

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS POR PARTE DE LOS SINDICATOS*

UNION TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY
LA TRANSPARENCE ET L'OBLIGATION DE RENDRE
DES COMPTES DES SYNDICATS

Joana Verenice PÁEZ PATRÓN**

RESUMEN: La transparencia y la rendición de cuentas por parte de los sindicatos ha sido tema de discusión tanto en la reforma laboral de 2012 como en la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014, en ambas se incorporaron obligaciones para los sindicatos tanto en materia de rendición de cuentas al interior de éstos como transparencia al exterior, destacando que a partir de la reforma al artículo 6o. constitucional, los sindicatos son considerados como sujetos obligados en materia de acceso a la información cuando reciban y ejerzan recursos públicos, cuestión sobre la que se deberá tener especial cuidado en aras de no tocar otros derechos como la autonomía y la libertad sindical.

Palabras clave: Transparencia sindical, rendición de cuentas, autonomía y libertad sindical.

ABSTRACT: Union transparency and accountability has been an important topic in regards to the 2012 labor reform, as well as, on transparency issues, the constitutional reform in 2014. Both reforms established new transparency obligations to the unions not only on internal matters but also on exterior ones, with special attention to article 6 in the Constitution where they become legal subjects on transparency and information rendition at the moment of receiving public funds. Such matters are to be approached delicately as other rights such as union freedom and autonomy must not be tarnished.

* Recibido el 18 de febrero de 2016 y aceptado para su publicación el 1o. de abril de 2016.

** Maestra en derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM (joana.paez@yahoo.com.mx).



Key Words: Union transparency, information rendition, union autonomy and freedom.

RÉSUMÉ: La transparence et la obligation de rendre des comptes des syndicats a été un des sujets mis en cause aux discussions des reformes au code du travail en 2012. De la même façon en 2014 les reformes à la Constitution ont correspondues au domaine de la transparence. Les deux reformes, dont on a parlé, contene des obligations attribuées aux syndicats en matière de rendre des comptes aussi bien à son intérieur comme à son extérieur. Dans ce contexte il faut dire que les syndicats ont été considérés comme des personnes obligées pour la Loi au domaine d'accès à l'information dans les hypothèses que celles-ci reçoivent des dépenses publiques. Néanmoins il faut être prudent de ne pas nuire l'autonomie et la liberté syndical à l'heure d'appliquer les reformes envisagées.

Mots-clés: Transparence, rendre des comptes, autonomie et liberté syndical.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Breves referencias.* III. *La transparencia y la rendición de cuentas de conformidad con las leyes en materia laboral.* IV. *Alcances de la transparencia sindical, reforma constitucional y Ley General de Transparencia y Acceso a la Información.* V. *Avances y retos.* VI. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

El interés por el tema de la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los sindicatos ha cobrado cada vez mayor auge no sólo por parte del sector, sino también de la sociedad en general, dado que los sindicatos juegan un papel fundamental en una sociedad democrática.

Lo anterior se hace evidente si tomamos en cuenta que en diversas encuestas respecto a la percepción que se tiene de las instituciones en nuestro país, los sindicatos no han sido bien evaluados, ya que la mayoría de los entrevistados considera que éstos son poco transparentes, y por lo tanto tienen poco a nada de confianza en ellos; en atención a esto, para tener un panorama de dicha percepción y del cómo ha variado, se hará referencia a algunas encuestas.

En ese sentido, en la Encuesta Mundial de Valores de 2005¹ se reporta que las instituciones en las que los entrevistados señalaron tener menos confianza

¹ Moreno, Alejandro (coord.), *Confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada*, México, CESOP-ITAM, 2010, p. 31.

son los partidos políticos, seguidos por la burocracia pública, los diputados, la policía y los sindicatos.

Por su parte, en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2012,² se reporta que las instituciones que recibieron la peor calificación por parte de los entrevistados fueron los sindicatos, seguidos por los diputados, senadores, partidos políticos y la policía.

De acuerdo a la encuesta telefónica realizada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, publicada en agosto de 2013, en las instituciones que menos confían los entrevistados son la policía estatal, la televisión, la Cámara de Diputados, los sindicatos y los partidos políticos. Igualmente, al realizar la pregunta sobre qué tanta confianza tienen en los sindicatos, el 50% de los entrevistados contestó no tener nada de confianza, el 28% poca, el 15% algo y sólo el 5% manifestó tener mucha confianza.

En la Encuesta Nacional de viviendas,³ relativa a la confianza en las instituciones, publicada en septiembre de 2015 por Consulta Mitofsky, se advierte que las instituciones con niveles más bajos de confianza son los partidos políticos, los diputados, la policía, los senadores y los sindicatos (5.4%).

En dicha encuesta se presenta la evolución de la confianza en los sindicatos desde el 2004 al 2014, lo cual resulta ser interesante, dado que el nivel de percepción como se observa ha sido variante, por ejemplo en 2004 era de 4.3%, en 2005 de 4.5%, lo que tuvo un incremento en 2006 al 5.6%, incremento que se mantuvo constante hasta 2012, al llegar al 5.9%; sin embargo, en 2013 y 2014, éste tiene una ligera caída al 5.6%, aquí podemos referir que los acontecimientos ocurridos con algunos líderes sindicales respecto al manejo de las cuotas de sus agremiados, sin duda, ha sido cuestión importante para inclinar los niveles de confianza hacia los sindicatos.

Igualmente, en el *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*, realizado por el Instituto Federal Electoral, respecto al nivel de confianza en las instituciones y organizaciones políticas, y sociales a nivel nacional, los que

² Principales resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2012, disponible en: http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Principales_resultados_2012.

³ México, Confianza en las instituciones 2015. Encuesta Nacional de Viviendas, septiembre de 2015.

tienen los niveles más bajos de confianza son los diputados, seguidos de los partidos políticos y los sindicatos.⁴

En ese orden de ideas, en la Encuesta Nacional Economía y Empleo 2014, del INEGI, la mayoría de los encuestados considera que en México se respetan poco o nada los derechos de los trabajadores (62.1%), mientras que sólo el 4% considera que se respetan mucho; respecto a los sindicatos, se consultó qué tan necesarios resultan éstos, la respuesta fue dividida: con una posición positiva del 43.5%, mientras que 47.8% tiene una opinión negativa.⁵

Lo anterior está en concordancia con la opinión de los entrevistados respecto a la utilidad de los sindicatos, ya que el 30.8% indica que éstos sirven para que se respeten los derechos de los trabajadores y 27.2% considera que sirven para representar a líderes corruptos. Por otra parte, el 22% de la población considera que son necesarios pero deberían de volverse más transparentes.⁶

Finalmente, es importante referirnos en cuanto al tema de corrupción, de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2013, la percepción que tiene la población de 18 años y más, residente de áreas urbanas sobre qué tan frecuente se dan los actos de corrupción en diversos ámbitos, las policías tuvieron el mayor porcentaje de percepción de corrupción, con el 89.7%, seguido de los partidos políticos con 84.4% y los sindicatos con el 66.4%.⁷

Con los datos señalados es posible advertir que la percepción que se tiene de los sindicatos en la actualidad no es muy favorecedora, por tanto, resulta indispensable el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas por parte de éstos. Si bien hemos avanzado en el tema, aún hay mucho por hacer.

⁴ Disponible en: <http://www.ine.mx/archivos2/portal/DECEYEC/EducacionCivica/informePaís/> (consultado por última vez el 28 de abril de 2016).

⁵ Murayama Rendón, Ciro y Gómez Tovar, Rosa, *Los mexicanos vistos por sí mismos, los grandes temas nacionales. El mercado de trabajo en México. La opinión social sobre la precariedad laboral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 122, disponible en: <http://www.losmexicanos.unam.mx/economiaempleo/libro/html5forpc.html?page=122&bbv=1&pcode=> (consultado por última vez el 28 de abril de 2016).

⁶ *Ibidem*, p. 123.

⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadísticas a propósito del Día Internacional contra la Corrupción*, México, INEGI, 2015, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/corruptcion0.pdf>.

II. BREVES REFERENCIAS

En primer término, resulta de gran importancia hacer referencia al camino que se recorrió —vía acceso a la información— respecto al tema que nos ocupa y que de cierta forma se retoma en la reforma laboral de 2012 a la que más adelante se hará alusión.

En 1977 se introdujo por primera vez en la Constitución el derecho de las personas a acceder a la información pública, lo que va de la mano con la rendición de cuentas y desde luego, un aliado importante en contra de la corrupción. Más tarde, en 2002 se reglamentó la disposición y entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).⁸ Con la expedición de dicha Ley se generó un interés cada vez mayor de las personas que hacían uso del derecho de acceso a la información para requerir información relacionada con documentos sindicales a las autoridades laborales, pues en esa época resultaba muy difícil, sino es que prácticamente imposible, acceder a dicha información.

La información mayormente requerida eran los estatutos, padrones de afiliados, los datos de registro de las directivas sindicales y las llamadas “tomas de nota”, en dichos casos las autoridades laborales (sujetos obligados) respondían a los solicitantes señalando que la información sólo podía hacerse pública si los dirigentes sindicales lo autorizaban, ya que la misma tenía el carácter de confidencial.⁹

Algo similar sucedía con las solicitudes de acceso a los contratos colectivos y los reglamentos interiores de trabajo registrados en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Las autoridades negaban su carácter público al condicionar el acceso a los expedientes a que se acreditara la calidad de trabajador. Incluso se negaba el derecho a obtener una copia del contrato colectivo a los propios trabajadores si no formaban parte de un juicio ante la Junta.¹⁰

⁸ Kurczyn Villalobos, Patricia, “La transparencia sindical en el ejercicio de recursos públicos”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 22, enero-junio de 2016, disponible en: <http://www2.juridicas.unam.mx/2015/12/10/la-transparencia-sindical-en-el-ejercicio-de-recursos-publicos/>.

⁹ Giménez Cacho, Luis Emilio, *La transparencia sindical una larga marcha*, México, Friedrich Ebert Stiftung, 2013, p. 11.

¹⁰ *Idem*.

En atención a dichas respuestas, los solicitantes acudían vía recurso de revisión ante el IFAI (ahora INAI) para inconformarse, constituyendo una cuestión que permitiría que mediante las resoluciones de dicho órgano garante se fueran fijando ciertos criterios. Dentro de los precedentes que podemos referir se encuentran diversas resoluciones emitidas entre 2004 y 2006; por ejemplo, el RDA 448/04, RDA 305/04¹¹ y RDA 07/05,¹² por mencionar algunas.

Al respecto, únicamente haré referencia a la resolución del recurso de revisión RDA 448/04. En este recurso se solicitaron los estatutos, el padrón de agremiados y la llamada “toma de nota”, relativas al sindicato de Uniroyal, el solicitante adicionalmente señaló que era miembro del sindicato y se le había negado reiteradamente dicha información a pesar de tener derecho de acceder a la misma. En respuesta, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) manifestó que no podía entregar la información, dado que la misma era considerada como confidencial, situación con la que se inconformó el solicitante. Derivado del análisis que realizó el IFAI se determinó que por lo que hace al padrón de agremiados se debía entregar versión pública, la que incluyera únicamente los nombres de los miembros del sindicato, toda vez que se relaciona directamente con la función que para estos efectos se ha atribuido a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como autoridad en la materia; respecto de los estatutos y la toma de nota se ordenó su entrega de manera íntegra.

Así, paulatinamente algunas autoridades laborales publicaron cierta información relacionada con los documentos sindicales; por ejemplo, la STPS empezó a publicar los estatutos, reglamentos interiores, registro de directivas sindicales así como el número de contratos colectivos.¹³ A partir de entonces dicha Secretaría comenzó a desarrollar un sistema de cómputo que permite acceder a través de Internet a información sobre registros sindicales y estatutos. De la misma manera, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje puso a disposición del público el registro de los contratos colectivos de trabajo de jurisdicción federal,¹⁴ lo que sin duda fue un avance importante en la materia,

¹¹ En este sentido, se pidió información del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República mexicana.

¹² Se solicitó información del Sindicato de Trabajadores de la Industria de la Radiodifusión, Televisión, Similares y Conexos de la República mexicana.

¹³ Giménez Cacho, Luis Emilio, *op. cit.*, p. 11.

¹⁴ *Ibidem*, p. 12.

pues ya existía voluntad por parte de las autoridades laborales de transparentar información y documentos relacionados con los sindicatos.

Ahora bien, por lo que hace a lo relativo a sueldos, antigüedad, salarios y prestaciones de los comisionados sindicales, tenemos que en el recurso de revisión núm. 0008/04 se solicitó dicha información respecto a trabajadores comisionados del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), a la entonces compañía de Luz y Fuerza del Centro (LyFC), quien negó el acceso a dicha información argumentando que la misma resultaba confidencial; en la resolución de dicho recurso, por supuesto, se instruyó entregar la información dado que dichos trabajadores estaban contratados por un ente público, LyFC.

Por otra parte, el IFAI también emitió una serie de resoluciones¹⁵ relacionadas con los recursos públicos entregados a los sindicatos, dichas resoluciones fueron emitidas entre 2006 y 2009, las cuales dieron origen a la expedición del criterio 13/10 de dicho instituto, en el que se determinó que los recursos públicos federales entregados a los sindicatos con base en las obligaciones contraídas en los contratos colectivos de trabajo son públicos, en función de que en estos contratos se establecen los montos, periodicidad y términos en los que el patrón se obliga a entregar recursos públicos al sindicato, de conformidad con el artículo 12 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) que establece que los sujetos obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos.

Finalmente, por lo que hace al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA), el entonces IFAI y el ahora INAI, no han tenido competencia para conocer de las impugnaciones derivadas de las resoluciones de su comité de información, ya que dicho tribunal cuenta con su propio procedimiento. No obstante, en atención a la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014 y al artículo 78 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia de trabajo contarán con obligaciones de transparencia, lo que dará competencia al INAI.

¹⁵ Recursos de revisión de números 1877/06, 0948/07, 1759/09, 2767/09 y 2611/09.

III. LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE CONFORMIDAD CON LAS LEYES EN MATERIA LABORAL

El tema de la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los sindicatos, cobró especial interés en la discusión de la reforma a la Ley Federal del Trabajo de 2012, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de ese mismo año; sin embargo, las modificaciones realizadas fueron limitadas, pero sin duda significaron un cambio respecto a la situación existente y de cierta forma se retomó lo que vía resoluciones del entonces IFAI ya se venía estableciendo.

Se incorporó el artículo 364 Bis, en el que se considera que en el registro de los sindicatos se deberán observar los principios de legalidad, transparencia, certeza, gratuidad, inmediatez, imparcialidad y respeto a la libertad, autonomía, equidad y democracia sindical, con lo que se advierte que la intensión del legislador fue la de incorporar el principio de transparencia sindical como uno de los principios rectores en el registro de los sindicatos, contemplando además principios que en materia sindical resultan fundamentales, como lo es el de la libertad, la autonomía, la equidad y la democracia sindical.

Por lo que hace a la transparencia de documentos sindicales, tales como la información de los registros de los sindicatos, se adicionó el artículo 365 Bis que resultó aprobado a pesar de las resistencias que se dieron durante el debate, en dicho artículo se dispone que según sea el caso, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o las juntas de conciliación y arbitraje harán públicos para consulta de cualquier persona, debidamente actualizada, la información de los registros de los sindicatos¹⁶. Asimismo, deberán expedir copias de los documentos que obren en los expedientes de registros que se les soliciten. En dicho artículo también se dispone que el texto íntegro de las versiones

¹⁶ Se dispone que los registros de los sindicatos deberán contener, cuando menos, los siguientes datos:

- I. Domicilio;
- II. Número de registro;
- III. Nombre del sindicato;
- IV. Nombre de los integrantes del Comité Ejecutivo;
- V. Fecha de vigencia del Comité Ejecutivo;
- VI. Número de socios, y
- VII. Central obrera a la que pertenecen, en su caso.

públicas de los estatutos de los sindicatos deberá estar disponible en los sitios de Internet de las autoridades laborales de la Secretaría y de las juntas.

Ahora bien, respecto a la publicidad de los contratos colectivos de trabajo se incorporó el artículo 391 Bis, contemplando también la expedición de copias de dichos contratos, de conformidad con la LFTAIPG y las leyes de la materia de los estados, según sea el caso. Así como de publicar el texto íntegro de las versiones públicas de los contratos colectivos de trabajo en forma gratuita en los sitios de Internet de las juntas de conciliación y arbitraje.

Como puede observarse, en dichos artículos se contempla la obligación de las autoridades laborales de hacer públicos ciertos documentos sindicales, lo que implica que tanto los agremiados así como cualquier persona puede tener acceso a los mismos.

Por otra parte, respecto a la rendición de cuentas entre el sindicato y sus agremiados, es decir, al interior del sindicato, los artículos 371, fracción XIII y 373, fueron reformados, los cuales establecen una serie de obligaciones a cargo de los sindicatos para incorporar en sus estatutos mecanismos de rendición de cuentas por parte de la directiva hacia los agremiados: en lo que se refiere a la administración del patrimonio sindical, lo que constituye un derecho de los agremiados para conocer la administración y el destino que tienen las cuotas que aportan con motivo de su afiliación. Igualmente, se incluyó un requisito adicional para que los estatutos establezcan las sanciones a los dirigentes que no rindan cuentas.

En este caso de la rendición de cuentas al interior del sindicato, en el referido artículo 373 se prevé que la directiva sindical deberá rendir a la Asamblea cada seis meses por lo menos cuenta detallada de la administración del patrimonio sindical, incluyendo la situación del ingreso por cuotas sindicales y otros bienes, así como su destino. Del mismo modo, es importante resaltar que en todo momento cualquier trabajador podrá pedir que se le rindan cuentas sobre la administración del patrimonio sindical, cuestión que queda ajena a la transparencia hacia el exterior del sindicato, es decir, no cualquier persona puede solicitar al sindicato dicha rendición de cuentas.

En su caso, si los trabajadores no reciben dicha información o estiman que existen irregularidades, pueden hacer valer los procedimientos que para tales efectos se establezcan en los respectivos estatutos, sin que el ejercicio de dichas acciones por ningún motivo impliquen la pérdida de derechos sindicales ni sea causa de expulsión o separación del trabajador inconforme.

Atento a lo anterior, tanto los sindicatos regulados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional (FTSE), igual que los regulados por la Ley Federal del Trabajo (LFT) —apartado A del artículo 123—, integran su patrimonio con las cuotas de sus trabajadores y los apoyos que los empleadores entregan por distintos motivos, como suele ser el apoyo para el fomento del deporte, la cultura, programas de becas para educación, entre muchos otros.¹⁷ Y en consecuencia, están obligados a rendir cuentas a sus agremiados respecto a la administración del patrimonio sindical, lo que no constituye una injerencia indebida a la libertad sindical.¹⁸

Así, podemos advertir que las obligaciones de los sindicatos frente a sus agremiados se disponen en nuestra carta magna (apartados A y B), así como en la LFT y la LFTSE, disposiciones que deben ser tomadas en cuenta para que las leyes en la materia de acceso a la información y protección de datos personales no establezcan cuestiones contrarias o violatorias de la autonomía sindical y la libertad de gestión que tienen los sindicatos.

En ese orden de ideas, la rendición de cuentas al interior del sindicato juega un papel fundamental en la democracia sindical, pues una genuina y auténtica rendición de cuentas al interior fortalece la confianza no sólo por parte de los agremiados, sino de la sociedad en general.

IV. ALCANCES DE LA TRANSPARENCIA SINDICAL, REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

El tema de la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los sindicatos regresó al debate legislativo, en la discusión de la reforma constitucional en materia de transparencia, la cual fue publicada en el *DOF* el 7 de febrero de 2014, reformándose diversos artículos de la Constitución federal, entre ellos el artículo 6o.

¹⁷ Kurczyn Villalobos, *op. cit.*, p. 4.

¹⁸ Silva Méndez, Jorge Luis, “La rendición de cuentas de los sindicatos en México: ¿hacia una solución administrativa, judicial o legislativa?”, *Revista Derecho a la Información*, México, núm. 19, enero-junio de 2012, pp. 192 y 193, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInformacion/19/art/art5.pdf>.

Dicha reforma resulta de suma importancia en cuanto al tema de la transparencia sindical, dado que amplía el catálogo de sujetos obligados que serán competencia del INAI, contemplando a cualquier autoridad de los tres poderes de la Unión y de los organismos públicos autónomos; los partidos políticos, los fideicomisos y los fondos públicos así como cualquier persona física o moral y sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos.

Sin duda, con dicha reforma, se amplían considerablemente las atribuciones y facultades del ahora organismo autónomo, teniendo un enorme reto respecto a los nuevos sujetos obligados y con la alta encomienda de garantizar el acceso a la información así como la protección de los datos personales.

Con la reforma constitucional se estableció que 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. Tal disposición resulta relevante pues la información en posesión de los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos, debe ser pública, con las excepciones que la propia Constitución, los tratados internacionales y la leyes de la materia señalen.¹⁹

Por mandato de dicha reforma constitucional se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015, misma que trajo consigo el cambio en la denominación del IFAI para ser el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

En dicha LGTAIP, en su artículo 24 se prevén obligaciones que deben cumplir todos los sujetos obligados, según corresponde a su naturaleza, como por ejemplo: constituir el comité y las unidades de transparencia; designar a sus titulares; proporcionar capacitación continua y especializada al personal que forme parte de dichos comités y unidades; constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivos y gestión documental; cumplir con las resoluciones de los organismos garantes; publicar y mantener actualizada informa-

¹⁹ Kurczyn Villalobos, Patricia, *op. cit.*, p. 4.

ción relativa a las obligaciones de transparencia, entre otras,²⁰ por lo que en este tema será importante definir con precisión cuáles serán las obligaciones que deben cumplir los sindicatos de acuerdo a su naturaleza.

Por su parte, en el artículo 70 de la LGTAIP se disponen las obligaciones de transparencia comunes, las cuales tratándose de los sindicatos, se determinarán de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social y queda a cargo de los órganos garantes resolver de manera fundada y motivada la relación de fracciones aplicables, en función de lo que los sujetos obligados informen sobre cuáles son los rubros aplicables a sus páginas de Internet.

Aunado a lo anterior, únicamente se contempla un artículo para hacer referencia a las obligaciones específicas de transparencia de los sindicatos, con independencia de lo dispuesto por el artículo 78 que impone obligaciones a las autoridades laborales que de ninguna manera limitan su campo de aplicación a los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos, sino que se hacen extensivas a todas las organizaciones sindicales cuya información obra en los archivos de esas autoridades y como ya se ha señalado antes, obligaciones similares que se encuentran reguladas en los artículos 365 Bis y 391 Bis de la Ley Federal de Trabajo; sin embargo, las disposiciones en materia de transparencia van mucho más allá de lo regulado por la ley laboral.²¹

Por otro lado, en el artículo 79 —obligaciones específicas— se establece que los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos deberán mantener actualizada y accesible, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de Internet, los contratos y convenios entre sindicatos y autoridades; el directorio del comité ejecutivo; el padrón de socios;²² la relación detallada de los recursos públicos económicos, en especie, bienes, donativos que reciban, y el informe detallado del ejercicio y destino final de los recursos públicos que ejerzan.

Estableciendo como obligación que los sujetos obligados que asignen recursos públicos a los sindicatos deben habilitar un espacio en sus páginas de

²⁰ Contempla catorce fracciones.

²¹ Zavala Gamboa, Oscar, “El camino de la transparencia sindical. ¿De dónde viene y a dónde va?”, *Hechos y Derechos*, núm. 29, septiembre-octubre de 2015, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/HechosyDerechos/cont/29/art26.htm>.

²² Por lo que hace 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.

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. Siendo el sindicato el responsable de la publicación, actualización y accesibilidad de la información.

Con lo dispuesto en la ley general ya se puede tener mayor claridad respecto a las obligaciones que tendrán los sindicatos en materia de transparencia, pues hasta antes de que se expidiera dicha LGTAIP, las autoridades administrativas y jurisdiccionales del trabajo eran las únicas que estaban obligadas a publicar información referente a documentos relacionados con el registro de sindicatos, contratos colectivos, estatutos, padrón de socios, entre otros, que por supuesto seguirán estando obligadas.

En ese contexto, resulta importante tomar en cuenta que los sindicatos podrán ser sujetos a las medidas de apremio que van desde la amonestación pública y multas desde los 150 hasta los 1500 veces el salario mínimo vigente en el área geográfica de que se trate, en caso de incumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información o a las resoluciones emitidas por el Instituto, ya que se prevé que al servidor público encargado de cumplir con la resolución, o los miembros de sindicatos, partidos políticos o a la persona física o moral responsable le serán aplicadas dichas medidas por parte de los órganos garantes en el ámbito de sus competencias.

Asimismo, podrán ser acreedores a sanciones, pues la LGTAIP dispone que en caso de probables infracciones por parte de los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos el órgano garante competente deberá dar vista al sujeto obligado relacionado con éstos, cuando sean servidores públicos, con el fin de que lleven a cabo los procedimientos administrativos a que haya lugar. Ahora bien, tratándose de aquellos que no cuenten con la calidad de servidores públicos los órganos garantes serán las autoridades facultadas para conocer y desahogar el procedimiento sancionador que fija dicha Ley.²³

Es fundamental que exista claridad sobre la información que debe ser pública por parte de los sindicatos, es decir, aquélla a la que se podrá tener acceso por cualquier persona. Siendo pública toda la relacionada con recursos públicos, que reciban o ejerzan por cualquier motivo, no así aquella que guarde relación con el patrimonio sindical o pueda incidir en la libertad y autonomía sindical protegidas por la Constitución mexicana en el artículo 123, apartado

²³ Véanse los artículos 209 y 211 de la LGTAIP.

A, fracción XVI y apartado B, fracción X; reconocidas igualmente diversos convenios de derechos humanos.²⁴ Siendo también importante tener presente que por lo que hace a la rendición de cuentas respecto a la administración del patrimonio sindical únicamente podrán solicitarla los agremiados al sindicato; tales cuestiones son de suma relevancia para que sean tomados en cuenta por los órganos garantes al momento de resolver los asuntos que sean de su conocimiento.

En ese contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), por lo que hace a las cuotas y al patrimonio sindical, ha adoptado criterios relevantes y que aportan mayor claridad respecto de lo que no se encuentra sujeto a transparencia por parte de los sindicatos. Por ejemplo, al resolver la contradicción de tesis 333/2009, de la que se derivó la jurisprudencia 2a./J. 118/2010 en materia administrativa, se determinó que el monto total al que ascienden las cuotas sindicales aportadas anualmente por los trabajadores (en el caso que se resolvió se refería a trabajadores de Pemex) no constituye información pública que deba darse a conocer a terceros que lo soliciten sin autorización del sindicato, ya que este monto constituye parte del patrimonio sindical perteneciente a una persona jurídica de derecho social y un dato que, si bien está en posesión de una entidad gubernamental, se obtiene por causa del ejercicio de funciones ajenas al derecho público.

Al resolver dicha contradicción se estableció que para determinar si los montos que se entregan a un sindicato son públicos, se debe atender a su fuente de obtención, esto es, si su fuente se encuentra en el derecho público y es obtenida en ejercicio de sus funciones como ente público, entonces se debe considerar de esa naturaleza; 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. Sin duda, este razonamiento aporta mayor claridad al tema e indiscutiblemente será fundamental para los sujetos obligados al momento de atender las solicitudes de información, así como para los órganos garantes en las resoluciones que habrán de emitir.

En el mismo sentido, se pronunció la Corte en la jurisprudencia emanada de la contradicción de tesis 13/2013, reiterando que la información relativa

²⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 16 sobre la libertad de asociación) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 23 sobre el derecho a la sindicalización), a lo que agregamos que México tiene ratificado el Convenio 87 de la OIT sobre la libertad sindical, pero no ha ratificado el Convenio 98.

a los recursos públicos entregados a un sindicato de trabajadores es pública, caso contrario a lo que ocurre con las cuotas que sus trabajadores afiliados le aportan para el logro de los intereses gremiales, las cuales no son de naturaleza pública.

Bajo tales consideraciones es claro que las cuotas sindicales forman 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, protegida por los artículos constitucionales 6o., fracción II, y 16, y por otro lado, una intromisión arbitraria a la libertad sindical, por implicar una invasión a la facultad que tiene el sindicato de decidir con plena autonomía si da o no a conocer parte de su patrimonio a terceros, cuestión protegida por los artículos 3o. y 8o. del Convenio 87,²⁵ relativo a la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.²⁶

Dicho Convenio 87 establece en su artículo 3o. que las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos; el de elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y sus actividades, y formular su programa de acción, contemplando algo que para el caso resulta importante, que las autoridades públicas deben abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal, disposiciones que deben servir como criterio interpretativo en materia de acceso a la información y protección de datos.

En este sentido, por medio de resoluciones se irá estudiando caso por caso y tratándose de colisión de derechos se tendrá que realizar el análisis de ponderación respectivo, pues debemos tener en cuenta que ningún derecho es absoluto y si bien en materia de transparencia tenemos el principio constitucional de máxima publicidad, lo cierto es que también admite excepciones. No perdemos de vista que en materia de transparencia sindical ha ganado terreno la opacidad y que se requiere democratizar a los sindicatos; sin embargo, también tiene que quedar claro qué información no es susceptible de ser entregada vía solicitudes de acceso a la información.

Si los sindicatos reciben y ejercen recursos públicos se genera el derecho de cualquier persona de conocer su origen y destino, por lo que es aplicable el

²⁵ Ratificado por México el 1o. de abril de 1950.

²⁶ *Op. cit.*, p. 6.

principio constitucional de máxima publicidad referido, pues recordemos que en materia de acceso a la información los solicitantes no tiene la obligación de acreditar interés alguno para justificar por qué solicitan la información, así como tampoco acreditar su personalidad.

V. AVANCES Y RETOS

La importancia de la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los sindicatos son fundamentales para la consolidación de un Estado democrático, es por ello, que lo dispuesto por el artículo 6o. constitucional, la LFT y la LGT se complementan para lograr dicho fin.

La evolución que han tenido dichos temas ha sido positiva, pues hasta antes de que la legislación laboral estableciera la obligación de las autoridades laborales que de oficio publicaran cierta información relacionada con el registro sindical así como de otros documentos sindicales, contratos colectivos, etcétera, era difícil si no es que imposible, incluso para los propios agremiados, obtener dichos documentos.

Sin duda, el nuevo esquema de transparencia al que estarán sujetos los sindicatos representa un avance. Ya que en la actualidad para poder tener acceso a la información relacionada con los recursos públicos que son entregados a los mismos, se tiene que presentar una solicitud de información ante el ente público que se los entregó. Sin embargo, con el marco normativo actual serán los sindicatos los responsables de publicar los contratos y convenios entre éstos y las autoridades; el directorio del comité ejecutivo; el padrón de socios, la relación detallada de los recursos públicos económicos, en especie, bienes, donativos que reciban, y el informe detallado del ejercicio y destino final de los recursos públicos que ejerzan, sin perjuicio de las obligaciones de transparencia de las autoridades laborales.

En este sentido, uno de los grandes retos para los órganos garantes será el de concientizar a los sindicatos sobre la importancia de cumplir con las disposiciones constitucionales y legales; a la vez de proporcionar asesoría al respecto, derivado de que para la mayoría de los sindicatos estas obligaciones representan una novedad.

Igualmente, los órganos garantes tienen el gran reto de legitimarse con las resoluciones que sobre el tema emitan, que sin duda determinarán preceden-

tes al respecto, pero sobre todo tienen la gran responsabilidad de observar y respetar los derechos de autonomía y libertad sindical en los términos de la legislación laboral nacional e internacional, pues sin duda es importante la transparencia sindical, mas no se podría sobreponer un derecho en perjuicio de otro.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- CONSULTA MITOFSKY, *Confianza en las instituciones 2015. Encuesta nacional de viviendas*, México, Mitofsky, septiembre de 2015, disponible en: [file:///C:/Users/ssocial1.mpkv/Downloads/20150907_NA_CONFLANZA_EN_INSTITUCIONES%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ssocial1.mpkv/Downloads/20150907_NA_CONFLANZA_EN_INSTITUCIONES%20(1).pdf).
- ENCUP, *Principales resultados de la Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas*, México, Segob, 2012, disponible en: http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Principales_resultados_2012.
- GIMÉNEZ CACHO, Luis Emilio, *La transparencia sindical una larga marcha*, México, Friedrich Ebert Stiftung, 2013.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Estadísticas a propósito del Día Internacional contra la Corrupción*, México, INEGI, 2015, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/corrupcion0.pdf>.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, INE, 2015, disponible en: <http://www.ine.mx/archivos2/portal/DECEYEC/EducacionCivica/informePais/>.
- KURCZYN VILLALOBOS, Patricia, “La transparencia sindical en el ejercicio de recursos públicos”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 22, enero-junio de 2016.
- MORENO, Alejandro (coord.), *Confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada*, México, CESOP-ITAM, 2010.
- MURAYAMA RENDÓN, Ciro y GÓMEZ TOVAR, Rosa, *Los mexicanos vistos por sí mismos, los grandes temas nacionales. El mercado de trabajo en México. La opinión social sobre la precariedad laboral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

SILVA MÉNDEZ, Jorge Luis, “La rendición de cuentas de los sindicatos en México: ¿hacia una solución administrativa, judicial o legislativa?”, *Revista Derecho a la Información*, México, núm. 19, enero-junio de 2012, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInformacion/19/art/art5.pdf>.

ZAVALA GAMBOA, Oscar, “El camino de la transparencia sindical. ¿De dónde viene y a dónde va?”, *Hechos y Derechos*, núm. 29, septiembre-octubre de 2015, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/HechosyDerechos/cont/29/art26.htm>. 