



**ALCANCES DE LA REFORMA
CONSTITUCIONAL RESPECTO DEL
DERECHO DE ACCESO A
LA INFORMACIÓN EN SINDICATOS**

Alfredo Sánchez-Castañeda

2ª Edición

Actualizado con
motivo de la reforma
laboral de 2019

ALCANCES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL RESPECTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN SINDICATOS

Alfredo Sánchez-Castañeda

2ª Edición
Actualizado con
motivo de la reforma
laboral de 2019



DIRECTORIO

Francisco Javier Acuña Llamas

Comisionado Presidente

Oscar Mauricio Guerra Ford

Comisionado

Blanca Lilia Ibarra Cadena

Comisionada

María Patricia Kurczyn Villalobos

Comisionada

Rosendoevgueni Monterrey Chopov

Comisionado

Josefina Román Vergara

Comisionada

Joel Salas Suárez

Comisionado

Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan necesariamente las del INAI.

**Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y
Protección de Datos Personales (INAI)**

Insurgentes Sur 3211, colonia Insurgentes Cuicuilco,
Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México. C.P. 04530

Segunda Edición, Noviembre de 2019

Tiraje: 1,000 ejemplares

ISBN: 978-607-98648-4-2

Impreso en México, Printed in Mexico

Ejemplar de distribución gratuita



CONTENIDO

9	PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN
15	PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN
19	I. HISTORIA DE LA TRANSPARENCIA SINDICAL EN MÉXICO
21	A. El sindicalismo mexicano: entre la sumisión concertada y la defensa de la libertad y la democracia sindical
26	B. Estado y control sindical
34	C. Diálogo social y concertación social con control estatal
35	D. Primeras exigencias indirectas y directas en materia de transparencia sindical
41	II. LEGISLACIÓN COMPARADA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN SINDICATOS
43	A. Las obligaciones sindicales en materia de transparencia en Canadá
45	B. Las obligaciones sindicales de transparencia en los Estados Unidos
51	C. Las obligaciones sindicales en materia de transparencia en Francia
53	D. Las obligaciones de transparencia de los sindicatos en Alemania
55	III. EVOLUCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA APLICABLES A LOS SINDICATOS QUE RECIBAN O EJERZAN RECURSOS PÚBLICOS
58	A. Las fronteras de lo público y lo privado: el manejo de recursos públicos o la realización de actos de autoridad

- 60** B. La legislación administrativa y la obligación de transparencia en el manejo de recursos públicos
- 64** C. La responsabilidad administrativa en el manejo de recursos públicos independientemente de la naturaleza pública o privada de quien los haya ejercido
- 66** D. La rendición de cuentas de los sindicatos: el caso de las cuotas sindicales

81 **IV. INTERPRETACIÓN SEMÁNTICA, SISTEMÁTICA Y TELEOLÓGICA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA EN CORRELACIÓN CON LA LEY GENERAL, RESPECTO AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS SINDICATOS**

- 83** A. La reforma constitucional en materia de transparencia
- 86** B. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- 89** C. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

91 **V. OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA FUNDAMENTALES, GENERALES, COMUNES Y ESPECÍFICAS DE LOS SINDICATOS QUE RECIBAN O EJERZAN RECURSOS PÚBLICOS A LA LUZ DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA**

- 93** A. Obligaciones fundamentales
- 94** B. Obligaciones de transparencia generales
- 97** C. Obligaciones de transparencia comunes
- 102** D. Obligaciones específicas

107 **VI. ATRIBUCIONES DEL INSTITUTO PARA GARANTIZAR EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN SINDICATOS. LÍMITES, PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS**

- 109** A. Atribuciones constitucionales
- 110** B. Atribuciones legales

- **113** C. Procedimientos para vigilar el cumplimiento de los sujetos obligados: verificación virtual de las obligaciones de transparencia
- **114** D. Elementos que se deben verificar que se cumplan en cada uno de los sitios de internet de los sindicatos
- **115** E. Principios en materia de transparencia que deben cumplir los sindicatos
- **117** F. Características de la información que se genere, publique o entregue
- **118** G. Creación de una instancia de transparencia
- **121** H. Obligaciones del sindicato en relación con la Unidad de Transparencia y el Comité de Transparencia
- **122** I. Imposición de medidas de apremio ante el incumplimiento de requerimientos
- **124** J. Denuncia ante autoridades competentes
- **125** K. Obligación de suplencia en materia de acceso a la información

127 VII. DETERMINACIÓN DEL ÁMBITO DE COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS GARANTES, RESPECTO DE SINDICATOS QUE TENGAN IMPACTO EN DOS O MÁS NIVELES DE GOBIERNO

131 VIII. ESCENARIO ACTUAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS SINDICATOS

- **133** A. Falta de conocimiento de la existencia de los órganos garantes de la transparencia
- **136** B. Percepción negativa de los ciudadanos
- **138** C. Percepción de corrupción sindical

141 IX. AVANCES Y RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE SINDICATOS

- **143** A. La lenta uniformidad en materia de transparencia
- **146** B. La transparencia proactiva: El reto de los sindicatos
- **148** C. Acto de autoridad y sindicatos

167	D. Rendición de cuentas tres de tres
168	E. El falso dilema de la autonomía, la libertad sindical y la transparencia sindical
171	X. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA REFORMA LABORAL DE 2019
176	A. Obligaciones de transparencia internas
183	B. Obligaciones de transparencia externas
191	XI. BIBLIOHEMEROGRAFÍA, LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA
193	A. Bibliografía
198	B. Hemerografía
199	C. Legislación
199	D. Jurisprudencial y opiniones consultivas

The image features a stylized, layered profile of a woman's face, facing right. The profile is composed of several overlapping shapes in various shades of pink, peach, and light orange. The top layer is a darker shade, while the bottom layer is a lighter shade. The word "PRÓLOGO" is centered in the middle of the face profile.

PRÓLOGO

PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN

Tengo el gusto de prologar este libro por varias razones: la primera de ellas se debe al interés de que la transparencia y rendición de cuentas sea un hecho y no solo una disposición o una ilusión. El INAI, al que me honro en servir en mi condición de Comisionada, fue creado para tutelar, precisamente, el derecho al acceso a la información pública y éste es uno de los mandatos constitucionales que se nos encomiendan; la segunda obedece al interés que durante muchos años de vida profesional he guardado y trabajado que se refiere a la justicia laboral, a la defensa de los derechos de los trabajadores y al equilibrio de las relaciones laborales, condiciones que sin duda se fortalecen con la transparencia, ésta como equivalente de democracia laboral, tema que aborda el “Estudio sobre los alcances de la reforma constitucional respecto del derecho de acceso a la información en sindicatos”; y, la tercera, porque reconozco la trayectoria del doctor Alfredo Sánchez Castañeda, cuya basta obra expresa su calidad de investigador.

Dicho lo anterior, permítanme ahora pasar al tema que desarrolla el estudio citado que se concreta en la transparencia sindical. El sindicalismo es una institución añeja que ha cruzado por etapas de prohibición, tolerancia y permisión (sí, porque ha tenido sus salvoconductos), durante esta última las leyes no solo les permiten actuar sino que se legisla sobre la protección de su autonomía y autogestión; se permite la creación de personajes que se convierten en actores de la historia de las relaciones laborales, a veces protagonistas de severa relevancia, como en el estudio expresa el autor cuando hace referencia a la participación

política de líderes sindicales que aseguran curules entre los diputados y los senadores e incluso en las gubernaturas que por lustros se llegaron a considerar bastiones del grupo sindical más poderoso en la historia del México del siglo XX, la Confederación Mexicana de Trabajadores (CTM). Sin embargo, no olvidemos que por poderosos que sean o parezcan los sindicatos, un buen día pueden carecer de empleador y los trabajadores quedan sin derechos laborales, lo que se ejemplifica con las tristes historias de las desaparecidas Compañías de Luz y Fuerza y de Mexicana de Aviación, una organismo descentralizado y la otra empresa privada (es decir, un mal que aqueja por igual a un sector que a otro). De ahí que transparentar la vida sindical representa un medio de defensa; mostrarse ante la sociedad, enseñar su realidad, es su mejor carta de presentación.

Por otra parte, desde el punto de vista de los derechos humanos, el derecho de sindicalización es una expresión del derecho a la asociación (sabemos que con fines lícitos), y esta unión gremial, esta organización de trabajadores, esta coalición permanente ha tenido distintos tratos en su larga historia; en sus espacios se guarda mucho de romántico y mucho de interesante y desde luego mucho de influencia política. Podría recordarse al sindicato polaco Solidaridad y el derrumbamiento de muros económicos y demográficos. En México, en muchas elecciones presidenciales el sindicalismo corporativo ha tenido participación definitiva. En estos hechos históricos cuenta su trascendencia en la legislación laboral, en la vida de los trabajadores y en el desarrollo del propio país. El estudio que nos presenta Sánchez Castañeda hace referencia a la evolución sindical con la obligada mención de algunos conceptos como son el diálogo y la concertación social. También alude al sindicalismo controlado, o el corporativo y se une a la crítica que por años se ha enderezado sobre su participación en la política nacional como ya antes referimos. Sin duda es un tema apasionante pero más que ahondar ahora en el interés político, debemos ahondar en el interés e incidencia en el campo de lo social en toda la extensión del concepto, o sea, su influencia en la sociedad y también la influencia de la sociedad civil en la transparencia. Pensamos que esta introducción permitirá al lector comprender mejor la definición de la transparencia sindical y su incidencia laboral en los términos que expresa el estudio de referencia.

Ciertamente entendemos que siendo el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales el que solicita y edita el estudio, el tema central que aborda es el de la transparencia, actitud ésta que viene desarrollándose por demanda de la sociedad civil por derecho a la información y que finalmente, después de 1977, se vigoriza con la inclusión del derecho de acceso a la información, como complemento del derecho y libertad de expresión y derecho de petición –si se considera que la información podría ser solicitada o pedida-. Hoy en día, por la última reforma de 2014 al artículo 6 constitucional, queda más que claro que para tener información no se requiere petición. La petición no es una forma para obtener información. La información debe exponerse; debe ser proactiva; debe mostrarse sin que medie petición para ello y hoy en día por la misma reforma constitucional citada, los sindicatos quedan obligados a abrir sus datos, como igual quedan, además de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los fideicomisos, las universidades, los órganos autónomos, los partidos políticos y todas las personas físicas y morales que reciban recursos públicos o ejerzan actos de autoridad. La información es pública y sólo hay que determinar cuándo es pública, cuándo puede reservarse y cuándo es confidencial. En el tema de los sindicatos hay que determinar cuál información se restringe a los agremiados y cuál debe hacerse pública. Y este es el tema interesante que el estudio analiza: ¿qué deben informar los sindicatos? ¿Cuándo deben dar informes? ¿A quiénes deben brindar su información? ¿A quiénes se les restringen los datos informativos?

Es un bonito esquema de juego o armonía de libertades; es un bonito y útil esquema de sustento para la democracia. La democracia sindical es una célula –o debe serlo- del ADN de la democracia política; aunque para estas fechas y en las circunstancias que se dan a nivel mundial ya no podamos precisar con exactitud qué es democrático y qué no lo es. Pero finalmente este no es el tema de ahora y hay que entrar directamente al tema de la transparencia sindical. El multicitado artículo 6 constitucional impone la obligatoriedad de la rendición de cuentas -lo que con la transparencia hace un binomio- y la introduce en un amplio escenario en que se perfila muy bien la *res publica* con lo privado y

debe determinarse, a manera de baremo, cómo definir que se reciben recursos públicos y se ejercen actos de autoridad. Toda aquella persona que reciba o utilice recursos del erario público, sea cual fuere su forma, monto, condición o circunstancia, o que ejerza actos de autoridad, está obligada a transparentarlos. Dilucidar quien es persona pública o privada aparentemente puede ser fácil; distinguir entre una dependencia gubernamental y una empresa constructora constituida con capital privado, por ejemplo, no suena complicado. Tampoco lo sería distinguir entre una universidad particular y una pública y así resultarían infinidad de ejemplos de sencillez. Y con ese criterio, sin gran esfuerzo, también se puede definir fácilmente a quién hay que exigirle cuentas. La hacienda, el erario o tesoro público es eso, público; pertenece a todos, es de la Nación y para ésta ha de servir. En cambio, hablar de actos de autoridad, resulta un poco más complejo cuando no se trata de una autoridad de gobierno claramente definida; y en este sentido, el sindicato no ejerce actos de autoridad fuera de su competencia y respecto de sus agremiados en la medida que los estatutos se lo permitan, pero nunca tendrá autoridad para actos externos. En tales circunstancias quedaría sólo buscar los elementos para justificar que el artículo 6 de la Carta Magna incluya a los sindicatos entre los sujetos obligados a la transparencia y rendición de cuentas.

Los sindicatos, *a priori*, no son autoridad pública. Los sindicatos son, como los entiende la SCJN en sus diversas tesis, personas morales de derecho social; en efecto, se trata de una persona moral *sui generis*, que no se constituye mediante actos públicos ni con la fe notarial. Se constituye, como lo dice la norma constitucional, porque es un derecho de asociación y por lo tanto es libre y voluntaria como la normatividad nacional e internacional reconoce y regula (artículo 123, fracción XVI; Ley Federal del Trabajo, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Convenio 87 OIT). Es el agrupamiento de trabajadores – subordinados a un patrón o empleador público o particular cuya actitud implica aspiraciones comunes como lo es la defensa de sus intereses como prestadores de trabajo, cuya representación colectiva les permite enfrentarse a los empleadores o como romántica o coloquialmente se dice, resolver condiciones laborales de tú a tú.

El sindicalismo como tal y como federación o confederación, puede alcanzar gran importancia. Como organización libre y voluntaria debe ser regulada para garantizar a sus agremiados la organización y su participación democrática. De igual manera los gremios deben gozar del derecho de autogestión. Sin embargo, sabemos que los derechos no son absolutos y los sindicatos deben tener limitaciones que aseguren el derecho de los individuos. La persona jurídica o moral, la colectividad, tiene su propia esfera de acción, su patrimonio, sus normas pero no puede soslayar los intereses y los derechos individuales de sus asociados. En este sentido podemos advertir que se generan dos vertientes de transparencia sindical. Por un lado, la que pertenece al mundo estrictamente del trabajo y que por lo tanto compete a la legislación laboral que suma intereses individuales y crea la figura jurídica autónoma con autogestión, que podemos definir como la parte privada del sindicalismo, sea cual fuere la condición del empleador – pública o privada-. La otra vertiente se dirige al ámbito público, cuando el sindicato, persona moral de derecho social, recibe recursos públicos por cualquier motivo –incluso los sindicatos patronales que no escapan a estas obligaciones-.

Los sindicatos todos se constituyen por voluntad de los trabajadores. La legislación determina los requisitos para su conformación, entre ellos: nombre, domicilio, estatutos, comité directivo, número mínimo de trabajadores. Los integrantes definen reglas en dichos estatutos y nombran a sus representantes. En este sentido la legislación laboral, reglamentaria de los apartados A y B del artículo 123 constitucional, marca la normatividad para garantizar a los trabajadores sus propios derechos sindicales, cómo elegir a sus representantes y la forma de votar, regulación de asambleas y sus derechos para conocer de los asuntos patrimoniales, ingreso y expulsión de sus miembros, etc. Dentro del tema patrimonial está la contribución o pago de cuotas que deben hacer los trabajadores asociados de acuerdo a los montos que el sindicato mismo haya determinado en sus asambleas. El patrimonio puede integrarse por otros muchos conceptos siempre que no sean actos mercantiles ya que los sindicatos están inhibidos de lucrar. La gestión patrimonial hasta ese

momento solo incumbe al sindicato y a sus miembros. La transparencia y rendición de cuentas es tema interno. Su desviación podrá ser sancionada y serán las normas y autoridades laborales las encargadas de ello. Por el contrario, cuando al patrimonio sindical ingresan recursos del erario público, por la razón que sea como ya se ha expresado, su monto queda sometido al escrutinio público y deben rendirse cuentas exactas de su uso y aprovechamiento conforme a lo pactado entre el sindicato y la autoridad que haya entregado los recursos.

La Ley General y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, son aplicables respecto del monto recaudado por cualquier organización sindical independientemente de los conceptos por los cuales se reciban los recursos públicos. Estos temas son tratados detalladamente por el autor del estudio sobre los alcances de la reforma constitucional en la materia. Además, su análisis sobre las obligaciones fundamentales, generales, comunes y específicas, según la clasificación que hace, permite conocer los efectos prácticos y facilitar la aplicación de las leyes.

Por otra parte, el beneficio de la lectura de este ensayo es el de conocer los criterios de la SCJN sobre el cumplimiento de las obligaciones sindicales de dar información solicitada por particulares, lo que permite entender la frontera entre lo público y lo privado; asimismo se comentan las atribuciones del INAI sobre el tema.

En algunas de las partes del estudio se integra el texto de artículos constitucionales o de la legislación sobre la materia, o se transcriben tesis jurisprudenciales, lo que permite que la lectura del trabajo sea más comprensible para quienes no son abogados o no están habituados a la búsqueda de disposiciones o tesis jurisprudenciales y en esencia, esta es la finalidad de publicar temas sobre la transparencia laboral o transparencia sindical; se trata sólo de hacer todo más transparente.

María Patricia Kurczyn Villalobos

PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN

La razón y en consecuencia el razonamiento son o se supone que sean exclusivos de los seres humanos y de ahí la evolución de la humanidad misma. La filosofía desde todos los tiempos ha estudiado las incógnitas del pensamiento humano y la sociología las del actuar social que busca encontrar el comportamiento de los núcleos sociales, sus causas y formas, a través de tiempos y circunstancias como diría Ortega y Gasset. ¿Habrà qué ahondar más para entender el dinamismo, la evolución, los cambios y las transformaciones en las relaciones sociales, cualesquiera que sean? Los sindicatos son colectividades que se generaron por la necesidad de enfrentar desigualdad y desniveles en las relaciones de trabajo y entre la clase trabajadora y la patronal (léase empresarial y antes capitalismo). El sindicalismo es una respuesta social a los trastornos económicos que combinados con factores políticos y culturales y ahora también ambientales, producen formas distintas en las condiciones de vida y en el estatus de los seres humanos.

Si bien los sindicatos, que constituyen familias vinculadas por intereses vitales, no encadenados por genética ni sangre, sí han logrado crear una especie de ADN social que los identifica; al menos es lo que la historia nos ha enseñado. El sindicalismo puede identificarse por su forma de organización, por su funcionamiento, por la ideología de sus integrantes o la mayoría de ellos y como cualquier célula viva es susceptible de cambios y toda clase de vicisitudes sin dejar ajena esa fantasía humana de tener y tener; acopiar, acumular y ejercer poder económico, político, social y a veces sentirse fuerza moral bien intencionada, fiel a sus genes de solidaridad. Este es y debe ser el motivo común, el que mueva a estas coaliciones, pero la forma y la razón original se han desencaminado en

múltiples ocasiones. La desorientación ha ocurrido por fenómenos de diversas índoles pero, a pesar de todo, de luchas anti sindicales dirigidas desde las fuerzas políticas, o por los intereses económicos tantas veces monopolizados, o por falsos ideales con pretensión de abrazar el poder en toda la extensión de la palabra, el sentimiento de solidaridad persiste. Finalmente, ese despiste o irregularidad debe corregirse y, por supuesto, prevenirlo tiene óptimos resultados correspondiendo a la ley reencaminar las finalidades.

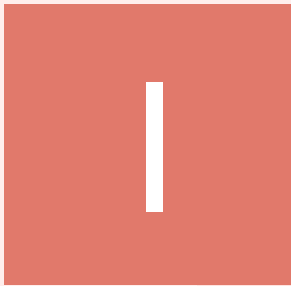
La creación y funcionamiento de los sindicatos es una expresión de libertad de asociación, es libertad y derecho de trabajo, también representa el derecho a expresarse y a defenderse, pero lo más sintomático es lo correlativo a la defensa del trabajo y de los derechos que emanan de éste que, en concreto, constituye el derecho a ganarse el pan, de ganarse los medios para vivir con dignidad y para superarse, lo que incluye a la familia. El sindicato, como tal, es libre y autónomo, no hay otra forma de concebirlo para el cumplimiento de sus objetivos. Pero debe precisarse que la libertad y la autonomía no son sinónimos de libertinaje y abuso; en el seno de una sociedad que se rige con normas jurídicas y morales, la autonomía es símbolo de respeto y la libertad, es eso justamente: libertad, un modo de vida exento de presiones. Ante estas reflexiones, el sindicato, para tener personalidad jurídica, para ser persona moral, debe ajustarse a condicionamientos legales que sin interrumpir sus derechos le permitan actuar con validez y legitimidad. Las leyes fijan tales parámetros y la actualización de esta segunda edición lleva el propósito de contemplarlo.

Veamos: en nuestro orden constitucional, para iniciar por jerarquías normativas, en 2014 se reforma el artículo 6o para incluir como sujetos obligados a informar y rendir cuentas a los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, de donde emana la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) de 2015 que regula las obligaciones de varios nuevos sujetos, entre ellos las universidades autónomas, los fideicomisos, los partidos políticos y los sindicatos, sobre lo cual, Alfredo Sánchez Castañeda, autor de este libro, hace un acucioso análisis.

Ahora, en este mismo año 2019, la Ley Federal del Trabajo (LFT) recibe otras reformas sobre la organización y funcionamiento de los sindicatos y se establecen disposiciones con ajustes conforme al dinamismo socio político, como ocurrió con las reformas de 2012 y 2019, principalmente en lo que concierne a sindicatos, con los artículos agregados 357 bis; 364 bis y 365 bis, en que se alude a la transparencia y expresamente a la LGTAIP, con la mención específica del artículo 78 de esta última, en lo que nos permite considerar que hay, salvo práctica posterior, una armonización entre las dos leyes, la LGTAIP y la LFT; no así con la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, que acusan un conflicto respecto a la publicidad de la afiliación sindical en las dos leyes y la consideración de la reserva como dato sensible, que es tema distinto.

Dejo al autor su derecho a plantear los cambios normativos con las opiniones que su basta cultura jurídica nos ilustrará, no sin antes considerar personalmente que la transparencia y la autonomía sindical juegan peligrosamente para mantener el equilibrio jurídico.

María Patricia Kurczyn Villalobos



HISTORIA DE LA TRANSPARENCIA
SINDICAL EN MÉXICO



HISTORIA DE LA TRANSPARENCIA SINDICAL EN MÉXICO

Para entender las recientes reformas constitucionales y legales en materia de transparencia sindical es necesario conocer el desarrollo del sindicalismo mexicano y cómo a través de la transparencia se puede lograr un ejercicio libre, democrático y autónomo de las organizaciones sindicales.

En ese sentido, es fundamental señalar que históricamente México ha padecido un déficit de democracia y de libertad sindical en su modelo de relaciones laborales. Ausencias que tienen una explicación histórica (**A**), situación que ha desembocado en un control estatal (**B**), lo cual ha permitido controlar tanto el diálogo como la concertación social (**C**) y, en ese sentido, generar un sometimiento pactado de los sindicatos al Estado, lo que se traduce en el intercambio de una serie de beneficios entre ellos, el poco interés de éste por la transparencia dentro de los sindicatos, ya sea en su organización interna, métodos de negociación o rendición de cuentas. No obstante, los anteriores elementos, es posible encontrar antecedentes históricos en materia de transparencia sindical (**D**).

A

El sindicalismo mexicano: entre la sumisión concertada y la defensa de la libertad y la democracia sindical

Plutarco Elías Calles, en una entrevista publicada en *El Demócrata* de 14 de mayo de 1924, afirmaba que los revolucionarios habían luchado por la defensa de los derechos del proletariado, porque tenían el “imprescindible deber de defenderlos”. Sin embargo, ni los patrones ni los trabajadores podían hacer otra

cosa que aceptar la dominación de aquellos grupos políticos que gobernaban el país después de la Revolución.¹

Así, el sindicalismo mexicano adquirió una serie de perfiles propios con la Revolución Mexicana de 1910, a partir de ese momento se delinearón dos tipos de movimientos sindicales con posiciones diferentes. El primero, de naturaleza corporativa, estaba ligado a los intereses de los grupos políticos triunfantes de la Revolución Mexicana y que en el momento actual ejerce una representación formal y oficial de “todo” el movimiento sindical mexicano, porque representa a la mayoría de trabajadores sindicalizados y ejerce el monopolio de la representación obrera en los organismos oficiales, es el denominado “sindicalismo oficial”. El segundo, que mantuvo una postura autónoma respecto a los intereses de los grupos hegemónicos producto de la Revolución Mexicana,² buscando el respeto a la democracia sindical, la libertad sindical y la transparencia en el manejo de los recursos sindicales, se puede calificar como “sindicalismo independiente”.

Si bien es cierto que la Constitución Política emanada de la Revolución Mexicana se convirtió en un triunfo de los trabajadores mexicanos, al consagrar un catálogo de derechos sociales, también es cierto que dicho triunfo fue parcial, porque dividió a la clase obrera en organizaciones integradas al Estado (corporativas y oficialistas), y en separadas o enfrentadas abiertamente del mismo (sindicalismo independiente).³

Estos dos tipos de sindicalismo se mantuvieron así hasta antes de la década de los ochenta. El sindicalismo corporativo tenía una estrecha relación con las políticas estatales; esto permitía una especie de pacto no escrito que vinculaba los intereses del Estado y los intereses de los líderes sindicales corporativos. Estos

- 1 Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, México, 15ª reimp., Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM y Ediciones Era, 1989, p. 322.
- 2 Robles, Jorge y Gómez, Luis Ángel, *De la autonomía al corporativismo. Memoria cronológica del Movimiento Obrero en México 1900-1980*, México, El Atajo Ediciones, 1995, 169 pp.; Trejo Delarbre, Raúl, “Historia del movimiento obrero en México, 1860-1982”, pp. 11-87, en *Historia del movimiento obrero en América Latina*, T. I, IIE-UNAM, Siglo Veintiuno Editores, 1994, México, 412 pp.
- 3 González Casanova, Pablo, *La clase obrera en la historia de México en el primer gobierno constitucional (1917-1929)*, Siglo XXI, México, 1987, p. 227.

últimos, legitimaban las “políticas públicas” con su apoyo y el Estado actuaba de forma paternalista y benevolente hacia el sindicalismo corporativo. En la medida en que los sindicatos se identificaran con los intereses del gobierno, éste se mostraba omiso o indiferente ante la carencia de democracia sindical interna y el manejo de las cuotas sindicales. Esa convivencia se gestó a través de una “relación corporativa” entre el Estado y el movimiento sindical “oficial”.

De hecho, los líderes sindicales corporativos han ocupado diversos espacios, ya sea como diputados, en la Cámara de Diputados, o como senadores, en el Senado de la República, e incluso han ocupado el cargo de gobernador de varios estados de la República, principalmente bajo la bandera del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El acceso a dichos puestos de representación popular es una manera en la que el Gobierno le paga al “sindicalismo corporativo” los servicios que le presta, especialmente el ejercer un liderazgo sin conflictos ni confrontación con los intereses del gobierno en turno.

La alianza entre el sindicalismo corporativo y el Estado, enfatizamos, era en realidad con las cúpulas sindicales, no tanto con los trabajadores, esto quiere decir que los beneficiarios derivados de la misma fueron para los líderes sindicales y los gobernantes en turno, los trabajadores fueron los grandes ausentes en estas alianzas; no obstante, podemos destacar que en el caso de la celebración de algunos contratos colectivos, *verbi gracia*, del sindicalismo petrolero, del sector público y educativo, los trabajadores sí han obtenido beneficios, que se pueden medir al compararlos con los que se han otorgado al grueso de la población asalariada.

Sin embargo, el modelo tradicional mexicano de las relaciones laborales entró en crisis a partir de los años ochenta. La crisis económica de dicha época replanteó el modelo económico de desarrollo;⁴ de un Estado interventor se transitó a un Estado con políticas económicas de corte neoliberal, que fincaron el desarrollo del país en el mercado internacional, situación que originó un replanteamiento de la relación del Estado con los sindicatos.

4 Reynoso Castillo, Carlos, “Cincuenta años del derecho del trabajo en México”, en Bronstein, Arturo (Dir.) *Cincuenta años de Derecho del Trabajo en América Latina*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 2007, 263-308 pp.

La política de cooperación que los sindicatos mantuvieron con el Estado sufre un fuerte cambio, como lo ha señalado Graciela Bensusán, de cierta “negociación controlada” se pasa a un “control sin negociación”, hasta llegar hoy en día a una contratación sin negociación.⁵ Esta situación se ha presentado en las múltiples negociaciones colectivas del sector público,⁶ así como, en los canales institucionales de diálogo, como ejemplo, en la Comisión Nacional de Salarios Mínimos predomina la voz del gobierno en la determinación de los salarios mínimos. Los sindicatos que participan en la Comisión son meros espectadores o incluso legitimadores de los “raqúuticos” incrementos salariales que propone el gobierno.

La relación de *control con negociación* a un *control sin negociación*, o una *contratación sin negociación*, se ha mantenido hasta hoy en día, a pesar de que en el año 2000 se presentó por primera vez en el país un cambio en la presidencia de la República, cuando después de haber ejercido el poder por más de 74 años, en la Presidencia de la República y de haber controlado, no sólo al Poder Ejecutivo, sino que también el Poder Legislativo y el Poder Judicial, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pierde el poder Ejecutivo, frente al Partido Acción Nacional (PAN).

En esta nueva etapa política, el sindicalismo oficial después de un período de relaciones de cierta incertidumbre con el nuevo gobierno federal, establece una alianza con el nuevo partido gobernante, prácticamente bajo el mismo esquema que hasta ese momento había existido: apoyo incondicional para el gobierno a cambio de la no intromisión del gobierno en el manejo de los sindicatos por parte de sus líderes.⁷ Por un lado, el gobierno federal se favorece del control que ejercen las cúpulas sindicales sobre sus agremiados⁸ y por el

5 Sánchez-Castañeda, Alfredo, “Futuro de la negociación colectiva en México: De la contratación sin negociación a la negociación con contratación” en González Nicolás Inés (coord.), *40 a los, 40 respuestas Ideas para la democratización del mundo del trabajo*, Friedrich Ebert, México, 2009, 155-158 pp.

6 Reynoso Castillo, Carlos, *Guía para una negociación colectiva*, Trillas, 2009, México, 184 p.

7 Rendón Corona, Armando, *Sindicalismo corporativo. La crisis Terminal*, México, UAM-I, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, 2005, p. 167.

8 A pesar de que el gobierno, dentro de sus compromisos electorales, se había comprometido hacer respetar los derechos colectivos de los trabajadores: contratación colectiva y libertad sindical.

otro, las cúpulas sindicales corporativas pueden mantener un modelo sindical caracterizado por la falta de democracia interna, de transparencia y con fuerte corrupción sindical.

Cuestión aparte es el papel de los movimientos sindicales que nacieron buscando la democratización sindical y la libertad sindical. Entre los principales sindicatos que participaron en la búsqueda de la democracia sindical, se encuentran: el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), el Movimiento Sindical Ferrocarrilero, la Unidad Obrera Independiente (UOI), Tendencia Democrática y el sindicalismo universitario.

Estos grupos, ya sea a través de la formación de sindicatos o de movimientos democráticos dentro de los sindicatos corporativos, han buscado la democracia y la libertad sindical; por lo que a estos movimientos o sindicatos se les conocen como “sindicatos independientes”, como ya lo habíamos asentado.

De los pocos momentos de alianza entre el sindicalismo independiente y el poder político, se pueden mencionar las elecciones que llevaron al poder a Vicente Fox, candidato del partido de derecha Acción Nacional, a la Presidencia de la República en el año 2000.⁹ En el período de su campaña electoral, Vicente Fox se acercó con un sector del sindicalismo independiente, después de firmar un acuerdo para favorecer la democracia y la libertad sindical, así como el derecho de negociación colectiva, hubo un apoyo hacia dicho candidato.¹⁰ Sin embargo, una vez que Vicente Fox ganó la Presidencia de la República, se olvidó del acuerdo firmado y prefirió pactar con el sindicalismo corporativo.¹¹

Además, actualmente un sector del sindicalismo independiente se encuentra inmerso en proceso de desgaste interno, generando lo que algunos

9 Bensusán, Graciela, “Relación Estado-sindicatos: oportunidades para la renovación durante el primer gobierno de alternancia”, en Fernández Arturo (ed.), *Estado y sindicatos en perspectiva latinoamericana*, Prometeo Libros Editorial, 2007.

10 Alcalde, Arturo, “Balance sindical del gobierno de transición. Promesas incumplidas”, en González, Inés (coord.), *Los sindicatos en la encrucijada del siglo XXI*, México, Fundación Friedrich Ebert, 2006, 163 pp.

11 Alzaga, Óscar, “La elección sindical y las reformas de estatutos sindicales”, *Alegatos*, México, UAM-A, núm. 60-69, enero-agosto, 2008, 7-10 pp.

autores denominan un neocorporativismo sindical,¹² ya que un sector de ese sindicalismo independiente ha establecido una alianza con el Estado, o han surgido grupos que demandan democracia sindical interna dentro de los sindicatos corporativos.¹³

En términos generales, se puede afirmar que a lo largo de la historia del movimiento sindical mexicano, no se puede hablar de autonomía frente al poder político. El sindicalismo corporativo ha sido controlado por el Estado a cambio de prebendas para los dirigentes sindicales o de posiciones políticas para sus líderes, por lo que dicha sumisión se ha generado a cambio de que el gobierno no cuestione la falta de libertad sindical interna ni el abuso en los recursos sindicales, o en la corrupción en la representación sindical por parte de los líderes, lo que les ha permitido enriquecerse a costa de los trabajadores.

Por su parte, el sindicalismo independiente que en sus orígenes permitió avanzar en la democratización del poder político y abrió espacios de libertad sindical, atendiendo al fenómeno del “neo-corporativismo”, se encuentran en una crisis interna en algunos de sus sectores que no siempre es reconocida por quienes se afilian a este sector del sindicalismo.

B

Estado y control sindical

El registro sindical es una de las manifestaciones del control que ejerce el gobierno mexicano sobre los sindicatos, ya que si bien éste se encuentra en la Ley Federal de Trabajo (LFT) como una formalidad para registrar a un sindicato. En realidad es un instrumento que ha usado la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (a nivel federal) o los gobiernos estatales para no reconocer a los movimientos sindicales incómodos o que incomodan a sus aliados los sindicatos corporativos. El uso del registro sindical como un medio de control sindical ha quedado de manifiesto en diversos casos que ha conocido el Comité

12 Ortega, Max y Solís de Alba, Ana Alicia (coords.), *Estado, crisis y reorganización sindical*, México, Itaca, 2ª. Edición, 2005, p. 151.

13 Medina, Ignacio, *Sindicalismo y Estado: los telefonistas en México*, Guadalajara, México, Universidad de Guadalajara, 1996.

de Libertad Sindical (CLS) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre los cuales se pueden destacar:

- El caso de la formación del sindicato independiente de Alcoa, el CLS de la OIT presentó un informe en el que pide se le mantenga informado de la evolución de la situación, en relación a la Queja presentada por 502 trabajadores el sindicato independiente formado en junio de 2002¹⁴ en Alcoa, Piedras Negras, Coahuila, contra el gobierno de México. En sus recomendaciones el CLS subrayó “con preocupación que está todavía sin resolver otro recurso presentado por el sindicato querellante ante el Tribunal Colegiado de Distrito...” y “deplora este retraso de varios años”. Para la OIT, “el retraso en la administración de justicia equivale a su denegación”. La OIT también “pide al gobierno que le informe sobre la aplicación del pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia en relación con los artículos 395 y 413 de la Ley Federal del Trabajo”. Esta recomendación se refiere a la acusación del sindicato independiente en el sentido de que se usó en su contra la “cláusula de exclusión” de los contratos colectivos, que condicionan la contratación de los trabajadores a su afiliación a un sindicato (en este caso la CTM) y que obliga a la empresa a despedir a los trabajadores que renuncian al sindicato o que son expulsados por el mismo. El Comité señala que es prudente mencionar que la Suprema Corte ha declarado inconstitucional la “cláusula de exclusión”, y los artículos 395 y 413 que permiten dichas cláusulas. El CLS también “lamenta” que el gobierno no haya enviado información específica acerca de los actos de discriminación antisindical y violencia en que incurrieron presuntamente el sindicato CTM y autoridades laborales con motivo de la constitución del sindicato independiente, y sobre otros actos de intimidación y amenazas en contra de Alcoa. El CLS señaló que “urge firmemente al Gobierno que tome medidas para que se realice una investigación sobre los alegatos y, si se confirman los hechos alegados, que asegure la reparación de las conductas antisindicales”.

14 Consultado el 29 de febrero de 2012 en: <http://www.cfomaquiladoras.org/ILOREport.es.pdf>.

- La queja del Sindicato Académico de Trabajadores y Trabajadoras del Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de San Luis Potosí (SATTCONALEP-SLP), informe núm. 344, caso núm. 2479 por amenazas de despido y despidos al momento de cancelación de un registro sindical. En sus recomendaciones el CLS determinó que 41 de los profesores del Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de San Luis Potosí que fueron despedidos con motivo de sus actividades sindicales en el marco de la cancelación del registro de SATTCONALEP-SLP no han sido todavía reintegrados, a pesar del reconocimiento de la organización sindical, el Comité pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para que dichos profesores sean reintegrados en sus puestos de trabajo sin demora, con el pago de sus salarios caídos, que se asegure que los miembros de la organización sindical no sean discriminados por sus actividades sindicales legítimas, y que lo mantenga informado al respecto. Asimismo, el Comité pide al Gobierno que le informe si se han iniciado procedimientos tendientes al reintegro de los trabajadores despedidos, conforme lo ordena la legislación nacional.
- La queja del Sindicato de Trabajadores de la Empresa Manufacturera de Componentes Eléctricos de México S.A. de C.V. (STEMCEM), por la negativa a otorgarle el registro sindical y la aplicación de la cláusula de exclusión. El CLS recomendó: a) en cuanto a la negativa de registro del sindicato querellante por parte de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, observando que la autoridad judicial desestimó el 22 de octubre de 2002 un recurso presentado por el sindicato querellante, subrayando con preocupación que está todavía sin resolver otro recurso presentado ante el Tribunal Colegiado de Distrito de la ciudad de Torreón, el Comité deplora este retraso de varios años, subraya que el retraso en la administración de justicia equivale a su denegación y pide al Gobierno que comunique el texto de la sentencia que dicte dicho Tribunal; b) el Comité pide al Gobierno que le informe sobre la aplicación del pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia en relación con los artículos 395 y 413 de la Ley Federal del Trabajo; c) el Comité lamenta que el Gobierno no haya enviado informaciones específicas sobre: i) los alegados actos de discriminación antisindical



con motivo de la constitución del sindicato querellante (despido de seis trabajadores de la planta núm. 1 de la empresa que habían ayudado a organizar la asamblea del 22 de febrero de 2002 y despido de cuatro de los cinco dirigentes del sindicato y de 16 trabajadores que habían manifestado interés en afiliarse); ii) los alegados actos de violencia por parte de personas próximas al otro sindicato contra trabajadores que decidieron empezar a formar el sindicato querellante durante la asamblea de 22 de febrero de 2002, iii) los alegados actos de intimidación por parte de la empresa y amenazas de que la empresa se iría de la localidad de Piedras Negras si los trabajadores no votaban en favor de los representantes del sindicato que ya existía, y iv) el Comité determina que urge firmemente que el Gobierno tome medidas para que se realice una investigación sobre estos alegatos, y si se confirman los hechos, que asegure la reparación de las conductas antisindicales y en particular el reintegro de los trabajadores despedidos y si ello no fuera legalmente posible, que se les indemnice de manera completa sin pérdida de beneficios; dicha indemnización debería incluir sanciones que tengan un carácter suficientemente disuasorio para el empleador, en razón de tal conducta antisindical. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto.

- En el Caso número 2282, Informe núm. 334 (México), presentado por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) sobre la negación del registro sindical por la autoridad administrativa. El CLS señaló en sus recomendaciones que: i) teniendo en cuenta que según la organización querellante la empresa se encuentra cerrada pero que aún no ha sido disuelta, el Comité espera que si la empresa Matamoros Garment, S.A. de C.V. abre nuevamente sus instalaciones y el SITEMAG solicita nuevamente su reconocimiento legal por la autoridad competente (JLCA) y que se pronuncie el gobierno rápidamente, y ii) el Comité urge al gobierno a que se tomen medidas para que en el futuro si el órgano encargado de otorgar el reconocimiento legal a las organizaciones sindicales considera que existen irregularidades en la documentación que se presenta, se otorgue una oportunidad a dichas organizaciones para que las irregularidades puedan subsanarse.

Se puede ejemplificar también la intervención del Estado en el movimiento sindical mexicano a través del informe del año de 2002, de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOUSL). En el informe sobre Normas Fundamentales del Trabajo internacionalmente reconocidas en México,¹⁵ resalta la intervención del Estado en la vida sindical:

- En ocasiones, se utilizan los requisitos de registro y los procedimientos electorales para evitar que los trabajadores formen otros sindicatos.
- La falta de registro se puede utilizar como argumento, para prohibir o no reconocer huelgas.
- Existen listas negras de trabajadores con actividades sindicales.
- No existen disposiciones que regulen el voto secreto en las elecciones sobre la representación sindical. El empleador puede unilateralmente insistir en una votación abierta y, en tales casos, los trabajadores, que a menudo han sido víctimas de intimidación, hostigamiento e incluso violencia, tienen que votar uno por uno a favor o en contra de la representación sindical en presencia de su empleador.
- Se presiona a los trabajadores despedidos por actividades sindicales para que firmen una renuncia voluntaria de sus derechos de

15 El informe sobre el respeto de las Normas Fundamentales del Trabajo internacionalmente reconocidas en México, es uno de la serie de documentos que la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOUSL) ha producido, de conformidad con la Declaración Ministerial adoptada en la primera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio –OMC– (Singapur, 9-13 de diciembre de 1996) en la cual los Ministros establecieron: “Renovamos nuestro compromiso de respetar las Normas Fundamentales del Trabajo internacionalmente reconocidas.” La IV Conferencia Ministerial de la OMC (Doha, 9-14 de noviembre del 2001), reiteró este compromiso. Estas normas fueron además realizadas en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su Declaración sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada por los 174 países miembros de la OIT, en la Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 1998. La CIOUSL tiene una afiliada en México, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) con 1, 500, 000 afiliados. Aproximadamente el 25% de la mano de obra está afiliada.



reincorporación. Si optan por no firmar y pedir su reincorporación, estos trabajadores deben hacer frente a un largo y costoso procedimiento, con pocas posibilidades de que el Gobierno se mantenga neutral. Incluso corren el riesgo de perder la indemnización estipulada por la Ley mexicana.

- La legislación referente a los trabajadores del sector público estipula monopolios sindicales, violando así la libertad sindical. También se impone por Ley el monopolio sindical a los trabajadores (as) en el sector bancario, a través de la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios.
- La negociación colectiva se practica extensamente, aunque éste no es el caso de ciertas industrias o áreas, en particular en las plantas de las maquilas y en ciertas regiones de México, donde los índices de sindicalización son bajos, como por ejemplo en el sur del país. Son aquellos lugares con bajos índices de sindicalización y una cobertura mínima de negociación colectiva, incluidas las maquiladoras, donde impera más la discriminación antisindical y donde los trabajadores tienen la menor protección ante tal discriminación.
- Las autoridades, en particular las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, han excedido los requisitos legales, al rechazar y demorar avisos de huelga.
- En las maquiladoras de México, una de las principales causas de preocupación continúa siendo la violenta resistencia de los empleadores –que actúan en connivencia con funcionarios locales– a los intentos realizados por organizar sindicatos. Aunque en teoría existen en las maquiladoras los mismos derechos sindicales que en el resto de México, el índice de sindicación es muy inferior, se sitúa entre el 10 y el 20%. Se estima que el bajo índice de sindicación se debe a las actitudes antisindicales de los empleadores y a la existencia de “sindicatos de empresa”. A diferencia de otros sectores, pocas maquiladoras tienen convenios de negociación colectiva con sindicatos. No se ha intentado llevar a cabo muchas huelgas, la mayoría de las cuales fueron resueltas rápidamente, mientras que, como consecuencia de otras, los organizadores fueron despedidos cuando los tribunales

laborales declararon ilegales las huelgas. Los ejemplos más graves de connivencia de las autoridades locales con los empleadores para restringir el ejercicio de los derechos de los trabajadores han ocurrido en las maquiladoras.

Finalmente, puede señalarse lo que está ocurriendo actualmente con el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME). El SME es quizás uno de los sindicatos que históricamente se identificaron con la defensa de la libertad sindical, la democracia sindical y la libre negociación colectiva, siendo uno de los principales integrantes del sindicalismo independiente. Sin embargo, como ya se ha señalado, también ha adoptado ciertos rasgos neocorporativos, no muchas veces reconocidos,¹⁶ pero que desembocaron en un conflicto interno, por la disputa del liderazgo sindical que terminó en la intromisión “legal” del gobierno federal en dicho conflicto.

La anterior afirmación se puede sostener a la luz de los criterios emanados del CLS de la OIT, porque a pesar de que la Constitución y la LFT garantizan la libertad sindical, el gobierno federal, en la vía de los hechos, apoyándose en una regulación a modo, incurre en su violación constante.

No hay que olvidar que para el CLS, el registro de un sindicato deja de ser un trámite meramente formal para convertirse en discrecional, cuando la ley concede a la autoridad administrativa facultades discrecionales para decidir si la organización cumple con los requisitos para su inscripción o cuando un registro sindical, complicado y largo, implica la privación del derecho a crear una organización sin autorización previa. Si algo ha sorprendido en el actuar de la STPS, son los criterios disímboles, para que, por un lado, conceda el registro sindical a sindicatos cómodos o a “sindicatos de membrete” detentadores de contratos colectivos de protección y, por otro lado, el trámite se aletarga y es complejo para los trabajadores que buscan registrar un sindicato democrático.

Negar el registro sindical por la vía administrativa, considera el CLS, constituye una violación a la libertad sindical. Sólo es posible prever que la

16 Privilegios para los líderes sindicales, venta de plazas, no ligar las prestaciones obtenidas en la negociación colectiva con esquemas de productividad, entre otros.

decisión administrativa no surta efectos hasta que transcurra un período de tiempo razonable para apelar judicialmente y, en caso de apelación, hasta que la autoridad judicial se pronuncie sobre los recursos planteados por la organización sindical afectada. En México, la STPS tiene la “facultad” de negar por la vía administrativa un registro sindical y los efectos de su resolución son inmediatos.

Además, señala el CLS que, con el fin de evitar el peligro de menoscabar seriamente el derecho de los trabajadores a elegir sus representantes con plena libertad, las quejas por las que se impugna el resultado de las elecciones, presentadas ante los tribunales del trabajo por medio de una autoridad administrativa, no deberían tener por efecto la suspensión de la validez de dichas elecciones mientras no se conozca el resultado final de la acción judicial. En materia de elecciones las medidas tomadas por vía administrativa, en caso de impugnación de los resultados electorales, corren el riesgo de parecer arbitrarias. En el caso de México, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje depende del Poder Ejecutivo y es éste quien designa a su titular. Situación que sujeta a buena parte de la justicia laboral al Poder Ejecutivo y, en consecuencia, no existe una instancia independiente.

De acuerdo con los principios emanados de la CLS, las deficiencias, faltas e inconsistencias que señale la autoridad para negar una toma de nota, independientemente de su existencia, no deben desembocar en la negativa del registro sindical; dicha negativa, debe operar y ser juzgada por una autoridad judicial independiente.

Para el CLS, la decisión de suspender o prohibir el registro de un sindicato que había sido reconocido legalmente, no debe surtir efectos antes de transcurrido el plazo legal sin que se haya interpuesto el recurso de apelación o la decisión haya sido confirmada en apelación, por la autoridad judicial. Este principio tampoco se respeta en nuestro país, ya que a través de una decisión administrativa, con efectos también inmediatos, se suspende el registro de un sindicato.

Los juicios mediáticos del gobierno federal en el caso del SME –que no esperan las resoluciones de la autoridad judicial– en la radio, la televisión y en carteles colocados en la vía pública, son una manifestación evidente de cómo las libertades públicas, entre ellas la libertad de los trabajadores, son soslayadas, por no decir francamente atacadas por quien debería ser el primero en respetarlas y velar por su ejercicio. Las instituciones de un Estado no pueden convertirse en inquisiciones al servicio del poder político en turno, infaustamente, parecería que eso está sucediendo en materia de libertad sindical, ya que la ley en lugar de salvaguardar al individuo, protege la venalidad de la autoridad.

Las violaciones a la libertad sindical que se cometen cotidianamente en nuestro país, muestran que la legislación laboral en la materia, es una regulación que favorece a la autoridad para negar en la vía de los hechos, uno de los principios fundamentales de una sociedad democrática: la libertad; que para los trabajadores toma forma a través de la vida sindical independiente.

C

Diálogo social y concertación social con control estatal

Para la OIT, el diálogo social incluye “todo tipo de negociación, consulta o simple intercambio de informaciones entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre cuestiones de interés común relacionadas con la política económica y social. Puede cobrar la forma de un proceso tripartito donde el gobierno es parte oficial en dicho diálogo o consistir en relaciones de carácter bipartito entre trabajadores y empleadores, o bien, entre organizaciones de trabajadores y de empleadores, con o sin intervención indirecta del gobierno. La concertación puede ser oficiosa u oficial, siendo con frecuencia una combinación de ambos tipos. Puede tener lugar en los planos nacional, regional o de la empresa. También puede ser interprofesional, intersectorial o una combinación de tales formas”. El diálogo social busca promover el consenso y la participación democrática de los interlocutores presentes en el mundo del trabajo.

A lo largo de la historia del movimiento sindical mexicano, han existido antecedentes de un posible diálogo social entre los sindicatos y el Estado. Sin embargo, eso es cuestionable ante la existencia de acuerdos que se

celebraron prácticamente sólo con el sindicalismo corporativo, con el objetivo de la contención salarial. Al respecto, habría que preguntarse si los sindicatos mexicanos se encontraban en una libre negociación frente al Estado, ya que en realidad carecían y siguen careciendo de independencia sindical. Además de encontrarse sometidos a un poder político a cambio de dádivas y canonjías.¹⁷

D

Primeras exigencias indirectas y directas en materia de transparencia sindical

Como se ha visto, si bien es cierto que la transparencia sindical no ha aparecido explícitamente en la historia laboral mexicana, lo cierto es que implícitamente siempre ha estado presente. Se trata del antecedente primigenio en la materia que se desprende de la regulación formal que reconoce la democracia, la autonomía y la libertad sindical, la rendición de cuentas y la contratación colectiva. Lo anterior se puede inferir también de la crítica a las mismas, ya que se señala que dichos principios no existen en la práctica, por lo que se requiere una sincronía entre la regulación formal y la práctica real, la cual sólo se puede obtener transparentando el ejercicio cotidiano de los sindicatos para advertir el cumplimiento de dichos principios.

Un segundo antecedente en materia de transparencia sindical se encuentra en el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México, firmado por México el 14 de diciembre de 1992, y en particular el Acuerdo de Cooperación Laboral de 1993,¹⁸ que obliga a las partes a promover la transparencia en la administración de la legislación laboral y garantizar la

17 Buen L., Néstor de, *Derecho del Trabajo*, México, T. I, 9ª ed., Porrúa, 1994, p. 397.

18 Durante el proceso de negociación del TLCAN, diferentes grupos sindicales, particularmente en Estados Unidos, manifestaron su temor por una posible pérdida masiva de empleos. En 1992 cuando Bill Clinton era candidato a la Presidencia de los estados Unidos de América, fue presionado por organizaciones sindicales para que rechazara el TLCAN. Se decía que el TLCAN favorecía la agenda neoliberal, a los inversionistas y a las corporaciones multinacionales, en detrimento de los trabajadores. La respuesta de Bill Clinton fue incluir en el TLCAN un acuerdo paralelo en materia laboral. Compa, Lance, "El ACLAN: un recuento de tres años", en Bensusán, Graciela (coord.), *Estándares laborales después del TLCAN*, México, FLACSO, 1999, 73-74 pp.

disponibilidad de información pública relacionada con su legislación laboral y con los procedimientos para su aplicación y cumplimiento.

Un tercer antecedente en materia de transparencia sindical se puede encontrar en el año 2000, en el documento *20 Compromisos por la Libertad y La Democracia Sindical*, firmado por el entonces candidato a la presidencia de la República, Vicente Fox Quesada, para: *Reglamentar el derecho ciudadano a la información*. El entonces candidato se comprometió también ante un grupo de organizaciones sindicales y de la sociedad civil, quienes a su vez le proporcionaron su apoyo a: “establecer el registro público de sindicatos y contratos colectivos. El organismo encargado de dicho registro será público y autónomo del Poder Ejecutivo”, compromiso que al paso del tiempo, cuando Vicente Fox Quesada ya presidente de la República, no se cumplió.

Un cuarto antecedente apareció también el 21 de octubre de 2002 en la Cámara de Diputados, en donde los diputados del Partido de la Revolución Democrática propusieron reformar la Constitución y la Ley Federal del Trabajo, incluyendo en dichos cuerpos normativos, un registro público nacional de organizaciones sindicales y contratos colectivos, como un organismo público descentralizado.¹⁹

Un quinto antecedente importante lo constituye el diagnóstico de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, Anders Kompass, el 8 de diciembre de 2003. En documentos de esa Oficina se recomienda, “legislar para que exista transparencia y rendición de cuentas de los recursos y activos de los sindicatos y el manejo de cuotas [...] y crear un instituto con personalidad jurídica y patrimonio propio con independencia y autonomía para llevar el registro de sindicatos y contratos colectivos [...]”.

Un sexto antecedente lo constituye la decisión de la STPS de publicar en *internet* la lista de sindicatos y contratos colectivos, sin embargo, para tener acceso a esos datos solicitaba acreditar interés jurídico.

19 Barba García, Héctor, “Objetivos del Registro nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos”, en Bouzas, Alfonso (coord.), *Propuestas para una reforma laboral democrática*, Cámara de Diputados/Grupo parlamentario del PRD, 2007, 115-116 pp.

Una séptima fuente son las resoluciones del entonces IFAI a partir del año de 2004, las cuales, entre otros puntos importantes han señalado que no se requiere acreditar interés jurídico para obtener la información.

El cuadro siguiente resume los argumentos utilizados por la autoridad para negar la información sindical y los que expuso el IFAI al ordenarle hacerla pública.²⁰

ARGUMENTOS DE NEGATIVA STPS	RESPUESTA IFAI
1. Sólo los agremiados pueden acceder a la información de los documentos en materia de registro de asociaciones.	1. No se requiere acreditar interés jurídico para la entrega de la información.
2. Si el sindicato se la hubiera negado se debió acudir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje y desahogar un juicio.	2. No es necesario desahogar procedimiento previo alguno, porque el acceso a la información es público.
3. La información de los sindicatos es de tipo confidencial y clasificada.	3. No hay disposición expresa en la ley que le otorgue tal carácter.

²⁰ Los dos cuadros que siguen, fueron tomados de: “Derechos colectivos y opacidad informativa: oportunidades para los contratos de protección al empleador” de Alcalde, Arturo, Bensusán, Graciela y Juan Pineda, Patricia. (17 de abril de 2007).

<p>4. Otorgar la información viola el Convenio 87 de la OIT y contradice los criterios del Comité de Libertad Sindical.</p>	<p>4. La vigencia del Convenio 87 sobre libertad sindical no está relacionada con la clasificación de la información solicitada.</p>
<p>5. Brindar la información violaría la esfera jurídica del sindicato.</p>	<p>5. A los sindicatos le son aplicables disposiciones de orden público.</p>
<p>6. Otorgar la información violaría la LFTAIPG, toda vez que contiene información personalísima de los afiliados.</p>	<p>6. La información de asociaciones sindicales es de carácter público debiendo reservarse domicilios de trabajadores y patrones.</p>
<p>7. Otorgar información sobre los sindicatos sentaría un precedente negativo que facultaría a cualquier trabajador sindicalizado el solicitar a la STPS información de sus organizaciones sindicales.</p>	<p>7. Otorgar información contribuye a la democratización conforme lo señalado en el artículo 6 de la LFTAIPG, por lo que debe favorecerse el principio de la publicidad de información en poder de los sujetos obligados.</p>

Fuente: Con datos del IFAI; “Derechos colectivos y opacidad informativa: oportunidades para los contratos de protección al empleador” de Alcalde, Arturo, Bensusán, Graciela y Juan Pineda, Patricia (17 de abril de 2007).

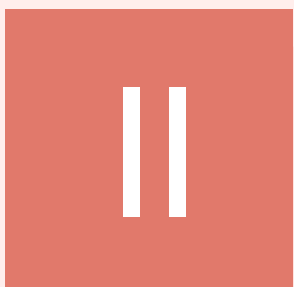
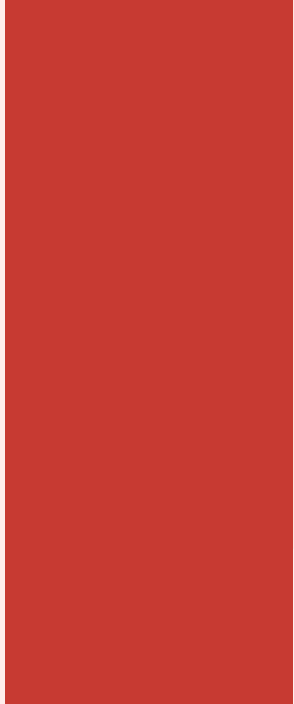
Apoyados en la información ofrecida por el IFAI se presentan en el cuadro siguiente los argumentos de una y otra parte en relación al derecho de obtener información sobre el contenido de los contratos colectivos.



ARGUMENTOS DE NEGATIVA	RESOLUCIÓN IFAI
<p>1. La información de los contratos colectivos está clasificada como reservada, por estar sujetos a un procedimiento administrativo que no ha causado estado.</p>	<p>1. El depósito no se realiza con el fin de desahogar un procedimiento administrativo, sino para que sea registrado y surta sus efectos legales.</p>
<p>2. La JFCA se somete al criterio 1/2003, que señala que la información sobre los datos de los contratos colectivos se otorgará a la persona que acredite ser trabajador activo o despedido que requiera la información para elaborar su demanda.</p>	<p>2. El criterio 1/2003 aprobado por el Pleno de la JFCA es improcedente puesto que restringe el acceso a la información, que no debe estar condicionada a que se motive o justifique su utilización.</p>
<p>3. Las copias de los contratos colectivos sólo serán expedidas a las Juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje, cuando éstas las soliciten.</p>	<p>3. Las copias de los contratos colectivos deben ser entregadas a cualquier solicitante.</p>

Fuente: Con datos del IFAI; “Derechos colectivos y opacidad informativa: oportunidades para los contratos de protección al empleador” de Alcalde, Arturo, Bensusán, Graciela y Juan Pineda, Patricia (17 de abril de 2007).

Como se advierte, el camino para garantizar la transparencia en algunas de las actividades sindicales ya se había trazado.



LEGISLACIÓN COMPARADA Y ACCESO A
LA INFORMACIÓN EN SINDICATOS



LEGISLACIÓN COMPARADA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN SINDICATOS

A nivel internacional, el acceso a la información se ha enfocado principalmente en la necesidad de conocer el origen y destino de los ingresos de los sindicatos, sobre todo cuando los ingresos de los sindicatos provienen de recursos públicos. Igualmente, la necesidad de clarificar el uso de los recursos que reciben los sindicatos se transparenta cuando se está en presencia de actos de corrupción o de conflicto de interés, tal ha sido el caso de las legislaciones de Canadá (A), Estados Unidos (B), Francia (C) y Alemania (D).

A

Las obligaciones sindicales en materia de transparencia en Canadá

En Canadá la divulgación de información financiera no es común en los sindicatos y no responde prácticamente a ninguna norma, a pesar de recibir recursos públicos. El Código del Trabajo de Quebec señala que una organización sindical debe informar cada año a sus miembros sobre sus estados financieros. Además debe entregar gratuitamente una copia de los mismos al trabajador sindicalizado que así lo requiera (*Code du travail*, LR.Q., c. C-27, art. 47, I.). La obligación de divulgación de los estados financieros, como se aprecia, está limitada a sus miembros y normalmente se realiza a través de informe que se rinde a la asamblea general del sindicato. Además, los estados financieros no son entregados a cada uno de los miembros del sindicato para que éstos los puedan estudiar detalladamente. Para hacerse de una copia, un trabajador sindicalizado debe solicitarlo. Dicha entrega, al no ser automática, puede

ser vista sospechosamente por el sindicato en cuestión. Las anteriores dos obligaciones son las únicas que contiene el Código del trabajo, aunque en la práctica un sindicato puede otorgar varios informes de sus estados financieros durante el trascurso de un año y puede dotarse de manera voluntaria de normas adicionales para asegurar la transparencia en la rendición de cuentas.²¹

El Código del Trabajo Federal, por su parte, prevé que los sindicatos están obligados, ante la solicitud de uno de sus agremiados, a entregar gratuitamente una copia de sus estados financieros (*Code Canadien du Travail*, L.R.C. (1985), c.L-2, art. 110). Dicha copia debe ser el último estado financiero del sindicato y estar certificada tanto por el presidente como por el tesorero del sindicato. Además, los estados financieros deben estar suficientemente detallados de suerte que muestren una imagen fiel de las operaciones y de la situación financiera del sindicato.

El caso de la Provincia de Ontario su ley sobre las relaciones de trabajo establece que los administradores de fondos sindicales (por ejemplo de vacaciones o de fondos de retiro) deben entregar anualmente los estados financieros debidamente certificados al Ministro del Trabajo de Ontario y entregar una copia a los agremiados que así la requieran.

En general en Canadá, las obligaciones de transparencia financiera que deben respetar los sindicatos, tanto a nivel federal como en las diversas provincias, son prácticamente similares, ninguna norma exige una transparencia financiera hacia el público. Las diferencias residen en la manera de divulgar la información, ya sea que la solicitud se formule a una comisión, al Ministerio del trabajo y que los estados financieros estén debidamente certificados por funcionarios sindicales.

21 Fortin, Louis, Chassin, Youri y Kelly-Gagnon, Michel, *Le financement et la transparence des syndicats*, Institut Économique de Montréal, Québec, Canada, Octobre 2011, p. 15 y ss. Consultado el 1° de diciembre de 2015 en : http://www.iedm.org/files/cahier1011_fr.pdf.

B**Las obligaciones sindicales de transparencia en los Estados Unidos**

En 1959, luego de una serie de hechos de corrupción y de desvío de recursos en el seno de las organizaciones sindicales, el congreso americano adoptó la *Labor Management Reporting and Disclosure Act* (LMRDA, conocida también como *Landrum-Griffin Act*). El objetivo de la ley fue obligar a las organizaciones sindicales a transparentar sus actividades. Debe anotarse que esta ley se aplica solamente para los trabajadores del sector privado. En relación a los trabajadores del sector público existe la *Civil Service Reform Act* (CSRA) la cual establece las normas en la materia para los sindicatos del sector público.²²

El comité especial del Senado para estudiar las actividades inadecuadas en el trabajo por la mala gestión, se creó con el fin de estudiar la corrupción, la infiltración de criminales y las actividades ilegales en varios sindicatos importantes en los Estados Unidos. Por lo anterior, las obligaciones de transparencia previstas por la ley descansan en la necesidad de develar las relaciones financieras y las actividades entre los dirigentes sindicales y sus empleadores, así como los empleadores y los consultores en relaciones de trabajo.

Según establece la ley, los sindicatos tienen la obligación de responder a las preguntas de la *Office of Labor Management Standards* del Ministerio Federal del Trabajo sobre su situación financiera. Sus respuestas son públicas, de tal manera que las organizaciones sindicales deben también divulgar todas sus contribuciones políticas.

La ley parte del supuesto de proteger los derechos de los miembros del sindicato mediante la promoción de procedimientos democráticos al interior de las organizaciones sindicales. El Secretario del Trabajo hace cumplir ciertas provisiones de la ley y delega dicha autoridad a la Oficina de Normas Obrero-Patronales (*Office of Labor-Management Standards* [OLMS]). Otras provisiones pueden solamente ser ejecutadas por miembros del sindicato a través de una demanda privada en una corte de distrito federal.

22 *Ibidem*, pp. 17 y ss.

Los sindicatos que representan solamente a empleados estatales, del condado y municipales no están amparados por ninguna de estas dos leyes, salvo que pertenezcan a cuerpos inmediatamente subordinados a una organización de trabajo nacional o internacional sujeta a la LMRDA. El Secretario del Trabajo hace cumplir ciertas provisiones de la LMRDA y delega dicha autoridad a la Oficina de Estándares del Manejo de Trabajo (OEMT). Otras provisiones pueden solamente ser ejecutadas por miembros del sindicato a través de una demanda privada en una corte de distrito federal. Las principales provisiones de la LMRDA están delineadas a continuación, con los siguientes títulos:²³

- Título I. Declaración de Derechos de los Miembros del Sindicato
- Título II. Requisitos de informes para las organizaciones sindicales, dirigentes sindicales y trabajadores, los empleadores, los consultores de relaciones laborales, y las compañías de fianzas
- Título III. Cargo de fideicomisario
- Título IV. Elecciones
- Título V. Salvaguardas para la protección de los fondos y activos de un sindicato
- Título VI. Miscelánea

- Título I. Declaración de Derechos de los Miembros del Sindicato*
- a. *Los miembros del sindicato tienen derechos igualitarios para nominar candidatos para cargos sindicales, votar en elecciones del sindicato y participar en reuniones del mismo. También pueden reunirse con otros miembros y expresar cualquier opinión.*
 - b. *Los sindicatos pueden imponer cuotas y elevarlas sólo con procedimientos democráticos.*
 - c. *Los sindicatos deben poder costear una audiencia completa y justa acerca de los cargos en contra de uno de sus miembros.*
 - d. *Los sindicatos deben informar a sus miembros sobre las disposiciones de la LMRDA.*
 - e. *Los miembros del sindicato pueden hacer cumplir derechos del presente Título I a través de una demanda privada en contra del*

23 Para un resumen de la ley ver: *United States Department of Labor. Office of labor-Management Standards*, consultado el 4 de diciembre de 2015 en: <http://www.dol.gov/olms/re/gc/compliance/lmrda-factsheet.htm>.



sindicato, pero pueden ser requeridos a agotar remedios internos del sindicato hasta cuatro meses antes de realizar la demanda.

- f. Los miembros del sindicato y empleados que no sean parte del sindicato pueden recibir e inspeccionar acuerdos de negociación colectiva. Este derecho puede ser ejecutado por el individuo o por el Secretario de Trabajo.*

Título II. Requisitos de informes para las organizaciones sindicales, dirigentes sindicales y trabajadores, los empleadores, los consultores de relaciones laborales, y las compañías de fianzas

- a. Los sindicatos deben presentar reportes de información, constituciones y estatutos/reglamentos, y reportes financieros anuales con la OEMT.*
- b. Los oficiales y empleados de los sindicatos deben reportar cualquier interés financiero en, o préstamo o beneficio recibido de los empleadores cuyos empleados son representados por el sindicato y negocios que lidian con sus sindicatos.*
- c. Los empleadores y consultores de relaciones de trabajo quienes entablen ciertas actividades para convencer a los empleados acerca de las actividades sindicales o al proporcionar información al empleador, deben presentar reportes.*
- d. Las compañías de fianza que emiten fianzas requeridas por la LMRDA o el Acta de Seguridad de Ingreso en el Retiro del Trabajador deben reportar datos como las primas recibidas, el total de reclamos pagados y las cantidades recuperadas.*
- e. El Secretario del Trabajo tiene la autoridad para hacer cumplir las obligaciones de información de la LMRDA.*
- f. Los informes y documentos presentados al OEMT son información pública y cualquier persona puede examinarlos u obtener copias en las oficinas de OEMT o a través del portal de divulgación pública por Internet de la OEMT en www.unionreports.do.gov.*
- g. Los archivos se deben conservar para verificar los informes de al menos cinco años después de que se presenten los mismos.*
- h. Los sindicatos deben hacer que los reportes estén disponibles a todos los miembros y deben permitir a los miembros examinarlos por justa causa.*

Título III Cargo de fideicomisario

- a. Un sindicato que coloque a un cuerpo subordinado a un cargo de fideicomisario, debe presentar reportes iniciales, semi-anales y terminales del cargo de fideicomisario.*
- b. Un cargo de fideicomisario puede ser impuesto solamente por los propósitos especificados en la LMRDA y deben ser establecidos y administrados de acuerdo con la constitución y estatutos/reglamentos del sindicato que ha impuesto el cargo de fideicomisario.*
- c. Un sindicato que imponga un cargo de fideicomisario no puede participar en actos específicos que involucren los fondos y votos delegados de un sindicato afianzado.*
- d. El Secretario del Trabajo tiene la autoridad para investigar presuntas violaciones de este Título. Un miembro del sindicato o una organización de trabajo subordinada puede también hacer cumplir las provisiones del cargo de fideicomisario a excepción de las obligaciones de información.*

Título IV. Elecciones

- a. Los sindicatos locales deben elegir a sus representantes de sus representantes por encuesta secreta; los sindicatos internacionales y sus cuerpos inmediatos deben elegir a sus representantes a través de los votos de las encuestas de los miembros o por delegados electos por encuesta secreta.*
- b. Los sindicatos internacionales deben realizar elecciones al menos cada cinco años, los cuerpos intermedios cada cuatro años y los sindicatos locales cada tres años.*
- c. Los sindicatos deben cumplir con la solicitud de un candidato de distribuir material de campaña a los miembros, bajo su propia responsabilidad y deben también abstenerse de discriminar a cualquier candidato en cuanto al uso de las listas de membresía. Los candidatos tienen derecho a inspeccionar una lista que contenga los nombres y direcciones de los miembros sujetos a un acuerdo de seguridad sindical en los 30 días anteriores a la elección.*
- d. Un miembro con una buena posición tiene derecho a nominar candidatos, a ser candidato sujeto a calificaciones razonables*

- impuestas uniformemente, a ser parte de la oficina y a apoyar y votar por candidatos de su elección.*
- e. *Los sindicatos deben enviar un aviso de la elección a cada miembro a su último domicilio conocido al menos 15 días antes de la elección.*
 - f. *Un miembro del sindicato cuyos deberes han sido mantenidas por un empleador, no puede ser declarable inelegible a votar o ser candidato por razón de presunto retraso o estándares en el pago de los deberes.*
 - g. *Los sindicatos deben conducir elecciones regulares de sus representantes de acuerdo con su constitución y sus reglamentos/ estatutos y preservar los registros de elección por un año.*
 - h. *Los fondos del sindicato y del empleador no pueden ser usados para promover la candidatura de ningún candidato. Los fondos del sindicato pueden ser utilizados para los gastos necesarios para conducir una elección.*
 - i. *Los miembros del sindicato que han agotado los recursos internos de elección o aquellos que han invocado aquellos recursos sin obtener una decisión final en los tres meses siguientes a su invocación, pueden presentar una queja al Secretario dentro de un mes posterior.*
 - j. *El Secretario del Trabajo tiene la autoridad de presentar una demanda en una corte de distrito federal para poner de lado una elección inválida y solicitar a la corte ordenar una nueva elección bajo la supervisión del Secretario y de acuerdo al Título IV.*

Título V. *Salvaguardas para la protección de los fondos y activos de un sindicato*

- a. *Los representantes sindicales tienen el deber de administrar los fondos y bienes del sindicato con el único fin de beneficiar los intereses del sindicato, de acuerdo con su constitución y estatutos.*
- b. *Los representantes sindicales o empleados que malversen o se apropien de los fondos del sindicato u otros activos, comete un crimen federal castigable por una multa y/o cárcel*
- c. *Los representantes sindicales que manejen fondos del sindicato o propiedades, deben ser garantizados para proporcionar protección en contra de pérdidas.*

- d. *Un sindicato no puede tener préstamos pendientes entre representantes sindicales que excedan \$ 2,000 dólares.*
- e. *Un sindicato o el empleador no puede pagar la multa de ningún oficial o empleado convicto de cualquier violación deliberada (dolosa) de la LMRDA.*
- f. *Las personas condenadas por ciertos delitos no pueden ocupar cargos sindicales o empleo hasta 13 años después de la condena o después del final de la condena*

Título VI. Miscelánea

- a. *La Secretaría de Trabajo cuenta con la autoridad para investigar posibles violaciones a las disposiciones de la LMRDA (excepto aquellos específicamente excluidos) y para entrar en los locales, examinar los registros, e interrogar personas en el curso de la investigación.*
- b. *Un sindicato o representante sindical no pueden suspender expulsar u aplicar otra medida disciplinaria a un miembro del sindicato por haber ejercido sus derechos reconocidos en la LMRDA.*
- c. *Nadie puede usar o amenazar con aplicar la fuerza o la violencia para actuar contra un sindicalizado por el hecho de ejercer los derechos LMRDA.*

Por disposición de la LMRDA, los representantes sindicales y los trabajadores de un sindicato que se encuentren comprometidos con ciertas actividades o que tengan ciertos intereses financieros deben cada año presentar un formulario conocido con el nombre de LM-30, en donde se les pide, por ejemplo, declarar los intereses de los miembros de sus familias en una empresa donde el sindicato se encuentre presente. Cuando administran algunos fondos, los dirigentes sindicales deben contar con una póliza que sirve como una especie de seguro de esos fondos y garantizan a los trabajadores sindicalizados que en caso de ocurrir pérdidas financieras debidas al mal manejo, dichos fondos serán reintegrados.²⁴

24 Fortin, Louis, Chassin, Youri y Kelly-Gagnon, Michel, *Óp. Cit.*, pp.17 y ss.



Gracias a la LMRDA, la justicia ha conocido de 877 acusaciones por corrupción y por desvío ilegal de fondos de 2001 a 2007. De suerte que ciento tres millones de dólares han sido regresados a los sindicatos en donde las cotizaciones de sus miembros habían sido utilizadas de manera inadecuada. La divulgación financiera relativa a los fondos sindicales en fideicomiso, los fondos de huelga y los fondos de formación de todo tipo ha sido particularmente útil para identificar e intentar controlar los actos de corrupción. Si bien es cierto que estos actos son muy complicados y engorrosos, representan el mejor medio para obtener una información justa y sujeta a verificación y que pueden reforzar la democracia interna de los sindicatos. Particularmente son interesantes los derechos que la LMRDA otorga a los sindicalizados frente a su sindicato.²⁵

C

Las obligaciones sindicales en materia de transparencia en Francia

La transparencia financiera de las organizaciones sindicales han conocido un nuevo desarrollo en Francia con la adopción de la *Loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail*. Que se refiere también a las organizaciones de empleadores. Las disposiciones de esta ley entraron en vigor progresivamente a partir del año 2009. Como consecuencia de una serie de dudas sobre la calidad de la gobernanza en ciertas organizaciones sindicales, esta ley introduce nuevas obligaciones de transparencia financiera. Principalmente, las organizaciones sindicales deben respetar estrictas normas de contabilidad y tener disponibles sus estados financieros en línea.²⁶

Es importante precisar que en Francia, los sindicatos no son solamente financiados por las cotizaciones sindicales, también reciben subvenciones públicas. Esta reforma tenía por objeto crear nuevas reglas sobre la representatividad y la negociación colectiva. Anteriormente, cinco confederaciones sindicales estaban reconocidas como representativas a nivel nacional. Lo que les permitía como consecuencia negociar convenciones colectivas a nivel nacional, de industria, y de empresa. Los sindicatos

²⁵ *Ídem*.

²⁶ *Ibidem*, p. 18 y ss.

independientes y más recientes tenían un estatus diferente. Todos los sindicatos debían obstante satisfacer un conjunto de criterios de representatividad para poder realizar negociaciones colectivas como representantes de trabajadores. Actualmente, entre los criterios de representatividad figura la obligación de transparencia financiera. Este nuevo criterio está asegurado por reglas de certificación y de publicación de cuentas de confederaciones, federaciones y uniones regionales de sindicatos, así como de todo sindicato a partir de un nivel de recursos fijado por decreto.

Respecto a las confederaciones, la ley establece que tienen la obligación, ya sea de realizar sus estados financieros o de proporcionar, en anexo a sus propios estados financieros, las cuentas de las personas morales que encabezan, así como información sobre la naturaleza del nexo de control. En este caso, los estados financieros de dichas personas morales deben haber sido objeto de un control legal.

Para todos los sindicatos, la nueva ley significa la obligación de elaborar estados financieros anuales y de asegurar su publicidad o difusión. Más allá de un monto fijo de recursos financieros, cada sindicato debe nombrar un comisario de cuentas. Los procesos internos de aprobación de los estados financieros de los sindicatos deben también responder a las nuevas exigencias. Un hecho interesante es que esta obligación de transparencia era parte de una lista de demandas comunes de las organizaciones sindicales y patronales presentadas al gobierno en el marco de los debates que precedieron a la adopción de la ley.

Los principales resultados de esta reforma comienzan a aparecer. Por ejemplo en mayo de 2011, la Confederación Francesa Democrática del Trabajo (CFDT) ha presentado estados financieros certificados, un hecho inédito para esta central sindical. Los estados financieros que incluían información de todos los sindicatos afiliados, fueron previamente aprobados por el Comisario de Cuentas de la CFDT.

La adaptación de los sindicatos franceses a estas reglas les ha permitido fortalecer la gobernanza de los sindicatos y su credibilidad.

D

Las obligaciones de transparencia de los sindicatos en Alemania

Alemania representa un caso particular. La regulación sindical es mínima y las organizaciones de trabajadores disfrutan de una gran autonomía. Las relaciones entre un sindicato y sus afiliados son esencialmente reguladas por el estatus de la organización sindical. El Estado federal verifica las declaraciones fiscales de los sindicatos, como lo hace con toda asociación. Un sindicato debe justificarse con sus actividades para continuar beneficiándose de una exoneración fiscal, es decir, para no tener que pagar el impuesto.²⁷

Los sindicatos han voluntariamente elaborado controles internos y externos, como consecuencia de escándalos y pérdidas financieras de los años 1980 y 1990. Particularmente es de interés mostrar la legalidad de los gastos así como la pertinencia de los mismos. La contabilidad o los estados financieros son igualmente verificados por auditores externos en un buen número de casos. Los comisarios de contabilidad o cuentas pueden controlar también a los organismos pertenecientes a los sindicatos como a los sindicatos mismos. Los informes anuales son hechos públicos a través de una publicación sindical y son presentados a los miembros de las asambleas generales que tienen lugar cada cuatro años.

27 *Ídem*, pp. 19-20.



EVOLUCIÓN E IDENTIFICACIÓN
DE LAS OBLIGACIONES DE
TRANSPARENCIA APLICABLES A
LOS SINDICATOS QUE RECIBAN O
EJERZAN RECURSOS PÚBLICOS

EVOLUCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA APLICABLES A LOS SINDICATOS QUE RECIBAN O EJERZAN RECURSOS PÚBLICOS

El Estado mexicano ha experimentado este proceso evolutivo en el mismo sentido apuntado por las categorías o modelos ideales de Weber. De un Estado patrimonial (que usa recursos públicos para fines privados) hemos intentado transitar a un Estado “racional-burocrático”, para lo cual se ha buscado vencer la fuerte tradición heredada del pasado colonial y preservado durante el México independiente. Así por ejemplo, Tomás y Valiente reporta que ya antes de 1558 se habían puesto las bases para el comienzo del comercio de oficios públicos entre la Corona y los compradores particulares en las Indias.²⁸

El México independiente ha tenido que luchar contra esta tradición de la venta de cargos públicos y su patrimonialismo inherente, en el intento por fundar un Estado moderno. Dicha evolución (todavía inacabada) ha tenido sus puntos de inflexión en la expedición de normas relativas a:

- a. La organización de la administración pública bajo criterios de racionalidad, objetividad y profesionalismo.
- b. La determinación de los ingresos públicos.
- c. El ejercicio del presupuesto de egresos.
- d. La definición de mecanismos de control del ejercicio del gasto público.

28 Tomás y Valiente, Francisco, *La venta de oficios en Indias (1492-1606)*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1972, p. 15.

- e. El establecimiento de un régimen de responsabilidades de los servidores públicos.
- f. La expedición de códigos de ética que rijan la actuación de los servidores públicos, y que garanticen integridad y transparencia en el ejercicio de sus funciones.
- g. La expedición de legislación en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Lejos de lo que pudiera considerarse, tanto la obligación de transparencia de los sindicatos en el manejo de recursos públicos como la responsabilidad que puede derivarse de dicho manejo, encuentra sus primeros antecedentes en el derecho administrativo. Al respecto, la legislación ha tratado de establecer con claridad las fronteras de lo público y lo privado cuando se manejan recursos públicos **(A)**. Consideración importante tiene que ver también con la relación entre el derecho que rige a la administración pública y obligación de transparencia en el manejo de recursos públicos **(B)**, La responsabilidad administrativa en el manejo de recursos públicos independientemente de la naturaleza pública o privada de quien los haya manejado **(C)**, así como la rendición de cuentas de los sindicatos: El caso de las cuotas sindicales **(D)**.

A

Las fronteras de lo público y lo privado: el manejo de recursos públicos

La evolución del Estado-Nación al Estado democrático de derecho ha implicado, entre otros fenómenos, la separación de lo público y de lo privado. Distinción que se ha visto reflejada en el marco normativo, independientemente del tipo de gobierno adoptado. La consolidación del Estado moderno implicó la desaparición de los oficios y la aparición de las comisiones, así como la desaparición de las prerrogativas y la aparición de las delegaciones sujetas a una estructura jerárquica, a un deber de obediencia y a un actuar delimitado por la ley.²⁹ En la legislación mexicana, la Constitución establece las fronteras de

²⁹ Fernández Ruiz, Jorge, Márquez Gómez, Daniel, Sánchez-Castañeda, Alfredo y Serina de la Garza, José María, *Lo público y lo privado en el poder ejecutivo: las fronteras*



lo público y lo privado, por otro lado señala el marco general al que se sujetan los deberes de los funcionarios públicos y la obligación que tienen de rendir cuentas, el régimen de responsabilidades, así como las restricciones a las que se encuentran sujetos.

Uno de los puntos esenciales para determinar la frontera entre el ámbito de lo público y o de lo privado en relación con, para una persona física, se encuentra en el párrafo primero del artículo 108 constitucional, que considera servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o del Distrito Federal. Es a estas personas a las que la ley inviste de facultades para el desempeño de funciones públicas y para el ejercicio de éstas les proporciona medios materiales, entre ellos los recursos públicos para realizar sus funciones.

En este sentido, derivado de lo anterior, un segundo criterio sería la intervención del Estado, porque como lo menciona Diego Valadés, citando a Cicerón: “*res publica res populi*” (lo que es público es del pueblo), en este sentido, para Valadés la república es la organización política en la que el pueblo es titular de la fuente de legitimidad del poder.³⁰ Lo que puede llevar a concluir que todo lo que toca el Estado (el pueblo como titular de la soberanía) es público. Lo anterior se puede llevar sin dificultad al uso de recursos que derivan del propio pueblo, o sea, los recursos públicos.

En materia de transparencia y rendición de cuentas, debe analizarse el conjunto de normas de diverso rango que forman el cauce por el cual se programa, se ejecuta, se evalúa y se controla la acción de los órganos del Estado, a través de sus titulares. De esta forma, han de analizarse instrumentos legales tales como la Constitución; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento; la Ley de Planeación, y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, entre otras normas, para poder delimitar la línea que señala el alcance de las esferas de competencia que denominamos órganos del Estado y, por tanto, de sus titulares.

de la Presidencia de la República, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, julio de 2004.

30 Valadés, Diego, “La República en México”, en Valadés, Diego, y Márquez Gómez, Daniel (coords), *Administración Pública en México, Base Legal y Programática*, t.I, México, INAP, 2010, pp. 13 y 17.

El ejercicio de recursos públicos solamente puede justificarse en relación con el desempeño de una atribución del Estado realizada a través de una función pública. A su vez, el ejercicio de la función pública está determinado de manera primaria por la Constitución y la ley, pero también por normas jurídicas de diverso tipo, de rango inferior a la ley.

Así, por ejemplo, el artículo 126 constitucional prohíbe realizar pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Por su parte, el artículo 134 de la Carta Fundamental, señala en su párrafo primero: *“Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”*.

B

La legislación administrativa y la obligación de transparencia en el manejo de recursos públicos

Cada una de las personas que el artículo 108 constitucional menciona como servidores públicos están sujetos, en cuanto tales, tanto por la Constitución como por diversas leyes³¹. Así, para determinar cuál es la esfera de competencia que les corresponde a los representantes de elección popular, debemos revisar la Constitución general (en sus artículos relativos a la organización y funcionamiento del Congreso), así como leyes tales como la Ley Orgánica del Congreso General, y el propio Reglamento del Congreso General. De igual forma, para conocer cuál es el alcance y los límites de los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, debemos analizar la Constitución y las leyes orgánicas de ambos poderes judiciales.

De suerte que en la legislación secundaria, se establece con claridad cómo se deben manejar los recursos públicos, a saber: la Ley de Planeación; la Ley Federal

31 Lo anterior es consecuencia de la obligación derivada del artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obliga a todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, a prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año aplicable y entre otras la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por la Sociedad Civil. Normatividad en donde se establece que el ejercicio de recursos públicos solamente puede justificarse en relación con el desempeño de una función pública. A su vez, el ejercicio de la función pública está determinado de manera primaria por la Constitución y la ley, pero también por normas jurídicas de diverso tipo, de rango inferior a la ley.

Las personas físicas que no desempeñen un empleo, cargo o comisión en la administración pública federal, no pueden, por definición, realizar actos que puedan reputarse como “públicos” u “oficiales” (en el sentido de “actos administrativos”). Sus actos serán, en la hipótesis, actos privados.

No obstante, una persona, al emitir actos privados, queda sujeta a la legislación nacional cuando recibe recursos públicos y en ese sentido se le genera inmediatamente una responsabilidad de rendición de cuentas.

Así, la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por la Sociedad Civil es importante porque regula las relaciones entre los ámbitos públicos y privados en materia de asistencia, y delimita algunos conceptos que se pueden aplicar al caso concreto, como son los de auto beneficio y beneficio mutuo.

“Artículo 1º. La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto:

- I. Fomentar las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil señaladas en el artículo 5 de esta ley;*
 - II. Establecer las facultades de las autoridades que la aplicarán y los órganos que coadyuvarán en ello;*
 - III. Determinar las bases sobre las cuales la Administración Pública Federal fomentará las actividades a que se refiere la fracción I de este artículo;*
- [...]*

Artículo 3. Podrán acogerse y disfrutar de los apoyos y estímulos que establece esta ley, todas las agrupaciones u organizaciones

mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen alguna o algunas de las actividades a que se refiere el artículo 5 de la presente ley y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, sin menoscabo de las obligaciones señaladas en otras disposiciones legales.
[...]

- Artículo 8. Las organizaciones de la sociedad civil no podrán recibir los apoyos y estímulos públicos previstos en esta ley cuando incurran en alguno de los siguientes supuestos:*
- I. Exista entre sus directivos y los servidores públicos, encargados de otorgar o autorizar los apoyos y estímulos públicos, relaciones de interés o nexos de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta en cuarto grado, o sean cónyuges, y*
 - II. Contraten, con recursos públicos, a personas con nexos de parentesco con los directivos de la organización, ya sea por consanguinidad o afinidad hasta en cuarto grado.*

- Artículo 30. Constituyen infracciones a la presente ley, por parte de los sujetos a que la misma se refiere y que se acojan a ella:*
- I. Realizar actividades de autobeneficio o de beneficio mutuo;*
 - ...*
 - V. Realizar cualquier tipo de actividad que pudiera generar resultados que impliquen proselitismo político, a favor o en contra, de algún partido o candidato a cargo de elección popular;*
 - VI. Llevar a cabo proselitismo de índole religioso;*
 - VII. Realizar actividades ajenas a su objeto social;*
- Por su parte la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en su artículo 8 que*

- “Artículo 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:*
- ...*
 - III. Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;*
 - ...*

XI. *Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.*

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII. *Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.*

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la ley”.

C

La responsabilidad administrativa en el manejo de recursos públicos independientemente de la naturaleza pública o privada de quien los haya manejado

En el manejo de recursos públicos, existe una responsabilidad de dos vistas, tanto de quien los ejerce (servidor público) como de quien recibe recursos públicos (ya sea este servidor público o persona privada).

En el primer punto, aquel servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública federal, dentro del ámbito de competencia que le marca la ley, podrá realizar las funciones que la propia ley le señala, por lo que estará realizando actos que perfectamente pueden reputarse como “públicos” u “oficiales”.³²

En relación al segundo punto, si bien es cierto que una persona física que no haya sido investida por la ley para realizar una función pública determinada, no puede hacerlo por sí misma. En consecuencia, tampoco podrá investirse a sí misma de la facultad de ejercer recursos públicos y de hacerlo, estaría incurriendo en el delito de usurpación de funciones públicas, ya que de manera indebida invade el ámbito de lo público que, como ya se ha señalado, al estar definido por la ley o las leyes respectivas, está reservado para quien tiene la calidad de “servidor público”.

Así, aunque las personas físicas que no desempeñen un empleo, cargo o comisión en la administración pública federal, no pueden, por definición, realizar actos que puedan reputarse como “públicos” u “oficiales” (en el sentido de “actos administrativos”), en términos de la legislación en materia de responsabilidades, eventualmente en ciertos casos se pueden reputar como tales, porque no escapan a la regulación de las normas en la materia. Al respecto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en su artículo segundo que:

32 La palabra “oficial”, según el Diccionario de la Lengua Española, puede entenderse como: “*Que es de oficio, o sea que tiene autenticidad y emana de la autoridad derivada del Estado, y no particular o privado*”.



Artículo 2o. Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Como se aprecia, el artículo segundo extiende la ley en comento a “toda persona”, sin necesidad de que sea servidor público o no, cuando “maneje” o “aplique” recursos económicos federales. En caso de incurrir en faltas administrativas, según el artículo 53, son objeto de las siguientes sanciones:

Artículo 53. Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;*
 - II. Amonestación privada o pública.*
- Fe de erratas a la fracción DOF 10-03-1983*
- III. Suspensión;*
 - IV. Destitución del puesto;*
 - V. Sanción económica; e*
 - VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.*

La misma lectura puede hacerse de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual establece en su artículo segundo que:

*Artículo 2. Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, **y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.***

Igualmente, en materia de sanciones, se establece en su artículo 13 que:

Artículo 53. Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;*
- II. Amonestación privada o pública.*
- III. Suspensión;*
- IV. Destitución del puesto;*
- V. Sanción económica; e*

VI. *Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.*

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos. Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia. La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Como se advierte en el régimen legal mexicano nada se opone a que un particular esté sujeto a una regulación especial cuando entra en contacto con el ámbito de lo público o cuando sustituye al Estado en la realización de actos que impactan en la esfera de derechos de otras personas, como lo es la aplicación de recursos públicos.

D

La rendición de cuentas de los sindicatos: el caso de las cuotas sindicales

La rendición de cuentas constituye uno de los grandes temas que se discuten alrededor del sindicalismo mexicano. Habría que decir que las posiciones son extremas, desde quienes consideran como fundamental la obligación de los sindicatos, ya sean estos del sector privado o público, de transparentar el uso de sus recursos sindicales *so pena* de una sanción penal, hasta quienes se oponen rotundamente a transparentar de cualquier manera las cuotas sindicales argumentando la autonomía sindical.

Al respecto, la Contradicción de tesis 333/2009, suscitada entre el Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del primer circuito y el Décimo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del primer circuito (1), ha establecido qué interpretación jurídica debe prevalecer (2), contradicción de tesis que nos permitirá hacer algunas reflexiones sobre su pertinencia y sus límites (3). Con el fin de poder reflexionar, finalmente, sobre los caminos que podrían asegurar la correcta transparencia y rendición de cuentas en beneficio de los propios miembros de un sindicato (4).

1. La Contradicción de tesis 333/2009

Las posiciones de las ejecutorias relativas a la interpretación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de los Tribunales Colegiados de Circuito, respecto a dar a conocer o no el monto total al que ascienden las cuotas sindicales aportadas durante el período de un año, por los trabajadores de Petróleos Mexicanos (PEMEX), eran las siguientes:

La primer posición, la del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver un amparo en revisión, en sesión de 25 de enero de 2008, consideró que el monto total al que ascienden las cuotas sindicales aportadas, durante el período de un año, por los trabajadores de PEMEX es información susceptible de darse a conocer a terceras personas que lo soliciten, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Para el Tribunal Colegiado, la información que solicitó el particular vía Sistema de Solicitudes de Información (SISI) a través de la Unidad de Enlace de PEMEX, no opera una limitante porque:

“Es información que, por una parte, puede ser consultada en la página Web de Petróleos Mexicanos, como se aclaró vía electrónica mediante el Sistema de Solicitudes de Información, al solicitante de la información —en cuanto hace a las transferencias monetarias realizadas por Petróleos Mexicanos, al Sindicato—; y, por otra, se refiere a los ‘totales mensuales’ descontados a los trabajadores por cuotas sindicales —por lo que no se reduce a información de un sujeto en particular—, así como al fundamento legal que, indiscutiblemente, es del conocimiento general.

(...)

no obstante ello, no debe perderse de vista que la solicitud de acceso a la información en cuanto a los descuentos mensuales realizados por concepto de cuotas sindicales, se circunscribió 'a totales', tal y como se desprende de la propia solicitud, así como de lo resuelto por los Comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, al dirimir el recurso de revisión accionado en la vía administrativa; por lo que, a juicio de este órgano jurisdiccional, era innecesario dar intervención al Sindicato quejoso, máxime que el artículo 4° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, como ya se ha dicho, prescribe que es objetivo de ese ordenamiento jurídico, proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante un procedimiento sencillo y expedito, lo que implica que en la sustanciación del recurso no debían seguirse actuaciones procesales, como el llamamiento de un tercero, que fueran en demérito de los principios acotados, al ser innecesario; máxime que, la información en relación con la cual se ejerció el derecho de acceso, no encuadra en lo dispuesto en los artículos 13, 14 y 18 de la propia ley.

Por su parte, la segunda posición, la del Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver un amparo en revisión en sesión de 3 de julio de 2009, consideró que el monto total al que ascienden las cuotas sindicales aportadas, durante el período de un año, por los trabajadores de Petróleos Mexicanos *no es información gubernamental*, ya que no se trata de recursos públicos, *sino de descuentos salariales de los trabajadores*, por lo tanto, es de naturaleza privada, no pública. En ese sentido, no existe obligación de darla a conocer a terceras personas, de conformidad con lo dispuesto en la LFTAIPG. Según el Tribunal:

“...El Sindicato es una persona moral que tiene como propósito la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses, y para tal efecto, está facultado para adquirir bienes muebles e inmuebles destinados inmediata y directamente al objeto de su institución; y para defender ante todas las autoridades sus derechos y ejercitar las acciones correspondientes. Desde luego, para la consecución de su objeto, cuenta con patrimonio propio que se forma con las aportaciones que cada uno de los miembros proporciona.

Así las cosas, es claro que el caso concreto es exacto como manifestó el quejoso que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, solamente prevé que se deberá proporcionar la información concerniente a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos.

Dicho en otras palabras, ni la retención ni la entrega de cuotas sindicales son actos de autoridad ni corresponden a recursos públicos, toda vez que pagado el sueldo al trabajador es un recurso privado al que el patrón le descuenta una cuota para entregarla íntegramente al Sindicato.

En efecto, la cantidad pagada por el patrón, en este caso Petróleos Mexicanos, a uno de sus trabajadores se convierte en un recurso privado del que solamente puede disponer libremente el trabajador, quien es el que decide pagar la cuota al Sindicato al que pertenece; de manera que es evidente que dicha cuota sindical no es un recurso público, como lo sostiene la parte quejosa aquí recurrente.

A fin de demostrar este aserto, es oportuno precisar que se entiende por salario la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo, y él puede disponer libremente de su retribución

(...)

Así, queda de manifiesto que si la cuota sindical es cubierta con el salario del trabajador y, por ende, se trata de un recurso privado.

En consecuencia, acerca de las cuotas sindicales no rige la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, por más que se pudiera pensar que por el sólo hecho de que sea una información con la que cuenta Petróleos Mexicanos, sea materia de libre acceso (...) puesto que se requiere, además, que se trate de un acto que implique el ejercicio de una función pública y/o el uso de recursos públicos, siendo que en el caso el descuento de la cuota sindical a los trabajadores se hace respecto de un recurso privado, como lo es el salario, el cual sólo le pertenece al trabajador y es un acto que Petróleos Mexicanos realiza en su carácter de patrón, por lo que no se considera un acto efectuado con motivo de una función pública o social.

En este sentido, debe precisarse que como lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria que fue reproducida en lo conducente en líneas anteriores de este apartado, la información que comprende el derecho es toda aquella que incorporada a un mensaje tenga un carácter público y sea de interés general, es decir, todos aquellos datos, hechos, noticias, opiniones e ideas que puedan ser difundidos, recibidos, investigados, acopiados, almacenados, procesados o sistematizados por cualquier medio, instrumento o sistema, lo que desde luego, en el caso no acontece, pues se trata de una información respecto de recursos privados y actos entre particulares en ejercicio de un derecho de naturaleza laboral.

Por lo tanto, se considera que se está en un caso de excepción al derecho a la información, puesto que no se trata de un derecho absoluto, como lo resolvió el máximo Tribunal del País, pues en el caso se debe evitar que ese derecho entre en conflicto con los derechos laborales representados por el Sindicato quejoso, es decir, se trata de una limitación por existir un interés de carácter social.”

2. La jurisprudencia establecida: las cuotas sindicales de los trabajadores de PEMEX, no constituyen información pública

Para la Corte, la contradicción de tesis consiste en determinar si el monto total al que ascienden las cuotas sindicales que aportan anualmente los trabajadores de PEMEX es o no información pública susceptible de darse a conocer a terceras personas que lo soliciten, de conformidad con lo dispuesto en la LFTAIPG.

En el amparo en revisión del 14 de noviembre de 2001, la Segunda Sala señaló que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, no se preguntó si la información pública sólo comprende los datos cuyo origen proviene de los poderes constituidos; o si también puede comprender los datos que provengan de particulares, pero que se encuentren en posesión de los poderes públicos.

Para la Segunda Sala, de la lectura de la Constitución, particularmente del artículo 6, fracción primera y del artículo primero y segundo de la LFTAIPG

“...el concepto de información pública comprende todos los datos que se encuentren en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo federal, estatal y municipal, por lo cual dicha información es susceptible, en principio, de divulgarse a terceros en los términos previstos por el legislador en dicho ordenamiento legal.” Sin embargo, la “información pública no basta que se encuentre en posesión de los poderes públicos, en el caso de la información de los particulares, ésta debe ser recabada por las autoridades del estado en el ejercicio de sus funciones de derecho público”.³³ Sólo es en este ámbito donde impera la obligación de los poderes públicos de rendir cuentas y transparentar sus acciones frente a la sociedad. Considera la Segunda Sala, que si bien los poderes públicos no están facultados a mantener secretos y reservas respecto a sus funciones estatales, salvo las excepciones legales cuando la revelación de datos afecte la intimidad, la privacidad y la seguridad de las personas.

La Segunda Sala también señaló que de la lectura de los artículos 110 fracción VI, 132 fracción XXII, 371 y 377 de la Ley Federal del Trabajo, y considerando que solamente es información pública los datos de autoridades o particulares en posesión de los poderes constituidos del Estado obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público: “... el monto total al que ascienden las cuotas sindicales que aportan anualmente los trabajadores de Petróleos Mexicanos no constituye información pública que, sin la autorización del sindicato, deba darse a conocer necesariamente a los terceros que lo soliciten, tomando en cuenta que dicha cantidad constituye un haber patrimonial perteneciente a una persona jurídica de derecho social (sindicato) y un dato que, si bien está en posesión de una entidad gubernamental (Petróleos Mexicanos), se ha obtenido por causa

33 La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejó apuntado en un Amparo en Revisión, resuelto el treinta de junio de dos mil diez, por unanimidad de votos, que: “(...) de la lectura del artículo 6º, fracción I, constitucional, en relación con los numerales 1º y 2º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el concepto de información pública comprende todos los datos que se encuentren en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, por lo cual dicha información es susceptible, en principio, de divulgarse a terceros en los términos previstos por el legislador en dicho ordenamiento legal. Por tanto, en principio, en el sistema jurídico mexicano constituye información pública, susceptible de darse a conocer a los particulares que lo soliciten, tanto el conjunto de datos concerniente a los poderes constituidos, como también aquella información cuyo origen proviene de particulares, pero que está en posesión de las autoridades por razón del ejercicio de funciones de derecho público (...)”.

del ejercicio de funciones ajenas al derecho público, ya que tal información está en poder de dicho organismo descentralizado por virtud del carácter de patrón que tiene frente a sus empleados, a través de la obligación de retener mensualmente las cuotas sindicales que aportan los trabajadores para posteriormente enterarlas al sindicato, impuesta por el artículo 132, fracción XXII, de la Ley Federal del Trabajo, siendo que en el ámbito laboral no rige esa obligación a cargo del patrón de rendir cuentas y transparentar acciones frente a la sociedad”.

La Segunda Sala fundamenta su argumentación con la Contradicción de Tesis 243/2009, del treinta de septiembre de dos mil nueve, en donde determinó que el Sindicato como persona jurídica de derecho social tiene derecho a poseer un patrimonio el cual se conforma, entre otros recursos, de las aportaciones de sus socios denominadas cuotas sindicales. Su divulgación implicaría una afectación injustificada a la vida privada de dicha persona de derecho social, protegida por el artículo 6º, fracción II, y 16 de la Constitución. Así mismo, implicaría una intromisión arbitraria a la libertad sindical, ya que implicaría una invasión a la facultad de los sindicatos de decidir si da o no a conocer parte de su patrimonio a terceros. Facultad que es protegida por el Convenio 86, ratificado por nuestro país, de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicalización, en sus artículos 3º (derecho de los sindicatos de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, de elegir libremente sus representantes, de organizar su administración y sus actividades y de formular su programa de acción. Obligación de las autoridades públicas deben abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a impedir su ejercicio legal) y 8º (obligación del respeto de la legalidad y la prohibición de la legislación nacional de quebrantar las garantías prevista por el Convenio).

De acuerdo a la legislación nacional e internacional citada, para la Segunda Sala de la Corte, en caso de que PEMEX “pudiera disponer de la información sobre el monto global de las cuotas sindicales, sin la autorización del sindicato, se pondría en tela de juicio la libertad y la privacidad de dicha persona jurídica de derecho social, que implica, entre otros aspectos, el derecho de los trabajadores a organizar su administración y actividades sin injerencia alguna de las autoridades públicas.” A partir de las anteriores consideraciones, la tesis que rige, según lo establece la Segunda Sala, es la siguiente:

INFORMACIÓN PÚBLICA. EL MONTO ANUAL DE LAS CUOTAS SINDICALES DE LOS TRABAJADORES DE PETRÓLEOS MEXICANOS NO CONSTITUYE UN DATO QUE DEBA DARSE A CONOCER A LOS TERCEROS QUE LO SOLICITEN. Teniendo en cuenta que la información pública es el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de los poderes constituidos del Estado, obtenidos en ejercicio de funciones de derecho público y considerando que en este ámbito de actuación rige la obligación de aquéllos de rendir cuentas y transparentar sus acciones frente a la sociedad, en términos del artículo 6o., fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 1, 2, 4 y 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es indudable que el monto total al que ascienden las cuotas sindicales aportadas anualmente por los trabajadores de Petróleos Mexicanos no constituye información pública que, sin la autorización del sindicato, deba darse a conocer a los terceros que lo soliciten, ya que constituye un haber patrimonial perteneciente a una persona jurídica de derecho social (sindicato) y un dato que, si bien está en posesión de una entidad gubernamental (Petróleos Mexicanos), se obtiene por causa del ejercicio de funciones ajenas al derecho público, ya que tal información está en poder de dicho organismo descentralizado por virtud del carácter de patrón que tiene frente a sus empleados, a través de la obligación de retener mensualmente las cuotas sindicales aportadas para enterarlas al sindicato, impuesta por el artículo 132, fracción XXII, de la Ley Federal del Trabajo, siendo que en el ámbito laboral no rige esa obligación a cargo del patrón de rendir cuentas y transparentar acciones frente a la sociedad. Máxime que el monto de las cuotas sindicales forma parte del patrimonio del sindicato y su divulgación importaría, por un lado, una afectación injustificada a la vida privada de dicha persona de derecho social, lo que está protegido por los artículos 6o., fracción II, y 16 constitucionales, por otro lado, una intromisión arbitraria a la libertad sindical, por implicar una invasión a la facultad que tiene el sindicato de decidir si da o no a conocer parte de su patrimonio a terceros, lo que está protegido por los artículos 3o. y 8o. del Convenio número 87, relativo a la Libertad Sindical y a la Protección al Derecho Sindical.

Así, en la Contradicción de tesis 333/2009, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que es información pública el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de los poderes constituidos del Estado, que hayan sido obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público, así concluyen que el monto total al que ascienden las cuotas sindicales que aportan anualmente los trabajadores de Petróleos Mexicanos no constituye información pública que, sin la autorización del sindicato, deba darse a conocer necesariamente a los terceros que lo soliciten, tomando en cuenta que dicha cantidad constituye un haber patrimonial perteneciente a una persona jurídica de derecho social (sindicato) y un dato que, si bien está en posesión de una entidad gubernamental (Petróleos Mexicanos), se ha obtenido por causa del ejercicio de funciones ajenas al derecho público, ya que tal información está en poder de dicho organismo descentralizado. Lo que se plasma en el criterio con rubro: INFORMACIÓN PÚBLICA. EL MONTO ANUAL DE LAS CUOTAS SINDICALES DE LOS TRABAJADORES DE PETRÓLEOS MEXICANOS NO CONSTITUYE UN DATO QUE DEBA DARSE A CONOCER A LOS TERCEROS QUE LO SOLICITEN.

3. Límites y alcances de la interpretación de la Segunda Sala de la Corte

Es de destacar que el tema de la rendición de cuentas, suele ser considerado primordialmente en los sindicatos de entidades públicas y no lo que se constituyen en las empresas privadas. Sin embargo, esto no quiere decir que en el segundo caso, exista transparencia. En realidad llaman más la atención los sindicatos de entidades públicas, dado que el número de afiliados puede rebasar con facilidad el millón, como es el caso del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), o los recursos que reciben los trabajadores como el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) de PEMEX, dado lo estratosférico de los recursos económicos y materiales que maneja.

Sin duda, para aquellos que buscaban una transparencia absoluta del manejo de los recursos de los sindicatos de entidades estatales, la contradicción de tesis aprobada por la Segunda Sala de la Corte no favorece sus expectativas. Mientras que parece apoyar los deseos de aquellos que interpretan de una manera irrestricta la libertad sindical, porque desde su punto de vista no se admite ningún tipo de intervención del Estado en la vida sindical.

Se podría entender la insatisfacción de los primeros ante la poca transparencia existente en ciertos sindicatos y se podría explicar la satisfacción de los segundos, en la medida en que la resolución de la Segunda Sala de la Corte permite continuar con la rendición simulada de cuentas de algunas dirigencias sindicales. La resolución de la Corte impide que ante una simple “sospecha” de un manejo irregular de recursos de una persona individual o colectiva, el legislador o el juzgador autoricen la revisión de los recursos financieros sindicales por una autoridad pública.

Si nos alejamos del romanticismo que ha alimentado a la doctrina y a la legislación laboral mexicana, la cual define como personas jurídicas de derecho social a los sindicatos, y nos preguntáramos qué persona colectiva no es por naturaleza social,³⁴ veríamos con claridad cuáles son los derechos a la intimidad, la privacidad y la seguridad, que le corresponden a un sindicato por el hecho de ser una persona jurídica privada.³⁵

El hecho de considerar al sindicato como una persona privada de derecho social, no autoriza que el vocablo *social* se interprete como el derecho de la sociedad de intervenir, regular y sancionar la vida interna de un sindicato. Al menos, no más allá de cómo se hace en toda persona jurídica de derecho privado. El alcance de la locución, es en el sentido de igualarlos jurídicamente frente al empleador y para que la sociedad proteja y salvaguarde sus derechos, no para justificar una posible intervención del Estado en su funcionamiento, ni en la rendición de cuentas. Aunque, la palabra social también alude a lo perteneciente o relativo a la sociedad. Desde esa perspectiva se podría estimar que al definir a los sindicatos como personas de derecho social, se

34 Hablar de derecho social, implica una falta de pureza conceptual, no obstante posee la indudable ventaja de ser un término sugestivo que proporciona una idea del contenido y de la materia a la que se refiere. Ver: Fix-Zamudio, Héctor, “Introducción al estudio del Derecho procesal social”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, México, núm. 3, 1965, p. 23.

35 Como lo señala el ilustre jurista Don Sergio García Ramírez, citando a Loewenstein, (teoría de la Constitución) un derecho tutelar de los débiles pudiera convertirse en un orden clasista o sectorial, siempre en riesgo de sacrificar a unos ciudadanos en aras de proteger a otros. De ahí que la frontera del derecho social, se encuentre en el respeto de los derechos humanos. García Ramírez, Sergio, “Introducción, I. Consideración. Raíz y horizonte del derecho “sociales” en la Constitución Mexicana”, en *Liber amicorum*, Fix-Zamudio, Héctor, 1998, p. 77.

está considerando no sólo el tema de la protección societaria, sino también la necesidad de un control comunitario. Lo mismo se puede decir en cuanto al interés público, el cual se entiende, en el caso de los sindicatos, no como límites a su actuar, sino más bien como garantía de derechos individuales y colectivos de los sindicatos.

Así mismo, si bien es cierto que son los principios del llamado “derecho social” los que deben tenerse en cuenta en la interpretación del Derecho del Trabajo (artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo), esto no excluye la aplicación de reglas del derecho privado, sobre todo cuando también garantizan derechos a los trabajadores o a los sindicatos.³⁶ La falsa ficción de la inconexión del Derecho del Trabajo con el derecho privado, ha originado interpretaciones erróneas en la doctrina mexicana. La protección de los derechos privados de un trabajador o de un sindicato implica justamente salvaguardar sus derechos humanos a la privacidad, intimidad y seguridad, en el caso concreto, respecto de las aportaciones particulares que provienen de su salario y que destina al sindicato para el logro de sus fines sociales, en la modalidad de cuotas sindicales.

Como lo señala la Corte, los recursos de los sindicatos que provienen de las cuotas sindicales, en realidad son recursos de particulares, por lo que ningún ente público tiene la facultad de informar sobre el monto de los mismos. Cierto es que la gran paradoja son las prácticas de corrupción que frecuentemente se señalan dentro de ciertas organizaciones sindicales. No obstante, es un error y una violación de los derechos constitucionales de los sindicatos, como personas jurídicas, intentar a través de una intromisión, regular el manejo de sus recursos. Al respecto, los únicos límites son lo que interponga la ley de manera general para toda persona jurídica. De lo contrario, se estarían creando situaciones de excepción.

Por otro lado, la información solicitada por el particular sobre el monto anual de las cuotas sindicales que recibe el sindicato, se hubiera obtenido fácilmente si el peticionario hubiera solicitado el número de trabajadores sindicalizados con que cuenta PEMEX, así como las percepciones que reciben estos. Conociendo el porcentaje que se les descuenta a los trabajadores sindicalizados de PEMEX,

36 Mangarelli, Cristina, “El derecho del trabajo y su relación con el derecho civil”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 7, julio-diciembre, 2008, 105-123 pp.

así, el peticionario hubiera podido establecer el monto de los recursos que por cuotas sindicales maneja anualmente el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) de PEMEX.

La privacidad de la información relativa al equivalente de las cuotas sindicales que recibe una asociación profesional, debe ser respetada, como así lo ha establecido la Corte en la contradicción de tesis en comento, bajo el argumento de la intimidad, la privacidad y la seguridad. Sin embargo, habría que considerar que quizás deben ser objeto de información pública aquellos recursos que las entidades públicas entregan a los sindicatos, bajo el rubro de apoyos de diversos tipos, por ejemplo en el caso de PEMEX, el dinero entregado al sindicato para celebrar la expropiación petrolera o para negociar el contrato colectivo de trabajo. Así mismo, se debería considerar si es dable que los sindicatos informen y comprueben a las entidades públicas sobre el buen manejo de los recursos públicos que les fueron asignados para dichos fines específicos. En ese sentido se habían orientado algunos de los temas de la iniciativa de decreto presentada en el 2010 por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, que se pretendía reformar y adicionar algunas disposiciones a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, la cual finalmente no fructificó.³⁷

Se cruza también en la discusión otro tema: el descuento automático que hacen los empleadores de la cuota sindical del trabajador. Al respecto, se han presentado propuestas, que pretenden eliminar la obligación patronal de descontar las cuotas sindicales (art. 132 fracción XXII de la Ley Federal del Trabajo), dejando en libertad a los trabajadores sindicalizados de aportar libremente al sindicato su cuota sindical. Propuesta contenida en el último proyecto de reforma laboral presentado por el Partido Acción Nacional (PAN), al derogar la fracción sexta del artículo 110 y la fracción XXII del artículo 132 de la LFT.³⁸

37 Iniciativa de decreto que reforma y adiciona algunas disposiciones a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 17 de noviembre de 2009. Consultado en enero de 2012 en: <http://lialimon.org/propuestas/iniciativas/transparencia-sindical>.

38 Proyecto de Reforma laboral presentado por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, 18 de marzo de 2010.

Si con la anterior propuesta de reforma se propone reforzar la cercanía entre trabajadores y su sindicato, las intenciones son loables. Sin embargo, si la propuesta de buena o mala fe termina debilitando a las organizaciones sindicales, la propuesta sin duda es cuestionable; ya que los sindicatos constituyen (aunque algunos sindicatos a veces no lo sean), una de las principales expresiones de organización y de representación de los trabajadores en las sociedades democráticas. Las cuotas sindicales, a fin de cuentas, permiten no sólo la financiación de los sindicatos sino que también les dan fuerza como organización.

Por otro lado, discutir el tema de la transparencia de las cuotas sindicales, implicaría también establecer el pago del monto equivalente de la cuota sindical para los trabajadores que sin ser sindicalizados se benefician de un contrato colectivo. Monto, que como sucede en otros países, se destina a la asociación civil de preferencia del trabajador no sindicalizado, pero beneficiario de un contrato colectivo.

La contradicción de tesis, sin embargo, deja la puerta abierta para que continúe la simulación en la rendición de cuentas. Es claro que a pesar de que los sindicatos tienen la obligación de rendir cuentas, por lo menos cada seis meses (art. 377 de la LFT);³⁹ los mecanismos para obligar al sindicato que no lo haya hecho o que no lo haya realizado de manera completa y detallada, son complejos y difíciles. Dado el control corporativo y no democrático de algunas organizaciones sindicales, es difícil la celebración de asambleas extraordinarias para pedir una correcta rendición de cuentas (art. 371, fracción VIII de la LFT). Lo mismo se puede decir en caso de que un trabajador inicie un conflicto con su sindicato (art. 604 de la LFT), ya que corre el riesgo de sufrir hostigamiento por parte del sindicato o incluso de que le sea aplicada la cláusula de exclusión sindical, a pesar de que ya ha sido reconocida la inconstitucionalidad de la misma.⁴⁰

39 Artículo 373.- La directiva de los sindicatos debe rendir a la asamblea cada seis meses, por lo menos, cuenta completa y detallada de la administración del patrimonio sindical. Esta obligación no es dispensable.

40 Sánchez-Castañeda, Alfredo, "La constitucionalidad de la cláusula de exclusión por separación: El interés general del sindicato frente al derecho individual del trabajador ¿Una interpretación constitucional liberal o social de la corte?", *Cuestiones Constitucionales*, México, UNAM, núm. 9, julio-diciembre de 2003.

4. La correcta transparencia y rendición de cuentas en beneficio de los propios miembros de un sindicato

Sobre el problema de la transparencia de las cuotas sindicales no ha habido muchas respuestas. Una de ellas fue la propuesta contenida en el último proyecto de reforma a la LFT del PAN. En dicho proyecto (art. 373) se proponía que los sindicatos con más de 150 afiliados deberían, a través de un auditor externo, dictaminar la validez de la administración del patrimonio sindical.⁴¹ La propuesta sin duda es interesante, pero plantea otra pregunta, ¿quién va auditar a los auditores?, es decir, ¿cómo se va garantizar que la empresa auditora se proba y cómo se va evitar que no se preste a auditorías simuladas? ¿Cómo evitar también que una auditoría negativa no se convierta en un arma nueva de control sindical por parte de la autoridad laboral?

En realidad, como en muchos otros temas del derecho laboral, el problema no se encuentra en el *cómo* de la rendición de cuentas, sino en el diseño del sindicalismo en México, que deja de lado el principio de representatividad sindical; por un modelo fundado en la representación formal y legal concedida por la autoridad, que una vez otorgada, puede prescindir del refrendo permanente en cada uno de los actos más importantes de la vida de un sindicato, tales como la rendición de cuentas a sus agremiados. Es pues, en esa dirección hacia donde se debe apuntar, ya que un organismo representativo es por naturaleza transparente.

Sin duda, la consolidación de sindicatos representativos es uno de los desafíos más importantes que enfrenta nuestro país. Empero, así como la sociedad va consolidando poco a poco la democracia, lo mismo debe suceder en los sindicatos, sin imposiciones, ni regulaciones especiales que atenten contra los derechos de los individuos como personas físicas o morales, léase como sindicados.

41 Artículo 373. La directiva de los sindicatos, en los términos que establezcan sus estatutos, deberá rendir a la asamblea cada seis meses, por lo menos, cuenta completa y detallada de la administración del patrimonio sindical. Si el sindicato está integrado por más de 150 miembros, los resultados de la administración del patrimonio sindical deberán ser dictaminados anualmente por un auditor externo. En todos los casos, los resultados serán difundidos ampliamente entre los miembros del sindicato, por cualquier medio al alcance de la agrupación y de los propios trabajadores. Estas obligaciones no son dispensables.

El tránsito hacia la democracia en las sociedades modernas, y particularmente en la mexicana, no ha sido fácil y nunca va resultar así. No puede ser de otra manera, porque en el caso de las organizaciones sindicales mexicanas, el tránsito hacia la democracia es más lento, en algunos casos, inexistente e incluso con fuertes retrocesos, no sólo dentro del sindicalismo corporativo, sino incluso dentro de los sindicatos denominados independientes.

Al respecto, si bien la ley no puede regir la vida interna un sindicato, por respeto escrupuloso al principio de libertad sindical, esto no quiere decir que un sindicato no deba respetar las reglas básicas de la democracia, la representatividad, la transparencia y la rendición de cuentas entre sus agremiados. La respuesta está entonces, en reforzar los mecanismos de representatividad y paradójicamente de libertad sindical, para asegurar la transparencia sindical.

No debemos olvidar que la Ley Federal del Trabajo define al sindicato como: **la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses** (art. 356). Además, actualmente se destacan en el registro de los sindicatos una serie de principios, como son la **legalidad, transparencia, certeza, gratuidad, inmediatez, imparcialidad y respeto a la libertad, autonomía, equidad y democracia sindical** (art. 364 Bis). Así, frente a sus agremiados y el público en general el sindicato debe realizar sus actividades acatando estos principios. Dos espacios son significativos en este contexto: el uso de recursos públicos y la realización de actos similares a los de una autoridad, como lo es el ejercicio de la inconstitucional cláusula de exclusión, eso acredita la necesidad de transparencia en algunos espacios de la vida sindical.



IV

INTERPRETACIÓN SEMÁNTICA,
SISTEMÁTICA Y TELEOLÓGICA DE
LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN
MATERIA DE TRANSPARENCIA EN
CORRELACIÓN CON LA LEY GENERAL,
RESPECTO AL DERECHO DE ACCESO A
LA INFORMACIÓN EN LOS SINDICATOS

INTERPRETACIÓN SEMÁNTICA, SISTEMÁTICA Y TELEOLÓGICA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA EN CORRELACIÓN CON LA LEY GENERAL, RESPECTO AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS SINDICATOS

Las reformas constitucionales en materia de transparencia (A) han dado lugar a la promulgación de una Ley Federal, existiendo un tiempo límite para la promulgación de la nueva Ley federal (B) y una Ley General (C).

A

La reforma constitucional en materia de transparencia

La experiencia mexicana en la materia surge el 6 de diciembre de 1977 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 6º, donde se plasmó el derecho de las personas a acceder a la información pública, lo que implica un deber de rendición de cuentas por parte de todo ente público o como ya ha sido señalado en el punto anterior, de todo particular cuando se haya ejercido recursos públicos. El texto original destacaba: *“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 a la información será garantizado por el Estado.”*

El 10 de junio de 2002 se expide la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, que creó el Instituto Federal de Acceso a la Información. Sin embargo estas reformas no impactaron directamente en el ámbito laboral.

El 20 de julio de 2007 se publicó otra reforma al artículo 6° de la constitución federal, para plasmar 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) la protección de la información que se refiere a la vida privada y los datos personales. Adicionado con 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. También, se destacaba que la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública sería sancionada. Además, se introducen el derecho a la protección de datos personales, los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición). Su importancia radica en haber incorporado principios en materia de transparencia: máxima publicidad, gratuidad en el acceso, protección de datos personales, entre otros.

El 5 de julio de 2010 se publica 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 6° en el tema de radiodifusión y telecomunicaciones. El 7 de febrero de 2014, vía una nueva reforma constitucional al artículo 6°, 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 se establecen 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. Además se ocupa de dos grupos de sujetos obligados: 1) cualquier autoridad de los tres Poderes de la Unión y de los organismos públicos autónomos; y, 2) los partidos políticos, los fideicomisos y los fondos públicos así como cualquier persona, física o moral y sindicatos, que reciban y ejerzan fondos públicos. Como se observa, la regulación se alinea con lo ya establecido por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y con la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

El artículo sexto constitucional reformado protege el derecho al acceso a la información y los principios que garantizan su maximización, así como la protección de los datos personales.

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. Además se ocupa de dos grupos de sujetos obligados: 1) cualquier autoridad de los tres Poderes de la Unión y de los organismos públicos autónomos; y, 2) los partidos políticos, los fideicomisos y los fondos públicos así como cualquier persona, física o moral y sindicatos, que reciban y ejerzan fondos públicos. Como se observa, la regulación se alinea con lo ya establecido por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Funcionarios Públicos y con la Ley Federal de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.

Igualmente se reforma el artículo 116 constitucional para que en todas las constituciones estatales se establezcan 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:

Artículo 116. [...] I. a VII. ... VIII. 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 esta 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.

[...]

El decreto constitucional estableció un año como fecha límite para expedir las leyes reglamentarias correspondientes, esto es, la Ley General de Transparencia, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares y la Ley General de Archivos. Un año después de la reforma se aprobó la Ley General de Transparencia (4 de mayo de 2015), que crea el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Quedando pendiente la emisión tanto de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares y la Ley General de Archivos.

B

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Como se destacó, el 04 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que: *tiene por 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, 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* (artículo primero).

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública está integrada nueve títulos con 216 artículos. Contrastando con la antigua Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, integrada por cuatro títulos de 64 artículos. Lo que le permite abarcar nuevos recursos y nuevas obligaciones de transparencia de los sujetos obligados, así como la creación de un Sistema Nacional de Transparencia: *El Sistema Nacional establecerá las medidas necesarias para garantizar la estabilidad y seguridad de*

la plataforma, promoviendo la homologación de procesos y la simplicidad del uso de los sistemas por parte de los usuarios (artículo 52). Regulación que sin duda va unificar y simplificar para el usuario las plataformas hasta ahora existentes para el acceso a la información pública.

En materia laboral se establece que los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos son sujetos obligados en materia de transparencia y rendición de cuentas, quedando sujetos a la competencia del INAI. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en dos artículos, 78 y 79, establece la obligación de las autoridades y sujetos obligados en materia laboral. Particularmente el artículo 78 establece que las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral deben poner a disposición del público y mantener actualizada y accesible la información de los sindicatos relativa a:

- I. Los documentos del registro de los sindicatos, que deberán contener, entre otros: El domicilio; número de registro; nombre del sindicato; nombre de los integrantes del comité ejecutivo y comisiones que ejerzan funciones de vigilancia; fecha de vigencia del comité ejecutivo; número de socios; centro de trabajo al que pertenezcan, y central a la que pertenezcan, en su caso;
- II. Las tomas de nota;
- III. El estatuto;
- IV. El padrón de socios;
- V. Las actas de asamblea;
- VI. Los reglamentos interiores de trabajo;
- VII. Los contratos colectivos, incluyendo el tabulador, convenios y las condiciones generales de trabajo, y
- VIII. Todos los documentos contenidos en el expediente de registro sindical y de contratos colectivos de trabajo.

Además las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral deben expedir copias de los documentos que obren en los Expedientes de los registros a los solicitantes que los requieran, de conformidad con el procedimiento de acceso a la información. Por lo que se refiere a los documentos que obran en el Expediente de registro de las asociaciones, únicamente estará clasificada como información confidencial, los domicilios de los trabajadores señalados en los padrones de socios.

Por su parte, el artículo 79 establece que los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos deben mantener actualizada y accesible, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de *Internet*, la información aplicable del artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la señalada en el artículo 78 de la Ley en comento y la siguiente:

- I. Contratos y convenios entre sindicatos y autoridades;
- II. El directorio del Comité Ejecutivo;
- III. El padrón de socios, y
- IV. La relación detallada de los recursos públicos económicos, en especie, bienes o donativos que reciban y el informe detallado del ejercicio y destino final de los recursos públicos que ejerzan.

Los sujetos obligados que asignen recursos públicos a los sindicatos, deben habilitar un espacio en sus páginas de Internet para que éstos cumplan con sus obligaciones de transparencia y dispongan de la infraestructura tecnológica para el uso y acceso a la Plataforma Nacional. No obstante, a pesar de la anterior obligación impuesta a los sujetos obligados que asignen recursos públicos a los sindicatos, es el sindicato quien en todo momento el sindicato es responsable de la publicación, actualización y accesibilidad de la información.

De la Ley General se pueden desprender 15 puntos fundamentales en materia de transparencia, a saber:

- 1) Constituir su comité de transparencia y vigilar su correcto funcionamiento de acuerdo a su normatividad interna.
- 2) Constituir su unidad de transparencia y vigilar su correcto funcionamiento de acuerdo a su normatividad interna.
- 3) Designar titulares de unidad de transparencia, que dependan directamente del titular del sujeto obligado y que preferentemente cuenten con experiencia en la materia.
- 4) Atender solicitudes de información pública, en un plazo de 20 días (en su caso, ampliación de 10 días).
- 5) Capacitar a integrantes del comité y unidad de transparencia.
- 6) Constituir y actualizar sistemas de archivo y gestión documental.
- 7) Promover la generación, documentación y publicación de la información en formatos abiertos y accesibles.

- 8) Proteger y resguardar información reservada o confidencial.
- 9) Reportar a los organismos garantes sobre las acciones de implementación de la normatividad en la materia, en los términos que éstos determinen.
- 10) Atender requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que emitan los organismos garantes y el Sistema Nacional de Transparencia.
- 11) Fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información.
- 12) Cumplir con las resoluciones derivados de los recursos de revisión interpuestos ante el INAI, relacionados con las inconformidades de los particulares en contra de las respuestas de los sindicatos respectivos
- 13) Atender las recomendaciones de los organismos garantes.
- 14) Publicar y actualizar sus obligaciones de transparencia en sus propios portales de internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia.
- 15) Difundir proactivamente información de interés público.

C **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**

Se debe anotar que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública abrogó a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pero no de manera absoluta, dado que algunas disposiciones de la anterior siguen vigentes hasta en tanto no se expida la Ley General en materia de datos personales en posesión de sujetos obligados, permanecerá vigente la normatividad federal y local en la materia, en sus respectivos ámbitos de aplicación (artículo tercero transitorio). Así mismo, el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tendrán un plazo de hasta un año, contado a partir de la entrada en vigor del Decreto de 04 de mayo de 2015, para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en esta Ley. Transcurrido dicho plazo, el Instituto será competente para conocer de los medios de impugnación que se presenten de conformidad con la presente Ley (quinto transitorio). Por último,

los sujetos obligados se incorporarán a la Plataforma Nacional de Transparencia, en los términos que establezcan los lineamientos referidos en la fracción VI del artículo 31 de la presente Ley (octavo transitorio).

Por último, es trascendente mencionar que el 9 de mayo de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que en términos de su artículo segundo transitorio abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, excepto en los temas de datos personales en posesión de sujetos obligados y archivo, lo que se debe tomar en consideración para establecer las obligaciones en materia de transparencia de los sindicatos.



V

OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA
FUNDAMENTALES, GENERALES,
COMUNES Y ESPECÍFICAS DE LOS
SINDICATOS QUE RECIBAN O EJERZAN
RECURSOS PÚBLICOS A LA LUZ DE LA
LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA

OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA FUNDAMENTALES, GENERALES, COMUNES Y ESPECÍFICAS DE LOS SINDICATOS QUE RECIBAN O EJERZAN RECURSOS PÚBLICOS A LA LUZ DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA

En el presente apartado, consideramos que sería un error centrarnos exclusivamente en el artículo 79 de la Ley General de Transparencia, relativo a las obligaciones de transparencia de los sindicatos. Una lectura integral de dicho ordenamiento nos permite afirmar que además de las obligaciones específicas establecidas en el artículo referido, existen obligaciones fundamentales **(A)**, generales **(B)**, comunes **(C)** y específicas **(D)**.

A **Obligaciones fundamentales**

Según lo establece el Capítulo III relativo a los sujetos obligados, del Título I de las disposiciones generales de la Ley General de Transparencia, todos los sujetos obligados (en el caso que nos ocupa los sindicatos que reciben recursos públicos o realizan actos de autoridad) son responsables del cumplimiento de las obligaciones, procedimientos y responsabilidades establecidas en dicha Ley, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como de las correspondientes de las Entidades Federativas, en los términos que las mismas determinen. Particularmente, deben, según mandata el artículo 24 de la Ley en comento, cumplir con las siguientes obligaciones según corresponda a su naturaleza:

- I. *Constituir el Comité de Transparencia, las Unidades de Transparencia y vigilar su correcto funcionamiento de acuerdo a su normatividad interna;*
- 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;*
- III. *Proporcionar capacitación continua y especializada al personal que forme parte de los Comités y Unidades de Transparencia;*
- IV. *Constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental, conforme a la normatividad aplicable;*
- V. *Promover la generación, documentación y publicación de la información en Formatos Abiertos y Accesibles;*
- VI. *Proteger y resguardar la información clasificada como reservada o confidencial;*
- VII. *Reportar a los Organismos garantes competentes sobre las acciones de implementación de la normatividad en la materia, en los términos que éstos determinen;*
- 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;*
- 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;*
- X. *Cumplir con las resoluciones emitidas por los Organismos garantes;*
- XI. *Publicar y mantener actualizada la información relativa a las obligaciones de transparencia;*
- XII. *Difundir proactivamente información de interés público;*
- XIII. *Dar atención a las recomendaciones de los Organismos garantes; y*
- XIV. *Las demás que resulten de la normatividad aplicable.*

B

Obligaciones de transparencia generales

Las leyes en materia de transparencia y acceso a la información, en el orden federal y en las Entidades Federativas, deben establecer la obligación de los sujetos obligados de poner a disposición de los particulares la información a



que se refiere el título quinto de la Ley General de Transparencia, relativo a las obligaciones de transparencia, en los sitios de Internet correspondientes de los sujetos obligados y a través de la Plataforma Nacional (art. 60 LGTAIP). Los formatos homologados de publicación de la información serán establecidos por el Sistema Nacional de Transparencia, para asegurar que la información sea veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible, verificable (art. 61 LGTAIP).

Al respecto, la información en los portales de internet debe reunir las siguientes características (art. 63, 64, 65 y 66 LGTAIP):

1. Ser actualizada por lo menos cada tres meses, salvo la existencia de un plazo diverso.
2. Indicar el nombre de la persona encargada de generar la información.
3. Indicar la última fecha de actualización.
4. Encontrarse en el portal disponible y accesible respetando el plazo mínimo que el Sistema Nacional señale.
5. Tener la página de inicio del portal de Internet un vínculo de acceso directo al sitio donde se encuentra la información pública relativa a las obligaciones de transparencia
6. Contar con un buscador.
7. Publicar las obligaciones de transparencia con perspectiva de género y discapacidad, cuando así corresponda a su naturaleza.
8. Que sea accesible de manera focalizada a personas que hablen alguna lengua indígena.
9. Información homogénea y estandarizada de acuerdo a los lineamientos y formatos que emita el Sistema Nacional
10. Poner 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.
11. Utilizar medios alternativos de difusión de la información, cuando en determinadas poblaciones éstos resulten de más fácil acceso y comprensión.

Las anteriores obligaciones son objeto de verificación de oficio o a petición de parte por los Órganos garantes (art. 63 LGTAIP).

Los sujetos obligados también tienen una serie de obligaciones en relación a los datos personales que tengan en su posesión. Al respecto, deben (art. 68 LGTAIP):

- 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;
- 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;
- 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;
- IV. Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados;
- 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.

Los sujetos obligados no pueden 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 de que para que los sujetos obligados puedan permitir el acceso a información confidencial requieren obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información.

C

Obligaciones de transparencia comunes

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en su artículo 70, señala que en la Ley Federal y de las Entidades Federativas se debe contemplar que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan:

- 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;*
- 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;*
- IV. *Las metas y objetivos de las Áreas de conformidad con sus programas operativos;*
- V. *Los indicadores relacionados con temas de interés público o trascendencia social que conforme a sus funciones, deban establecer;*
- VI. *Los indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos y resultados;*
- 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 debe 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;*
- 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;*
- IX. *Los gastos de representación y viáticos, así como el objeto e informe de comisión correspondiente;*
- 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;*
- 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;*
- 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;*
- XIII. *El domicilio de la Unidad de Transparencia, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;*
- XIV. *Las convocatorias a concursos para ocupar cargos públicos y los resultados de los mismos;*
- 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;*
- 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;*
- XVIII. *El listado de Servidores Públicos con sanciones administrativas definitivas, especificando la causa de sanción y la disposición;*
- XIX. *Los servicios que ofrecen señalando los requisitos para acceder a ellos;*
- XX. *Los trámites, requisitos y formatos que ofrecen;*
- 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;*
- XXII. *La información relativa a la deuda pública, en términos de la normatividad aplicable;*
- 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;*
- 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;*
- XXV. *El resultado de la dictaminación de los estados financieros;*
- 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;*
- 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;

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



- XXIX. *Los informes que por disposición legal generen los sujetos obligados;*
- XXX. *Las estadísticas que generen en cumplimiento de sus facultades, competencias o funciones con la mayor desagregación posible;*
- XXXI. *Informe de avances programáticos o presupuestales, balances generales y su estado financiero;*
- XXXII. *Padrón de proveedores y contratistas;*
- XXXIII. *Los convenios de coordinación de concertación con los sectores social y privado;*
- XXXIV. *El inventario de bienes muebles e inmuebles en posesión y propiedad;*
- 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;*
- XXXVI. *Las resoluciones y laudos que se emitan en procesos o procedimientos seguidos en forma de juicio;*
- XXXVII. *Los mecanismos de participación ciudadana;*
- 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;*
- XXXIX. *Las actas y resoluciones del Comité de Transparencia de los sujetos obligados;*
- XL. *Todas las evaluaciones y encuestas que hagan los sujetos obligados a programas financiados con recursos públicos;*
- XLI. *Los estudios financiados con recursos públicos;*
- XLII. *El listado de jubilados y pensionados y el monto que reciben;*
- 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;*
- XLIV. *Donaciones hechas a terceros en dinero o en especie;*
- XLV. *El catálogo de disposición y guía de archivo documental;*
- XLVI. *Las actas de sesiones ordinarias y extraordinarias, así como las opiniones y recomendaciones que emitan, en su caso, los consejos consultivos;*
- 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

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.

Los sujetos obligados deben informar a los organismos garantes y verificar que se publiquen en la Plataforma Nacional de Transparencia, 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.

Evidentemente existe una serie de fracciones que están destinadas a los entes públicos, por ejemplo, las fracciones VIII a XII, XIV, XV, XVII, XVIII, XXI a XXV, XVII, XXXVIII, XXX a XL, XLII a XLVIII. No obstante, en función del principio de máxima publicidad y de transparencia proactiva, los sindicatos podrían incluir información adicional, como la relativa a los ingresos que recibe cada miembro del sindicato por desempeñar una función sindical.

D

Obligaciones específicas

En lo que se refiere a las obligaciones específicas de transparencia, la Ley General de Transparencia en materia laboral se refiere a dos sujetos obligados. Por un lado a las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral y por otro lado a los sindicatos que recibe recursos públicos o realizan actos de autoridad.

1. Obligaciones específicas de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral

Las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral deben poner a disposición del público y mantener actualizada y accesible, la siguiente información de los sindicatos (art. 78 LGTAIP):

- I. Los documentos del registro de los sindicatos, que deben contener, entre otros: a) El domicilio; b) Número de registro; c) Nombre del sindicato; d) Nombre de los integrantes del comité ejecutivo y comisiones que ejerzan funciones de vigilancia; e) Fecha de vigencia del comité ejecutivo; f) Número de socios; g) Centro de trabajo al que pertenezcan, y h) Central a la que pertenezcan, en su caso;
- II. Las tomas de nota;
- III. El estatuto;
- IV. El padrón de socios;
- V. Las actas de asamblea;
- VI. Los reglamentos interiores de trabajo;
- VII. Los contratos colectivos, incluyendo el tabulador, convenios y las condiciones generales de trabajo, y
- VIII. Todos los documentos contenidos en el expediente de registro sindical y de contratos colectivos de trabajo.

Por otro lado, las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral deben expedir copias de los documentos que obren en los expedientes de los registros a los solicitantes que los requieran, de conformidad con el procedimiento de acceso a la información.

Respecto a los documentos que obran en el expediente de registro de las asociaciones, únicamente se clasifica como información confidencial, los domicilios de los trabajadores señalados en los padrones de socios.

2. Obligaciones específicas de los sindicatos como sujetos obligados

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información señala que los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos deben mantener actualizada y accesible, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de Internet, la información relativa a las obligaciones de transparencia comunes, arriba señaladas (art. 70 LGTAIP), las obligaciones específicas de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral arriba señaladas) y la siguiente información (art. 79 LGTAIP):

- I. Contratos y convenios entre sindicatos y autoridades;
- II. El directorio del Comité Ejecutivo;
- III. El padrón de socios, y
- IV. La relación detallada de los recursos públicos económicos, en especie, bienes o donativos que reciban y el informe detallado del ejercicio y destino final de los recursos públicos que ejerzan.

Por lo que se refiere a los documentos que obran en el Expediente de registro de las asociaciones, únicamente estará clasificada como información confidencial, los domicilios de los trabajadores señalados en los padrones de socios.

El artículo 79 señala también que los sujetos obligados que asignen recursos públicos a los sindicatos, deben habilitar un espacio en sus páginas de Internet para que éstos cumplan con sus obligaciones de transparencia y dispongan de la infraestructura tecnológica para el uso y acceso a la Plataforma Nacional. En todo momento el sindicato es el responsable de la publicación, actualización y accesibilidad de la información.

Este párrafo es importante, ya que constriñe los sujetos obligados que asignan recursos públicos a los sindicatos a habilitar un espacio en sus páginas de internet, para que los sindicatos cumplan con sus obligaciones de transparencia. Además, establece que los sujetos obligados deben poner a disposición de los sindicatos la infraestructura tecnológica para el uso y acceso a la Plataforma Nacional de Transparencia.

Sin embargo, destaca del mismo párrafo, la precisión de que es el sindicato el responsable de la publicación, actualización y accesibilidad de la información, ya que independientemente de que los sujetos obligados que asignen recursos públicos deben apoyar tecnológicamente a los sindicatos, estos son responsables de transparentar la información a la que están obligados. De hecho, aquí cobran relevancia las disposiciones generales de los sujetos obligados, ya que entre ellas se encuentran: poner a disposición de los particulares la información en los sitios de Internet correspondientes de los sujetos obligados sus deberes

en materia de transparencia (artículo 60, primer párrafo). Así que el sindicato que reciba recursos públicos o realice actos de autoridad está obligado a contar con infraestructura tecnológica para poder transparentar sus obligaciones.

Destaca de la ley el contenido del artículo 80 el cual abre la posibilidad de que los organismos garantes soliciten, dentro de las obligaciones específicas de transparencia, información adicional a los sindicatos, para lo cual deben:

- a. Atendiendo a los lineamientos emitidos por el Sistema Nacional de Transparenci, solicitar a los sijetos obligados que remitan las listas de información que se considere de interés público.
- b. Revisar el listado remitido, con base en las funciones, atribuciones y competencias que la normatividad aplicable le otorgue al sujeto obligado, y
- c. Determinar el catálogo de información que el sujeto obligado debe publicar como obligación de transparencia.

Como se observa nuevamente las facultades del Sistema Nacional de Transparencia van a ser fundamentales para fomentar más la transparencia dentro de las organizaciones sindicales.



VI

ATRIBUCIONES DEL INSTITUTO
PARA GARANTIZAR EL DERECHO
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN
SINDICATOS: LÍMITES, PROCESOS Y
PROCEDIMIENTOS

ATRIBUCIONES DEL INSTITUTO PARA GARANTIZAR EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN SINDICATOS: LÍMITES, PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS

En materia de atribuciones, se puede hacer referencia a aquellas de naturaleza constitucional (**A**), legales (**B**), a los procedimientos para vigilar el cumplimiento virtual de los sujetos obligados (**C**), a los elementos que se deben verificar cumplan cada uno de los sitios de internet de los sindicatos (**D**), a los principios en materia de transparencia que deben cumplir los sindicatos (**E**), a las características de la información de los sujetos obligados (**F**), a la verificación de la efectiva creación de una instancia de transparencia dentro de los sindicatos (**G**), a las obligaciones del sindicato como sujeto obligado en relación con la Unidad de Transparencia y el Comité de Transparencia (**H**), a la imposición de medidas de apremio ante el incumplimiento de requerimientos (**I**), a la denuncia ante las autoridades competentes (**J**), así como a la obligación de suplencia en materia de acceso a la información (**K**).

A

Atribuciones constitucionales

Según lo establece el artículo 6 constitucional, fracción VII, el INAI tiene cuatro competencias fundamentales, relacionadas con los sindicatos:

- 1) Conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal.

- 2) Conocer de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.
- 3) Conocer de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal,
- 4) Conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En materia de sindicatos, las resoluciones del INAI son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. Sólo se establece una excepción en casos que pongan en peligro la seguridad nacional según se establezca en la legislación respectiva. En este caso, el Consejero Jurídico del Gobierno puede interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

B **Atribuciones legales**

Las atribuciones del INAI que se encuentran en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de mayo de 2016, en su artículo 21, son las siguientes:

Artículo 21. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Interpretar, en el ámbito de su competencia, la presente Ley y la Ley General;*
- II. Conocer, sustanciar y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito federal; así como las denuncias por incumplimiento a las obligaciones de transparencia a que se refieren los Capítulos I y II del Título Tercero de esta Ley, en términos de lo dispuesto en la Ley General y la presente Ley;*
- III. Conocer, sustanciar y resolver los recursos de inconformidad que interpongan los particulares, en contra de las resoluciones emitidas por los Organismos garantes de las Entidades Federativas que*

- determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información en términos de lo dispuesto en la Ley General;*
- IV. *Conocer, sustanciar y resolver de oficio o a petición de los Organismos garantes de las Entidades Federativas los recursos de revisión que, por su interés o trascendencia, así lo ameriten, en términos de lo dispuesto en la Ley General;*
- V. *Establecer y ejecutar las medidas de apremio y sanciones previstas en el Título Sexto de la presente Ley, según corresponda;*
- VI. *Promover, previa aprobación del Pleno, las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales en términos de lo establecido en la Constitución, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás disposiciones aplicables;*
- VII. *Promover y difundir el ejercicio de los derechos de acceso a la información de conformidad con el programa nacional que en la materia emita el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la normatividad en la materia;*
- VIII. *Promover la cultura de la transparencia en el sistema educativo en el ámbito federal;*
- IX. *Promover la digitalización de la Información Pública en posesión de los sujetos obligados y la utilización de las tecnologías de información y comunicación, conforme a las políticas que establezca el Sistema Nacional;*
- X. *Capacitar a los Servidores Públicos y brindar apoyo técnico a los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información;*
- XI. *Establecer políticas de transparencia proactiva atendiendo a las condiciones económicas, sociales y culturales del país, de conformidad con el Capítulo II del Título Cuarto de la Ley General;*
- XII. *Elaborar y presentar un informe anual de actividades y de la evaluación general en materia de acceso a la información en el país, así como del ejercicio de su actuación, y presentarlo ante la Cámara de Senadores, dentro de la segunda quincena del mes de enero, y hacerlo público;*
- XIII. *Promover la igualdad sustantiva en el ámbito de sus atribuciones;*
- XIV. *Coordinarse con las autoridades competentes para que en los procedimientos de acceso a información, así como en los medios*

- de impugnación, se contemple contar con la información necesaria en lenguas indígenas para que sean sustanciados y atendidos en la misma lengua;*
- XV. *Garantizar condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, el derecho de acceso a la información;*
- XVI. *Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta Ley;*
- XVII. *Promover la participación y colaboración con organismos internacionales, en análisis y mejores prácticas en materia de acceso a la Información Pública y protección de datos personales;*
- XVIII. *Fomentar los principios de gobierno abierto, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, accesibilidad e innovación tecnológica en la materia;*
- XIX. *Determinar y, en su caso, hacer del conocimiento de la probable responsabilidad por el incumplimiento de esta Ley en caso de incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley, la Ley General y en las demás disposiciones aplicables;*
- XX. *Elaborar su Estatuto Orgánico y demás normas de operación;*
- XXI. *Promover condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, su derecho de acceso a la información;*
- XXII. *Denunciar ante las autoridades competentes las presuntas infracciones a esta Ley, la Ley General y en su caso, aportar las pruebas con las que cuente;*
- XXIII. *Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades, y*
- XXIV. *Las demás que le confiera esta Ley, la Ley General y otras disposiciones aplicables.*

C

Procedimientos para vigilar el cumplimiento de los sujetos obligados: verificación virtual de las obligaciones de transparencia

En los artículos 77 a 80 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se regula la verificación de las obligaciones de transparencia y al INAI le corresponde establecer los requerimientos, recomendaciones u observaciones que formulen y los términos y plazos en los que los sujetos obligados deberán atenderlas.

La verificación virtual es una vigilancia que surge de los resultados de la verificación que se lleve a cabo de manera oficiosa por el Instituto al portal de Internet de los sujetos obligados o de la Plataforma Nacional de Transparencia, ya sea de forma aleatoria, por muestra o de manera periódica.

El objeto de la verificación virtual es (art. 80):

Revisar y constatar el debido cumplimiento a las obligaciones de transparencia en términos de lo previsto en los artículos 70 a 83 de la Ley General y 68 a 76 de esta Ley, según corresponda a cada sujeto obligado, y demás disposiciones aplicables.

La verificación que realice el Instituto en el ámbito de sus respectivas competencias, se sujetará a lo siguiente:

- I. Constar que la información esté completa, publicada y actualizada en tiempo y forma;
- II. Emitir un dictamen en el que podrán determinar que el sujeto obligado se ajusta a lo establecido por la Ley General, esta Ley y demás disposiciones, o contrariamente determinar que existe incumplimiento a lo previsto por la Ley General, esta Ley y demás normatividad aplicable, caso en que formulará los requerimientos que procedan al sujeto obligado, a efecto de que subsane las inconsistencias detectadas dentro de un plazo no mayor a veinte días;

- III. El sujeto obligado deberá informar al Instituto sobre el cumplimiento de los requerimientos del dictamen;
- IV. El Instituto verificará el cumplimiento a la resolución una vez transcurrido el plazo; si considera que se dio cumplimiento a los requerimientos del dictamen, se emitirá un acuerdo de cumplimiento;
- V. Cuando el Instituto considere que existe un incumplimiento total o parcial de la determinación, lo notificará por conducto de la Unidad de Transparencia, al superior jerárquico de la persona o servidor público responsable de dar cumplimiento, para el efecto de que, en un plazo no mayor a cinco días, se dé cumplimiento a los requerimientos del dictamen, y
- VI. En caso de que el Instituto considere que subsiste el incumplimiento total o parcial de la resolución, en un plazo no mayor a cinco días, se informará al Pleno para que en su caso, imponga las medidas de apremio o sanciones que se consideren procedentes.
El Instituto podrá solicitar los informes complementarios al sujeto obligado que requiera para allegarse de los elementos de juicio que considere necesarios para llevar a cabo la verificación.
Adicionalmente, el Instituto podrá emitir recomendaciones a los sujetos obligados, a fin de procurar que los formatos en que se publique la información, sea de mayor utilidad.

D

Elementos que se deben verificar que se cumplan en cada uno de los sitios de internet de los sindicatos

Los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos deberán mantener actualizada y accesible, en los respectivos sitios de Internet, la información aplicable de los artículos 70 y 79 de la Ley General (Art. 74 LGTAIP).

Además, la información digital que los sindicatos incorporen a su portal de internet deben reunir todos los elementos que deben caracterizar los datos abiertos: datos digitales de carácter público que son accesibles en línea que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado y que deben tener las siguientes características (artículo 3 frac. VI de la LGTAIP):

- a) **Accesibles:** Los datos están disponibles para la gama más amplia de usuarios, para cualquier propósito;
- b) **Integrales:** Contienen el tema que describen a detalle y con los metadatos necesarios;
- c) **Gratuitos:** Se obtienen sin entregar a cambio contraprestación alguna;
- d) **No discriminatorios:** Los datos están disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registro;
- e) **Oportunos:** Son actualizados, periódicamente, conforme se generen;
- f) **Permanentes:** Se conservan en el tiempo, para lo cual, las versiones históricas relevantes para uso público se mantendrán disponibles con identificadores adecuados al efecto;
- g) **Primarios:** Proviene de la fuente de origen con el máximo nivel de desagregación posible;
- h) **Legibles por máquinas:** Deberán estar estructurados, total o parcialmente, para ser procesados e interpretados por equipos electrónicos de manera automática;
- i) **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;
- j) **De libre uso:** Citan la fuente de origen como único requerimiento para ser utilizados libremente;

E

Principios en materia de transparencia que deben cumplir los sindicatos

Según se establece en el artículo 9 de la Ley General, los sujetos obligados, en este caso los sindicatos deben atender los principios en materia de transparencia señalados en la sección segunda de la Ley, a saber:

1. Derecho de acceso a la información y no discriminación (art.16). Asegurar el acceso a la información de todas las personas en igualdad de condiciones (art. 10). Lo que implica proscribir toda discriminación que menoscabe o anule la transparencia o acceso a la información pública (art. 10). Así mismo, el ejercicio del derecho de acceso a la información no puede condicionarse por motivos de discapacidad (art. 16).
2. Máxima publicidad. Toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática (art. 11).
3. Pleno acceso. 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 (art. 12).
4. Información accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna. Los sujetos obligados deben atender las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona (art. 13).
5. Comprensible. La información generada debe tener un lenguaje sencillo para cualquier persona y se procurará, en la medida de lo posible, su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas (art. 13).
6. Suplir la deficiencia. Con el objetivo de garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información se debe suplir cualquier deficiencia (art. 14).
7. Interés jurídico. Las personas no deben estar condicionadas a que se acredite interés alguno o justifique su utilización (art. 16).
8. Gratuidad. Sólo puede requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada. Sólo puede requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada (art. 17).
9. Documentación. Los sujetos obligados deben documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones (art. 18).
10. 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 (art. 19).



11. Prueba de daño o inexistencia. Ante la negativa del acceso a la información o su inexistencia, el sujeto obligado debe demostrar que la información solicitada está prevista en alguna de las excepciones contenidas en la ley o, en su caso, demostrar que la información no se refiere a alguna de sus facultades, competencias o funciones (art. 20).
12. Sencillez y expedites. Todo procedimiento en materia de derecho de acceso a la información deberá sustanciarse de manera sencilla y expedita.

En el procedimiento de acceso, entrega y publicación de la información se deben propiciar 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.

Por lo que además de los elementos que deben caracterizar a la información pública responsabilidad de los sindicatos, el Instituto debe velar porque la información cumpla con los principios en materia de transparencia.

F

Características de la información que se genere, publique o entregue

Los sujetos obligados deben garantizar que la generación, publicación y entrega de información, además de contar con un lenguaje sencillo y en la medida de lo posible accesible y traducida en lenguas indígenas, sea (art. 13 de la Ley General):

- I. accesible,
- II. confiable,
- III. verificable,
- IV. veraz,
- V. oportuna y,
- VI. atender las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona.

G**Creación de una instancia de transparencia**

Por otro lado, para cumplir los objetivos de la Ley General, los sindicatos, según el artículo 24 de dicha ley, deben crear una serie de instancias y vigilar su correcto funcionamiento, según sea la naturaleza de los sujetos obligados, además de cumplir con una serie de obligaciones. Instancias que se deben crear:

1. Comité de Transparencia.
2. Unidades de Transparencia

Del contenido del anterior dicho artículo, no se hace una mención especial de que un sindicato no debe contar con las instancias arriba señaladas, por lo que el INAI deberá verificar la existencia de las mismas en cada sindicato que tenga el carácter de sujeto obligado.

1. La Unidad de Transparencia

El responsable de la Unidad de Transparencia debe depender directamente del titular del sujeto obligado. En el caso de los sindicatos, tendría que depender del Secretario General de sindicato. Así mismo se debe preferir a aquella persona que tenga experiencia en la materia.

Las funciones del responsable de la Unidad de Transparencia son las siguientes (art. 45 LGTAIP):

- I. Recabar y difundir la información en relación a las obligaciones de transparencia comunes (capítulo II del título V de la ley de Transparencia), en relación a las obligaciones de transparencia específicas (capítulo III del título V de la ley de Transparencia), en relación a las obligaciones de transparencia específicas de las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o ejercen actos de autoridad (capítulo IV del título V de la ley de Transparencia) y en relación a las obligaciones de transparencia*

las obligaciones específicas en materia energética (capítulo V del título V de la ley de Transparencia. Que en este caso no aplican a todos los sindicatos, sólo a los del sector energético). Así como la correspondiente de la Ley Federal y de las Entidades Federativas y propiciar que las Áreas la actualicen periódicamente, conforme a la normatividad aplicable;

- II. *Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;*
- III. *Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes de acceso a la información y, en su caso, orientarlos sobre los sujetos obligados competentes conforme a la normatividad aplicable;*
- IV. *Realizar los trámites internos necesarios para la atención de las solicitudes de acceso a la información;*
- V. *Efectuar las notificaciones a los solicitantes;*
- VI. *Proponer al Comité de Transparencia los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información, conforme a la normatividad aplicable;*
- VII. *Proponer personal habilitado que sea necesario para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;*
- VIII. *Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, respuestas, resultados, costos de reproducción y envío;*
- IX. *Promover e implementar políticas de transparencia proactiva procurando su accesibilidad;*
- X. *Fomentar la transparencia y accesibilidad al interior del sujeto obligado;*
- XI. *Hacer del conocimiento de la instancia competente la probable responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley y en las demás disposiciones aplicables, y*
- XII. *Las demás que se desprendan de la normatividad aplicable.*

Destaca el hecho de que los sindicatos podrán celebrar acuerdos con las instituciones públicas especializadas que pudieran auxiliarles a entregar las repuestas a solicitudes de información, en la lengua indígena, braille o cualquier formato accesible correspondiente, en forma más eficiente.

Así mismo, cuando un área de los sujetos obligados se niegue a colaborar con la Unidad de Transparencia, ésta le debe avisar al superior jerárquico para que le ordene realizar la colaboración solicitada. Si persiste la negativa, la Unidad

de Transparencia debe informar dicha situación a la autoridad competente para que ésta inicie el procedimiento de responsabilidad respectivo (art. 46 LGTAIP).

2. Características y funciones del Comité de Transparencia

Según el artículo 43 de la Ley General de Transparencia, el Comité de Transparencia debe tener las siguientes características:

- I. *Debe ser un órgano colegiado integrado por un número impar.*
- II. *Los integrantes no pueden depender jerárquicamente entre sí, tampoco podrán reunirse dos o más de estos nombramientos en una persona. De existir un integrante con la calidad de subordinado, deberá ser suplido por el sujeto obligado.*
- III. *Sus resoluciones deben ser adoptadas por mayoría de votos y en caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad.*
- IV. *Pueden acudir invitados a las sesiones del Comité, con derecho a voz pero no a voto.*
- V. *Los integrantes del Comité tendrán acceso a la información para determinar su clasificación según la normatividad adoptada por el sujeto obligado.*

El artículo 44 de la Ley General establece las siguientes funciones para los Comités de Transparencia:

- I. *Instituir, coordinar y supervisar, en términos de las disposiciones aplicables, las acciones y los procedimientos para asegurar la mayor eficacia en la gestión de las solicitudes en materia de acceso a la información;*
- II. *Confirmar, modificar o revocar las determinaciones que en materia de ampliación del plazo de respuesta, clasificación de la información y declaración de inexistencia o de incompetencia realicen los titulares de las Áreas de los sujetos obligados;*
- III. *Ordenar, en su caso, a las Áreas competentes que generen la información que derivado de sus facultades, competencias y funciones deban tener en posesión o que previa acreditación de*

- la imposibilidad de su generación, exponga, de forma fundada y motivada, las razones por las cuales, en el caso particular, no ejercieron dichas facultades, competencias o funciones;*
- IV. *Establecer políticas para facilitar la obtención de información y el ejercicio del derecho de acceso a la información;*
 - V. *Promover la capacitación y actualización de los Servidores Públicos o integrantes adscritos a las Unidades de Transparencia;*
 - VI. *Establecer programas de capacitación en materia de transparencia, acceso a la información, accesibilidad y protección de datos personales, para todos los Servidores Públicos o integrantes del sujeto obligado;*
 - VII. *Recabar y enviar al organismo garante, de conformidad con los lineamientos que estos expidan, los datos necesarios para la elaboración del informe anual;*
 - VIII. *Solicitar y autorizar la ampliación del plazo de reserva de los documentos clasificados como reservados, y*
 - IX. *Las demás que se desprendan de la normatividad aplicable.*

H

Obligaciones del sindicato en relación con la Unidad de Transparencia y el Comité de Transparencia

Los sujetos obligados deben garantizar que en sus Unidades de Transparencia existan las medidas y condiciones de accesibilidad para que toda persona pueda ejercer su derecho de acceso a la información, por lo que deben apoyar a las personas en la elaboración de sus solicitudes de información (art. 121 LGTAIP).

Según establece el artículo 24 de la Ley General, los sindicatos de acuerdo con su naturaleza deben cumplir las siguientes obligaciones:

1. Proporcionar capacitación continua y especializada al personal que forme parte de los Comités y Unidades de Transparencia;
2. Constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental, conforme a la normatividad aplicable;

3. Promover la generación, documentación y publicación de la información en formatos abiertos y accesibles;
4. Proteger y resguardar la información clasificada como reservada o confidencial;
5. Reportar a los organismos garantes competentes sobre las acciones de implementación de la normatividad en la materia, en los términos que éstos determinen;
6. 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;
7. Fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información y la accesibilidad a éstos;
8. Cumplir con las resoluciones emitidas por los organismos garantes;
9. Publicar y mantener actualizada la información relativa a las obligaciones de transparencia;
10. Difundir proactivamente información de interés público;
11. Dar atención a las recomendaciones de los organismos garantes, y
12. Las demás que resulten de la normatividad aplicable.

I **Imposición de medidas de apremio ante el incumplimiento de requerimientos**

Los organismos garantes deben vigilar que los sindicatos cumplan con sus obligaciones de transparencia (art. 85). El incumplimiento a los requerimientos formulados, es motivo de medidas de apremio, sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar (art. 84).

Los organismos garantes, pueden imponer las siguientes medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones (Art. 201):

- I. Amonestación pública, o
- II. Multa, de ciento cincuenta hasta mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate.

En relación a las sanciones económicas, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en su artículo 15 cuando el incumplimiento de las obligaciones señaladas en la mencionada Ley produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las sanciones podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados. Además que en ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Como se puede observar las sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores son mayores a las establecidas en la LGTAIP.

Además de las anteriores sanciones, el incumplimiento de los sujetos obligados debe ser difundido en los portales de obligaciones de transparencia de los organismos garantes y considerados en las evaluaciones que realicen éstos.

Cuando el incumplimiento de las determinaciones de los organismos garantes implique la presunta comisión de un delito o una de las conductas señaladas en el artículo 206 de esta Ley General,⁴² el organismo garante

42 Artículo 206. La Ley Federal y de las Entidades Federativas, contemplarán como causas de sanción por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente Ley, al menos las siguientes: I. La falta de respuesta a las solicitudes de información en los plazos señalados en la normatividad aplicable; II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe durante la sustanciación de las solicitudes en materia de acceso a la información o bien, al no difundir la información relativa a las obligaciones de transparencia previstas en la presente Ley; III. Incumplir los plazos de atención previstos en la presente Ley; IV. Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima, conforme a las facultades correspondientes, la información que se encuentre bajo la custodia de los sujetos obligados y de sus Servidores Públicos o a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión; V. Entregar información incomprensible, incompleta, en un formato no accesible, una modalidad de envío o de entrega diferente a la solicitada previamente por el usuario en su solicitud de acceso a la información, al responder sin la debida motivación y fundamentación establecidas en esta Ley; VI. No actualizar la información correspondiente a las obligaciones de transparencia en los plazos previstos en la presente Ley; VII. Declarar con dolo o negligencia la inexistencia de información cuando el sujeto obligado deba generarla, derivado del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones; VIII. Declarar la inexistencia de la información

respectivo debe denunciar los hechos ante la autoridad competente.

Si a pesar de la ejecución de las medidas de apremio no se cumple con la determinación, de los organismos garantes, se requerirá el cumplimiento al superior jerárquico para que en un plazo de cinco días lo instruya a cumplir sin demora. De persistir el incumplimiento, se aplicarán sobre el superior jerárquico también medidas de apremio (art. 202 LGTAIP).

J

Denuncia ante autoridades competentes

Por otro lado, las violaciones a la LGTAIP, son independientes de las del orden civil, penal o de cualquier otro tipo que se puedan derivar de los mismos hechos. Al respecto, el Instituto o los organismos garantes pueden denunciar ante las autoridades competentes cualquier acto u omisión violatoria de esta Ley y aportar las pruebas que consideren pertinentes, en los términos de las leyes aplicables (art. 208).

cuando exista total o parcialmente en sus archivos; IX. No documentar con dolo o negligencia, el ejercicio de sus facultades, competencias, funciones o actos de autoridad, de conformidad con la normatividad aplicable; X. Realizar actos para intimidar a los solicitantes de información o inhibir el ejercicio del derecho; XI Denegar intencionalmente información que no se encuentre clasificada como reservada o confidencial; XII. Clasificar como reservada, con dolo o negligencia, la información sin que se cumplan las características señaladas en la presente Ley. La sanción procederá cuando exista una resolución previa del organismo garante, que haya quedado firme; XIII. No desclasificar la información como reservada cuando los motivos que le dieron origen ya no existan o haya fenecido el plazo, cuando el organismo garante determine que existe una causa de interés público que persiste o no se solicite la prórroga al Comité de Transparencia; XIV. No atender los requerimientos establecidos en la presente Ley, emitidos por los organismos garantes, o XV. No acatar las resoluciones emitidas por los organismos garantes, en ejercicio de sus funciones. La Ley Federal y las de las Entidades Federativas establecerán los criterios para calificar las sanciones conforme a la gravedad de la falta, en su caso, las condiciones económicas del infractor y la reincidencia. Asimismo, contemplarán el tipo de sanciones, los procedimientos y plazos para su ejecución. Las sanciones de carácter económico no podrán ser cubiertas con recursos públicos.



En el caso de probables infracciones relacionadas con fideicomisos o fondos públicos, sindicatos o personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, el Instituto u organismo garante competente debe dar vista al órgano interno de control del sujeto obligado relacionado con éstos, cuando sean servidores públicos, con el fin de que instrumenten los procedimientos administrativos a que haya lugar.

Cuando se trate de presuntos infractores de sujetos obligados que no cuenten con la calidad de servidor público, el Instituto o los organismos garantes de las Entidades Federativas, serán las autoridades facultadas para conocer y desahogar el procedimiento sancionatorio conforme a esta Ley; y deberá llevar a cabo las acciones conducentes para la imposición y ejecución de las sanciones, las cuales van desde el apercibimiento a multa de hasta mil quinientos días de salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate. Igualmente, en caso de que el incumplimiento de las determinaciones de los organismos garantes implique la presunta comisión de un delito, el organismo garante respectivo debe denunciar los hechos ante la autoridad competente.

K

Obligación de suplencia en materia de acceso a la información

Debe destacarse que en términos del artículo 14 de la LGTAIP los organismos garantes tienen la obligación de suplir cualquier deficiencia para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información, por lo que se puede afirmar que existe una suplencia de la queja en favor del sujeto que demanda información. La jurisprudencia generada en materia de suplencia debería ser considerada en materia de transparencia.



VII

DETERMINACIÓN DEL ÁMBITO DE
COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS
GARANTES, RESPECTO DE SINDICATOS
QUE TENGAN IMPACTO EN DOS O MÁS
NIVELES DE GOBIERNO

DETERMINACIÓN DEL ÁMBITO DE COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS GARANTES, RESPECTO DE SINDICATOS QUE TENGAN IMPACTO EN DOS O MÁS NIVELES DE GOBIERNO

Los órganos garantes son aquellos con autonomía constitucional especializados en materia de acceso a la información y protección de datos personales en términos de los artículos 6o., 116, fracción VIII y 122, apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso ñ) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En principio, los sindicatos de entes federales tienen que responder a las solicitudes de información y directrices del INAI, mientras que los sindicatos locales tendrán que responder a las solicitudes de información y directrices del órgano garante local respectivo. En este caso, puede suceder que un sindicato municipal reciba recursos tanto de un ente local como de uno federal. En este caso estaríamos ante un sindicato que mantiene relaciones con dos niveles de gobierno y recibe recursos de ambos. En el supuesto anterior, en caso de que se presente una solicitud de información, no debe existir disyuntiva si la solicitud de información debe ser local o federal. Lo que debe considerarse es de dónde proviene el dinero (local o federal) y en ese sentido la solicitud de información puede ser local o federal. En caso de que se reciba dinero tanto de un ente federal como de uno local, las solicitudes de información se deben presentar ante los dos órganos.



VIII

ESCENARIO ACTUAL DEL DERECHO
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
EN LOS SINDICATOS

ESCENARIO ACTUAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS SINDICATOS

No se puede negar el avance en materia de transparencia y rendición de cuentas en nuestro país. El hecho de que los sindicatos que reciban recursos públicos puedan ser objeto de fiscalización ha sido un gran acierto de la reforma constitucional reciente.

Sin embargo, el avance legislativo enfrenta tres grandes problemas, relacionados con el conocimiento de los órganos encargados de la transparencia (**A**), con la percepción de los gobernados de su gobierno (**B**) y en tercer lugar con la percepción de la sociedad en relación con los sindicatos (**C**).

A Falta de conocimiento de la existencia de los órganos garantes de la transparencia

Ha sido documentado desde hace mucho tiempo y de diferentes maneras, el gran problema que existe en nuestro país relativo a la falta de conocimiento de las instituciones públicas y las funciones de las mismas.⁴³ En el caso de las instituciones encargadas de la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental, en 2014, según una encuesta de parametría, a pesar de la importancia del entonces IFAI, es una institución poco conocida por los

43 Karst, Kenneth L., Rosenn, Keith S., *Law and Development in Latin America. A Case Book*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London, Ltd. London, England, U.S.A., 1975, 738 p.

mexicanos. El 72 % de los entrevistados no supo o no contestó qué era este organismo. Únicamente 18 % señaló de forma correcta que IFAI se refería al Instituto Federal de Acceso a la Información.⁴⁴ La misma encuesta de 2014, señala que se mantiene aún el mismo desconocimiento existente desde 2011: nueve de cada diez mexicanos no saben cómo realizar una solicitud de información al gobierno.

La encuesta en comento concluye que existe escaso interés de los mexicanos en el tema de la transparencia, quienes a su vez reconocen que (52 %) la razón principal por la cual los ciudadanos no están informados sobre los gastos, acciones y programas de gobierno, es porque no les interesa.

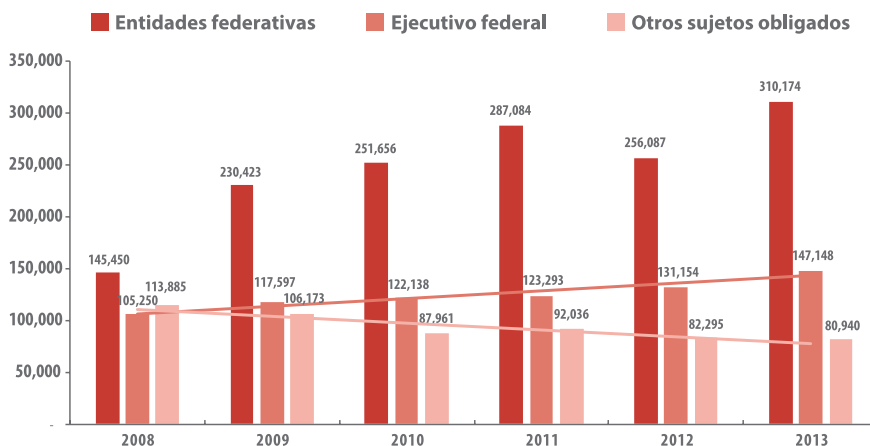
No obstante, lo anterior, se ha documentado que desde el año de 2007 se han incrementado en un promedio anual de 8.4% las solicitudes de información. Se pasó de un total de 364 mil 585 solicitudes en 2008 a 538 mil 262 en 2013 (suma de solicitudes realizadas en los estados y el gobierno federal (ver cuadro abajo)).⁴⁵

44 *Parametría*. “Encuesta Nacional en vivienda. Representatividad: Nacional”. Número de entrevistas: 800 encuestas realizadas del 24 al 28 de mayo de 2014. Nivel de confianza estadística: 95 %. Margen de error: (+/-) 3.5 %. Tasa de rechazo: 51 % Diseño, muestreo, operativo de campo y análisis: Parametría SA de CV. Método de muestreo: Aleatorio sistemático con probabilidad proporcional al tamaño. Unidad de muestreo: Las secciones electorales reportadas por el INE. Población objetivo: Personas de 18 años en adelante con credencial para votar que al momento de la entrevista residan en el lugar de interés. Consultado el 30 de diciembre de 2015 en: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4672#.U7cDiXupld0.twitter

45 Guerra Ford, Oscar M., “El ejercicio del derecho de acceso a la información México (2008-2013)”, *Revista Este País*, México, 1° de febrero de 2015. Consultado en: <http://archivo.estepais.com/site/2015/el-ejercicio-del-derecho-de-acceso-a-la-informacion-en-mexico-2008-2013/>



Grafica 1 Total de solicitudes de información por grupo, 2008-2013



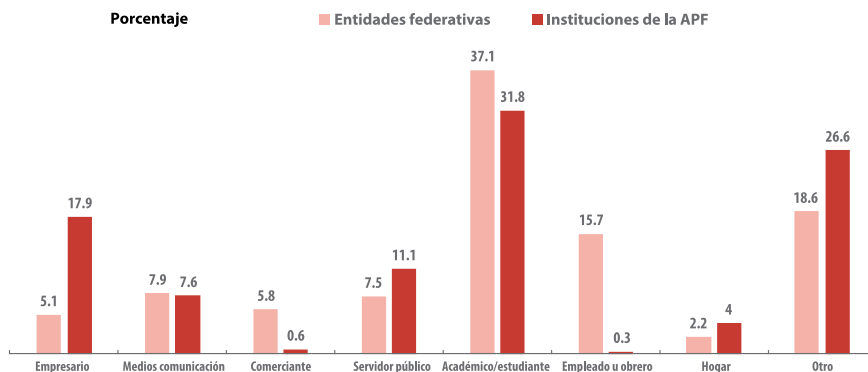
Fuente: Guerra Ford, Oscar M., "El ejercicio del derecho de acceso a la información México (2008-2013)", *Este País*, 1° de febrero de 2015.

En 2013 más del 63.5% de las solicitudes las acumularon el Distrito Federal, Colima, Jalisco, Estado de México y Tabasco. Por otro lado, se ha reportado la ocupación de quienes solicitan información en las entidades federales y en las instituciones federales; en donde destaca que entre empleados y obreros ocupan un porcentaje de 15.2% en entidades federales y 0.3% en instituciones de la Administración Pública Federal.⁴⁶

⁴⁶ *Ídem*.

Grafica 2

Ocupación de los solicitantes en las entidades federativas en las instituciones federales



Fuente: Guerra Ford, Oscar M., "El ejercicio del derecho de acceso a la información México (2008-2013)", *Este País*, 1º de febrero de 2015.

En conclusión, se puede afirmar que si bien han aumentado las solicitudes de información, éstas se concentran sólo en algunos Estados de la República, en donde el papel de solicitudes realizadas por empleados u obreros es marginal, considerando que representan proporcionalmente un grupo cuantitativamente mayor al de académicos o estudiantes, quienes tienen el primer lugar en solicitudes.

B

Percepción negativa de los ciudadanos

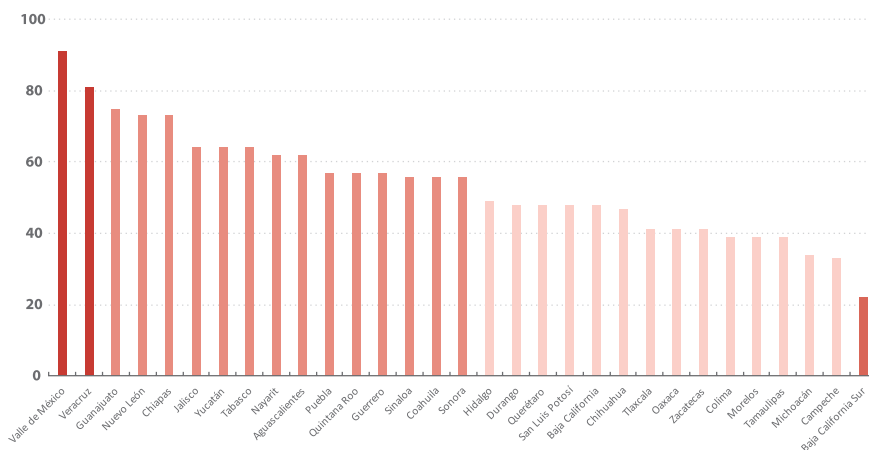
Por otro lado, la misma encuesta de Paramétrica, señala que siete de cada diez entrevistados consideran que la información del gobierno federal, estatal y municipal en materia de: gastos, sueldos de funcionarios o datos de licitaciones,

es oculta y difícil de conocer. Otro 33% señaló que si no estaban informados era porque acceder a información de ese tipo es muy difícil.⁴⁷

La anterior percepción es reafirmada por otros estudios. Al realizarse un estudio sobre la calidad de las instituciones estatales encargadas de garantizar el derecho de acceso a la información pública, han señalado que el 81 % de los Órganos Garantes del Derecho de Acceso a la Información (OGDAI) no cumple con los requerimientos necesarios para garantizar la transparencia en sus estados.⁴⁸

Gráfica 3

El nivel de transparencia por regiones según PwC México



Fuente: México y sus Estados de Oportunidad 2012, PwC México

47 Consultado en: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4672#.U7cDiXupld0.twitter.

48 Consultado el 1° de diciembre de 2015 en: <http://www.pwc.com/mx/es/estados-2012/archivo/2012-11-mexico-edos-oportunidad-esp.pdf>

En relación al índice de percepción de la corrupción 2015 realizado por Transparencia Internacional, México se encuentra ubicado en el lugar 95 de entre 168 países y territorios. Siendo el nivel de percepción de corrupción en el sector público de 35 puntos (en donde 0 es muy corrupto y 100 es muy transparente). Destaca el hecho que en 2012 y 2013 el puntaje del país fue de 34 puntos mientras que para 2014 y 2015 fue de 33 puntos. México sigue siendo el país con la puntuación más baja entre los países de la OCDE. Igualmente, en América Latina, se encuentra alejado más de 30 lugares de Brasil, 82 lugares de Chile y 9 lugares por debajo de Colombia.⁴⁹

Desafortunadamente en nuestro país, la sensación de que ante los grandes escándalos “no pasa nada”, aumenta la idea de una impunidad imperante y vigente, así mismo reduce la confianza de los ciudadanos en el gobierno.⁵⁰ Al respecto, resulta lamentable que a pesar de que en el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto se propuso avanzar en el combate a la corrupción, a más de tres años de su gobierno, sigue siendo un tema pendiente y por el contrario, han aparecido dentro del gobierno mismo, acontecimientos que dejan entre ver problemas de corrupción.

C

Percepción de corrupción sindical

En la sociedad mexicana existe una percepción de que los líderes sindicales son corruptos. Así ha sido documentado por algunos estudios como parte de un equilibrio entre el Estado y ciertos sectores, entre ellos los sindicatos.⁵¹

49 Consultado el 1° de diciembre de 2015 en: <http://www.transparency.org/cpi2015#-map-container>.

50 Bohórquez, Eduardo, “Opacidad y corrupción: hora de abandonar el lastre”, *Este País*, 1° de diciembre, 2013, México Consultado en: <http://archivo.estepais.com/site/2013/opacidad-y-corrupcion-hora-de-abandonar-el-lastre/>.

51 Ver: Morris, Stephen D., *Corrupción y política en México Contemporáneo*, Siglo XXI Editores, 1992, México, p.75; González Nicolás, Inés (ed.), *Auge y perspectivas de los contratos de protección: ¿Corrupción sindical o mal necesario?*, Fundación Friedrich Ebert, México, D.F., 2006; Calva, José Luis (coord.), *Empleo, ingreso y bienestar*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, pp. 143-166; Bensusán, Graciela, Middlebrook, Kevin J., “Sindicatos y Política en México: cambios, continuidades y contradicciones”,

Para algunos autores, la corrupción sindical ha sido una parte importante de la consolidación del Estado postrevolucionario.⁵² Misma cuestión ha quedado documentada en múltiples estudios periodísticos.⁵³ Los anteriores casos han llevado a pensar que en México no existen líderes sindicales pobres. Al respecto se puede citar el listado elaborado por Forbes, en donde entre los 10 mexicanos más corruptos aparecen dos líderes sindicales.⁵⁴ En general, la percepción de corrupción dentro de los sindicatos en México es compartida por muchos sectores.⁵⁵

UAM/FLACSO/CLACSO, México, 2013

- 52 Zorrilla Strother, Ramón, *Ensayos sobre corrupción*, Fomento Banamex, 2000, México, p. 42.
- 53 A continuación se citan algunos reportajes periodísticos que dan cuenta de la corrupción en los sindicatos: “Líder sindical gana 20 mil y tiene casas por 30 mdp”, *El Universal*, Ver: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-investigacion/2015/09/8/lider-sindical-gana-20-mil-y-tiene-casas-por-30-mdp>; “En el sindicalismo, ¿el sistema es la corrupción o la corrupción es el sistema?”, *Reporte Indigo*, 6 de mayo de 2013. Consultado en: <http://www.reporteindigo.com/reportes/mexico/en-el-sindicalismo-el-sistema-es-la-corrupcion-o-la-corrupcion-es-el-sistema>; “Líderes sindicales, riquezas dudosas los ponen en la mira”. *El Economista*. Marzo 1 de 2013. Consultado en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/03/01/lideres-sindicales-riquezas-dudosas-ponen-mira>
- 54 **Elba Esther Gordillo**. Ex líder del **Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)**, acusada en febrero pasado de malversar 200 millones de dólares provenientes del gremio docente. Dentro de sus inmuebles, destaca una casa de 4.7 millones de dólares de Coronado Cayos. **Carlos Romero Deschams**. El líder del **sindicato petrolero y miembro del Partido Revolucionario Institucional (PRI)**, ha sido vinculado a tráfico de influencias. Su hija Paulina Deschamps aparece en fotos publicadas en Facebook en viajes alrededor del mundo en aviones, yates y restaurantes de lujo, en compañía de sus tres perros *Keiko*, *Boli* y *Morgancita*. Consultado en: <http://www.forbes.com.mx/los-10-mexicanos-mas-corruptos-de-2013/>.
- 55 Al respecto el semanario desde la fe de la iglesia católica, señala en un editorial del 20 de febrero de 2011 que: “...al acercarnos a la situación de los sindicatos mexicanos, nos encontramos en un territorio marcado por la corrupción...La mayoría de nuestros sindicatos están manejados por dirigentes vitalicios que, gracias a sus alianzas políticas, son intocables y, gracias a sus movimientos corruptos, se enriquecen escandalosamente, convirtiéndose inexplicablemente en dueños de fortunas que rayan en la obscenidad. la corrupción y el cinismo en todo su esplendor. Los sindicatos se han convertido en negocios privados y no en estructuras sociales. Ver: *Los sindicatos y la corrupción*. Consultado en: <http://www.desdelafe.mx/apps/article/templates/?a=288>.

Al respecto, la Tercer Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de 2005, ante la pregunta del grado de confianza, señala que los sindicatos se encuentran en los últimos sitios de la confianza pública.⁵⁶

56 Secretaría de Gobernación, Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2005, Principales resultados, p. 10. *Cfr.* Giménez Cacho, Luis Emilio, *La transparencia y los sindicatos*, UNAM/IIJ, México, p. 164.





IX

AVANCES Y RETOS EN LA
IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA
CONSTITUCIONAL Y LEGAL EN MATERIA
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE
SINDICATOS

AVANCES Y RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE SINDICATOS

Los avances en materia de transparencia son importantes hasta el día de hoy, sin embargo, existen aún una lenta uniformidad en la materia **(A)**, la necesidad de fomentar la transparencia proactiva **(B)**, estudiar el alcance de los posibles actos de autoridad de los sindicatos **(C)**, el papel de la rendición de cuentas tres de tres **(D)** y señalar la inexistente oposición entre la transparencia sindical con la libertad y autonomía sindical **(E)**.

A

La lenta uniformidad en materia de transparencia

Se ha señalado que en 2007 la reforma constitucional al artículo 6° estableció las bases para desarrollar leyes que favorezcan el acceso a la información pública bajo el principio de máxima publicidad. No obstante, en muchos estados no se había cumplido completamente con dicho mandato⁵⁷. La Reforma constitucional de 2014 tiene como reto consolidar la calidad de las leyes de transparencia en México, particularmente en lo que se refiere a su diseño normativo (compuesta por la medición de: la conceptualización del DAI (derecho de acceso a la información), interpretación y objetivos de la ley, catálogo de sujetos obligados y sus respectivas obligaciones, régimen

⁵⁷ Guerra Ford, Oscar M., *Fortalecimiento de los órganos garantes de transparencia*, RRC/CIDE, México, 2013, 30 p.

de excepciones al acceso a la información y el sistema de sanciones), diseño institucional (compuesta por la medición de: integración de las unidades de transparencia, comités de información, naturaleza jurídica de los órganos garantes, funciones e integración del pleno) y procedimientos de accesos a la información y obligaciones de transparencia (compuesta por la medición de: el proceso de solicitud de información y recursos de revisión, catálogo de obligaciones de transparencia y reglas para su publicación).⁵⁸

El IDAIM (Índice del Acceso a la Información en México) ofrece un panorama sobre el estado de las leyes de transparencia en México y permite identificar qué tan garantes del derecho de acceso a la información pública son dichas leyes, así como su armonización con los principios y bases constitucionales, así como su relación con las mejores prácticas nacionales e internacionales. Del ejercicio 2015 se desprende que 2 leyes se encuentran en la categoría de “leyes buenas”; 14 leyes en la categoría de “leyes regulares”; y 17 leyes en la categoría de “leyes reprobadas”. El promedio general del IDAIM es de 6, en comparación con el año anterior de 5.7. La mejora de calificación del promedio general se debe a las reformas de tres leyes (Coahuila, Colima y Michoacán). Posterior a la reforma constitucional de transparencia del 2014, 11 leyes fueron reformadas hasta febrero de 2015, sin embargo solamente tres leyes fueron reformadas de manera sustantiva. Coahuila pasó de 6.8 a 9.3; Colima de 4.7 a 7.7 y Michoacán de 4.7 a 6.1. Del total de las leyes estatales se puede concluir que existe una gran disparidad entre las leyes de transparencia. Existe una distancia enorme entre las mejores y las peores leyes. Así, por ejemplo, a pesar de que tienen la obligación de armonizar sus leyes locales con la Constitución que ha reconocido el Derecho de Acceso a la Información como derecho fundamental, al día de hoy, sólo 9 leyes contemplan este mismo reconocimiento.⁵⁹

Atendiendo a las anteriores consideraciones, el IDAIM ha establecido los elementos más importantes que deben atender las leyes locales en materia de transparencia:⁶⁰

58 Las definiciones se obtuvieron de: *Resultado Índice del Derecho de Acceso a la Información en México* (IDAIM) 2015. Consultado el 10 de diciembre de 2015 en: <http://idaim.org.mx/data/cuadernillo2015.pdf>.

59 Consultado el 10 de diciembre de 2015 en: <http://idaim.org.mx/data/cuadernillo2015.pdf>

60 *Ídem*.

1. Reconocimiento expreso del DAI como derecho fundamental y de la interpretación de la ley conforme a la Constitución y a los instrumentos internacionales. Solamente 9 leyes lo consideran un derecho fundamental y ofrecen una garantía a su ejercicio como tal.
2. Establecer en ley un proceso de selección de comisionados de los órganos garantes democrático y que garantice la autonomía de estos órganos; para ello debe ser un proceso abierto, transparente y que incluya la participación ciudadana. Solamente 4 leyes garantizan la participación ciudadana y 2 establecen la publicidad de las entrevistas de las y los candidatos.
3. Limitar el abuso de la reserva de información al establecer procedimientos claros y apegados a los principios del DAI. Solamente 6 leyes limitan el uso del secreto bancario cuando la información corresponde a sujetos obligados, 6 leyes permiten abrir información confidencial cuando el daño de no conocerla es mayor y únicamente 6 leyes explicitan la excepcionalidad en la reserva por causas de interés público.
4. Eliminar la posibilidad de invocar el secreto fiscal, fiduciario o bancario cuando se trate del ejercicio de recursos públicos.
5. Crear un sistema de sanciones efectivo. Solamente 8 leyes contemplan un procedimiento de queja cuando el sujeto obligado incumpla con la publicación de sus obligaciones de transparencia, 4 leyes establecen sanciones para quienes intimiden a los solicitantes y sólo 1 ley establece algún tipo de protección a denunciantes.
6. Establecer un procedimiento claro y certero con responsables para poner a disposición del público las obligaciones de transparencia. Debido a que sólo 8 leyes obligan a que se indique la fecha en la que la información se sube a los portales, 7 que se indique el área responsable de la información y 15 a que se utilice un lenguaje claro, la mayoría de las personas no logra comprender la información que se encuentra en los portales de transparencia y carece de información para saber la actualidad de la misma.
7. Establecer como obligación de los sujetos obligados documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, funciones y responsabilidades; establecer sanciones ante la falta de documentar y habilitar al órgano garante de la transparencia para que pueda ordenar la generación de información cuando ésta corresponda a la obligación del sujeto obligado. Catorce leyes obligan a la documentación de todo acto derivado de sus facultades, funciones

- y responsabilidades, 11 incluyen la documentación de los procesos deliberativos y solamente 4 órganos garantes están facultados a obligar en sus resoluciones a la generación de información.
8. Armonizar las leyes con la LGTAIP pero establecer como estándar aquellas leyes que incorporan ya una amplia gama de elementos garantistas del DAI.

B

La transparencia proactiva: el reto de los sindicatos

Desde el artículo segundo de la LGTAIP se establece que es objetivo de la misma establecer las bases y la información de interés público que se debe difundir proactivamente, dado la existencia de información de interés público y el principio de máxima publicidad.

La anterior idea, de la información que debe difundirse de manera proactiva se refuerza en la Ley al establecer la existencia de **Información de interés público**, es decir, aquella que resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados (artículo 3 de la LGTAIP).

Así mismo, el segundo párrafo del artículo 6 de la LGTAIP establece que en la aplicación e interpretación de dicha Ley debe prevalecer el principio de máxima publicidad, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en 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.

Al respecto resalta el papel amplio que se le otorga a la interpretación de la ley en comento. Precisándose aún más que dicha interpretación puede tomar en cuenta los criterios, determinaciones y opiniones de los organismos nacionales e internacionales, en materia de transparencia.

La máxima publicidad es otro elemento que debe ser considerado en una transparencia proactiva, al respecto, el párrafo VI del artículo 8 establece que los organismos garantes del derecho de acceso a la información deben regir su funcionamiento de acuerdo a la máxima publicidad, esto es, que toda la información de los sujetos obligados si bien debe tener bien definidas las excepciones en la materia, éstas deberán ser legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

Así mismo en el marco del diseño del Sistema Nacional de Transparencia, se deben establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir con los objetivos de la presente Ley General (artículo 40, f. I). Como se observa la transparencia proactiva se puede desarrollar en lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales. Instrumentos en donde las recomendaciones o sugerencias para fomentar la transparencia de los sindicatos como sujetos obligados, pueden ir más allá de las establecidas en la Ley General. Por lo que el Instituto puede suscribir convenios en la materia con los sindicatos para vigilar el cumplimiento de la Ley General y promover las mejores prácticas en la materia (art. 41, f. IX).

Otra referencia a la transparencia proactiva se menciona con claridad en la fracción XII del artículo 24 de la ley en comento que establece la obligación de los sindicatos de difundir proactivamente información de interés público. La misma obligación de transparencia proactiva aparece en el art. 45 relativa a las funciones de la Unidad de transparencia que deben crear los sindicatos. En la fracción IX se señala que la Unidad debe promover e implementar políticas de transparencia proactiva procurando su accesibilidad. Así mismo en la fracción X del mismo artículo se señala que la Unidad debe fomentar la transparencia y la accesibilidad al interior del sujeto obligado.

Por otro lado, en el capítulo primero relativo a la promoción de la transparencia y el derecho de acceso a la información del título cuarto relativo a la cultura de transparencia y apertura gubernamental de la Ley General, se señala en el artículo 55 que los sujetos obligados podrán desarrollar o adoptar, en lo individual o en acuerdo con otros sujetos obligados, esquemas de mejores prácticas que tengan por objeto:

- I. Elevar el nivel de cumplimiento de las disposiciones previstas en la presente Ley;
- II. Armonizar el acceso a la información por sectores;
- III. Facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información a las personas; y
- IV. Procurar la accesibilidad de la información.

Destaca la fracción I, la cual invita a los sujetos obligados, en nuestro caso, a los sindicatos a elevar el nivel de cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley General de Transparencia. Esto es incrementar su nivel de transparencia, más allá de lo señalado por la Ley en comento. Situación que abre un reto o una oportunidad para los sindicatos para que sean más abiertos y transparentes.

Al respecto lugar importante ocupa el Capítulo II del título en comento, ya que introduce la noción de transparencia proactiva. Particularmente, se puede destacar el contenido del artículo 56 de la Ley General de Transparencia al establecer que los organismos garantes deben emitir políticas de transparencia proactiva según los lineamientos que emita el Sistema Nacional de Transparencia. Políticas que tendrán como objetivo incentivar a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que están obligados.

Tomando en cuenta la transparencia proactiva, la existencia de información de interés público y el principio de máxima publicidad, se podrían tomar en cuenta los desarrollos legislativos para considerar información de interés público relevante la siguiente información, tomando en cuenta el ejercicio que se ha realizado previamente de legislación comparada:

C

Acto de autoridad y sindicatos

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realice actos de autoridad. En el caso de los sindicatos, la discusión se ha centrado más en el manejo de recursos públicos. Sin embargo, en el presente estudio consideramos que el INAI debe considerar

la eventualidad de que un sindicato pueda caer también en el supuesto de realizar actos de autoridad.

1. Sobre el concepto de autoridad y acto 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, prescribe:

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.

Por acto de autoridad se entiende cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo, imputable a un órgano de Estado [también actualmente a un particular por equivalencia], consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o fácticas dadas y que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente.⁶¹

El acto de autoridad debe cumplir tres requisitos:

1. Derivar de una norma;
2. Que su aplicación sea obligatoria; y
3. Que cree unilateral y obligatoriamente una situación jurídica concreta

61 Rodríguez Campos, Carlos, *Lecciones de Amparo*, 3ª, México, Ediciones Universidad de Yucatán, 2003, p. 53. La expresión en corchetes es mía.

2. Jurisprudencia y tesis sobre el tema

En la Tesis aislada I.3o.C.739 C el Poder Judicial de la Federación, al debatir el tema de la posibilidad de que los particulares puedan violar derechos humanos, se pronunció en los términos siguientes:

“(...) Ante este panorama, en principio no existe la posibilidad de alegar los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares; pero por ello se torna indispensable acudir a la teoría alemana de la Drittwirkung, cuyo origen se encuentra en el campo de las relaciones laborales, donde es especialmente sensible la subordinación del trabajador a un poder, esta vez privado, la empresa, y los consiguientes peligros que para los derechos fundamentales provienen de estos poderes privados. (...). El fortalecimiento de ciertos grupos sociales o de un particular en situación dominante que pueden afectar la esfera jurídica de los individuos ha hecho necesario tutelar a éstos, no sólo frente a los organismos públicos, sino también respecto a esos grupos o personas particulares; sobre todo porque en una sociedad corporativista y de predominio económico como la actual, lo que en realidad se presenta son situaciones de disparidad y asimetría, ya que no debe perderse de vista que esos grupos o particulares mencionados logran no sólo ocupar un lugar relevante en el campo de las relaciones particulares, sino que en muchas veces también influyen en los cambios legislativos en defensa de sus derechos. Estos grupos de poder, o simplemente otros ciudadanos particulares organizados o situados en una posición dominante, constituyen una amenaza incluso más determinante que la ejercida por los poderes públicos para el pleno disfrute de los derechos fundamentales. Estas situaciones actuales de poder económico privado ponen de manifiesto la existencia, en el ámbito de las relaciones privadas, del fenómeno de poder, o de monopolización del poder social, similar a los poderes públicos. Son situaciones de sujeción análogas a las existentes frente al poder estatal, en las que la autonomía privada y la libertad contractual de la parte más débil quedan manifestamente anuladas. O bien no dispone realmente de la libertad para decidir si contrata o no, o bien carece de posibilidades de discutir el contenido o exigir su cumplimiento. Este panorama desembocó en la reconsideración de

la teoría clásica de los derechos fundamentales, y en la extensión analógica del contenido de las relaciones públicas a las relaciones privadas, en donde la superioridad de una de las partes anula la libertad jurídica y los derechos individuales de la parte débil. Estas situaciones no pueden dejarse únicamente al amparo del dogma de la autonomía privada. La frontera cada vez menos nítida entre lo público y lo privado, pues ambas esferas se entrecruzan y actúan en ámbitos comunes y de manera análoga, la existencia cada vez más numerosa de organizaciones y estructuras sociales, que conforman lo que se viene denominando poder privado y que se sitúan justamente en la línea divisoria, cada vez más confusa, entre lo público y lo privado, hace necesario replantearse el ámbito de validez de las clásicas garantías estatales, es decir, la garantía que representan para los ciudadanos los derechos fundamentales. Éstos deben ser entendidos como garantías frente al poder, ya sea éste un poder público o un poder privado. No sería coherente un sistema que sólo defendiera a los ciudadanos contra la amenaza que representa el posible abuso proveniente del poder público y no los protegiera cuando la amenaza, que puede ser tanto o incluso más grave que la anterior, tenga su origen en un poder privado. En este contexto, resulta indispensable entonces la utilización del juicio de amparo por parte de los particulares como garantía de sus derechos fundamentales, tratándose de actos de autoridad o de actos de particulares en situación dominante respecto de los primeros, de acuerdo con el sistema normativo que deriva del artículo 107, fracción IX, de la Constitución y del artículo 83 de la Ley de Amparo, en que se permite en interpretación directa de la Constitución a través del amparo directo, cuyo objeto básico de enjuiciamiento es la actuación del Juez, que los Tribunales Colegiados otorguen significados al texto constitucional al realizar el análisis de las leyes o normas o de actos de autoridades o de actos de particulares; esto es sólo se podrá emprender ese análisis de la posible vulneración de derechos fundamentales del acto celebrado entre particulares, cuando dicho acto haya pasado por el tamiz de un órgano judicial en el contradictorio correspondiente.”⁶²

62 Novena Época, Registro: 166676, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009, Materia(s): Civil, Común, Tesis: I.3o.C.739 C, Página: 1597, rubro: DERECHOS FUNDAMENTALES. SON SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE, VÍA AMPARO

Como se advierte, se admite el amparo contra actos de particulares, pero se acota a que el acto previamente haya sido materia de un juicio (tamiz de un órgano judicial en el contradictorio).

En la tesis aislada I.13o.T.99 L (10a.) el Poder Judicial de la Federación, destacó:

“Es ilegal que el secretario general de una sección del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, unilateralmente, ordene la cancelación de la comisión sindical para la que fue electo un trabajador, sin que conste que se le diera la oportunidad de ser oído en defensa de sus intereses, pues para nulificar dicho encargo es necesario que se cumpla con el derecho de audiencia y se funde y motive la causa de su determinación, ya que, de lo contrario, se violan los derechos consagrados en los artículos 14 y 16 constitucionales.”⁶³

Como se advierte, en esta tesis aislada se destaca que los actos de un integrante de un sindicato pueden violar derechos humanos.

En otra tesis aislada, la XI.1o.A.T.11 L (10a.) también se menciona que:

“Todo sindicato de empleados es una persona moral que se rige por las disposiciones legales establecidas tanto por el Constituyente como por el legislador ordinario, aun cuando dentro de ese marco normativo se le haya otorgado la facultad de establecer los estatutos que rijan su vida interna, pues el reconocimiento de esa autonomía no constituye una facultad soberana que se encuentre por encima del ordenamiento

DIRECTO INTERPUESTO CONTRA LA SENTENCIA DEFINITIVA QUE PUSO FIN AL JUICIO, EN INTERPRETACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN, AUN CUANDO SE TRATE DE ACTOS DE PARTICULARES EN RELACIONES HORIZONTALES O DE COORDINACIÓN.

- 63 Décima Época, Registro: 2007304, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 9, Agosto de 2014, Tomo III, Materia(s): Laboral, Tesis: I.13o.T.99 L (10a.), Página: 1603, rubro: COMISIÓN SINDICAL. ES ILEGAL QUE EL SECRETARIO GENERAL DE UNA SECCIÓN DEL SINDICATO DE TRABAJADORES PETROLEROS DE LA REPÚBLICA MEXICANA UNILATERALMENTE ORDENE SU CANCELACIÓN, SIN OTORGAR EL DERECHO DE AUDIENCIA Y FUNDE Y MOTIVE LA CAUSA DE SU DETERMINACIÓN.



jurídico nacional sino que, por el contrario, debe desarrollarse dentro del Estado Constitucional de derecho, el cual privilegia el respeto y la protección de los derechos humanos; razón suficiente para concluir que la sola circunstancia de que el sindicato pueda desconocer derechos de sus miembros, incluso expulsarlos, no implica que pueda hacerlo arbitrariamente, dado que esa expulsión será respetuosa de los derechos fundamentales cuando medie un procedimiento de conformidad con el régimen jurídico y estatutario que rija la vida del sindicato. Sostener que las autoridades jurisdiccionales o administrativas no deben inmiscuirse en las determinaciones del sindicato, sería tanto como pretender que el Estado Mexicano ignorara la vulneración de los derechos humanos efectuada por un particular frente a otro, lo que es inaceptable conforme al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, cuando exista causa de pedir de por medio, la autoridad puede intervenir a fin de evitar la transgresión de derechos fundamentales; por ello, cuando exista conflicto, el Estado, a través de sus autoridades jurisdiccionales, debe solucionar esa colisión de derechos, de manera que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje debe determinar la legalidad o no de dicha expulsión, sin que implique violación a la autonomía sindical, cuando ésta no impide que las autoridades jurisdiccionales examinen los actos emitidos al interior de la organización sindical, porque atendiendo al control horizontal de los derechos humanos, toda persona que se considere afectada, puede demandar la reparación de esa violación.”⁶⁴

En esta tesis ya está delimitado el derecho de un integrante de un sindicato que considere violados sus derechos humanos para acudir a las vías jurisdiccionales.

En otra tesis aislada de la décima época, la XI.1o.A.T.9 L, al abordar el tema de la cláusula de preferencia sindical, se afirmó:

64 Décima Época, Registro: 2004934, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 2, Materia(s): Constitucional, Tesis: XI.1o.A.T.11 L (10a.), Página: 1338, LIBERTAD SINDICAL. NO SE VIOLA POR EL HECHO DE QUE LA AUTORIDAD REVISE LA LEGALIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE EXPULSIÓN DE LOS AGREMIADOS DE UN SINDICATO.

“La determinación del patrón de preferir para ocupar un empleo, cargo o comisión, a un trabajador sindicalizado respecto del que no lo esté es ilegal, (...), porque conforme al artículo 154 de la Ley Federal del Trabajo, vigente hasta el 30 de noviembre de 2012, en concordancia con el artículo 1 del Convenio Número 111, Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, de la Organización Internacional del Trabajo, para que se actualice el derecho de preferencia, no sólo debe atenderse a que los trabajadores se encuentren en igualdad de circunstancias, sino que, además, el patrón debe en el procedimiento de selección para la asignación de una cátedra en una institución de educación pública, procurar abstenerse de cualquier distinción, exclusión o preferencia que anule o altere la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación pues, de lo contrario, su inobservancia representaría un menoscabo a los derechos fundamentales de igualdad de oportunidades y de no discriminación, aun cuando en el contrato colectivo, en las condiciones generales de trabajo o en cualquier otro reglamento se pacte la cláusula de preferencia sindical, lo cierto es que dicha estipulación no puede aplicarse en perjuicio de los trabajadores que no formen parte del sindicato contratante y que ya presten sus servicios en la empresa, pues ello atentaría contra sus derechos de igualdad de oportunidades y de no discriminación en el empleo.”⁶⁵

Lo que destaca el problema de la posible violación al derecho humano a la no discriminación, además, muestra que incluso cuando se pacten determinadas cláusulas en los estatutos sindicales, éstas son sujetas de revisión jurisdiccional en el tema de los derechos humanos.

65 Décima Época, Registro: 2004408, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIV, Septiembre de 2013, Tomo 3, Materia(s): Constitucional, Tesis: XI.1o.A.T.9 L (10a.), Página: 2459, CLÁUSULA DE PREFERENCIA SINDICAL. SU APLICACIÓN EN EL PROCESO DE SELECCIÓN PARA LA ASIGNACIÓN DE UNA CÁTEDRA EN UNA INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA, EN PERJUICIO DE UN TRABAJADOR NO SINDICALIZADO, VIOLA SUS DERECHOS FUNDAMENTALES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DE NO DISCRIMINACIÓN EN EL EMPLEO.

Además, para refrendar el derecho que tienen los integrantes de sindicatos para acudir a la vía jurisdiccional, se destacó en la tesis XI, agosto de 2012, que:

“De la jurisprudencia P./J. 32/2011, emitida por el Pleno 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 7, de rubro: “SINDICATOS. LA AUTORIDAD LABORAL ESTÁ FACULTADA PARA COTEJAR LAS ACTAS DE ASAMBLEA RELATIVAS A LA ELECCIÓN O CAMBIO DE DIRECTIVA, A FIN DE VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS FORMALES QUE RIGIERON EL PROCEDIMIENTO CONFORME A SUS ESTATUTOS O, SUBSIDIARIAMENTE, A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 86/2000).”, se advierte, en lo conducente, que quien considere afectados sus derechos por irregularidades en la elección o cambio de directiva de los sindicatos, puede controvertirlos por la vía jurisdiccional ante una Junta de Conciliación y Arbitraje. Ello, porque del análisis de la ejecutoria respectiva, se colige, que aunque no fue el objeto principal de la contradicción de tesis de mérito, lo cierto es que se estableció que para lograr la tutela de los derechos humanos de los agremiados de un sindicato, debe prevalecer el respeto a sus estatutos y que, en caso de que una elección se verifique sin que se cumplan los requisitos legales ahí previstos, quien considere que se afectan sus derechos podrá controvertir el acto respectivo en la vía jurisdiccional. En esas circunstancias, se concluye que los miembros de un sindicato que consideren afectados sus derechos por la elección o cambio de su directiva, están legitimados para acudir en la vía jurisdiccional a controvertir tal acto, toda vez que, estimar lo contrario, conllevaría a negarles el acceso a la impartición de justicia salvaguardada en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no contar con un medio de defensa para poder impugnar esa designación.”⁶⁶

66 Décima Época, Registro: 2001501, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2, Materia(s): Laboral, Tesis: I.6o.T.24 L (10a.), Página: 1992, SINDICATOS. CUANDO SUS MIEMBROS CONSIDEREN AFECTADOS SUS DERECHOS EN LA ELECCIÓN O CAMBIO DE DIRECTIVA, ESTÁN LEGITIMADOS PARA CONTROVERTIRLOS EN LA VÍA JURISDICCIONAL.

Lo que pone en evidencia el derecho de los integrantes de sindicatos a obtener una tutela judicial de sus derechos. Sin embargo, en esta cuestión se debe proceder con cautela, porque en la tesis aislada XXVI.2 A (10a.), se sostiene:

“Si bien es cierto que en la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, en vigor a partir del día siguiente, se amplió la procedencia del juicio de amparo contra actos de particulares, en casos de excepción, de conformidad con sus artículos 1o., último párrafo y 5o., fracción II, segundo párrafo, también lo es que de tales disposiciones se aprecia, como aspecto fundamental para estar en aptitud de solicitar amparo contra actos de particulares equivalentes a los de autoridad, el que las funciones de éstos estén determinadas por una norma general. Consecuentemente, las determinaciones adoptadas por los órganos de gobierno de los sindicatos, a través de las cuales imponen sanciones a sus miembros, al derivar de disposiciones contenidas en los estatutos que rigen su vida interna y provenir de la voluntad de sus integrantes, no constituyen actos equivalentes a los de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo, toda vez que dicha actuación no fue por sometimiento del Estado, a partir de la norma general respectiva que determinara las funciones a las que debían sujetarse; de ahí que se actualice la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, del citado ordenamiento, en relación con los numerales señalados inicialmente.”⁶⁷

Como se advierte, la hermenéutica de los tribunales federales puede contradecirse en cualquier momento, porque como lo destaca el artículo 371, fracción VII, de la Ley Federal del Trabajo: *Los estatutos de los sindicatos contendrán: VII. Motivos y procedimientos de expulsión y correcciones disciplinarias*, esto es, que los sindicatos pueden imponer sanciones por “disposición legal”.

67 Décima Época, Registro: 2005284, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 2, Enero de 2014, Tomo IV, Materia(s): Común, Tesis: XXVI.2 A (10a.), Página: 3049, DETERMINACIONES ADOPTADAS POR LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LOS SINDICATOS, A TRAVÉS DE LAS CUALES IMPONEN SANCIONES A SUS MIEMBROS. NO CONSTITUYEN ACTOS EQUIVALENTES A LOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.

3. El tema de acceso a la información en sindicatos

Otro aspecto interesante se relaciona con el tema de la transparencia aplicable a sindicatos, porque en el caso del sindicato petrolero, en la jurisprudencia PC.I.A. J/2 A (10a.), emanada de la Contradicción de tesis 13/2013, se plasmó:

“Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios (Pemex-Exploración y Producción; Pemex-Refinación; Pemex-Gas y Petroquímica Básica; y Pemex-Petroquímica), constituyen entidades que, conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, están obligadas a proporcionar a los terceros que lo soliciten aquella información que sea pública y de interés general, como es la relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, pues implica la ejecución del presupuesto que les haya sido asignado, respecto del cual, el Director General de ese organismo descentralizado debe rendir cuentas, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de aquéllos; así, los recursos públicos que esos entes entregan al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana por concepto de prestaciones laborales contractuales a favor de sus trabajadores, constituyen información pública que puede darse a conocer a los terceros que la soliciten, habida cuenta de que se encuentra directamente vinculada con el patrimonio de los trabajadores aludidos, relativa al pago de prestaciones de índole laboral con recursos públicos presupuestados, respecto de los cuales existe la obligación de rendir cuentas, y no se refiere a datos propios del sindicato o de sus agremiados cuya difusión pudiera afectar su libertad y privacidad como persona jurídica de derecho social, en la medida en que no se refiere a su administración y actividades, o a las cuotas que sus trabajadores afiliados le aportan para el logro de los intereses gremiales.”⁶⁸

68 Décima Época, Registro: 2005315, Instancia: Plenos de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 2, Enero de 2014, Tomo III, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: PC.I.A. J/2 A (10a.), Página: 2191, rubro: INFORMACIÓN PÚBLICA. TIENE ESE CARÁCTER LA QUE SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y SUS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS RELATIVA A LOS RECURSOS PÚBLICOS ENTREGADOS AL SIN-

En términos similares, en la tesis aislada I.1o.A.16 A (10a.) se afirmó:

“Al resolver la contradicción de tesis 333/2009, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que para determinar si la información con que cuenta Petróleos Mexicanos, relativa a los montos que entrega a su sindicato es pública o no, se debe atender a su fuente de obtención: si su fuente se encuentra en el derecho público y es obtenida en ejercicio de sus funciones como ente público, entonces se debe considerar pública; pero si la fuente de obtención se halla en el derecho privado y en sus funciones como patrón, entonces se debe considerar privada por referirse a la vida interna del sindicato. Ahora, de la interpretación de los artículos 2o., 3o., penúltimo párrafo y 4o. de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, vigente hasta el 28 de noviembre de 2008, se advierte que Petróleos Mexicanos, como organismo descentralizado de la administración pública federal, cuenta con un patrimonio propio que puede estar constituido por diversos recursos y ser aplicado para el cumplimiento de los convenios, contratos o pactos que celebre con personas físicas o morales, siempre que se relacionen con su objeto, como ocurre con el Contrato Colectivo de Trabajo 2011-2013, celebrado con el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, de cuyo análisis se advierte que dicho organismo descentralizado asumió la obligación de pagar a su sindicato cantidades adicionales a las que debe entregar con motivo de los descuentos que realiza al salario de los trabajadores por concepto de cuotas sindicales, en términos del artículo 110, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo, cantidades que, por ende, se entregan con cargo a su patrimonio, sujeto a la obligación de rendición de cuentas. Por tanto, la información relativa a las cantidades distintas de las cuotas sindicales que Petróleos Mexicanos debe entregar a su sindicato con cargo a su patrimonio se debe considerar pública, en tanto se refiere a datos que provienen del ejercicio de sus funciones de derecho público, como es la aplicación de recursos para el cumplimiento de su objeto.”⁶⁹

DICATO DE TRABAJADORES PETROLEROS DE LA REPÚBLICA MEXICANA POR CONCEPTO DE PRESTACIONES LABORALES CONTRACTUALES A FAVOR DE SUS TRABAJADORES.

69 Décima Época, Registro: 2004708, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV,



Como se advierte, en esta tesis está bien delimitado el carácter de información pública de “todas las cantidades que se entreguen” derivadas del contrato colectivo de trabajo, distintas de las cuotas sindicales.

Sin embargo, destacando el tema de la posible contradicción entre los criterios del Poder Judicial de la Federación, en la tesis aislada V.2o.P.A.7 A (10a.) de octubre de 2014, se destacó:

“El artículo 2, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Sonora prevé que el Estado garantizará el derecho de acceso a la información pública, sin más limitación que el respeto a la privacidad de los individuos, la seguridad pública y la seguridad nacional, la cual sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público, en los términos que fije la ley, la que además definirá los conceptos relacionados con el derecho de acceso a la información pública, sobre la base de que el deber público respectivo se extiende a los tres Poderes del Estado, a los Ayuntamientos, entidades paraestatales y paramunicipales, organismos autónomos y, en general, a todos los entes públicos, cualquiera que sea su denominación o estructura, así como a los partidos políticos y a las personas privadas, físicas o morales que, por cualquier motivo y de cualquier modo, reciban recursos públicos para su ejercicio con ese carácter. Por su parte, conforme a los artículos 2, fracción VIII y 3, fracción IV, de la Ley de Acceso a la Información Pública de la propia entidad (denominada Ley de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales del Estado de Sonora, a partir del 13 de agosto de 2013), son sujetos obligados no oficiales, entre otros, las personas privadas, físicas o morales que, por cualquier motivo y de cualquier modo, reciban recursos públicos para su ejercicio con ese carácter. Consecuentemente, el Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Sonora

Octubre de 2013, Tomo 3, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: I.1o.A.16 A (10a.), Página: 1805, INFORMACIÓN PÚBLICA. EL MONTO DE LAS CANTIDADES PAGADAS POR PETRÓLEOS MEXICANOS A SU SINDICATO EN TÉRMINOS DE LAS OBLIGACIONES ASUMIDAS EN SU CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO, DISTINTAS DE LOS DESCUENTOS QUE REALIZA AL SALARIO DE SUS TRABAJADORES POR CONCEPTO DE CUOTAS SINDICALES, CONSTITUYE UN DATO QUE SE DEBE DAR A CONOCER A LOS TERCEROS QUE LO SOLICITEN.

no tiene esa calidad, por lo que hace a las cantidades que recibe del gobierno local como prestación laboral establecida contractualmente para sus gastos de administración y operación. Esto es así, ya que no basta el solo hecho de que una persona privada, como lo es el sindicato mencionado, reciba recursos de origen público para que pueda considerarse como sujeto obligado, ya que si bien es cierto que dichas erogaciones son “recursos públicos”, pues independientemente de la fuente de la que provengan, son aportados por la sociedad y formaban parte del patrimonio público, también lo es que atañen al ámbito de su organización y funcionamiento interno, sin trascender al interés general desde la perspectiva del derecho a la información pública. Se afirma lo anterior, en virtud de que las prescripciones normativas invocadas claramente colocan a las personas físicas o morales privadas como sujetos obligados cuando por cualquier motivo y de cualquier modo reciban recursos públicos “para su ejercicio con ese carácter”. Por tanto, aunque los montos y su destinatario son información pública, por lo que el Estado se encuentra obligado a proporcionarla a cualquier interesado, una vez que ingresan al patrimonio del sindicato no pueden conservar dicho carácter, pues obligar a la organización a entregar esos datos implicaría una afectación a su vida privada y una intromisión a la libertad sindical, derechos que están protegidos por los artículos 6o. y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 3 y 8 del Convenio Número 87, relativo a la Libertad Sindical y a la Protección al Derecho Sindical, pues no debe perderse de vista que el patrimonio de esa organización se conforma con las aportaciones de sus integrantes (cuotas sindicales) y con los recursos que obtenga de cualquier actividad, inversión o rendimiento derivados de la administración de los bienes muebles e inmuebles destinados a la consecución de su objeto, a lo que se suma la aportación que, en términos de la cláusula de un convenio de prestaciones económicas, recibe el sindicato del gobierno como apoyo para sus gastos administrativos y de operación.”⁷⁰

70 Décima Época, Registro: 2007690, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo III, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: V.2o.P.A.7 A (10a.), Página: 2779, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. EL SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES AL SERVI-

Como se advierte, en esta tesis se le olvidó al órgano emisor el principio de supremacía constitucional, contenida en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obliga a: *Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.* En relación con el 6°, Apartado A, fracción I, de la misma constitución que prescribe: *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.*

4. Consideraciones generales sobre los actos de autoridad y los sindicatos

La reforma constitucional de los derechos humanos del 10 de junio de 2011 ha establecido la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad.

Al respecto, Héctor Fix-Zamudio destaca que la creciente complejidad de la sociedad contemporánea, inclusive la de países que están en vías de desarrollo, como los latinoamericanos, han traído como consecuencia el fortalecimiento de ciertos sectores sociales que pueden afectar los derechos tanto individuales como sociales de sus propios integrantes o de los miembros de otros sectores, especialmente cuando los primeros se constituyen en grupos de presión, lo que ha determinado la necesidad de tutelar a los particulares, no sólo frente a organismos públicos, como lo ha sido de manera tradicional, sino respecto a estos grupos sociales, económicos, profesionales y culturales.⁷¹

CIO DE LOS PODERES DEL ESTADO DE SONORA NO ES SUJETO OBLIGADO NO OFICIAL, EN TÉRMINOS DE LA LEY RELATIVA DE DICHA ENTIDAD, POR LO QUE HACE A LAS CANTIDADES QUE RECIBE DEL GOBIERNO LOCAL COMO PRESTACIÓN LABORAL ESTABLECIDA CONTRACTUALMENTE PARA SUS GASTOS DE ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN.

71 Fix Zamudio, Héctor, *La protección jurídica y procesal frente a los grupos de pre-*

Los derechos fundamentales si bien protegen frente a afectaciones que tengan su origen en los poderes públicos, hoy en día, buscan extender su manto protector cuando la afectación proviene de ciudadanos o entidades no investidas de poder público. En este caso nos encontramos enfrente del llamado efecto horizontal (*Drittwirkung*)⁷² de los derechos fundamentales. Para Habermas: “En la medida en que los derechos civiles se difunden con mayor profundidad en todo el sistema legal, su influencia se extiende y adquiere mayor alcance, más allá de la relación vertical entre los ciudadanos individuales y el estado, hasta llegar a impregnar las relaciones horizontales entre los individuos y los grupos sociales. Como resultado, se presentan con mayor frecuencia conflictos que requieren equilibrar exigencias contrapuestas que se esgrimen a nombre de los derechos fundamentales.”⁷³

El primer paso en la materia se ha dado en Alemania, en donde los derechos fundamentales fueron concebidos como límites y garantías de los ciudadanos frente a las injerencias del poder del Estado, han transitado, gracias a la labor de los tribunales, como derechos que pueden desarrollarse entre particulares. Misma labor interpretativa ha desarrollado el Tribunal Constitucional español y ejemplos similares se pueden encontrar en Portugal, Reino Unido, Estados Unidos, Unión Europea y en la Corte Interamericana.⁷⁴ De hecho, para algunos autores la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha construido una teoría sobre la vigencia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares. En la medida en que los derechos fundamentales previstos en la Convención resultaban obligaciones *erga omnes* ya que se imponen tanto al poder del Estado como a actuaciones de terceros particulares. Interpretación que se ha consolidado con la Opinión consultiva 18/03 solicitada por el Gobierno de México sobre la condición jurídica de los migrantes. Opinión en donde se

sión, consultada el 6 de noviembre de 2015 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1746/6.pdf>.

72 Se conoce con dicho término alemán el efecto horizontal de los derechos humanos, debido a que en dicho país dicho tema ocupa un papel muy importante.

73 Habermas, Jürgen, “El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos”, en *Diánoia*, México, vol. 55, n. 64, mayo 2010, 3-25 pp., consultado el 30 de noviembre de 2015 en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-24502010000100001&lng=es&nrm=iso.

74 Valadés, Diego, *La protección de los derechos fundamentales frente a particulares*, consultado el 6 de noviembre de 2015 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2894/27.pdf>.

afirma la eficacia directa de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, particularmente en el artículo 1.1 de la Convención que establece el sometimiento de los poderes públicos y de los particulares a la Convención,⁷⁵ para la Corte: *...los derechos fundamentales son límites directos al actuar de los particulares.*⁷⁶ Es prudente acotar que en nuestro país a partir de 2011 hablamos de derechos humanos, no de derechos fundamentales.

En el caso de México, ya es posible encontrar algunas resoluciones judiciales en la materia. Destaca por ejemplo el caso *Alianza por Nayarit*, resuelto por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 14 de septiembre de 2005. Luego de la victoria de un partido político, la coalición *Alianza por Nayarit*⁷⁷ promovió un juicio ante el citado Tribunal, quien señaló que: *“...la existencia de un evidente, explícito y claro trato sistemáticamente inocuo o discriminatorio por los medios de comunicación privados hacia los partidos políticos, puede llegar a constituir violaciones a su obligación de respeto a los derechos de tercero.”* Lo anterior en la medida en que la supremacía normativa constitucional implica: *“un principio de vinculación, sujeción u obligatoriedad de primer orden para persona individual o jurídica, ya sea oficial, social o privada.”*⁷⁸ Otras resoluciones judiciales que protegen los derechos horizontales han establecido que:

“Cuando existan actos de autoridad cuyo contenido normativo no es dirigido directamente a afectar los derechos de los quejosos, sino que, por sus efectos jurídicos colaterales ocasionan un perjuicio o privan de un beneficio al recurrente, por la especial situación que tiene en el ordenamiento jurídico, surge el denominado “interés legítimo”, o sea, un interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, mecanismo que puede utilizarse en la protección de derechos humanos.”

75 Mijangos y González, Javier, “UNED”, *Teoría y Realidad Constitucional*, número 20, 2007, 583-608 pp., consultado el 28 de noviembre de 2015 en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/trcons/cont/20/psc/psc18.pdf>.

76 Opinión consultiva 18/03, *Óp. Cit.*, fundamento 151 y resultado quinto.

77 Razonamientos que han sido reiterados en el caso Estado de México, en el caso Coahuila.

78 Sentencia de 14 de septiembre de 2005, 45 y 54 pp.

En otro criterio, el Poder Judicial de la Federación se apoya en la teoría alemana de la *Drittwirkung*, también llamada *Horizontalwirkung*, de los derechos fundamentales, que se traduce como la eficacia horizontal de los derechos fundamentales, tomando en consideración que el problema se plantea en cuanto a la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones en que no hay relación de poder, en las relaciones establecidas entre particulares supuestamente iguales. Esta teoría concibe a los derechos fundamentales como derechos públicos subjetivos, cuya vigencia se proyectaba en las relaciones jurídicas dadas entre el individuo y el Estado, sin embargo se supera el criterio al destacar que las teorías contractualistas explican el origen de los derechos humanos en sentido opuesto, es decir, los derechos del hombre surgen como derecho en las relaciones entre individuos privados, por lo que preexisten al Estado. Así, los derechos fundamentales se tienen frente a los demás hombres y sólo de manera derivada frente al Estado, por lo que los derechos naturales a la libertad, la seguridad, la propiedad, etc., son, en primer lugar, derechos frente a los presuntos “terceros”, los particulares.⁷⁹

79 INTERÉS LEGÍTIMO. SU EXISTENCIA INDICIARIA E INICIAL PARA EFECTOS DE DETERMINAR LA ADMISIÓN DE UNA DEMANDA DE AMPARO, ACTIVA LAS FACULTADES DEL JUEZ PARA ANALIZAR PROVISIONALMENTE LAS RELACIONES JURÍDICAS EN QUE SE ALEGA LA EXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO. El artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal, en su redacción actual, establece como presupuesto procesal de la acción constitucional el interés legítimo —para impugnar actos emitidos por autoridades distintas a las jurisdiccionales—, el cual ha sido definido por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra; la configuración de este presupuesto procesal permite a las personas combatir actos que estiman lesivos de sus derechos humanos, sin la necesidad de ser titulares de un derecho subjetivo —noción asociada clásicamente al interés jurídico; así, el interés legítimo se actualizará, en la mayoría de los casos, cuando existan actos de autoridad cuyo contenido normativo no es dirigido directamente a afectar los derechos de los quejosos, sino que, por sus efectos jurídicos irradiados colateralmente, ocasionan un perjuicio o privan de un beneficio, justamente por la especial situación que tiene en el ordenamiento jurídico. Décima Época, Registro: 2004008. Tesis: 1a. CXXIII/2013 (10a.) *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Primera Sala. Tomo 1, Tesis Aislada, Libro XXII, Julio de 2013; DERECHOS FUNDAMENTALES. SON SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE, VÍA AMPARO DIRECTO INTERPUESTO CONTRA LA SENTENCIA DEFINITIVA QUE PUSO FIN AL JUICIO, EN INTERPRETACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN, AUN CUANDO SE TRATE DE ACTOS DE PARTICULARES



EN RELACIONES HORIZONTALES O DE COORDINACIÓN. El criterio general de los Tribunales Federales ha sido en el sentido de que en términos de las disposiciones constitucionales y legales sobre la materia, el amparo sólo procede contra actos de autoridad, lo que a su vez ha provocado que los temas de constitucionalidad sean abordados a la luz de si alguna disposición ordinaria es violatoria de la Constitución, o si al dictarse el acto reclamado (sentencia definitiva en el caso del amparo directo civil) no se han acatado los mandatos de algún precepto de la Carta Fundamental (interpretación directa). Hubo una reconsideración de la teoría clásica de los derechos fundamentales, y en la extensión analógica del contenido de las relaciones públicas a las relaciones privadas, en donde la superioridad de una de las partes anula la libertad jurídica y los derechos individuales de la parte débil. Es necesario replantearse el ámbito de validez de las clásicas garantías estatales, es decir, la garantía que representan para los ciudadanos los derechos fundamentales. Éstos deben ser entendidos como garantías frente al poder, ya sea éste un poder público o un poder privado. En este contexto, resulta indispensable entonces la utilización del juicio de amparo por parte de los particulares como garantía de sus derechos fundamentales, tratándose de actos de autoridad o de actos de particulares en situación dominante respecto de los primeros, de acuerdo con el sistema normativo que deriva del artículo 107, fracción IX, de la Constitución y del artículo 83 de la Ley de Amparo, en que se permite en interpretación directa de la Constitución a través del amparo directo, cuyo objeto básico de enjuiciamiento es la actuación del Juez, que los Tribunales Colegiados otorguen significados al texto constitucional al realizar el análisis de las leyes o normas o de actos de autoridades o de actos de particulares; esto es sólo se podrá emprender ese análisis de la posible vulneración de derechos fundamentales del acto celebrado entre particulares, cuando dicho acto haya pasado por el tamiz de un órgano judicial en el contradictorio correspondiente. Novena Época. Registro: 166676. I.3o.C.739 C. Tribunales Colegiados de Circuito. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXX, Agosto de 2009.; DISCAPACIDAD. PRESUPUESTOS EN LA MATERIA QUE DEBEN SER TOMADOS EN CUENTA POR LOS OPERADORES DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. Atendiendo al modelo social de discapacidad, previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, los presupuestos o fundamentos en los cuales se sustenta tal materia son los siguientes: (i) dignidad de la persona, referida al pleno respeto de los individuos por el sólo hecho de serlo, sin que una diversidad funcional implique una disminución de tal reconocimiento; (ii) accesibilidad universal, consistente en la posibilidad de que las personas con discapacidad puedan participar en igualdad de condiciones, en todos los ámbitos y servicios de su entorno social; (iii) transversalidad, relativa a la concepción de la discapacidad como un aspecto en íntima relación con todas las facetas del contexto en que se desenvuelve; (iv) diseño para todos, referido a que las políticas se conciban de tal manera que puedan ser utilizadas por el mayor número posible de usuarios; (v) respeto a la diversidad, consistente en que las medidas a implementarse reconozcan las diferencias funcionales como fundamento de una sociedad plural; y (vi) eficacia horizontal, relativa a que la exigencia de respeto a las personas con discapacidad se dirija tanto a las autoridades, así como a los particulares. Décima Época. Registro: 2002519. 1a.

Como se advierte, la eficacia de los derechos fundamentales entre particulares puede ser mediata (teoría de la *mittelbare Drittwirkung*) o inmediata (teoría de la *unmittelbare Drittwirkung*). En el primer caso, el Estado hace respetar los derechos fundamentales en las relaciones privadas, mediante su órgano legislativo y subsidiariamente con la intervención del juez. En el segundo caso, los derechos son exigibles directamente por el individuo que los ostenta frente a sus semejantes, sin que sea necesaria la mediación de un órgano estatal. Para algunos autores la teoría inmediata puede ser subsidiaria de la mediata cuando el derecho privado no ofrezca solución. Cabe señalar que la eficacia horizontal de los derechos fundamentales no es aplicable de la misma manera a todos los derechos. Hay, derechos, por ejemplo, que se desarrollan más frente a terceros que frente al Estado, como es el caso de los derechos de la personalidad (el honor, la intimidad y la propia imagen).⁸⁰ Lo mismo podría decirse cuando hablamos del derecho a la dignidad humana, es decir el derecho del toda persona de ser respetado y valorado por el sólo hecho de ser humano.

Diego Valadés señala que la certidumbre que se ha formado en los jueces de que los derechos fundamentales (derechos humanos) pueden ser también vulnerados por la acción no controlada de los particulares. Por lo que estima que las instituciones para la protección de los derechos humanos deberían

VII/2013 (10a.). Primera Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XVI, Enero de 2013; LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. SE ACTUALIZA SU VIGENCIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES CUANDO SE ALEGUE UNA COLISIÓN ENTRE LOS MISMOS. Tomando en consideración que la naturaleza del derecho a la libertad de expresión consiste de forma primordial en la manifestación de ideas y, por otro lado, que la naturaleza del derecho al honor se refiere al concepto que una persona tiene sobre sí misma o que la sociedad se ha formado sobre ella, es que resulta claro no sólo que ambos derechos fundamentales pueden gozar de eficacia en las relaciones con otros particulares, sino que, adicionalmente, puede presentarse una colisión entre los mismos. En consecuencia, en aquellos asuntos en los cuales el conflicto primigenio se origine porque un particular alegue que se ha violentado su derecho al honor, y otro particular señale que las manifestaciones combatidas se ejercieron dentro de los límites de la libertad de expresión, se tratarán de forma indefectible de casos en los cuales se actualiza la eficacia horizontal de los derechos fundamentales en pugna, situación que conlleva una colisión entre los mismos, ante lo cual, el juzgador deberá proceder a un ejercicio de ponderación y análisis de éstos. Décima Época. Registro: 2003078. 1a. LXX/2013 (10a.). Primera Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XVIII, Marzo de 2013.

80 Anzures Gurría, José Juan, "La eficacia horizontal de los derechos fundamentales", *Cuestiones Constitucionales*, México, UNAM, no.22, ene/jun., 2010.

extender el ámbito de sus atribuciones en tanto que el número de actos violatorios de esos derechos por parte de particulares va en ascenso.⁸¹

En el caso de los sindicatos, estos podrán cometer actos de autoridad cuando produzcan un hecho voluntario e intencional, negativo o positivo, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o fácticas dadas y que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente. No obstante, según ha señalado la Corte, se admite el amparo contra actos de particulares, pero se acota a que el acto previamente haya sido materia de un juicio. Al respecto, en tesis aislada, ya se ha establecido que un integrante de un sindicato puede violar derechos humanos, entre los que se pueden encontrar el derecho de acceso a la información y rendición de cuentas.

D Rendición de cuentas tres de tres

A la luz de la transparencia proactiva, el INAI debería evaluar solicitar a los líderes de organizaciones sindicales, tanto del sector público como del sector privado, presentar tres tipos de declaraciones:⁸²

- 1) Patrimonial;
- 2) De intereses; y
- 3) Fiscal.

Lo anterior para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en todos los sindicatos. Dicha medida, lejos de atentar contra la libertad sindical y la autonomía sindical, refuerza y legitima tanto a los sindicatos como a sus líderes. Así mismo, dentro del marco de la transparencia proactiva se podrían diseñar directrices para la conducción ética de los sindicatos, en donde se señalen con claridad los actos de corrupción sindical que deben ser evitados a toda costa, particularmente:

81 Valadés, Diego, *Óp. Cit.*, n. *supra*. 66

82 En la materia existe una iniciativa importante, consultar en: <http://tresdetres.mx/#/>

Igualmente el INAI podría crear un portal para que los trabajadores sindicalizados denuncien actos de corrupción de una manera segura y anónima.

E

El falso dilema de la autonomía, la libertad sindical y la transparencia sindical

Los derechos de las organizaciones de trabajadores y de empleadores se basan en el respeto de las libertades civiles enumeradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Los derechos sindicales carecen de sentido cuando no existen tales libertades civiles. Los trabajadores deben contar con el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a las mismas sin autorización previa (libertad positiva). Igualmente deben contar con el derecho de no asociarse o de salirse de una organización sindical (libertad negativa). En materia de autonomía sindical, ésta implica la posibilidad de organizar libremente su constitución, organización, funcionamiento y disolución.

Respecto a la administración de recursos sindicales, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha señalado que: *El Comité observó que generalmente las organizaciones sindicales parecen aceptar las disposiciones legislativas que establecen, por ejemplo, la presentación anual de balances financieros a las autoridades en la forma prescrita por la ley, y el suministro de otros datos acerca de cuestiones que no parezcan claras en dichos balances financieros, no constituyen en sí una violación de la autonomía sindical. A este respecto, recordó que sólo cabe concebir la utilidad de las medidas de control sobre la gestión de las organizaciones si se utilizan para prevenir abusos y para proteger a los propios miembros del sindicato contra una mala gestión de sus fondos. No obstante, parece que este tipo de disposiciones ofrece en ciertos casos el riesgo de permitir que las autoridades públicas intervengan en la gestión de los sindicatos y que esta intervención puede prestarse a que se limite el derecho de las organizaciones o se perturbe su legítimo ejercicio, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 3 del Convenio núm. 87. Sin embargo, cabe considerar que existen ciertas garantías contra tales intervenciones cuando el funcionario designado para efectuar este control goza de cierta*

*independencia respecto de las autoridades administrativas y si, a su vez, se haya sometido al control de las autoridades judiciales.*⁸³

En otra, el mismo Comité ha señalado que: *En lo que se refiere a ciertas medidas de control administrativo de los fondos sindicales, tales como pericias contables e investigaciones, el Comité ha estimado que deberían aplicarse únicamente en casos excepcionales, cuando existan circunstancias graves que lo justifiquen (por ejemplo, en el caso de presuntas irregularidades observadas en los balances financieros anuales o denunciadas por afiliados), a fin de evitar toda discriminación entre las organizaciones y de precaverse contra el riesgo de una intervención de las autoridades que pudiera entorpecer el ejercicio por los sindicatos del derecho de organizar libremente su administración, contra una posible publicidad perjudicial que podría ser injustificada y contra la revelación de informaciones que podrían tener carácter confidencial.*⁸⁴

En el ámbito estrictamente sindical, es necesario desarrollar y consolidar la transparencia, la rendición de cuentas y la democracia sindical, a fin de no confundir la libertad y la autonomía sindical con impunidad sindical.

La transparencia y la rendición de cuentas no se contraponen con la libertad sindical y la autonomía sindical, entre otras razones, porque:

- a) Un sindicato fomenta su libertad interna cuando rinde cuentas a sus agremiados
- b) Fortalece su autonomía cuando es transparente.
- c) Se empodera y fomenta su legitimidad frente a sus agremiados y de cara a la sociedad.
- d) Fomenta la democracia interna al informar a sus agremiados del estado en que se encuentran sus finanzas.

83 Recopilación de 1996, párrafo 442; 323° informe, caso núm. 2081, párrafo 573 y 334.º informe, caso núm. 2259, párrafo 564. En: *Libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT Ginebra*, Oficina Internacional del Trabajo, quinta edición (revisada), 2006.

84 Recopilación de 1996, párrafo 444; 308° informe, caso núm. 1911, párrafo 254; 323.º informe, caso núm. 2081, párrafo 569; 330° informe, caso núm. 2229, párrafo 944; 331.º informe, caso núm. 2081, párrafo 110 y 338° informe, caso núm. 2387, párrafo 865. En: *Libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT Ginebra*, Oficina Internacional del Trabajo, quinta edición (revisada), 2006.

- e) Puede exigir a los organismos de la Administración Pública y jurisdiccionales que fomenten la transparencia.
- f) Reafirma la importancia de los sindicatos en la sociedad.
- g) Atrae a nuevos trabajadores, gracias al manejo diáfano de su organización interna.

Finalmente, no debemos dejar de señalar que en materia de transparencia, lo que le preocupa a la sociedad tiene que ver con las cuotas sindicales y con este manejo discrecional que ha permitido el enriquecimiento de muchos líderes (ya sean del sector público o privado). Es donde se tienen que dar pasos y el INAI va a tener que resolver hasta dónde establece el alcance de su competencia y hasta dónde se puede abordar el tema de las cuotas sindicales. Al respecto, desde nuestro punto de vista existen algunas ventanas de oportunidades. Una de ellas tiene que ver con dos elementos arriba ya señalados: En primer lugar, el fomento de la transparencia proactiva y en segundo lugar, con la posibilidad de conocer el destino de las cuotas sindicales, al realizar los sindicatos actos de autoridad violatorios de derecho de transparencia y rendición de cuentas. En este último supuesto, el acto de autoridad proveniente de particulares, no distingue si es de un sindicato del sector privado o público, por lo que el INAI, podría conocer, sin importar la naturaleza del sindicato. Por otro lado, las experiencias de la legislación comparada señaladas en este estudio, pueden ser fuentes de reflexión para reformar el modelo mexicano.



X

TRANSPARENCIA Y
RENDICIÓN DE CUENTAS
EN LA REFORMA LABORAL
DE 2019

Transparencia y rendición de cuentas en la reforma laboral de 2019

La transparencia sindical y la rendición de cuentas han sido una de las solicitudes constantes de la sociedad, particularmente cuando se trata de organismos sindicales que reciben recursos públicos. Obligación que se encuentra hoy en el artículo 6 constitucional. En 1977 se estableció el derecho de las personas a acceder a la información pública, lo que implica un deber de rendición de cuentas -por parte de todo ente público o particular- cuando haya ejercido recursos públicos. En 2007 se publicó una reforma al artículo 16, en la que se plasmó una serie de principios, sanciones por la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información y, además, contempló el derecho a la protección de datos personales, los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición). En 2013 se reforma nuevamente el artículo 6° en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. Finalmente, en 2014, una nueva reforma constitucional al artículo 6° establece 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; ampliando la obligación de transparencia a los sindicatos.

La reforma constitucional de 2014 transformó al entonces Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) como un órgano constitucionalmente autónomo. Su ámbito de competencia se extiende a los siguientes sujetos obligados: 1) cualquier autoridad de los tres Poderes de la Unión y de los organismos públicos autónomos; y, 2) los partidos

políticos, los fideicomisos y los fondos públicos, así como cualquier persona, física o moral y sindicatos, que reciban y ejerzan fondos públicos.

Es de insistir que las reformas, en realidad se alinean con las obligaciones ya establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en materia de rendición de cuentas, pero ahora se hace una lectura, desde la transparencia y bajo un nuevo concepto de rendición de cuentas.

El 4 de mayo de 2015 se publicó en el DOF, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En materia de sindicatos se establece que -aquellos que reciban y ejerzan recursos públicos- son sujetos obligados en materia de transparencia y rendición de cuentas, quedando dentro de la competencia del INAI.

La Ley General regula en dos artículos, 78 y 79, la obligación de las autoridades y sujetos obligados en materia laboral. Particularmente el artículo 78 establece las obligaciones de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral. Por lo que se refiere a los documentos que obran en los expedientes de registro de los sindicatos, únicamente debe estar clasificada como información confidencial, los domicilios de los trabajadores señalados en los padrones de socios.

Por su parte, el artículo 79 establece que los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos deben mantener actualizada y accesible, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de *Internet*, la información aplicable del artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, señalada a su vez en el artículo 78 de la Ley en comento:

- i. Contratos y convenios entre sindicatos y autoridades.
- ii. El directorio del Comité Ejecutivo.
- iii. El padrón de socios.
- iv. La relación detallada de los recursos públicos económicos, en especie, bienes o donativos que reciban
- v. El informe detallado del ejercicio y destino final de los recursos públicos que ejerzan.

Los sujetos obligados que otorguen recursos públicos a los sindicatos deben habilitar un espacio en sus páginas de Internet para que éstos cumplan con sus obligaciones de transparencia y dispongan de la infraestructura tecnológica para el uso y acceso a la Plataforma Nacional. No obstante, es el sindicato en todo momento el responsable de la publicación, actualización y accesibilidad de la información.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública abrogó a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pero no de manera absoluta, dado que algunas de sus disposiciones siguieron vigentes hasta en tanto no se expidió la Ley General en materia de datos personales en posesión de sujetos obligados (artículo tercero transitorio), cuestión que ocurrió el 26 de enero de 2017, con la publicación en el DOF de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

Es importante señalar que, en el DOF, 9 de mayo de 2016 se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que en términos de su artículo segundo transitorio aboga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, excepto en los temas de datos personales en posesión de sujetos obligados y archivos, como lo hemos referido.

La reforma constitucional y la legislación secundaria en la materia ha llevado a que un número importante de sindicatos sobre todo del sector público, se hayan convertido en sujetos obligados, a saber: el Sindicato Único de los Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM) de la Comisión Federal de Electricidad, el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM) y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de México (STPM), entre otros.

Por otro lado, paralelamente a las reformas en materia de transparencia y acceso a la información,⁸⁵ también se han presentado modificaciones de índole

85 Aparicio, José Alfonso y Pastrana, Miguel Ángel, "Conceptos y legislación de transparencia sindical y protección de datos personales de los trabajadores en

estrictamente laboral pero que tienen el mismo fin, transparentar los recursos económicos que manejan y reciben los sindicatos. De esta manera, se puede considerar que existen dos obligaciones de transparencia de los sindicatos en materia de recursos financieros. Una de naturaleza externa ante el INAI como órgano garante del acceso a la información y la transparencia, por otro lado, una de naturaleza interna que tiene como destinatarios sus agremiados y que se encuentra regulada por la LFT. De esta manera podemos observar obligaciones de rendición de cuentas internas y externas.

A

Obligaciones de transparencia internas

Las obligaciones internas de transparencia y rendición de cuentas de los sindicatos, conlleva a informar del manejo de los recursos financieros del sindicato. La legislación en la materia ha cambiado de manera importante detallando la obligación de los sindicatos de rendir cuentas. En la LFT de 1970 se establecía sólo una obligación temporal de los sindicatos de rendir cuentas a sus agremiados. Las reformas a la LFT de 2012 y de 2019 dan un paso importante hacia un criterio cualitativo, que implica la rendición de informes sobre el manejo del patrimonio sindical, con reformas al artículo 371 relativo a los estatutos sindicales y el artículo 373 que establece las obligaciones de los sindicatos para informar del manejo de sus recursos financieros.

México”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 24, enero-junio de 2017; Cruz Sosa, Quetzalli y Davalos Casanova, Daniela Elliot, , “Mecanismos legales de transparencia sindical”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, no.25 México jul./dic. 2017; Delgado Rivera, Carlos, “La transparencia sindical en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 23, julio-diciembre de 2016; Kurczyn Villalobos, Patricia, “La transparencia sindical en el ejercicio de recursos públicos”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 22, enero-junio 2016, 2016; Reynoso Castillo, Carlos, “Apuntes sobre la Transparencia sindical”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 27, julio-diciembre, 2018; Zavala Gamboa, O. “El camino de la transparencia sindical. ¿De dónde viene y dónde va?”, *Hechos y Derechos*, México, núm. 29, octubre de 2015.

El artículo 371 establece en su fracción XI a la XIV: las normas para la administración, adquisición y disposición de los bienes, patrimonio del sindicato; la forma de pago y monto de las cuotas sindicales; la época y forma de presentación de la cuenta completa y detallada de la administración del patrimonio sindical y sanciones a sus directivos en caso de incumplimiento, la creación de instancias y procedimientos internos que aseguren la resolución de controversias entre los agremiados, con motivo de la gestión de los fondos sindicales, así como las normas para la liquidación del patrimonio sindical.

Por su parte el artículo 373 contiene de manera detallada la obligación de la directiva sindical de rendir a la asamblea, cada seis meses por lo menos, cuenta completa y detallada de la administración del patrimonio sindical. La rendición de cuentas debe incluir la situación de los ingresos por cuotas sindicales y otros bienes, así como su destino, debiendo levantar acta de dicha asamblea. La información debe entregarse por escrito a cada miembro del sindicato de forma completa, dejando constancia de su recepción.

El acta de la asamblea en la que se rinda cuenta de la administración del patrimonio sindical debe ser entregada dentro de los diez días siguientes al Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral para su depósito y registro en el expediente de registro sindical; esta obligación puede cumplirse por vía electrónica.

En todo momento, además, cualquier trabajador tiene derecho de solicitar información a la directiva o al Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, sobre la administración del patrimonio del sindicato.

En caso de que los trabajadores no hayan recibido la información sobre el manejo del patrimonio sindical, o estimen la existencia de irregularidades en la gestión de los fondos sindicales, pueden acudir a las instancias y procedimientos internos previstos en los estatutos sindicales. Debe recordarse, que conforme lo mandata el artículo 371, en cada sindicato debe existir una instancia y procedimiento para la resolución de controversias relativas al manejo de sus recursos.

En caso de que se detecten irregularidades en el manejo del patrimonio sindical, se deben sancionar a los responsables, previo desahogo del

procedimiento de investigación y resolución que se haya establecido en los estatutos. La LFT señala que, de no existir sanciones eficaces y proporcionales a la gravedad de las conductas u omisiones, los responsables pueden ser sancionados por el órgano sindical competente con la suspensión o destitución de su cargo, según sea la gravedad de la irregularidad cometida, sin menoscabo de que se ejerzan las demás acciones legales que correspondan, por ejemplo, de naturaleza civil o penal.

Los trabajadores tienen, además, el derecho de tramitar, independientemente de lo previsto en los estatutos sindicales y de seguir el procedimiento interno, de no proporcionarse la información o las aclaraciones correspondientes, ante el Tribunal que corresponda, el cumplimiento de dichas obligaciones.

El trabajador igualmente puede acudir al Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral para denunciar la omisión de la obligación de informar del manejo financiero del sindicato con el objeto de que dicha autoridad requiera al sindicato la entrega de la información relativa a la administración del patrimonio sindical completa, apercibiendo a los secretarios general y de finanzas u homólogos en términos de las medidas de apremio que pueden ser objeto, a saber:

- a) Multa, que no puede exceder de 200 veces la Unidad de Medida y Actualización en el momento en que se cometió el desacato, pero tratándose de trabajadores, la multa no puede exceder del importe de su jornal o salario de un día.
- b) Presentación de la persona con auxilio de la fuerza pública; y
- c) Arresto hasta por treinta y seis horas.

La LFT en su artículo 373 señala finalmente que el ejercicio del derecho de los trabajadores a la rendición de cuentas del manejo financiero del patrimonio sindical no implica la pérdida de derechos sindicales, ni es causa para la expulsión o separación del trabajador inconforme.

Como se puede apreciar, un trabajador sindicalizado cuenta con tres instrumentos para poder allegarse de la información relativa al manejo de los recursos financieros de su sindicato, ya sea acudir a las instancias internas que por ley deben existir y ser previstas en el estatuto sindical, acudir al centro federal

de Registro y Conciliación Laboral o, bien, acudir a los órganos jurisdiccionales competentes.

Las reformas laborales de 2012 y particularmente las de 2019 buscan atacar un problema que se había manifestado dentro de las organizaciones sindicales y que se ha convertido también en una percepción social: la ausencia de rendición de cuentas o de claridad en las mismas. Sin embargo, existen una serie de factores de riesgo que debe considerar la autoridad laboral, ya sea administrativa o jurisdiccional.

1. El cuidado del manejo de datos personales relativos a las finanzas del sindicato.

La obligación de rendición de cuentas de naturaleza interna sólo involucra a los miembros del sindicato. Conocer el patrimonio sindical sólo incumbe a los agremiados. Si en algún momento el entonces IFAI, ahora INAI consideró que constituía información pública las cuotas sindicales en posesión de las autoridades, la SCJN a través de la contradicción de tesis 333/2009 señaló con claridad que las cuotas sindicales no constituyen información pública, puesto que no se trata de recursos públicos, al provenir de los trabajadores. La autoridad, señala la SCJN en realidad no posé en ningún momento las cuotas sindicales, ya que en su calidad de patrón le retiene al trabajador de su salario, por lo que ya no son recursos públicos, la cuota sindical que entrega al sindicato y, por ende, éste es el titular de la información.

Podemos coincidir o no con la SCJN, pero es un hecho que la autoridad no puede hacer pública aquella parte del patrimonio sindical integrada por las cuotas sindicales. A la luz de la anterior consideración, la autoridad, léase por ejemplo el Centro Federal de Registro y Conciliación Laboral, tiene la obligación de respetar los datos personales que se encuentren en su posesión. Los datos personales son toda aquella información que se relaciona con una persona y que la identifica o hace identificable y se integran no sólo por la edad, domicilio, número de seguridad social o CURP, sino que también por el patrimonio de una persona. La autoridad va a contar con información del patrimonio sindical de una organización de trabajadores, pero no puede dar a conocer la información financiera, según lo dispuesto en el artículo 6 constitucional fracción segunda y el artículo 113, fracción primera de la LFTAIP. En caso de

hacerlo es sujeta de responsabilidades y a intervención del órgano interno de control por la vulneración de los datos personales. La obligación de la autoridad de salvaguardar la información financiera de los sindicatos se reafirma con la mencionada contradicción de tesis 333/2009:

INFORMACIÓN PÚBLICA. EL MONTO ANUAL DE LAS CUOTAS SINDICALES DE LOS TRABAJADORES DE PETRÓLEOS MEXICANOS NO CONSTITUYE UN DATO QUE DEBA DARSE A CONOCER A LOS TERCEROS QUE LO SOLICITEN.

Teniendo en cuenta que la información pública es el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de los poderes constituidos del Estado, obtenidos en ejercicio de funciones de derecho público y considerando que en este ámbito de actuación rige la obligación de aquéllos de rendir cuentas y transparentar sus acciones frente a la sociedad, en términos del artículo 6o., fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 1, 2, 4 y 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es indudable que el monto total al que ascienden las cuotas sindicales aportadas anualmente por los trabajadores de Petróleos Mexicanos no constituye información pública que, sin la autorización del sindicato, deba darse a conocer a los terceros que lo soliciten, ya que constituye un haber patrimonial perteneciente a una persona jurídica de derecho social (sindicato) y un dato que, si bien está en posesión de una entidad gubernamental (Petróleos Mexicanos), se obtiene por causa del ejercicio de funciones ajenas al derecho público, ya que tal información está en poder de dicho organismo descentralizado por virtud del carácter de patrón que tiene frente a sus empleados, a través de la obligación de retener mensualmente las cuotas sindicales aportadas para enterarlas al sindicato, impuesta por el artículo 132, fracción XXII, de la Ley Federal del Trabajo, siendo que en el ámbito laboral no rige esa obligación a cargo del patrón de rendir cuentas y transparentar acciones frente a la sociedad. Máxime que el monto de las cuotas sindicales forma parte del patrimonio del sindicato y su divulgación importaría, por un lado, una afectación injustificada a la vida privada de dicha persona de derecho social, lo que está protegido por los artículos 6o., fracción II, y 16 constitucionales, por otro lado, una intromisión arbitraria a la libertad sindical, por implicar una invasión a la facultad que tiene el sindicato de decidir si da o no a conocer parte de su patrimonio a terceros, lo que está protegido por los artículos 3o. y 8o. del Convenio número 87, relativo a la Libertad Sindical y a la Protección al Derecho Sindical. Contradicción de tesis 333/2009. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del

Primer Circuito y el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 11 de agosto de 2010. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Fernando Silva García. Tesis de jurisprudencia 118/2010. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciocho de agosto de dos mil diez.

Como se observa, la autoridad, en este caso el Centro Federal a pesar de tener acceso al manejo del patrimonio sindical, debe preservar la privacidad de la misma, dado que su publicidad implicaría una violación a la vida privada de las personas de derecho social y una intromisión arbitraria a la libertad sindical. Cabe señalar que resulta muy interesante observar que en la contradicción de tesis 333/2009, la SCJN se pronunció en torno a la afectación injustificada a la vida privada de una persona moral de derecho social, cuestión que hasta la fecha es objeto de importantes análisis, en particular por la discusión que se tiene en cuanto a los límites de la protección de datos, para el caso de personas morales

2. Los alcances de la reforma constitucional de 2017 que crea el organismo descentralizado

La reforma constitucional al artículo 123 de 2017 establece la obligación de crear un órgano descentralizado para encargarse del registro de sindicatos y contratos colectivos. Sin embargo, la reforma legal a la LFT de mayo de 2019, pareciera que ha ido más allá del mandato constitucional. Mientras que la Constitución establece con claridad que sus funciones van a ser exclusivamente de registro, la LFT pareciera que va más allá del mandato constitucional en relación a las funciones del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral que crea en 2019.

El Centro, no sólo se encargará de registrar sindicatos y contratos colectivos, va a otorgar la idoneidad de un grupo de trabajadores como sindicato y, a legitimar un contrato colectivo. Además, tiene la función de ser el organismo depositario de los informes mensuales de los sindicatos relativos al manejo de su patrimonio.

Se trata de tres facultades que no les otorga la reforma constitucional, pero que se las ha dado la LFT. Se puede explicar la tutela del Estado en la materia, dada la ausencia de democracia sindical, de contratación autentica y de falta

de rendición de cuentas de los sindicatos. Sin embargo, la explicación de lo que sucede en la práctica, que la LFT ha regulado en la reforma de 2019, no encuentra necesariamente sustento constitucional. Además, se llega a la paradoja de que, en la legislación mexicana, nuevamente la libertad sindical, la autonomía sindical y la libre negociación colectiva, quedan bajo la tutela del Estado. Al cuidado de un organismo, el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, que si bien es un descentralizado, nace sectorizado a la Secretaría del trabajo y Previsión Social, con una Junta de Gobierno que hace que parezca más un desconcentrado, en donde el titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social es el Presidente de la Junta de Gobierno del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral y cuyo nombramiento depende del Presidente de la República, quien tiene la facultad de proponer una terna al Senado de la república. En la materia, Ermida Uriarte ha señalado que América Latina “ha mostrado, generalmente, una obsesión por el control político del sindicato y de su acción. La reglamentación heterónoma de los sindicatos en Latinoamérica es asimétrica, no ya porque tenga caracteres de promoción, soporte o apoyo a la acción sindical, sino por lo inverso: por ser más reglamentarista, exigente, limitadora y restrictiva con los sindicatos de trabajadores que con las organizaciones de empleadores y, asimismo, por ser más proclive a la reglamentación estructural del sindicato que a la protección de la acción sindical”⁸⁶.

Lo paradójico del modelo mexicano, es que sin la intervención del Estado es difícil pensar en democracia, libertad y autonomía sindical. Sin embargo, el fomento de la misma es compleja, en la medida que resulta contradictorio fomentar la libertad, la democracia y la autonomía regulándolas. La tutela o intervención del Estado debería centrarse en proteger dichos derechos e impulsarlos, no en sustituirse a los sindicatos, buscando promover y garantizar la autonomía sindical.

86 Ermida Uriarte, O., “La Intervención administrativa – Origen, características y perspectivas”, Ojeda Avilés A., prólogo de AA. VV., La negociación colectiva en América Latina, Editores: Antonio Ojeda Avilés y Oscar Ermida Uriarte, Publicación del Instituto Europeo de Relaciones Industriales, Madrid 1993, pp. 109 a 113

3. Cuenta regresiva para la rendición de cuentas de los sindicatos

Las disposiciones previstas en el artículo 371 de la Ley Federal del Trabajo para la elección de las directivas sindicales mediante el voto personal, libre, directo y secreto de los trabajadores, iniciarán su vigencia en un plazo de doscientos cuarenta días a partir de la entrada en vigor de dicho Decreto. Asimismo, dentro del mismo plazo las organizaciones sindicales deben adecuar sus estatutos a las disposiciones previstas en dicho artículo y demás aplicables de la LFT, entre ellas, las relativas a la creación de una instancia interna para la rendición de cuentas.

En la materia se pueden hacer dos interpretaciones. La primera que los sindicatos tienen ocho meses para adecuar sus estatutos sindicales en materia de rendición de cuentas y en ese sentido rendir cuentas en los términos señalados por la LFT. La segunda, es que se tratan de dos obligaciones distintas, esto es por un lado adecuar sus estatutos, para lo cual tendrían ocho meses y, por otro lado, rendir cuentas a más tardar en seis meses, en los términos en que lo indica la reforma. De ser esta segunda interpretación la correcta. Los sindicatos sólo disponen de un mes, puesto que ya han transcurrido cinco meses, luego de la aprobación de la reforma en mayo del presente año, para hacer una rendición de cuentas con los criterios cualitativos que contempla la LFT.

B

Obligaciones de transparencia externas

La obligación de transparencia externa implica para el sindicato que reciba recursos públicos el deber de informar su destino, uso y ejercicio, a través de sus sitios de internet o en los sitios de los sujetos obligados que les proporcionen dichos recursos o en la Plataforma Nacional de Transparencia. Tanto el sindicato como la autoridad que proporcione recursos tienen una obligación de transparentar los mismos. En caso de no ser así o de que una persona quisiera requerir dicha información, lo puede hacer sin tener que acreditar interés alguno, mediante una solicitud de acceso a información ante la unidad de transparencia del sindicato, la Plataforma Nacional de Transparencia o en las

oficinas designadas. En la materia ha sucedido una circunstancia ambigua, a pesar de la legislación en materia de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, los sindicatos han instrumentalizado la libertad sindical y sus derechos a la protección de datos personales, para que, a través de criterios judiciales, siga siendo difícil conocer su patrimonio sindical (1). En ese sentido, urge reflexionar sobre los alcances de la legislación en la materia (2).

1. Los criterios reiterados del Poder Judicial de la Federación

Como ya se ha señalado, los tribunales salvaguardan los derechos de los trabajadores sindicalizados en materia de privacidad y de protección de datos personales, indicando que las cuotas sindicales no son recursos públicos o señalando que los sindicatos si bien son figuras de derecho social el manejo de sus finanzas no afecta el orden público ni el interés social, generado la impresión de que los sindicatos que reciben recursos públicos, particularmente el sindicato de PEMEX no cumplen sus obligaciones legales de rendición de cuentas.

Otro mecanismo para no entregar información ha sido la existencia de un procedimiento judicial de por medio, por ejemplo, la tramitación de un juicio de amparo, que en muchas ocasiones son concedidos al sindicato. Así, por ejemplo, el poder judicial ha declarado una suspensión definitiva contra la resolución del INAI que obligaba al sindicato de PEMEX a informar sobre los inmuebles de su propiedad, dado que no se presentaba afectación al orden público ni al interés social y si una afectación a la vida privada de los sindicatos y a la libertad sindical:

SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN EL AMPARO CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES QUE OBLIGA A UN SINDICATO A DAR INFORMACIÓN RESPECTO DE BIENES INMUEBLES DE SU PROPIEDAD. SU OTORGAMIENTO NO AFECTA EL ORDEN PÚBLICO NI EL INTERÉS SOCIAL. El otorgamiento de dicha medida no afecta el orden público ni el interés social en el caso precisado, porque no produce mayor perjuicio a la sociedad que el que pudiera ocasionarse con la ejecución del acto reclamado, pues si bien es cierto que el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho de acceso a la información pública, también lo es que éste no es irrestricto e ilimitado, y la salvaguarda del interés social sólo se justifica

cuando la publicidad de la información observe los principios de legalidad y constitucionalidad que deben regir la protección de los datos personales. En la especie, el perjuicio por la ejecución del acto reclamado aludido se torna materialmente irreparable, debido a que la divulgación de la información importaría, por un lado, una afectación injustificada a la vida privada de dicha persona de derecho social, lo cual está protegido por los artículos 6o., fracción II y 16 constitucionales y, por otro, una intromisión arbitraria a la libertad sindical, por implicar una invasión a la facultad que tiene el sindicato de decidir si da o no a conocer parte de su patrimonio a terceros, lo que está protegido por los artículos 3 y 8 del Convenio Número 87, relativo a la Libertad Sindical y a la Protección al Derecho Sindical, de la Organización Internacional del Trabajo. SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Incidente de suspensión (revisión) 346/2017. Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. 31 de agosto de 2017. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco García Sandoval. Secretario: Daniel Rodrigo Díaz Rangel. Esta tesis se publicó el viernes 17 de noviembre de 2017 en el Semanario Judicial de la Federación.

De esta manera, queda la impresión de que los sindicatos, lejos de una transparencia proactiva, siguen reservándose el manejo de su patrimonio sindical, incluso para sus propios agremiados. Lo anterior explicaría el porqué de una reforma laboral que obliga a los sindicatos a rendir cuentas con criterios cualitativos, tal y como ya ha sido señalado.

No obstante, es importante conocer algunos datos estadísticos en la materia, de lo contrario se pueden hacer juicios de valor erróneos sobre la transparencia sindical considerando sólo casos aislados. Como ha sido señalado por la Dra. Patricia Kurczyn, Comisionada del INAI:

La obligatoria transparencia que igual se impone al INAI lleva a dar el siguiente reporte: En 2018, el padrón federal de sujetos obligados fue de 149 sindicatos (de los cuales 22 obtuvieron el 100% en cumplimiento de sus obligaciones, esto es sólo el 14.76%. En el año que corre el padrón aumentó a 158 organizaciones y también

aumentó el nivel de cumplimiento de obligaciones de transparencia, de tal suerte que de 91 sindicatos que se han verificado a la fecha, 22 han cumplido al 100%. Vale mencionar que el total de Sujetos Obligados que en general ha verificado el INAI asciende al 31 de julio al 48%. Por otro lado, las denuncias por incumplimiento recibidas hasta 31 de julio, se han incrementado en 130%. La conclusión es que los sindicatos, en su mayoría, muestran el interés en cumplimiento en transparencia y rendición de cuentas. Podemos asegurar que ese ánimo está en pleno crecimiento y que pronto habrá cifras más altas. Sin embargo, no es el caso con los sindicatos de jurisdicción local en donde habrá de insistirse.⁸⁷

Como lo indica la Dra. Kurczyn, una lectura positiva de los datos indica que existe un paulatino incremento del cumplimiento de las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas de los sindicatos. Obligaciones que sin duda se van a incrementar, en aquellos sindicatos en donde aplique la LFT, dadas las reformas laborales realizadas en materia de transparencia y rendición de cuentas.

1. La necesaria construcción de nuevos criterios en materia de transparencia y rendición de cuentas

Los sindicatos necesitan entender que la transparencia y la rendición de cuentas no se contraponen con la libertad y la autonomía sindical. Al contrario, les permite legitimarse ante sus agremiados porque rinden cuentas del patrimonio sindical. Informar a los agremiados aleja la opacidad y las interpretaciones de malos manejos. Tiene mayor autoridad para exigir recursos para los trabajadores en la medida en que estos se destinan para los fines solicitados y se presenta como una figura fundamental para mejorar las condiciones laborales de sus agremiados. Dada la percepción negativa que se tiene de los sindicatos, lo mejor que pueden hacer por ellos mismos es fomentar la transparencia proactiva y con ello promover la legitimidad de la actividad sindical.

Dar a conocer el manejo de sus recursos financieros independientemente que el origen sea público, no compromete la autonomía sindical, al contrario,

⁸⁷ Kurczyn, Patricia, Compromiso sindical en la rendición de cuentas, Periódico El Financiero. 13 de agosto de 2019, México.

la hace transparente. En muchas ocasiones se ha confundido en nuestro país, autonomía sindical con impunidad sindical, de ahí la necesidad de que exista la obligación legal de transparentar el patrimonio sindical. Dicha posibilidad, como ya se ha anotado, no atenta contra la libertad sindical, siempre que la autoridad frente a la cual se informe del manejo del patrimonio sindical sea autónoma. El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha señalado que: *El Comité observó que generalmente las organizaciones sindicales parecen aceptar las disposiciones legislativas que establecen, por ejemplo, la presentación anual de balances financieros a las autoridades en la forma prescrita por la ley, y el suministro de otros datos acerca de cuestiones que no parezcan claras en dichos balances financieros, no constituyen en sí una violación de la autonomía sindical. A este respecto, recordó que sólo cabe concebir la utilidad de las medidas de control sobre la gestión de las organizaciones si se utilizan para prevenir abusos y para proteger a los propios miembros del sindicato contra una mala gestión de sus fondos. No obstante, parece que este tipo de disposiciones ofrece en ciertos casos el riesgo de permitir que las autoridades intervengan en la gestión de los sindicatos y que esta intervención puede prestarse a que se limite el derecho de las organizaciones o se perturbe su legítimo ejercicio, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 3 del Convenio núm. 87. Sin embargo, cabe considerar que existen ciertas garantías contra tales intervenciones cuando el funcionario designado para efectuar este control goza de cierta independencia respecto de las autoridades administrativas y si, a su vez, se halla sometido al control de las autoridades judiciales.*⁸⁸

Lo cierto es que una regulación de tal naturaleza podría ir en contra de los criterios aprobados por el Comité de libertad sindical de la OIT: entre ellos:⁸⁹

1. La libertad sindical implica el derecho de los trabajadores y de los empleadores a elegir libremente a sus representantes y a organizar su administración y actividades sin injerencia alguna de las autoridades.

⁸⁸ Recopilación de 1996, párrafo 442; 323° informe, caso núm. 2081, párrafo 573 y 334.° informe, caso núm. 2259, párrafo 564. En: Libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, quinta edición (revisada), 2006.

⁸⁹ Recopilación de 1996, párrafo 442; 323° informe, caso núm. 2081, párrafo 573 y 334.° informe, caso núm. 2259, párrafo 564. En: Libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, quinta edición (revisada), 2006.

2. La libertad sindical implica el derecho de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a resolver ellas mismas sus divergencias sin injerencia de las autoridades, e incumbe al gobierno crear un clima que permita llegar a la solución de estas divergencias.
3. La idea fundamental del artículo 3 del Convenio núm. 87 es que los trabajadores y los empleadores puedan decidir por sí mismos las reglas que deberán observar para la administración de sus organizaciones y para las elecciones que llevarán a cabo.
4. Una legislación que otorga al ministro la autoridad discrecional, la cual no está sometida a ningún control judicial, de investigar los asuntos internos de un sindicato a por el mero hecho de que lo considere necesario desde el punto de vista del interés público y de ordenar la anulación del registro de un sindicato no es conforme a los principios según los cuales las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberían tener el derecho de organizar su administración y sus actividades, debiendo las autoridades públicas abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal, y dichas organizaciones no deben estar sujetas a disolución por vía administrativa.
5. El Comité recuerda que las medidas de suspensión son adoptadas por la autoridad administrativa se corre el peligro de que parezcan arbitrarias incluso si son provisionales y temporales y aun cuando vayan seguidas de una acción judicial. El Comité considera que los principios establecidos en el artículo 3 del Convenio núm. 87 no impiden el control de los actos internos de un sindicato si los mismos violaran disposiciones legales o estatutarias. Sin embargo, el Comité también considera que es de suma importancia que, a fin de garantizar un procedimiento imparcial y objetivo, dicho control sea ejercido por la autoridad judicial respectiva.
6. El derecho de los trabajadores a constituir organizaciones de su elección y el derecho de estas organizaciones a elaborar sus estatutos y reglamentos administrativos y a organizar su gestión y su actividad suponen la independencia financiera, lo cual implica que las organizaciones no estén financiadas de manera tal que estén sujetas a la discreción de los poderes públicos
7. Las disposiciones referentes a la administración financiera de las organizaciones de trabajadores no deben ser de índole tal que las autoridades puedan ejercer facultades arbitrarias sobre las mismas.

8. El control de las autoridades sobre los fondos sindicales debería limitarse normalmente a la presentación periódica de balances financieros. Si las autoridades tienen la facultad discrecional de inspeccionar o pedir información en cualquier momento, existe un peligro de injerencia en la administración de los sindicatos.

Sin embargo, es un hecho que el contexto mexicano es particular y se ha observado que existen sindicatos que se utilizan, aprovechándose de su régimen social y de protección, para cometer ilícitos. Así, por ejemplo, las prohibiciones incluidas para los sindicatos en la LFT reflejan la posible existencia de dichas conductas en el pasado. Particularmente el artículo 378 de la LFT establece que los sindicatos tienen prohibido:

- I. Intervenir en asuntos religiosos; y
- II. Ejercer la profesión de comerciantes con ánimo de lucro.
- III. Participar en esquemas de evasión de contribuciones o incumplimiento de obligaciones patronales respecto a los trabajadores;
- IV. Ejercer actos de violencia, discriminación, acoso u hostigamiento sexual en contra de sus miembros, el patrón, sus representantes o sus bienes, o en contra de terceros;
- V. Participar en actos de simulación asumiendo el carácter de patrón, con el fin de que el verdadero patrón evada sus responsabilidades;
- VI. Hacer constar o utilizar constancias en las que se señalen la realización de votaciones o consultas a los trabajadores sin que estas se hayan efectuado;
- VII. Obstaculizar la participación de los trabajadores en los procedimientos de elección de sus directivas sindicales, poniendo condiciones sin fundamento legal o cualquier tipo de obstáculo indebido para ejercer el derecho de votar y ser votado, y
- VIII. Cometer actos de extorsión u obtener dádivas del patrón, ajenas al contrato colectivo de trabajo.

La rendición de cuentas implica mayor legitimidad para los sindicatos, sobre todo en momentos en que se cuestiona su actuar⁹⁰ y como lo hace el artículo 378 de la LFT, se les ve como posibles espacios de comisión de delitos. Debe anotarse que las seis últimas fracciones fueron agregadas al artículo 378 en mayo de 2019, fecha de la última reforma laboral. Desafortunadamente reflejan ciertas prácticas indebidas que se han presentado y de las que han sido acusados algunos líderes sindicales. De ahí una redacción vea a los sindicatos como posibles organizaciones criminales al participar en actos de simulación, cometer actos de extorción o ejercer actividades comerciales con ánimo de lucro. Sin duda, acciones reprobables y alejadas de un sindicalismo auténtico que se caracterice por la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas de su patrimonio sindical.

90 Bensusán, Graciela; Middlebrook, Kevin. *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*, México: FLACSO México, UAM-Xochimilco, CLACSO, 2013. 211 pp.





XI

BIBLIOHEMEROGRAFÍA,
LEGISLACIÓN Y
JURISPRUDENCIA

a) Bibliografía

- Ackerman, John M., (coord.), "Introducción", en *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, México, Siglo XXI Editores, 2008.
- Alcalde, Arturo, "Balance sindical del gobierno de transición. Promesas incumplidas", en González, Inés (coord.), *Los sindicatos en la encrucijada del siglo XXI*, México, Fundación Friedrich Ebert, 2006.
- _____, "Sindicatos y Transparencia en la Ciudad de México. México", Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Diciembre 2010. *Serie ENSAYOS para la Transparencia en la Ciudad de México*. N° 13.
- _____, et. al. "Derechos colectivos y opacidad informativa: oportunidades para los contratos de protección al empleador", 17 de abril de 2007.
- Alzaga, Óscar, "La elección sindical y las reformas de estatutos sindicales", *Alegatos*, México, UAM-A, núm. 60-69, enero-agosto, 2008, pp. 7-10.
- Anzures Gurría, José Juan, "La eficacia horizontal de los derechos fundamentales", *Cuestiones Constitucionales*, México, UNAM, no.22, ene-jun., 2010.
- Barba García, Héctor, "Objetivos del Registro Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos", pp. 115-16, en Bouzas, Alfonso (coord.), *Propuestas para una reforma laboral democrática*, Cámara de Diputados/Grupo parlamentario del PRD, 2007.
- Bensusán, Graciela, "Relación Estado-sindicatos: oportunidades para la renovación durante el primer gobierno de alternancia", en Fernández Arturo (ed.), *Estado y sindicatos en perspectiva latinoamericana*, Prometeo Libros Editorial, 2007.
- _____, Middlebrook, Kevin J., *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*, México: FLACSO México, UAM-Xochimilco, CLACSO, 2013. 211 pp.
- Bohórquez, Eduardo, "Opacidad y corrupción: hora de abandonar el lastre", *Este País*, 1° de diciembre, 2013, México Consultado en: <http://archivo.estepais.com/site/2013/opacidad-y-corrupcion-hora-de-abandonar-el-lastre/>.
- Buen L., Néstor de, *Derecho del Trabajo*, México, T. I, Novena edición, Porrúa, 1994.
- Calva, José Luis (coord.), *Empleo, ingreso y bienestar*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2007.

- Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, México, 15ª reimp., Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM y Ediciones Era, 1989.
- Compa, Lance, “El ACLAN: un recuento de tres años”, en Bensusán, Graciela (coordinadora), *Estándares laborales después del TLCAN*, México, FLACSO, 1999, 238 pp.
- Corzo Sosa, Édgar, “En busca de armonía y equilibrio constitucional en el derecho a la información”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-IFAI, 2006.
- 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.
- Ermida Uriarte, Oscar, “La Intervención administrativa – Origen, características y perspectivas”, en Ojeda Avilés Antonio., prólogo de AA. VV., *La negociación colectiva en América Latina*, Editores: Antonio Ojeda Avilés y Oscar Ermida Uriarte, Publicación del Instituto Europeo de Relaciones Industriales, Madrid 1993, pp. 109 a 113
- Fernández Ruiz, Jorge, Márquez Gómez, Daniel, Sánchez-Castañeda, Alfredo y Serna de la Garza, José María de la, *Lo público y lo privado en el poder ejecutivo: las fronteras de la Presidencia de la República*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, julio de 2004.
- Fix Zamudio, Héctor, “Introducción al estudio del Derecho procesal social”; *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, México, núm. 3, 1965, p. 23.
- _____, *La protección jurídica y procesal frente a los grupos de presión*, IJJ-UNAM, 32 p. Consultado el 6 de noviembre de 2015 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1746/6.pdf>.
- Fortin, Louis, Chassin, Youri y Kelly-Gagnon, Michel, *Le financement et la transparence des syndicats*, Institut Économique de Montréal, Québec, Canada, Octubre 2011, p. 15 y ss. Consultado el 1º de diciembre de 2015 en: http://www.iedm.org/files/cahier1011_fr.pdf.
- García Ramírez, Sergio, “Introducción, I. Consideración. Raíz y horizonte de los derechos “sociales” en la Constitución Mexicana”, en Fix-Zamudio, Héctor, *Liber amicorum*, 1998, p. 77.
- Giménez Cacho, Luis Emilio, “El proceso histórico del sindicato industrial de trabajadores mineros metalúrgicos y similares de la República Mexicana” / tesis que, para obtener el título de Licenciado en Sociología, 1995. Consultado en: <http://132.248.9.195/ppt1997/0230859/Index.html>

- _____, “La transparencia y los sindicatos”, en Bouzas Ortiz, Alfonso (coord.), *Propuestas para una reforma laboral democrática*. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LX Legislatura. Grupo Parlamentario del PRD, Distrito Federal, México. Consultado en: <http://ru.iiiec.unam.mx/1197/1/LFT2007%20%281%29.pdf>
- _____, *La transparencia sindical, otra larga marcha*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 2013, 24 p. Consultado en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/10312.pdf>
- _____, *Transparencia y derechos laborales*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2007, 65 p. Consultado en: <http://www.itai.org.mx/images/otros/Cuadernos/cuadernillo12.pdf>
- _____, et al., “Transparencia en el Acceso a la Información, Deber Social”, *Gaceta UNAM (2000-2009)*, 2009, no 4027, p. 9. Consultado en: <http://www.acervo.gaceta.unam.mx/index.php/gum00/article/view/18238>.
- González Casanova, Pablo, *La clase obrera en la historia de México en el primer gobierno constitucional (1917-1929)*, Siglo XXI, México, 1987.
- González Nicolás, Inés (ed.), *Auge y perspectivas de los contratos de protección: ¿Corrupción sindical o mal necesario?*, Fundación Friedrich Ebert, México, D.F., 2006.
- Guerra Ford, Oscar M., *Fortalecimiento de los órganos garantes de transparencia*, RRC/CIDE, México, 2013, 30 pp.
- _____, “El ejercicio del derecho de acceso a la información México (2008-2013)”, *Este País*, 1° de febrero de 2015
- Juan Pineda, Patricia, Bensusán, Graciela y Alcalde, Arturo “Los trabajadores tenemos derecho a saber. Derechos colectivos y opacidad informativa: falta de transparencia, oportunidades para los contratos de protección al empleador”, *Cuadernos de Investigación*, núm. 3, México, CILAS.
- Habermas, Jürgen, “El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos”, en *Diánoia*, México, vol. 55, n. 64, mayo 2010, 3-25 pp., consultado el 30 de noviembre de 2015 en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-24502010000100001&lng=es&nrm=iso.
- Karst, Kenneth L., Rosenn, Keith S., *Law and Development in Latin America. A Case Book*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London, Ltd. London, England, U.S.A, 1975, 738 p.
- Kurczyn Villalobos, Patricia, “La transparencia sindical en el ejercicio de recursos públicos”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 22, enero-

- junio de 2016. Consultado el 20 de diciembre de 2015 en: <http://www2.juridicas.unam.mx/2015/12/10/la-transparencia-sindical-en-el-ejercicio-de-recursos-publicos/>
- López Ayllón, Sergio, Derecho a la información y derechos humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1a ed., 2000.
- _____, “La constitucionalización del derecho de acceso a la información: una propuesta para el debate”, en López -Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-IFAI, 2006.
- _____, (coord.), *Código de buenas prácticas y alternativas para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información pública en México*, México, UNAM-IFAI-CIDE, 2007.
- _____, “El Acceso a la Información como un Derecho Fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución Mexicana”, México. IFAI, Serie *Cuadernos de Transparencia*. N° 17. México. IFAI. 2009.
- Mangarelli, Cristina, “El derecho del trabajo y su relación con el derecho civil”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 7, julio-diciembre, 2008.
- Marván Laborde, María, “Transparencia y sindicalismo”, en Ackerman, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, México, Siglo XXI editores, 2008.
- Medina, Ignacio, *Sindicalismo y Estado: los telefonistas en México*, Guadalajara, México, Universidad de Guadalajara, 1996.
- Mijangos y González, Javier, “UNED”, *Teoría y Realidad Constitucional*, número 20, 2007, 583-608 pp., consultado el 28 de noviembre de 2015 en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/trcons/cont/20/psc/psc18.pdf>.
- Morris, Stephen D., *Corrupción y política en México Contemporáneo*, Siglo XXI Editores, 1992, México, p.75.
- OIT, Libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, quinta edición (revisada), 2006.
- Ortega, Max y Solís de Alba, Ana Alicia (coords.), *Estado, crisis y reorganización sindical*, México, Itaca, 2ª. Edición, 2005.
- Rendón Corona, Armando, *Sindicalismo corporativo. La crisis Terminal*, México, UAM-I, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, 2005.
- Reynoso Castillo, Carlos, “Cincuenta años del derecho del trabajo en México”, en Bronstein, Arturo (Dir.) *Cincuenta años de Derecho del Trabajo en*

- _____, *América Latina*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 2007.
- _____, *Guía para una negociación colectiva*, Trillas, 2009, México, 184 pp.
- Robles, Jorge y Gómez, Luis Ángel, *De la autonomía al corporativismo. Memoria cronológica del Movimiento Obrero en México 1900-1980*, México, El Atajo Ediciones, 1995.
- Rodríguez Campos, Carlos, *Lecciones de Amparo*, 3ª, México, Ediciones Universidad de Yucatán, 2003, p. 53.
- Sánchez-Castañeda, Alfredo, "La constitucionalidad de la cláusula de exclusión por separación: El interés general del sindicato frente al derecho individual del trabajador ¿Una interpretación constitucional liberal o social de la corte?", *Cuestiones Constitucionales*, México, UNAM, núm. 9, julio diciembre de 2003.
- _____, "Futuro de la negociación colectiva en México: De la contratación sin negociación a la negociación con contratación" en González Nicolás Inés (coordinador), *40 a los, 40 respuestas Ideas para la democratización del mundo del trabajo*, Friedrich Ebert, México, 2009, pp. 155-158.
- Schedler, Andreas, ¿Qué es la Rendición de Cuentas? México. IFAI. Serie Cuadernos de Transparencia N° 3.
- _____, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder: Lynne Rienner, 1999.
- Secretaría de Gobernación, Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2005, Principales resultados.
- Tomás y Valiente, Francisco, *La venta de oficios en Indias (1492-1606)*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1972.
- Trejo Delarbre, Raúl, "Historia del movimiento obrero en México, 1860-1982", pp. 11-87, en *Historia del movimiento obrero en América Latina*, T. I, IIE-UNAM, Siglo Veintiuno Editores, 1994, México, 412 pp.
- Valadés, Diego, *La protección de los derechos fundamentales frente a particulares*, IJ-UNAM, consultado el 6 de noviembre de 2015 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2894/27.pdf>.
- _____, "La República en México", en Valadés, Diego, y Márquez Gómez, Daniel (coords), *Administración Pública en México*, Base Legal y Programática, t.I, México, INAP, 2010
- Zorrilla Strother, Ramón, *Ensayos sobre corrupción*, Fomento Banamex, 2000, México.

b) Hemerografía

- Aparicio, José Alfonso y Pastrana, Miguel Ángel, "Conceptos y legislación de transparencia sindical y protección de datos personales de los trabajadores en México", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 24, enero-junio de 2017.
- Cruz Sosa, Quetzalli y Davalos Casanova, Daniela Elliot, "Mecanismos legales de transparencia sindical", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, no.25 México jul./dic. 2017.
- Delgado Rivera, Carlos, "La transparencia sindical en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 23, julio-diciembre de 2016.
- Kurczyn Villalobos, Patricia, "La transparencia sindical en el ejercicio de recursos públicos", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 22, enero-junio 2016, 2016.
- Kurczyn, Patricia, Compromiso sindical en la rendición de cuentas, Periódico El Financiero. 13 de agosto de 2019, México.
- Reynoso Castillo, Carlos, "Apuntes sobre la Transparencia sindical", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 27, julio-diciembre, 2018.
- Zavala Gamboa, Oscar. "El camino de la transparencia sindical. ¿De dónde viene y dónde va?", *Hechos y Derechos*, México, núm. 29, octubre de 2015.
- "Líder sindical gana 20 mil y tiene casas por 30 mdp", *El Universal*, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-investigacion/2015/09/8/lider-sindical-gana-20-mil-y-tiene-casas-por-30-mdp>
- "En el sindicalismo, ¿el sistema es la corrupción o la corrupción es el sistema?", *Reporte Índigo*, 6 de mayo de 2013. Consultado en: <http://www.reporteindigo.com/reporte/mexico/en-el-sindicalismo-el-sistema-es-la-corrupcion-o-la-corrupcion-es-el-sistema>
- "Líderes sindicales, riquezas dudosas los ponen en la mira". *El Economista*. Marzo 1 de 2013. Consultado en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/03/01/lideres-sindicales-riquezas-dudosas-ponen-mira>
- "Los sindicatos y la corrupción", Consultado en: <http://www.desdelafe.mx/apps/article/templates/?a=288>.
- "Los 10 mexicanos más corruptos de 2013", *Forbes*, Consultado en: <http://www.forbes.com.mx/los-10-mexicanos-mas-corruptos-de-2013/>
- Resultado Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM) 2015*. Consultado el 10 de diciembre de 2015 en: <http://idaim.org.mx/data/cuadernillo2015.pdf>.

c) Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Iniciativa de decreto que reforma y adiciona algunas disposiciones a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 17 de noviembre 2009. Consultado en enero de 2012 en: <http://lialimon.org/propuestas/iniciativas/transparencia-sindical>.

Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por la Sociedad Civil

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los particulares

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Ley Federal del Trabajo

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Proyecto de Reforma laboral presentado por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, 18 de marzo de 2010.

d) Jurisprudencial y opiniones consultivas

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. EL SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO DE SONORA NO ES SUJETO OBLIGADO NO OFICIAL, EN TÉRMINOS DE LA LEY RELATIVA DE DICHA ENTIDAD, POR LO QUE HACE A LAS CANTIDADES QUE RECIBE DEL GOBIERNO LOCAL COMO PRESTACIÓN LABORAL ESTABLECIDA CONTRACTUALMENTE PARA SUS GASTOS DE ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN. Décima Época, Registro: 2007690, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo III, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: V.2o.P.A.7 A (10a.), Página: 2779.

CLÁUSULA DE PREFERENCIA SINDICAL. SU APLICACIÓN EN EL PROCESO DE SELECCIÓN PARA LA ASIGNACIÓN DE UNA CÁTEDRA EN UNA INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA, EN PERJUICIO DE UN TRABAJADOR NO SINDICALIZADO, VIOLA SUS DERECHOS FUNDAMENTALES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DE NO DISCRIMINACIÓN EN EL EMPLEO. [TA]; Décima Época; Registro: 2004408,

T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro XXIV, Tomo 3; Pág. 2459. XI.1o.A.T.9 L (10a.) Septiembre de 2013.

COMISIÓN SINDICAL. ES ILEGAL QUE EL SECRETARIO GENERAL DE UNA SECCIÓN DEL SINDICATO DE TRABAJADORES PETROLEROS DE LA REPÚBLICA MEXICANA UNILATERALMENTE ORDENE SU CANCELACIÓN, SIN OTORGAR EL DERECHO DE AUDIENCIA Y FUNDE Y MOTIVE LA CAUSA DE SU DETERMINACIÓN. Décima Época, Registro: 2007304, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 9, Agosto de 2014, Tomo III, Materia(s): Laboral, Tesis: I.13o.T.99 L (10a.), Página: 1603

CONTRADICCIÓN DE TESIS 243/2009. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SÉPTIMO, NOVENO Y DÉCIMO PRIMERO, TODOS EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO Novena Época. Registro: 22067. Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: Tomo XXXI, página: 1336, Marzo de 2010.

CONDICIÓN JURÍDICA Y DERECHOS DE LOS MIGRANTES INDOCUMENTADOS. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 1. Corte IDH.

DERECHOS FUNDAMENTALES. SON SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE, VÍA AMPARO DIRECTO INTERPUESTO CONTRA LA SENTENCIA DEFINITIVA QUE PUSO FIN AL JUICIO, EN INTERPRETACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN, AUN CUANDO SE TRATE DE ACTOS DE PARTICULARES EN RELACIONES HORIZONTALES O DE COORDINACIÓN. Novena Época, Registro: 166676, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009, Materia(s): Civil, Común, Tesis: I.3o.C.739 C, Página: 1597.

DETERMINACIONES ADOPTADAS POR LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LOS SINDICATOS, A TRAVÉS DE LAS CUALES IMPONEN SANCIONES A SUS MIEMBROS. NO CONSTITUYEN ACTOS EQUIVALENTES A LOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. Décima Época, Registro: 2005284, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del

Semanario Judicial de la Federación, Libro 2, Enero de 2014, Tomo IV, Materia(s): Común, Tesis: XXVI.2 A (10a.), Página: 3049.

DISCAPACIDAD. PRESUPUESTOS EN LA MATERIA QUE DEBEN SER TOMADOS EN CUENTA POR LOS OPERADORES DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. Décima Época. Registro: 2002519. 1a. VII/2013 (10a.). Primera Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XVI, Enero de 2013.

INFORMACIÓN PÚBLICA. EL MONTO DE LAS CANTIDADES PAGADAS POR PETRÓLEOS MEXICANOS A SU SINDICATO EN TÉRMINOS DE LAS OBLIGACIONES ASUMIDAS EN SU CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO, DISTINTAS DE LOS DESCUENTOS QUE REALIZA AL SALARIO DE SUS TRABAJADORES POR CONCEPTO DE CUOTAS SINDICALES, CONSTITUYE UN DATO QUE SE DEBE DAR A CONOCER A LOS TERCEROS QUE LO SOLICITEN. Décima Época, Registro: 2004708, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 3, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: I.1o.A.16 A (10a.), Página: 1805.

INFORMACIÓN PÚBLICA. TIENE ESE CARÁCTER LA QUE SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y SUS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS RELATIVA A LOS RECURSOS PÚBLICOS ENTREGADOS AL SINDICATO DE TRABAJADORES PETROLEROS DE LA REPÚBLICA MEXICANA POR CONCEPTO DE PRESTACIONES LABORALES CONTRACTUALES A FAVOR DE SUS TRABAJADORES. Décima Época, Registro: 2005315, Instancia: Plenos de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 2, Enero de 2014, Tomo III, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: PC.I.A. J/2 A (10a.), Página: 2191.

INTERÉS LEGÍTIMO. SU EXISTENCIA INDICIARIA E INICIAL PARA EFECTOS DE DETERMINAR LA ADMISIÓN DE UNA DEMANDA DE AMPARO, ACTIVA LAS FACULTADES DEL JUEZ PARA ANALIZAR PROVISIONALMENTE LAS RELACIONES JURÍDICAS EN QUE SE ALEGA LA EXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO. Décima Época, Registro: 2004008. Tesis: 1a. CXXIII/2013 (10a.) *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Primera Sala. Tomo 1, Tesis Aislada, Libro XXII, Julio de 2013.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. SE ACTUALIZA SU VIGENCIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES CUANDO SE ALEGUE UNA COLISIÓN ENTRE LOS MISMOS. Décima Época. Registro: 2003078. 1a. LXX/2013 (10a.). *Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XVIII, Marzo de 2013.

LIBERTAD SINDICAL. NO SE VIOLA POR EL HECHO DE QUE LA AUTORIDAD REVISE LA LEGALIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE EXPULSIÓN DE LOS AGREMIADOS DE UN SINDICATO. Décima Época, Registro: 2004934, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 2, Materia(s): Constitucional, Tesis: XI.1o.A.T.11 L (10a.), Página: 1338.

SINDICATOS. CUANDO SUS MIEMBROS CONSIDEREN AFECTADOS SUS DERECHOS EN LA ELECCIÓN O CAMBIO DE DIRECTIVA, ESTÁN LEGITIMADOS PARA CONTROVERTIRLOS EN LA VÍA JURISDICCIONAL. Décima Época, Registro: 2001501, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2, Materia(s): Laboral, Tesis: I.6o.T.24 L (10a.), Página: 1992.

**ALCANCES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL
RESPECTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
EN SINDICATOS,**

se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2019

Tiraje: 1000 ejemplares

Edición a cargo

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