplitud del derecho de acceso a la información permite afirmar que también son sujetos obligados. Esto es así porque cuando ejercen funciones de "autoridad" quedan comprendidos dentro de la fracción I del segundo párrafo del artículo 6º constitucional. El problema radica en determinar cuál es el procedimiento para acceder a la información de estos sujetos. La respuesta es relativamente simple: la información debe solicitarse a través de las autoridades que los supervisan o controlan. ¿Quiere decir que todas las actividades de todos estos sujetos privados pueden ser objeto del derecho de acceso a la información?  Nos parece que la respuesta es negativa y que éste se limita a aquellas actividades relacionadas directamente con las funciones públicas.  En cuanto a las personas físicas o morales que reciban o ejerzan recursos públicos, la fracción VI del articulo 6° del párrafo segundo de la Constitución establece que 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. Esta fracción aclara uno de los problemas más comunes de la legislación estatal en materia de acceso a la información, que frecuentemente establecía dentro de los sujetos obligados a "cualquier persona que reciba recursos públicos". Este tipo de disposición presenta diversos problemas, tanto jurídicos como prácticos. Desde el punto de vista jurídico, el hecho de que una persona reciba recursos públicos no hace *per se* que su actividad se convierta en una actividad pública; pensemos, por ejemplo, en las familias que reciben recursos del Programa Oportunidades, de los adultos mayores que reciben una cantidad mensual o de un becario. Desde el punto de vista práctico, sería imposible que esas personas cumplieran con los requisitos que establece la ley. La reforma constitucional precisa así, que la obligación de rendir cuentas respecto de la entrega de los recursos públicos a particulares corresponde a la autoridad que los otorga, y que la legislación secundaria debe precisar la manera en que esto se concreta.” |
| Consideraciones  (Posición sobre el tema) | México considera de gran relevancia que se regule de manera adecuada e integral a todo tipo de personas que ejerzan recursos públicos. Andreas Schedler define la rendición de cuentas como el resultado de dos elementos: “answerability” y “enforcement”. El primero versa sobre la obligación que tienen los servidores públicos o cualquier persona que ejerza recursos públicos de informar y justificar sus acciones. El segundo, por su parte, tiene que ver con la capacidad de sanción que se puede dar en caso de que no se acate lo establecido en la ley relativo a sus funciones públicas. En este sentido, es importante resaltar que las consideraciones que se abordan en relación a este tema repercuten de manera directa en el fortalecimiento del “answerability” criterio necesario para que se dé una efectiva rendición de cuentas en cualquier país.  Es importante que el tratamiento de estas personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad se lleve a cabo contemplando evitar la duplicidad de tareas y competencias (por ejemplo de las instancias fiscalizadoras y de transparencia) y de información (la información ya está disponible en registros públicos y ya cuenta con mecanismos de rendición de cuentas y se publica de en diversas fracciones, en este caso, por los sujetos obligados en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia). |
| Áreas de oportunidad  (¿Qué hace falta para mejorar el derecho de acceso en el tema a discusión? – Nuevos Retos) | Definir conceptos;  Establecer lineamientos que regulen la rendición de cuentas de dichos sujetos obligados, y  Establecer mecanismos de seguimiento a sus obligaciones de transparencia. Esto, a cargo de los órganos garantes del DAI.  Dar mayor énfasis en la información que los sujetos obligados (instituciones que otorgan los recursos) puedan generar del otorgamiento de recursos públicos a personas físicas y jurídicas, es decir aquella que resulte de interés público y sea benéfica para la sociedad.  En el caso de México, el artículo 82 de la Ley General de Transparencia contempla que los sujetos que otorgan recursos públicos a personas físicas o morales o les facultan para realizar actos de autoridad remitan al organismo garante (el INAI) el listado de información que consideren de interés público, para su análisis y determinación de las obligaciones de transparencia que deben cumplir, así como los plazos para ello. La información de los sujetos obligados aprobada en el Catálogo, se constituirá como una de sus obligaciones de transparencia, la cual deberá ser publicada en el Sistema de Portal de Obligaciones de Transparencia (SIPOT) en los formatos correspondientes de los artículos 70, fracción XLVIII, y 82. |
| Precedentes o criterios  (Cómo se ha resuelto el tema en su país o Institución) |  |

1. Se entiende por “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 proyectos. [↑](#footnote-ref-1)
2. **El resultado final del dictamen referido es el Padrón de Personas Físicas y Morales.** Éstees el listado de personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o que realizan actos de autoridad en el ámbito federal. Este listado se conforma con la información proporcionada por los Sujetos Obligados que otorgan los recursos o que facultan para la realización de los actos de autoridad, de conformidad con los artículos 81 de la Ley General y 75 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, así como de las disposiciones establecidas en los *Lineamientos Técnicos Generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título Quinto 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*. En él se identifica la forma en que estas personas físicas o morales deberán cumplir con sus obligaciones de transparencia y acceso a la información; es decir, de manera directa o a través del sujeto obligado que les asigna recursos públicos o les encomienda actos de autoridad. [↑](#footnote-ref-2)
3. López Ayllón, Sergio. El acceso a la información como un derecho fundamental: La reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana. Cuadernos de Transparencia No. 17. México, 2015. Comité Editorial del INAI. [↑](#footnote-ref-3)