

## LOS SUJETOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Sergio LÓPEZ-AYLLÓN\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los sujetos de los derechos fundamentales*. III. *Los sujetos obligados a la luz de la reforma al artículo 6o. constitucional*. IV. *Los sujetos indirectos del derecho de acceso a la información*.

### I. INTRODUCCIÓN

Hoy nadie duda que el derecho de acceso a la información, como una de las vertientes del derecho a la información, constituye un derecho fundamental. Esto no fue siempre así. En efecto, luego de la reforma al artículo 6o. constitucional que en 1977 introdujo el derecho a la información, hubo un largo debate sobre cuál era la naturaleza y quiénes los sujetos de ese derecho.<sup>1</sup> Así, en una desafortunada decisión que data de 1985, la Suprema Corte de Justicia estableció que se trataba de una “garantía social” cuyo sujeto activo eran los partidos políticos. Conforme a esa interpretación “no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que

\* Profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

<sup>1</sup> Véase López-Ayllón, Sergio, *El derecho a la información*, México, UNAM-Miguel Angel Porrúa, 1984; Carpizo, Jorge “Constitución e información”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *Constitucionalismo iberoamericano en el siglo XXI*, México, UNAM, 2000, pp. 44-48.

cualquier gobernado, en el momento que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información”.<sup>2</sup>

Tuvo que pasar poco más de una década para que la misma Suprema Corte rectificara este criterio y reconociera que el derecho a la información era una garantía individual,<sup>3</sup> cuyo sujeto obligado era el Estado, y que implicaba el derecho de los gobernados de conocer la información que éste generaba.<sup>4</sup> Esta interpretación dejaba sin embargo abierto el problema respecto de qué órganos del Estado en concreto resultaban obligados por este derecho y cuáles eran las modalidades para su ejercicio.<sup>5</sup> En la práctica, el ejercicio de este derecho era difícil, casi inexistente.

La promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002 mejoró parcialmente esta situación. De conformidad con este ordenamiento, los sujetos obligados por este derecho, a nivel federal, incluyen al conjunto de los órganos estatales federales, es decir los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos (Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las universidades públicas autónomas) y a los tribunales administrativos (artículo 3o., fr. XVI). La Ley se aplica también, aunque de manera indirecta, a los

<sup>2</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, México, octava época, agosto de 1992, t. X, p. 44.

<sup>3</sup> Derecho a la información. La Suprema Corte interpretó originalmente el artículo 6o. Constitucional como garantía de partidos políticos, ampliando posteriormente ese concepto a garantía individual y a obligación del Estado a informar verazmente. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, novena época, t. XI, abril de 2000, tesis P. XLV/2000, p. 72.

<sup>4</sup> “...el Estado, como sujeto informativo que genera información, que tiene el carácter de pública, y supone, por lo tanto, el interés de los miembros de la sociedad por conocerla, se encuentra obligado a comunicar a los gobernados sus actividades y éstos tienen el derecho correlativo de tener acceso libre y oportuno a esa información”, *El derecho a la información*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, p. 109

<sup>5</sup> Para una revisión completa de la interpretación de la SCJN en materia de derecho a la información, véase Cossío Díaz, José Ramón, “El derecho a la información en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de México”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, México, 2002, pp. 305-332.

partidos políticos y a cualquier persona que reciba recursos públicos (artículos 11 y 12).

A nivel de las entidades federativas, las diferentes leyes de acceso a la información establecieron diversas modalidades en materia de los sujetos del derecho. Así, por ejemplo, respecto de los sujetos activos, quince leyes establecieron que éste podía ser ejercido sólo por los “ciudadanos” o los “gobernados”.<sup>6</sup> Algunas leyes llegaron incluso a exigir requisitos como la ciudadanía estatal.<sup>7</sup>

En cuanto a los sujetos obligados, las leyes estatales también presentan variaciones. Así, aunque prácticamente todas las leyes incluyeron a los tres poderes, en materia de partidos políticos once los consideraron sujetos obligados directos, siete como sujetos obligados indirectos, en nueve casos se incluyeron por interpretación y en cinco casos fueron excluidos.<sup>8</sup> Muchas leyes de transparencia (23) consideraron que las personas físicas y morales que reciben recursos públicos son también sujetos obligados del derecho de acceso a la información.<sup>9</sup>

La reciente reforma al artículo 6o. de la Constitución plantea diversos problemas relacionados con su ámbito de aplicación personal, es decir, con la determinación de quiénes son los sujetos obligados por ese derecho. Este breve ensayo busca contribuir al análisis de esta cuestión. Para este propósito utilizaremos en primer lugar algunos elementos de la teoría de los derechos fundamentales, mismos que consideramos contribuyen a dar un marco conceptual al análisis. Posteriormente, analizaremos los antecedentes de la reforma y procederemos en seguida al análisis del texto constitucional a la luz de los debates y los dictámenes de las Cáma-

<sup>6</sup> Véase López Ayllón, Sergio y Marván, María (coords.). *La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas*, México, CIDE-IFAI, 2007, p. 29.

<sup>7</sup> La ley de Quintana Roo estableció por ejemplo que el derecho sólo podía ser ejercido por los “ciudadanos quintanarroenses y personas morales con domicilio en la entidad” (artículo 5o., fr. VIII).

<sup>8</sup> López-Ayllón, Sergio y Marván, María, *op. cit.*, nota 6, p. 30.

<sup>9</sup> Como veremos adelante, esta interpretación, aunque posible, presenta diversas dificultades tanto jurídicas como prácticas.

ras de Diputados y Senadores. Finalmente, discutiremos algunos aspectos controvertidos, particularmente respecto del alcance del artículo 6o. en materia de partidos políticos, algunas organizaciones como los sindicatos y las empresas, además de los particulares que reciben recursos públicos.

## II. LOS SUJETOS DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Existe prácticamente consenso en reconocer que el derecho de acceso a la información constituye un derecho fundamental<sup>10</sup> y por ello se construye como un derecho subjetivo.<sup>11</sup> Bajo esta óptica, el sujeto activo del derecho es cualquier persona, sin importar nacionalidad, ciudadanía o edad.<sup>12</sup> Es importante destacar que el acceso a la información no es un derecho político, y que por ello su ejercicio no debe vincularse al estatus de “ciudadano”.

En principio, el sujeto pasivo del derecho de acceso a la información —como derecho fundamental— es el Estado. La mayor parte de las leyes de acceso del mundo, sin embargo, se han limitado a establecer el procedimiento de acceso respecto de las entidades de la administración pública.<sup>13</sup> Esto se explica fundamentalmente por el desarrollo del derecho dentro del derecho administrativo. No

<sup>10</sup> Véase Carbonell, Miguel, “El derecho de acceso a la información como derecho fundamental”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2006, pp. 3-18; López-Ayllón, Sergio, “El derecho a la información como derecho fundamental”, en Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos*, México, UNAM, Porrúa, 2003, pp. 157-182.

<sup>11</sup> Sobre esta cuestión véase Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 173 y ss.

<sup>12</sup> Esto se conoce como el principio de universalidad de los derechos fundamentales.

<sup>13</sup> Véase Fernández Ramos, Severiano, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, 1997.

obstante esta peculiaridad histórica, es claro que cualquier órgano del Estado es un sujeto pasivo del derecho.

El problema se plantea respecto de las personas privadas que, cada vez con mayor frecuencia, desarrollan funciones públicas o ejercen por delegación o mandato legal funciones de autoridad, sin constituirse propiamente como entidades públicas. La calidad de sujetos pasivos del derecho de acceso a la información de estas personas plantea cuestiones complejas, en particular respecto a los procedimientos para hacer efectivo el derecho. Independientemente de estas cuestiones, y como afirma Severiano Fernández, conviene separarse de nociones puramente formales para llegar a conceptos más funcionales que permitan incluir como sujetos pasivos a aquellas organizaciones que “sin revestir forma de entidad pública, sin embargo, desde un punto de vista sustantivo pueden y deben considerarse como entidades equivalentes a personas jurídicas de derecho público”.<sup>14</sup>

### III. LOS SUJETOS OBLIGADOS A LA LUZ DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL

Como se ha reconocido ampliamente, la reforma al artículo 6o. constitucional respondió en gran medida a la necesidad de establecer los criterios mínimos que debían guiar su ejercicio en todo el país y limitar la heterogeneidad que se había dado en su regulación.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Fernández Ramos, Severiano, “Algunas proposiciones para una ley de acceso a la información”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 105, septiembre-diciembre de 2002, p. 899.

<sup>15</sup> Véase por ejemplo Merino, Mauricio, “Muchas políticas y un solo derecho”, y Guerrero, Eduardo y Ramírez de Alba, Leticia, “La transparencia en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales”, ambos en López-Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, cit., nota 10, pp. 127-156, y pp. 81-126, respectivamente; Villanueva, Ernesto et al., *Acceso a la información pública en México. Indicadores legales*, México, LIMAC, 2005.

En el primer documento que sirve como antecedente directo a la reforma, conocido como la “Declaración de Guadalajara” del 22 de noviembre de 2005,<sup>16</sup> se estableció que la reforma debía contener la obligación de “todos los órganos públicos” de transparentar sus principales indicadores de gestión. Como puede observarse, la intención era claramente la de obligar al conjunto de los órganos del Estado en sus tres niveles de gobierno. La redacción de este principio era, sin embargo, meramente indicativa y dejaba algunas dudas respecto de su alcance.

Meses después, el 10 de noviembre de 2006, se produjo en el marco del Segundo Congreso de Transparencia Local la “Iniciativa de Chihuahua”. Este documento, firmado por los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua, Zacatecas, Veracruz y el jefe de gobierno del Distrito Federal, contiene una serie de principios mejor definidos en materia del derecho de acceso a la información. Respecto de los sujetos obligados, los gobernadores establecieron que el derecho de acceso a la información debe incluir a “todos los órganos y a los partidos políticos”.

Este principio fue desarrollado puntualmente en la iniciativa de reforma constitucional que estableció que “La Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para asegurar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información, bajo las siguientes bases: la información en posesión de todos los órganos del Estado y de los partidos políticos es pública”. Como puede observarse, se mantuvo la expresión “todos los órganos del Estado”, pero se añadió de manera expresa a los partidos políticos como sujetos obligados del derecho.

El pleno de la Cámara de Diputados adoptó el 28 de noviembre de 2006 un acuerdo en el que propuso avanzar en una reforma que fortaleciera el derecho a la información y tomar en consideración la iniciativa de Chihuahua. Este último documento fue formalmen-

<sup>16</sup> Esta declaración fue firmada por los gobernadores de Zacatecas (PRD), Aguascalientes (PAN) y Chihuahua (PRI).

te presentado como una iniciativa de reformas constitucionales por los coordinadores de las fracciones parlamentarias de los ocho partidos el 19 de diciembre de 2006 y con este acto dio inicio el debate legislativo para su dictamen.

Durante el proceso de dictamen, la iniciativa de Chihuahua tuvo cambios importantes respecto de su ámbito de aplicación, mismos que analizamos a continuación.

### 1. *La cuestión municipal*

Se acordó en primer lugar que la adición al artículo 6o. seguiría el esquema del artículo 41 constitucional en materia electoral, esto es, la Constitución establecería los principios y bases que deben regir el ejercicio del derecho de acceso a la información, y correspondería a la Federación, los estados y el Distrito Federal legislar de manera específica en la materia. En otras palabras, la Constitución establecería el estándar mínimo, y se dejaría a los diferentes órdenes de gobierno la expedición de los instrumentos legales en sus diferentes ámbitos de competencia. Esta legislación debe respetar el mínimo constitucional, pero nada impide que pueda ampliarlo y establezca criterios más amplios para su ejercicio.

Ahora bien, a diferencia de la iniciativa de Chihuahua, el ámbito municipal fue expresamente eliminado del texto constitucional. Esto fue así porque el Constituyente Permanente consideró que la competencia para legislar en materia de derechos fundamentales corresponde a los congresos estatales y no se encuentra dentro de las facultades propias de los ayuntamientos. Así, los municipios deberán ajustarse en esta materia a lo que establezcan las leyes estatales.

¿Quiere decir lo anterior que los municipios están impedidos para emitir reglamentos en la materia? Al respecto, el dictamen de la Cámara de Senadores precisa que los municipios podrían establecer sus propios reglamentos, sin embargo, éstos no pueden establecer garantías menores, procedimientos más onerosos o simplemente contradecir el contenido de las leyes estatales y la propia

Constitución. En otras palabras, los municipios podrán establecer en sus reglamentos la *organización administrativa* necesaria para asegurar el ejercicio del derecho, pero ésta deberá ajustarse a las bases que determinen las leyes de cada entidad federativa. Asimismo, sería posible que un municipio estableciera en el ámbito de su competencia garantías más amplias que las contenidas en la Constitución y la ley estatal, sin que esto implicara una violación a los principios constitucionales.

## 2. *Los sujetos obligados*

Como hemos señalado, la iniciativa de Chihuahua establecía que los sujetos obligados por el derecho de acceso a la información eran “todos los órganos del Estado y los partidos políticos”. Esta frase fue modificada durante el proceso de dictaminación.

En efecto, la frase “todos los órganos del Estado” se consideró jurídicamente poco precisa. Se pensó entonces en la posibilidad de incluir con mayor detalle quiénes eran los sujetos obligados: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tanto federales como estatales, los ayuntamientos, los órganos con autonomía constitucional o legal, y en general cualquier otra entidad pública federal, estatal o municipal. Como puede apreciarse, esta enumeración era demasiado extensa para ser incluida en el texto constitucional. Por ello, la comisión dictaminadora convino, luego de consultarlo con varios constitucionalistas, que la frase “cualquier autoridad, entidad, órgano y organismos federal, estatal y municipal” era suficiente para incluir el universo de los sujetos obligados y se adecuaba mucho mejor a la técnica constitucional que exige brevedad.

Jurídicamente, el concepto de autoridad presupone la idea de una potestad o función, es decir, de una “facultad la cual indica el poder o capacidad de un individuo (o grupo) para modificar la situación jurídica existente”.<sup>17</sup> En México el concepto de autoridad,

<sup>17</sup> Tamayo, Rolando, “Autoridad”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 13a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, p. 286.

tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, se ha construido más sobre el objeto y características de acto que respecto del sujeto que lo realiza. Así, un elemento preponderante es la existencia de un acto de imperio o coercitivo. La Ley de Amparo define a la autoridad como aquella que dicta, promulga, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado (artículo 11), es decir un acto que se traduzca en la violación de garantías individuales, o bien, en la invasión de competencias previstas en las fracciones II y III del 103 constitucional.

La jurisprudencia gradualmente ha ampliado el término “autoridad” señalando que para efectos del amparo comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya sea legales o de hecho. Son autoridad aquellos individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de usar la fuerza pública de que disponen.<sup>18</sup> Es decir, la autoridad se distingue por el hecho de que realiza actos con imperio, más que por los sujetos que ejecutan el acto. Ahora bien, ante una administración pública cada día con mayor complejidad, la distinción del carácter de cada uno de los actos realizados por entes públicos o que los mismos delegan incluso a particulares, se hace más compleja. Algunas tesis recientes de la novena época han reconocido que algunas entidades privadas deben ser consideradas como autoridades para efectos del juicio de amparo.<sup>19</sup> En consecuencia, el concepto de

<sup>18</sup> Apéndice 1975, octava época, tesis 47, p. 93.

<sup>19</sup> Véase por ejemplo la tesis CONFEDERACIÓN DEPORTIVA MEXICANA, ASOCIACIÓN CIVIL. TIENE LA CALIDAD DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO SUS ACTOS SE FUNDEN EN LA LEY GENERAL DEL DEPORTE, EN RELACIÓN CON SU ESTATUTO... En el contexto descrito, se infiere que la confederación mencionada tiene una naturaleza especial, ya que si bien después de su creación se constituyó como asociación civil, no menos verdad es que en uso del cúmulo de atribuciones que le otorga principalmente la Ley General del Deporte y su estatuto tiene injerencia de manera importante y unilateral en la esfera jurídica de sus asociados, por lo que no puede considerarse la relación que entabla con ellos como de coordinación, porque no se desarrolla en un mismo plano, de donde se sigue que dicho vínculo se da en un ámbito de supra a subordinación, esto es, que dicha Confederación se desempeña frente a sus federaciones como autoridad de hecho y de derecho, en la medida en que con apoyo

autoridad que utiliza el artículo 60. debe ser interpretado en el mismo sentido, lo cual amplía potencialmente el universo de los sujetos obligados para incluir a aquellas personas de derecho privado que realizan funciones públicas.

El concepto de entidad es más preciso. Se refiere en principio a las organizaciones que forman parte del sector paraestatal, es decir, los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos. Cabe preguntarse si este concepto comprende también a “las entidades de interés público” a que se refiere el artículo 41 constitucional, es decir, a los partidos políticos. A este respecto, el dictamen de la Cámara de Diputados advierte que dicho concepto no se refiere a éstos, sino únicamente a las entidades del sector paraestatal. Esto fue así pues, como explicaremos adelante, no existió consenso sobre la inclusión de los partidos políticos como sujetos obligados y se prefirió eliminar cualquier referencia explícita a ellos.

El uso de los conceptos de órgano y organismo tuvo una intención definida. El segundo se refiere a los entes públicos cuyas competencias son específicas y que tienen diferentes grados de autonomía —legales o constitucionales, federales o estatales—. Así, el dictamen de la Cámara de Diputados precisa que los organismos son personas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a los cuales se les atribuyen facultades y competencias específicas. Este es el caso, por ejemplo, de los organismos con autonomía constitucional, o bien, de ciertos organismos descentralizados con diferentes grados de autonomía legal.

El concepto de órgano, por su parte, materializa “un reparto de atribuciones dentro de la misma persona jurídica”. Un órgano no

en los ordenamientos normativos citados crea, modifica o extingue derechos de los organismos que integran el deporte confederado nacional; por tanto, cuando la Confederación Deportiva Mexicana, Asociación Civil, dicta actos con fundamento en la Ley General del Deporte, en relación con su estatuto, tiene el carácter de autoridad para efectos del juicio de garantías. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tribunales colegiados de circuito, XVII, abril de 2003, p. 1066 (tesis: I.7o.A.213 A).

es así un ente distinto al del organismo o entidad que lo crea, sino simplemente una forma de organización administrativa para ejercer ciertas funciones normalmente especializadas. Su inclusión en la constitución buscaba simplemente asegurar que todos los “órganos” estaban comprendidos como sujetos obligados, sin importar los grados de delegación de facultades o de especialización que implicaran. Este es el caso, por ejemplo, de la oficina del presidente de la República, o bien, de las oficinas de los gobernadores que con esta fórmula quedan claramente incluidas dentro del ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información.

En síntesis, el Constituyente Permanente buscó asegurarse, mediante una fórmula sintética pero suficientemente amplia, que “todos los órganos” del Estado mexicano, en todos los órdenes de gobierno quedaran comprendidos como sujetos obligados del derecho de acceso a la información. No obstante esta intención, quedan algunas ambigüedades y dudas sobre las que conviene reflexionar.

#### IV. LOS SUJETOS INDIRECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Es posible identificar tres problemas específicos en materia de sujetos obligados: el de los partidos políticos, el de las organizaciones o personas privadas con funciones públicas (por ejemplo sindicatos, organizaciones empresariales, concesionarios o notarios), y finalmente el de las personas físicas o morales receptoras o que ejercen recursos públicos.

##### 1. *Los partidos políticos*

La inclusión de los partidos políticos como sujetos obligados del derecho de acceso a la información fue largamente debatida durante el proceso de dictaminación de la reforma. En particular, en la Cámara de Diputadas hubo una división que no siguió una lógica partidaria, sino que dentro de cada partido político hubo dife-

rencias importantes sobre esta cuestión. Algunos diputados sostuvieron la necesidad de incorporar a los partidos políticos como sujetos obligados, mientras que otros se opusieron radicalmente a esta medida. El resultado fue un compromiso en el que la redacción de la propuesta original fue modificada para eliminar la referencia a los partidos políticos. Adicionalmente, en el dictamen de ese cuerpo legislativo se pretendió excluirlos de manera expresa, pues se estableció que la palabra “entidades” no se refería a las “entidades de interés público”. No obstante, ello no significa que los partidos políticos estén excluidos por la norma constitucional. Veamos por qué.

El mismo dictamen de la Cámara de Diputados establece que:

la reforma propuesta no exime a los partidos políticos de sus obligaciones de acceso a la información y transparencia, ni a ninguna otra figura de autoridad pública o de interés público. Significa que las leyes que las regulan... deben desarrollar y traducir en sus peculiaridades específicas, las bases mínimas constitucionales que se proponen con la adición.<sup>20</sup>

En otras palabras, se reconoce que los partidos políticos son sujetos obligados, pero que corresponde a la legislación electoral establecer las condiciones específicas para el ejercicio del derecho respecto a ellos.

El dictamen del Senado fue aún más explícito en esta materia. Después de un cuidadoso examen de los antecedentes, en particular algunas decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se concluye que:

es perfectamente clara la intención del Constituyente Permanente de reconocer el derecho de los ciudadanos de informarse respecto del uso que de los recursos públicos hagan los partidos políticos, así como de

<sup>20</sup> Véase el “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria*, México, núm. 2207-II, 6 de marzo de 2007.

otros aspectos relevantes de la vida de estas instituciones, bajo los mismos principios de reserva o confidencialidad que puedan ser aplicados. La única peculiaridad es que este derecho no se ejercerá de manera directa ante los partidos políticos, sino que deberá realizarse ante la autoridad electoral correspondiente.<sup>21</sup>

El dictamen del Senado reconoce así a los partidos políticos como sujetos obligados indirectos del derecho de acceso de información. No obstante, cabe preguntarse si esta intención es limitativa para la legislación secundaria. En nuestra opinión esto no es así, pues el legislador ordinario podría ampliar la garantía y establecer a los partidos políticos como sujetos directos del derecho, pues éstos son entidades de interés público y ejercen funciones públicas de acuerdo con la Constitución, además de que reciben y ejercen recursos públicos. Finalmente, la carta magna no estableció una prohibición en esta materia, por lo que no existe impedimento constitucional alguno para que la legislación secundaria los considere sujetos obligados, sea directamente o a través de la autoridad electoral.

## *2. Las organizaciones y personas con funciones públicas*

Este es un tema complejo. Comenzaremos por reconocer que existen personas privadas que, por mandato de ley o por delegación, ejercen funciones públicas. Este es el caso de los notarios públicos, de los concesionarios de bienes o servicios públicos, de los colegios de profesionistas o cámaras comerciales o industriales y aun de los sindicatos. La pregunta es si éstos son sujetos obligados del derecho de acceso a la información y, si esto es así, cuáles son los mecanismos para ejercerlo.

La amplitud del derecho de acceso a la información permite afirmar que, en efecto, sí son sujetos obligados. Esto es así porque cuando ejercen funciones de “autoridad” quedan comprendidos dentro

<sup>21</sup> Véase los “Dictámenes a discusión de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, que contiene el proyecto de decreto que reforma el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta del Senado*, México, núm. 101, 24 de abril de 2007.

de la fracción I del segundo párrafo del artículo 6o. constitucional. El problema radica en determinar cuál es el procedimiento para acceder a este derecho. La respuesta es clara: debe ejercerse a través de las autoridades que ejercen supervisión o control sobre estos sujetos.

¿Quiere decir lo anterior que todas las actividades de todos estos sujetos privados pueden ser objeto del derecho? Nos parece que la respuesta es negativa y que éste se limita a aquellas actividades relacionadas con funciones públicas. Obviamente la determinación de este campo es problemático y requeriría de un análisis de cada caso para poder determinarlas con precisión.

### *C. Las personas físicas o morales receptoras de recursos públicos*

La fracción VI del artículo 6o. 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 como sujetos obligados a cualquier persona que recibiera recursos públicos.

Estas disposiciones presentaban 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 función pública; pensemos, por ejemplo, en las familias que reciben recursos de los programas sociales. Desde el punto de vista práctico, sería imposible que esas personas cumplieran con los requisitos que establece la ley.

Bajo esta óptica, la reforma constitucional precisa que la obligación de rendir cuentas respecto de la entrega de los recursos públicos corresponde en principio al sujeto obligado que los entrega, y que la legislación secundaria deberá precisar la manera en que esto se hace, incluso, en las obligaciones de los receptores de recursos públicos. Esto añade claridad sobre quién recaen las obligaciones y quién es el obligado a rendir cuentas del uso de estos recursos.