

DICTAMEN CORRESPONDIENTE A LA CONSULTA JURÍDICA 005/2016.

El Pleno del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, en la Décima Cuarta Sesión Ordinaria celebrada el 27 veintisiete de abril de 2016 dos mil dieciséis, emite el presente Dictamen con base en lo siguiente:

COMPETENCIA

El Pleno del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 35, numeral 1, fracción XXIV, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, es legalmente competente para resolver las interpretaciones que se presenten respecto al orden administrativo de la Ley y su Reglamento.

De conformidad con lo previsto en el artículo 42, fracciones III y IV, 43, y 44, del Reglamento Interior del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, ~~corresponde a la Dirección Jurídica de este órgano garante el emitir el dictamen en todos los asuntos que le ordene el Pleno, interpretando en el orden administrativo las disposiciones de la Ley.~~

Por ello, y de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 43, del mencionado Reglamento Interior, el proyecto de dictamen elaborado por la Dirección Jurídica, una vez aprobado por el Pleno del Instituto tendrá un efecto jurídico vinculatorio, es decir, será obligatorio para todos los sujetos obligados.

ANTECEDENTES

1. En fecha 29 veintinueve de febrero del año 2016 dos mil dieciséis, se recibió en la Oficialía de Partes de este órgano garante, oficio número CGTIP/049/2016, bajo el número de folio 01482, de fecha 26 veintiséis de febrero del año 2016 dos mil dieciséis, signado por el Dr. Guillermo Muñoz Franco, en su carácter de Coordinador General de Transparencia e Información Pública del Gobierno del Estado de Jalisco, mediante el cual se formula consulta jurídica en los siguientes términos:

A. Vallarta 1312, Col. Americana C.P.44160, Guadalajara, Jalisco, México • Tel. (33) 3630 5745

Integrantes del Pleno del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales de Jalisco.

Por medio del presente, le envió un cordial saludo, y con fundamento en lo dispuesto por la fracción IV, del artículo 2, del Decreto emitido por el Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, publicado con fecha 20 veinte de abril de 2013, en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", a través del cual se crea la Coordinación General de Transparencia e Información Pública, que tiene como finalidad auxiliar al Gobernador en los asuntos relativos a la transparencia y acceso a la información Pública, que tiene como finalidad auxiliar al Gobernador en los asuntos relativos a la transparencia y acceso a la información pública, así como coadyuvar y orientar a los sujetos obligados pertenecientes al Poder Ejecutivo, en el cumplimiento de las obligaciones que dispone la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, y en razón de que derivado de la aprobación del Acuerdo General del Pleno del Instituto, mediante el cual se requiere a los sujetos obligados para que envíen listado de los sindicatos de trabajadores a su servicio a los que otorguen o se les permita ejercer recursos públicos, y/o realicen actos de autoridad, los sujetos obligados del Poder Ejecutivo han manifestado a esta Coordinación, dudas sobre la interpretación y alcance de los supuestos que deben revestir los sujetos obligados respecto al tema denominado "acto de autoridad" y permitirme realizar la siguiente consulta jurídica, ante este H. Instituto, en torno a la problemática detectada.

De conformidad con el artículo 35.1 fracción XXIV, de la Ley, que faculta al Instituto, a interpretar la Ley, y por el artículo 42 fracciones VII y IX, del Reglamento Interior del Instituto, que precisa que la interpretación se genera a través de consulta jurídica o tesis.

El artículo 43 del citado Reglamento, refiere que la consulta jurídica corresponde a planteamientos concretos y actuales sobre la problemática de los sujetos obligados en torno a la aplicación de la Ley, que tendrá efectos vinculantes por tratarse de una resolución de Consejo y de carácter obligatorio.

I.-Planteamiento de la problemática o duda de interpretación.

En lo concerniente a lo dispuesto tanto por los artículos 23, 81 y 82 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en concordancia con el numeral 24.1 fracciones XVI y XXII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, que prevén como sujetos obligados a sindicatos, personas físicas o jurídicas que ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, existe una problemática en cuanto a determinar de manera clara y puntual en que supuestos se considera que los sujetos obligados

indirectos mencionados con antelación, están en la hipótesis de la realización de los denominados actos de autoridad.

II. Consideraciones.

El acto de autoridad, por principio de cuentas, deberá ser emitido por cualquier ente de hecho o derecho que establece una relación de supra a subordinación sobre un particular, derivada de una facultad administrativa otorgada por una determinada ley o norma, y que al producir consecuencias jurídicas dichos actos emitidos afectarán en la esfera jurídica del particular o gobernado.

Luego entonces, al considerar que los sindicatos y personas físicas o jurídicas, carecen de la potestad constitucional y normativa para adquirir el rango de Autoridad, en primer término, por no poseer facultades para ejercer funciones de mando o imperio sobre personas en un plano de subordinación, y en segundo término por pertenecer al ámbito de "particulares", al tener propiamente una relación de coordinación, es decir, derivada de los vínculos que se entablan entre dos o más personas físicas o morales en su calidad de gobernados, es claro que se estaría ante el hipotético caso de actos de particulares considerados equivalentes a los de una autoridad, en los cuales deberán reunir las características de unilateralidad, imperio, coercitividad, y derivar de una relación de supra subordinación, que consisten en las relaciones que surgen entre los órganos de autoridad, por una parte, y el gobernado, por la otra, en un esquema de jerarquización.

Lo anterior, tal y como lo ilustran las siguientes tesis jurisprudenciales:

Tesis: VI.3o.A.6 K (10a.) Tribunales Colegiados de Circuito	Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 20, Julio de 2015, Tomo II	Décima Época Pag. 1624	2009613 Tesis Aislada(Común)	1 de 1
--	---	-------------------------------	--	--------

ACTOS DE PARTICULARES EQUIPARABLES A LOS DE AUTORIDAD. SUS CARACTERÍSTICAS PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA.

De conformidad con el artículo 5o., fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013 y el proceso legislativo que le dio origen, en específico, los dictámenes de las Cámaras de Senadores y Diputados, para determinar si un particular realiza actos equiparables a los de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo en su contra, debe verificarse si: 1. El acto que se le atribuye lo realizó unilateral y obligatoriamente, esto es, si su dictado, orden o ejecución se llevó a cabo sin la intervención

del quejoso y lo constriñó a su observancia o, en su caso, omitió realizar un acto que estaba obligado a efectuar, y si con dicho acto u omisión se crearon, modificaron o extinguieron situaciones jurídicas, en un plano de supra a subordinación; 2. Ese acto se realizó (u omitió realizarse) con base en funciones determinadas por una norma general; y 3. En su contra no existe un medio de defensa ordinario que permita al gobernado defender el derecho afectado.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 301/2014. Manuel Flores Macías. 9 de febrero de 2015. Unanimidad de votos, con voto concurrente del Magistrado Jaime Raúl Oropeza García. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: Manuel Poblete Ríos.

Amparo en revisión 280/2014. Marcos Pérez Lino. 9 de febrero de 2015. Mayoría de votos. Disidente y Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Alejandro Ramos García.

Tesis: XVI.1o.A.22 K (10a.)	Gaceta del Semanario Judicial de la Federación	Décima Época	2009420	1 de 1
Tribunales Colegiados de Circuito	Libro 19, Junio de 2015, Tomo III	Pag. 1943	Tesis Aislada(Común)	

~~ACTOS DE PARTICULARES PARA CONSIDERARLOS EQUIVALENTES A LOS DE AUTORIDAD CONFORME AL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, DEBEN REUNIR LAS CARACTERÍSTICAS DE UNILATERALIDAD, IMPERIO Y COERCITIVIDAD, ADEMÁS DE DERIVAR DE UNA RELACIÓN DE SUPRA A SUBORDINACIÓN.~~

El artículo 5o., fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Amparo prevé que los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, los que se conceptualizan por la propia porción normativa, como aquellos mediante los cuales se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de forma unilateral y obligatoria, siempre que las funciones del particular equiparado a autoridad responsable estén determinadas por una norma general. De ahí que para considerar que el acto realizado por un particular equivale al de una autoridad y, por ende, es reclamable mediante el juicio constitucional, es necesario que sea unilateral y esté revestido de imperio y coercitividad, lo que implica que sea ajeno al ámbito privado o particular contractual. Además, conforme a la jurisprudencia 2a./J. 164/2011, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1089, de rubro: "AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE

AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS., el concepto jurídico de "autoridad responsable" lleva implícita la existencia de una relación de supra a subordinación que da origen a la emisión de actos unilaterales a través de los cuales se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular. En consecuencia, para que los actos de particulares puedan ser considerados equivalentes a los de autoridad, deben reunir las características de unilateralidad, imperio y coercitividad, además de derivar de una relación de supra a subordinación; por exclusión, la realización de actos entre particulares en un plano de igualdad, que no impliquen una relación en los términos apuntados, impide que pueda atribuírsele a cualquiera de ellos el carácter de autoridad responsable.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO.

Queja 6/2014. Isabel Gil Hernández. 30 de enero de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Ramiro Rodríguez Pérez. Secretario: Nelson Jacobo Mireles Hernández.

Queja 9/2014. Norma Silvia Zavala Garcés. 7 de febrero de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Ariel Alberto Rojas Caballero. Secretario: Arturo Amaro Cázarez.

Queja 9/2015. Ricardo Camarillo Guerra. 5 de febrero de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Villanueva Chávez. Secretario: Juan Carlos Nava Garnica.

No obstante lo anterior, en materia de amparo, se han emitido una infinidad de tesis aislada y jurisprudencias para definir y delimitar los requisitos y características que deben reunir las Autoridades, que de manera equivalente o por analogía podrían aplicar en materia de transparencia, tratándose de sindicatos, personas físicas o morales, para el debido cumplimiento de las disposiciones legales de la materia, tal como se ejemplifica con la siguiente jurisprudencia:

Tesis: 2a./J. Semanario Judicial de la Novena Época 161133 7 de 16
164/2011 Federación y su Gaceta

Segunda Sala Tomo XXXIV, Septiembre de 2011 Pag. 1089 Jurisprudencia(Común)

AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS.

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.

Contradicción de tesis 76/99-SS. Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, actualmente Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito. 28 de septiembre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Contradicción de tesis 2/2005-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 18 de marzo de 2005. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Israel Flores Rodríguez.

Contradicción de tesis 116/2005-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito (antes Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito) y Segundo en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito (antes Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito). 24 de agosto de 2005. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Alberto Miguel Ruiz Matías.

Contradicción de tesis 212/2006-SS. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito y el entonces Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito. 28 de febrero de 2007. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José Eduardo Alvarado Ramírez.

Contradicción de tesis 253/2011. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco (antes Primer Tribunal Colegiado Auxiliar de la misma región) y el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito. 17 de agosto de 2011. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Amalia Tecona Silva.

Tesis de jurisprudencia 164/2011. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del siete de septiembre de dos mil once.

Cabe señalar que el objetivo de los Sindicatos es fomentar la defensa de los intereses de los trabajadores y empleadores, habida cuenta que los tutela una libertad sindical consistente en que tanto los trabajadores como empleadores, sin ninguna distinción tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como de afiliarse a las mismas, con la única condición de respetar y ceñirse a los estatutos que las regulen, tal como lo dispone el Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho Sindicación.

Por lo anterior, es de suma importancia que se pronuncie el Pleno de este Instituto sobre los actos de autoridad que realizan los Sindicatos respecto a la esfera jurídica de los trabajadores o empleadores, para efecto de evitar la intromisión a la libertad sindical y provocar una afectación en el ámbito de su organización y funcionamiento interno, así como no afectar a la vida privada de los trabajadores.

III.- Consulta.

> Por lo anteriormente expuesto, es imperante que el Pleno de este Órgano Garante emita un pronunciamiento precisando en qué casos los sindicatos, personas físicas o morales, realizan actos de autoridad, exponiendo ejemplos, supuestos e hipótesis de dichos actos, para efecto de que los sujetos obligados tengan certeza jurídica en la remisión de listado de sindicatos.

> También se aclare si necesariamente se deben de cumplir con todas las condiciones previstas en los artículos citados en el apartado del planteamiento de la problemática, en el sentido de que reciban y ejerzan recursos públicos, así como realicen actos de autoridad; o solamente si se está indistintamente en cada uno de los citados supuestos.

Por tal motivo, con el debido respeto se les solicita en apego a sus funciones, emita la debida interpretación que responda la presente consulta jurídica.

(Sic.)

2. En la Octava Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, celebrada en fecha 02 dos de marzo del año 2016 dos mil dieciséis, se dio cuenta de la presentación del ocurso antes mencionado, mismo que, se remitió a la Dirección Jurídica de este Instituto, mediante el memorándum SEJ/129/2016, el 7 siete de marzo del año 2016 dos mil dieciséis, a fin de proceder con la

elaboración del proyecto de dictamen con el que se dé respuesta a la consulta jurídica planteada, de conformidad con lo previsto por los artículos 42, fracción III, 43, y 44, del Reglamento Interior del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco.

CONSIDERANDOS

I. Que para efectos de dilucidar la problemática planteada, es necesario precisar los fundamentos normativos aplicables al caso:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 1º, 6º apartado A, y 116 fracción VIII.
2. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en lo sucesivo Ley General), artículo 23.
3. Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 5 fracción II.

4. Constitución Política del Estado de Jalisco, artículos 4º, 9º, y 15 fracciones IX y X, párrafo segundo.

5. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios (en lo sucesivo Ley de Transparencia), artículos 24.1 fracción XVI, XXII y párrafo 2.
6. Código Civil del Estado de Jalisco, artículos 18, 161, 168 y 169.
7. Acuerdo General del Pleno del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, mediante el cual se requiere a los sujetos obligados para que envíen el listado de los sindicatos de trabajadores a su servicio a los que otorguen o se les permita ejercer recursos públicos, y/o realicen actos de autoridad, aprobado en fecha 17 diecisiete de febrero de 2016 dos mil dieciséis.

ANÁLISIS

En concordancia con lo transcrito en el Antecedente identificado con el número 1, de la presente consulta jurídica, y una vez establecido el marco normativo aplicable al caso en cuestión, se procede al análisis e interpretación sistemática funcional de los mismos:

El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en el citado ordenamiento y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, asimismo señala que gozarán de las garantías para su protección, y su ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y las condiciones establecidas en el mismo. Así, el artículo 6º Constitucional reconoce como derecho humano, el derecho a la información; para el caso que nos ocupa, concretamente a lo referente al derecho de acceso a la información señala:

... El derecho a la información será garantizado por el Estado.

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.

A. ...

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 fijan 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. (Énfasis añadido.)

Asimismo, el artículo 116, fracción VIII, del citado ordenamiento, establece que las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos,

especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6º, de la Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

Tanto el artículo 6º, como el artículo 116, fueron modificados en la reforma constitucional en materia de transparencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 07 de febrero de 2014. La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, señala sobre la reforma al artículo 6º constitucional:

... senda modificación a la ley fundamental obedeció al propósito central de renovar los mecanismos de acceso a la información pública y protección de datos personales, a través de la implementación de un sistema integral en la materia que garantice, homogéneamente, los alcances de dichos derechos en México.

*Entre otras cuestiones, derivado de dicha modificación se amplió considerablemente el catálogo de sujetos obligados en la materia, quedando comprendidos toda autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, **así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad** en el ámbito federal, estatal y municipal.*

...

En efecto, de conformidad con el Constituyente Permanente de la reciente reforma al artículo 6º Constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, las razones que motivaron dicha reforma fue la existencia de una legislación diversa, asimétrica o la existencia de fragmentación o dispersión normativa, provocando un ejercicio ineficiente y diverso del derecho de acceso a la información, así como antinomias en cuanto a las obligaciones en materia de transparencia.

Por lo que la reforma busca dotar de uniformidad, armonización, estandarización legislativa, regulación pertinente e integral en la materia de transparencia y acceso a la información, a fin de evitar desequilibrio normativo y criterios contradictorios, consolidar criterios uniformes, un piso mínimo y parejo en el ejercicio de este derecho fundamental, así como

asegurar condiciones de igualdad en su ejercicio para que sea un derecho igual para todos y un deber igual para todos los gobiernos, sin importar el nivel de gobierno.

En este tenor, fue necesario armonizar acorde a la reforma constitucional y la Ley General, la legislación de la materia en el Estado, por lo que, el día 19 de diciembre del año 2015 dos mil quince, fue publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", la reforma a la Constitución Política en materia de transparencia, entrando en vigor al día siguiente de su publicación; en consecuencia de lo anterior, entró en vigor también la reforma a Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Así, tanto la Constitución Federal, la Ley General, la Constitución Política del Estado de Jalisco y Ley de Transparencia, son concurrentes en establecer como **sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo** de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, ~~así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad~~ en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal. (Énfasis añadido.)

El Código Civil del Estado de Jalisco, define los términos de personas físicas y personas jurídicas o morales, en la forma siguiente:

Artículo 18. Persona física es todo ser humano.

Artículo 161. Son personas jurídicas:

- I. El gobierno federal, las partes integrantes de la federación y los municipios;*
- II. Las corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;*
- III. Los organismos descentralizados;*
- IV. Los partidos políticos reconocidos conforme a la legislación electoral;*
- V. Los sindicatos laborales y patronales;***
- VI. Las sociedades cooperativas y mutualistas;*

VII. *Los ejidos, las comunidades indígenas, las uniones de ejidos y demás entidades reguladas por las leyes agrarias;*

VIII. *Las sociedades civiles o mercantiles;*

IX. *Las asociaciones civiles*

X. *Las fundaciones;*

XI. *Las asociaciones y órdenes religiosas;*

XII. *Los condominios;*

XIII. *Las personas jurídicas extranjeras, con autorización expresa para operar dentro del territorio del estado; y*

XIV. *Las demás instituciones u organismos constituidos y reconocidos como personas jurídicas conforme a las leyes*

Artículo 168. *Son personas jurídicas públicas, aquéllas que son creadas por una disposición legislativa o por un acto administrativo de gobierno.*

Artículo 169. ***Son personas jurídicas privadas, aquéllas que tienen como origen un acto de carácter particular.***

(Énfasis añadido.)

Tal como se señaló en párrafos precedentes, el espíritu de legislador fue ampliar el alcance de las leyes en la materia, para transparentar el ejercicio de los recursos públicos independientemente del tipo de entidad que los ejerza; en el mismo sentido, se amplió el ejercicio del derecho de acceso a la información respecto a los actos de autoridad o actos equiparables a ellos. En este sentido, es dable retomar lo señalado en la Ley de Transparencia, en su artículo 24, párrafo 1, fracción XXII:

*XXII. Las personas físicas o jurídicas privadas que recauden, reciban, administren o apliquen recursos públicos estatales o municipales, o realicen actos de autoridad, sólo respecto de la información pública relativa a dichos recursos. **Para efectos de esta Ley tendrán calidad de autoridad las personas físicas o jurídicas que realicen actos equivalentes a los de la autoridad que afecten derechos de particulares y cuyas funciones estén determinadas por una ley o reglamento.** (Énfasis añadido.)*

Aunado a lo anterior, en el ánimo de clarificar el concepto de "acto de autoridad", se retoma la tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido siguiente:

Registro No. 211002

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XIV, Julio de 1994

Página: 390

Tesis Aislada (Común)

ACTO RECLAMADO. CONCEPTO DE.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 103 fracción I constitucional, y 1o., fracción I de la ley reglamentaria; los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. **La expresión "leyes o actos de autoridad" recibe el nombre de acto reclamado, que puede traducirse en una disposición o hecho autoritario, concreto y particular. Es decir, puede entenderse por acto de autoridad, cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo imputable a un órgano del Estado, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o de hecho determinadas, que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente. Dentro de tales características, destaca el elemento voluntariedad, que lo distingue de un acontecimiento cualquiera, el de intencionalidad que estriba en la causación de una afectación, esto es que tiende a la obtención de un fin determinado, así como la índole decisoria o ejecutiva del acto dotado de imperatividad, unilateralidad y coercitividad, que le imprimen naturaleza autoritaria y que por ello puede producir una afectación en bienes o derechos del particular. Por lo tanto, el acto de autoridad reclamable a través del juicio de garantías, necesariamente debe inferir un agravio o lesión a cualquier derecho o bienes del gobernado, para que le asista interés jurídico en reclamarlo.**

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Amparo en revisión 480/92. Odilón González Bello. 30 de septiembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

En el mismo sentido, la Ley de Amparo en su artículo 5, fracción II, señala:

II. 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.

Para los 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 esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

Así, el acto de autoridad consiste en un hecho voluntario e intencional, positivo (decisión, ejecución o ambas) o negativo (abstención u omisión) que implica una afectación de situaciones jurídicas abstractas (ley) o que constituye un acto concreto de efectos particulares (acto stricto sensu), imputable a un órgano del Estado e impuesto al gobernado de manera imperativa, unilateral y coercitiva. En este aspecto, no todos los hechos que el particular estime contrarios a su interés son susceptibles de impugnarse en el juicio de garantías, sino únicamente los actos de autoridad; y no todos aquellos que el órgano del Estado realice tendrán esa naturaleza, puesto que dicho calificativo ineludiblemente involucra la actuación o abstención de un órgano estatal frente al gobernado, en sus relaciones de supra a subordinación, cuyas características son la unilateralidad, imperatividad y coercitividad. Consecuentemente, el juzgador, a fin de establecer si el acto reclamado tiene la naturaleza de acto de autoridad, debe ante todo constatar si éste afectó de manera unilateral la esfera jurídica de la parte quejosa y si se impuso contra y sobre la voluntad de ésta; adicionalmente, de acuerdo con su naturaleza, debe considerar si puede exigirse su cumplimiento.¹

En tal sentido, como bien se ha señalado en el cuerpo de la consulta jurídica que nos ocupa, las personas físicas o jurídicas pueden no realizar actos de autoridad, pero sí, actos equiparables a ellos; tal como lo señalan los artículos 24, párrafo 1, fracción XXII, de la Ley de Transparencia, y artículo 5, fracción II, párrafo segundo de la Ley de amparo.

¹ Tesis 179407. I.13o.A.29 K. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, Febrero de 2005, Pág. 1620. Acto de autoridad. Es requisito indispensable para la procedencia del juicio de amparo establecer si la acción u omisión del órgano del estado reviste esa naturaleza.

Por ello, a fin de determinar cuáles son esos actos equiparables a los de autoridad, ya sean de los sindicatos o de cualquier persona física o jurídica, es necesario plantear sobre cada supuesto si:

El sujeto obligado, en calidad de autoridad responsable (emiten u omiten):	Dictar	un acto que	Crea	Situaciones jurídicas (particularmente aquellas que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) en forma unilateral y obligatoria derivadas de una facultad expresa conferida por normas generales.
	Ordenar		Modifica	
	Ejecutar		Extingue	

Lo anterior es así dada la objetiva posibilidad legalmente prevista de que un ente del gobierno o un particular puedan ser considerados como autoridades responsables, derivada de la naturaleza y características propias del acto que emiten u omiten, pues no sólo debe tener las cualidades específicas señaladas de unilateralidad y obligatoriedad, sino que también deben trascender o impactar en la esfera jurídica del gobernado, creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas o fácticas, siempre que esa posibilidad para el particular derive de una facultad expresa conferida por normas generales.²

Con base en lo anterior, los sujetos obligados están en plena facultad de analizar caso por caso, para determinar cuándo los sindicatos, personas físicas o jurídicas a las que se les otorguen o se les permita ejercer recursos públicos, realizan además actos equiparables a los de la autoridad, pues son los propios sindicatos o sujetos obligados (respecto a sus personas físicas o jurídicas) quienes cuentan con todos los elementos para

² Tesis I.3o.C.88 K (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 22, Septiembre de 2015, Tomo III, Pág. 2091. *Notario Público. No tiene el carácter de autoridad responsable para efectos del amparo, dado que carece de facultades para crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria.*

determinar cuáles de éstos supuestos se cumplen, sin que necesariamente se cumplan las tres condiciones previstas en el Acuerdo General del Pleno del Instituto que motivó la presente consulta jurídica. Así, un sujeto obligado puede recibir y ejercer recursos públicos, sólo ejercer recursos públicos, y/o realizar actos equiparábles a los de la autoridad.

Por los razonamientos vertidos anteriormente, y de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, en sus artículos 35, fracción XXIV, y 41, fracción XI, así como los artículos 42, fracción III, 43, y 44, del Reglamento Interior del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, el Pleno del Instituto

DICTAMINA

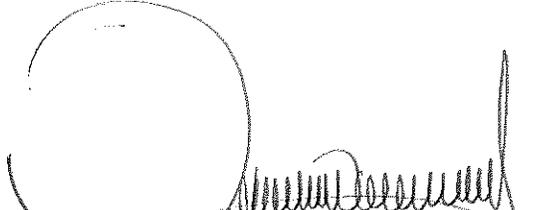
PRIMERO. Los sujetos obligados se encuentran en plena facultad de analizar caso por caso, a fin de determinar cuándo los sindicatos, personas físicas o jurídicas a las que se les otorguen o se les permita ejercer recursos públicos, realizan además actos equiparables a los de la autoridad, pues son los propios sindicatos o sujetos obligados (respecto a sus personas físicas o jurídicas) quienes cuentan con todos los elementos para determinar si tales actos, cumplen con los elementos del acto de autoridad o equiparable, con base en los argumentos vertidos en el análisis de la presente consulta jurídica.

SEGUNDO. Los sujetos obligados pueden no necesariamente cumplir con las tres condiciones previstas en el Acuerdo General del Pleno del Instituto que motivó la presente consulta jurídica. Así, un sujeto obligado puede recibir y ejercer recursos públicos, sólo ejercer recursos públicos, y/o realizar actos equiparables a los de la autoridad.

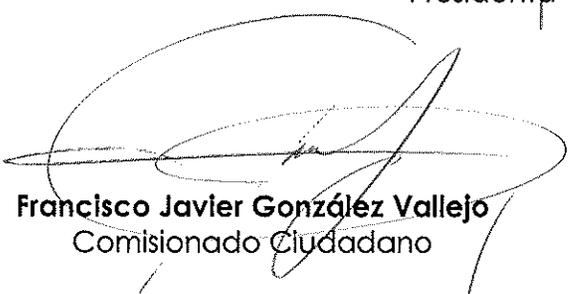
TERCERO. Notifíquese el presente Dictamen al Dr. Guillermo Muñoz Franco, Coordinador General de Transparencia e Información Pública del Gobierno del Estado de Jalisco, por los medios legales aplicables.

CUARTO. Publíquese en el sitio de Internet del Instituto de Transparencia, Información Pública y Datos Personales del Estado de Jalisco y en los medios que eventualmente se estime pertinente para su debida difusión.

Así lo acordó y firma el Pleno del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, ante el Secretario Ejecutivo quien certifica y da fe, en su Décima Cuarta Sesión Ordinaria celebrada el 27 veintisiete de abril de 2016 dos mil dieciséis.



Cynthia Patricia Cantero Pacheco
Presidenta del Pleno



Francisco Javier González Vallejo
Comisionado Ciudadano

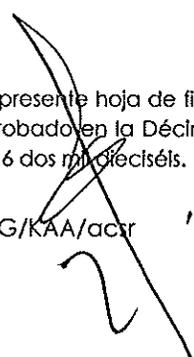


Pedro Vicente Viveros Reyes
Comisionado Ciudadano



Miguel Ángel Hernández Velázquez
Secretario Ejecutivo

La presente hoja de firmas, forma parte integral del Dictamen correspondiente a la Consulta Jurídica 005/2016, aprobado en la Décima Cuarta Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto, celebrada el 27 veintisiete de abril de 2016 dos mil dieciséis.



RHG/KAA/acr