

MECANISMOS LEGALES DE TRANSPARENCIA SINDICAL*

LEGAL MECHANISMS FOR THE UNION
TRADE TRANSPARENCY

MÉCANISMES JURIDIQUES DE TRANSPARENCE SYNDICALE

Quetzalli CRUZ SOSA
Daniela Elliot DÁVALOS CASANOVA**

INTRODUCCIÓN

Actualmente, como sociedad, podemos advertir diversos cambios y nuevos paradigmas que se suscitan en el sindicalismo mexicano, que nos atañen ya sea de manera activa o pasiva, al formar o no parte de éstos.

Dentro de dichos sucesos destacan las recientes reformas legislativas en materia de acceso a la información pública, que involucran a los sindicatos; ello, atendiendo a que en 2012 se incorporaron en la Ley Federal del Trabajo, disposiciones en la materia, y en 2014, los sindicatos fueron incorporados al artículo 6o. constitucional como sujetos obligados. Asimismo, el artículo 6o. ha contemplado con el mismo carácter a las autoridades administrativas y jurisdiccionales del trabajo. Lo anterior, con la finalidad de generar una mayor confianza y transparencia en las agrupaciones, así como en las entidades gubernamentales que regulan su actuar.

En ese sentido, a esa incorporación dentro del derecho de acceso a la información pública se le ha denominado teóricamente *transparencia sindical*, concepto que hace alusión a la intervención en el ejercicio de transparencia y rendición de cuentas de los sindicatos y autoridades del trabajo, ambos en

* Recibido el 22 de marzo de 2017 y aceptado para su publicación el 31 de marzo de 2017.

** Asistentes de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (Quetzallics@gmail.com; ellietavaloscasanova@gmail.com).



su carácter de sujetos obligados; que para entender el significado del término debemos analizar por separado cada una de las palabras que lo integran.

Primeramente, con el concepto de transparencia, que proviene del latín, formado por el prefijo *trans*, que significa “más allá”, “de un lado a otro”, o “a través de”, y el verbo *parere*, cuya traducción es “dar luz”, “aparecer” o “comparecer”, y en algunos contextos “estar al servicio de”; de esto se interpreta que la transparencia es comparecer de un lado a otro, dar luz a través de.¹ En este sentido es que el término se define como una cualidad que exhibe y supone la negación del secreto.

Con la aparición del Estado moderno,² el concepto evoluciona y se convierte en un elemento esencial de la democracia, que evoca la obligación de las instituciones y personas que representan a los ciudadanos, a brindar la información de cómo se lleva a cabo su administración; es decir, materializa el derecho a acceso a la información al rendir cuentas, teniendo como eje rector la publicidad y difusión; de esta manera, se justifican sus actuaciones y se legitima su representatividad ante los ciudadanos, restaurando la confianza de éstos.

En la sociedad contemporánea,³ la transparencia se ha consolidado como una política gubernamental fundamental, que consiste en la obligación de los agentes que ostentan el poder, a rendir cuentas de su gestión permanente, así como cumplir con el fin de maximizar el uso social de su información.

La transparencia hace referencia a la cualidad de los gobiernos democráticos, que consiste en dejar ver al público sus estructuras, su funcionamiento y el proceso de toma de decisiones.⁴

Seguido de ello, encontramos el concepto “sindicato”, que proviene del griego *syndikos*, compuesto por el prefijo *syn*, el verbo *dikein* y el sufijo *ico*, que

¹ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, edición del tricentenario, RAE, 2017, en <http://dle.rae.es/?id=aM0JNiA>

² Una de las teorías contractualistas del Estado más destacadas es la propuesta por Jean-Jacob Rousseau, en su obra *El contrato social*, en la que propone un nuevo modelo jurídico-político que garantice la cohesión social, manteniendo la libertad e igualdad naturales, y sea consensual; es así como cada uno de los individuos establecen un pacto con la comunidad, uniendo a todos y generando la voluntad general, con la creación de leyes. Este modelo tiene como elemento fundamental la democracia, por lo que sirve de inspiración a los revolucionarios franceses, innovando la concepción del Estado.

³ Refiriéndonos al término “contemporánea” como al adjetivo perteneciente o relativo al tiempo o época en que se vive.

⁴ Bautista, José y Aguilar, Elena (coords.), *Manual de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas para el fortalecimiento de las organizaciones civiles*, México, IFAI, 2005, p. 7.

se traducen en una asociación de personas que se juntan para hacer justicia en común. Esto se relaciona con la definición que nos brinda el artículo 356 de la Ley Federal del Trabajo, en la que se entiende por sindicato a la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses.

Históricamente, los sindicatos son creados para equilibrar las condiciones sociales. Atendiendo a ello, una de sus principales finalidades es la representación de los integrantes de la misma; un conjunto de individuos con la calidad de trabajadores o patrones se reúnen para que juntos logren ejercer un poder político, en el que pueden obtener cambios deseados a las estructuras sociales, sin debilitar al sistema político.

Por lo anterior, “transparencia sindical” se puede definir como la acción o acciones encaminadas a permitir que tanto los agremiados como la sociedad en general conozcan el actuar y la gestión que realizan los sindicatos, con el fin de lograr un eficaz y eficiente ejercicio del quehacer de estas organizaciones, y verificar que se cumpla con el objetivo de su creación; es decir: el estudio, mejoramiento y defensa de los derechos de los agremiados.⁵

Creemos que la transparencia sindical surge en nuestro país del entendimiento de que las funciones del Estado ya no responden a la división clásica de poderes propuesta por Montesquieu en su obra *El espíritu de las leyes*, debido a que hoy en día sabemos que diversas agrupaciones e instituciones, como lo son los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones civiles, entre otras, ocupan un lugar importante en las relaciones políticas del país y se convierten en una fuerza, porque suman las voluntades e intereses de las personas y los representan, e incluso pueden ejercer actos de autoridad.

La transparencia sindical se convierte en una cuestión que consolida la existencia del Estado democrático, por lo que debe ser atendida por los diversos agentes que participan en ella: las personas (que exigen), los sindicatos (sujetos directos obligados a informar y rendir cuentas sobre sus actuaciones) y las autoridades (son sujetos obligados, pero también vigilantes del cumplimiento de otros sujetos obligados).

⁵ 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, en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-social/article/view/10815/12919>.

Para una mejor comprensión de este trabajo, primero se narran de manera general los antecedentes legales en materia de transparencia (apartado II), para finalmente exponer los mecanismos de garantía que prevé la ley para el ejercicio de la transparencia sindical (apartado III).

II. ANTECEDENTES

En 1977 se introdujo por primera vez en la Constitución mexicana 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).⁶ Posteriormente, en la reforma del artículo 6o. constitucional, de julio de 2007, se resalta la importancia del derecho de acceso a la información, al incorporarse los principios en materia de transparencia, como son máxima publicidad, gratuidad en el acceso, entre otros, así como la incorporación del derecho a la protección de datos personales, en su fracción II, y los archivos públicos en la fracción V.

El origen de las reflexiones sobre la inclusión de mejores sistemas de transparencia se da por la crisis de las instituciones y la búsqueda de la consolidación del Estado democrático.⁷ Se obtiene como resultado de estos replanteamientos y análisis una reforma constitucional en el artículo 6o., la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014.

La reforma constitucional logra la creación de un sistema nacional de transparencia (SNT) y otorga al organismo garante a nivel federal, autonomía constitucional, convirtiéndose el antes Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). De igual manera, la reforma sienta las bases para la creación de organismos locales autónomos en los 31 estados de la República y el Distrito Federal (hoy

⁶ Kurczyn Villalobos, Patricia, "La transparencia sindical en el ejercicio de recursos públicos", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 22, enero-junio de 2016, pp. 343-358 en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-social/article/view/9786/11814>.

⁷ Páez Patrón, Joana, "Transparencia y rendición de cuentas por parte de los sindicatos", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 23, julio-diciembre de 2016, pp. 151-168, en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-social/article/view/10420/12454>.

nueva entidad federativa denominada Ciudad de México). Asimismo, se incluyen como sujetos obligados a los partidos políticos, los fideicomisos y los fondos públicos, así como cualquier persona, física o moral y sindicatos, que reciban y ejerzan fondos públicos o actos de autoridad.

Finalmente, el 4 de mayo de 2015 fue aprobada la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que refuerza el derecho de acceso a la información pública, al ser de carácter general y fijar el marco de referencia para las legislaciones locales y federal, a fin de obtener una armonización en la materia para todos los niveles de gobierno.

Es importante destacar que en la legislación laboral, como lo indicamos antes, también se suscitaron cambios en la materia, siendo un punto clave la reforma a la Ley Federal del Trabajo promulgada el 30 de noviembre de 2012, en la cual se incorporaron principios en materia del trabajo, así como disposiciones específicas que contemplan derechos y obligaciones, como se podrá ver a continuación.

III. MECANISMOS LEGALES DE TRANSPARENCIA SINDICAL

El fundamento de la transparencia sindical se encuentra en el artículo 6o. constitucional, así como en la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 constitucional. Primeramente, del artículo 6o. deriva la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que como hemos apuntado, fija los parámetros bajo los que habrán de expedirse las leyes tanto en el orden federal como estatal, específicamente respecto a las obligaciones en materia de transparencia, las que pueden clasificarse, de acuerdo con Alfredo Sánchez Castañeda, en obligaciones fundamentales, comunes, compartidas y específicas.⁸ En tal sentido es que actualmente se cuenta con una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, e igualmente cada entidad federativa del país cuenta con su propia ley en la materia, mismas que regulan la transparencia sindical, sin que éstas puedan contravenir lo señalado por la Ley General.

Paralelamente a ello, la Ley Federal del Trabajo, en diversos artículos, contempla disposiciones en la materia respecto a los principios bajo los cuales

⁸ Sánchez Castañeda, Alfredo, *Estudio sobre los alcances de la reforma constitucional respecto del derecho de acceso a la información en sindicatos*, México, INAI, 2015, pp. 65-76, en <http://inicio.ifai.org.mx/Estudios/Estudio%20DAI%20Sindicatos.pdf> (fecha de consulta: 5 de marzo de 2017).

habrán de realizarse los actos sindicales tanto en el registro, celebración de contratos colectivos, reglamentos interiores de trabajo y la relación frente a los agremiados, englobando entre estos principios a la transparencia, y a su vez lo referente a las obligaciones que tienen las autoridades administrativas y jurisdiccionales del trabajo, en el ámbito de su competencia, de hacer pública para consulta de cualquier persona la información sindical ya referida y que se encuentre en su posesión.

Lo anterior deberá publicitarse en los sitios de internet respectivos y a quien lo solicite sin necesidad de demostrar interés alguno.⁹ Al respecto, cabe mencionar que las disposiciones que imponen obligaciones a las autoridades del trabajo señaladas, en ningún momento realizan distinciones entre los sindicatos que reciben y ejercen recursos públicos y los que no llevan a cabo tal actividad.

Con base en el marco legal bajo el cual se desarrolla la transparencia sindical en México, es que el objetivo del presente comentario es exponer los medios o mecanismos de tutela o de garantía que contempla la legislación en la materia para que las personas puedan participar en el ejercicio de esta transparencia en los escenarios que se presentan a continuación.

1. *Transparencia del sindicato como sujeto obligado directo*

La característica principal de esta vía radica en que en un primer momento el sindicato será quien directamente dé acceso a información que se encuentre en su poder (ello con la respectiva clasificación de ley), sin que medie algún otro sujeto en la materialización del derecho de acceso a la información sindical, por un lado, y, por otro, en el cumplimiento de las obligaciones legales que sean aplicables; el sindicato debe documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.

No obstante lo anterior, dentro de este medio, en la legislación se prevén dos maneras en que éste actúe como sujeto obligado a informar.

A. *Frente a la sociedad*

Nace del artículo 6o. constitucional, al señalar que toda la información en posesión de cualquier sindicato que reciba y ejerza recursos públicos es públi-

⁹ Artículos 364 bis, 365 bis, 391 bis y 424 bis de la Ley Federal del Trabajo.

ca, y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes; asimismo, los artículos 70 —en lo aplicable—¹⁰ y 79, ambos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, prevén las obligaciones que tienen estos sujetos y la información que deben mantener actualizada y accesible, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de internet.¹¹

De la misma manera, se advierten disposiciones referentes a este tipo de obligaciones de transparencia en el artículo 74 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Lo anterior, siempre que se trate de sindicatos que reciben y ejercen recursos públicos, tal como señala el texto constitucional, así como las leyes ya referidas.

El mecanismo mediante el cual se llevará a cabo el acceso a la información sindical será: a) consultando en los sitios de internet del sindicato o en el espacio habilitado en los sitios de los sujetos obligados que asignen recursos públicos a éstos para cumplir con sus obligaciones de transparencia,¹² respecto a la información que debe encontrarse en los portales, o consultando el portal de obligaciones de transparencia en la Plataforma Nacional de Transparencia, así como b) mediante solicitud de acceso a información ante la unidad de transparencia del sindicato, a través de la Plataforma Nacional, o bien en la oficina u oficinas designadas, vía correo electrónico, correo postal, mensajería, telégrafo, verbalmente o cualquier otro medio habilitado para ello, respecto a cualquier información que sea pública y se encuentre en poder del sindicato.

Cabe mencionar que por la naturaleza de esta información, cualquier persona podrá solicitarla, así como acceder a ella, sin tener que acreditar interés alguno a fin de allegarse de la misma. Una vez formulada la solicitud, en sujetos obligados a nivel federal, el plazo para dar respuesta a la misma solicitud será en el menor tiempo posible, sin que pueda exceder de veinte días

¹⁰ El INAI ha establecido una tabla de aplicabilidad que discierne cuáles obligaciones sí aplican y cuáles no.

¹¹ Información referente a los documentos del registro de los sindicatos, tomas de nota, estatutos, padrones de socios, actas de asamblea, reglamentos interiores de trabajo, contratos colectivos de trabajo, convenios y condiciones generales de trabajo, así como todos los documentos contenidos en el expediente de registro sindical y de contratos colectivos de trabajo.

¹² Artículo 79 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

hábiles, y puede prorrogarse por diez más cuando existan razones fundadas y motivadas.¹³

Finalmente, en caso de que el solicitante se encontrara inconforme con la respuesta proporcionada o la ausencia de ella, podrá interponer ante el órgano garante federal o local, según la competencia, un recurso de revisión, como se precisará más adelante.

B. Frente a los miembros del sindicato

Este tipo de transparencia sindical nace de los artículos 371 y 373 de la Ley Federal del Trabajo; del primero, al señalar que dentro de los estatutos de los sindicatos debe establecerse la época de presentación de cuentas, y sanciones a los directivos en caso de incumplimiento, debiendo instaurar instancias y procedimientos internos que aseguren la resolución de controversias entre los agremiados con motivo de la gestión de fondos.

A su vez, el artículo 373 señala que la directiva de los sindicatos, en los términos que establezcan sus estatutos, deberá rendir a la asamblea cada seis meses, por lo menos, la cuenta completa y detallada de la administración del patrimonio sindical, y que la obligación será indispensable, estando los trabajadores que lo conformen, en posibilidad de solicitar la información en cualquier momento.

De lo anterior se advierte que en este tipo de transparencia el sindicato es responsable de transparentar su actuar directamente; sin embargo, la distinción con la que se da frente a la sociedad consiste en que la información se presentará únicamente a los agremiados, sin que personas ajenas al sindicato puedan solicitar la información al amparo de estas disposiciones.

Atendiendo al criterio que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la determinación de las cuotas sindicales como información confidencial,¹⁴ los miembros del sindicato son los únicos sujetos que pueden acceder y/o solicitar que se les informe sobre este tema. Es necesario precisar que una característica específica de este tipo de transparencia será que no siempre se tratará de sindicatos que reciben y ejercen recursos públicos, como sí es el caso de la transparencia que se da frente a la sociedad.

¹³ *Ibidem*, artículo 132.

¹⁴ Tesis: 2a. /J. 118/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, agosto de 2010, p. 438.

En ese orden de ideas, el mecanismo para que los miembros de un sindicato puedan acceder a la información concerniente a esta transparencia será: a) mediante la rendición de cuentas que lleve a cabo la directiva ante la asamblea cuando menos cada seis meses, o bien, b) solicitando la información a la directiva en cualquier momento.

Asimismo, la legislación laboral prevé que en caso de que la información no sea entregada, o bien se advierta una irregularidad en la rendición de cuentas, se podrá acudir a los procedimientos internos que prevean los estatutos, y una vez agotados éstos o en caso de su inexistencia, se podrá tramitar ante la autoridad jurisdiccional del trabajo el cumplimiento de dichas obligaciones.

No obstante lo anterior, cabe mencionar que poco se ha tratado el tema de la transparencia sindical en un ámbito interno frente a los miembros de los sindicatos, ya que a pesar de lo señalado en los citados artículos, lo cierto es que a nuestro criterio éstos resultan insuficientes para materializar una transparencia sindical interna accesible y real para los integrantes de estas agrupaciones y cumplir con la finalidad que se ha buscado desde la reforma laboral de 2012.

2. *Autoridades del trabajo, sujetos obligados directos*

La transparencia sindical realizada por autoridades del trabajo como sujetos obligados directos tiene por objeto materializar y garantizar el acceso a la información sindical que se encuentra en su poder atendiendo al ejercicio de sus funciones, teniendo como característica principal que en la publicidad y entrega de la información, las autoridades intervendrán mediando entre el solicitante y titular de la misma (sindicato).

Lo anterior tiene fundamento en el artículo 6o. constitucional, al señalar que toda la información en posesión de cualquier autoridad es pública, y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes, y debiendo documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.

En este sentido, las autoridades obligadas a la transparencia sindical serán las administrativas y jurisdiccionales en materia del trabajo;¹⁵ asimismo, den-

¹⁵ Es el caso de las juntas de conciliación y arbitraje en el ámbito local y federal, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como las

tro de la LGTAIP, las disposiciones aplicables en lo general se ubican en el artículo 70 —en el que caben inaplicaciones—, así como disposiciones específicas contenidas en el artículo 78, y en el artículo 69, fracción XIII, inciso *a*, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo cual estas obligaciones de transparencia no corresponden directamente al propio sindicato como titular de la información.

Estas obligaciones legales nacen de manera general por tratarse de autoridades que como tal tienen el carácter de sujetos obligados (independientemente de que pertenezcan a los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial o a cualquier nivel de gobierno). Estos sujetos obligados poseen y generan, además de la información sindical, otro tipo de información derivada del ejercicio de sus atribuciones, por lo que esta última no se encuentra enfocada necesariamente en los sindicatos que reciben y ejercen recursos públicos, sino en materia del trabajo en general.

En ese orden de ideas, es que el mecanismo mediante el cual se accede a esta información se presenta de la misma manera que la señalada anteriormente en el apartado de los sindicatos frente a la sociedad, es decir, se podrá acceder: a) consultando en el sitio de internet de la autoridad respectiva (ya sea administrativa o jurisdiccional), atendiendo a la información que debe encontrarse en los portales, o consultando el portal de obligaciones de transparencia en la Plataforma Nacional de Transparencia, así como b) mediante solicitud de acceso a información ante la unidad de transparencia de la autoridad correspondiente, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, en la oficina u oficinas designadas, vía correo electrónico, correo postal, mensajería, telégrafo, verbalmente, o cualquier medio aprobado por el SNIT, respecto a cualquier información que sea pública y se encuentre en poder de la autoridad; sin dejar de mencionar que cualquier persona puede acceder y solicitar esta información sin tener que acreditar interés alguno a fin de allegarse de la misma.

Una vez formulada la solicitud de información a los sujetos obligados, el plazo para dar respuesta a la información será en el menor tiempo posible sin que pueda exceder de veinte días hábiles, y puede prorrogarse por diez más cuando existan razones fundadas y motivadas.¹⁶

secretarías del trabajo de las entidades federativas, y en general cualquier autoridad que tenga información sindical en su poder.

¹⁶ Artículo 132 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En caso de que el solicitante se encontrara inconforme con la respuesta proporcionada, podrá interponer ante el órgano garante nacional o local, según la competencia, un recurso de revisión.

Finalmente, un aspecto importante a mencionar es que en esta transparencia sindical a cargo de las autoridades del trabajo es posible que se involucre a terceros que no forman parte de organizaciones sindicales; un claro ejemplo de ello son los patrones (que no tienen el carácter de autoridad) que celebran contratos colectivos con sindicatos de trabajadores,¹⁷ por lo que al momento de publicar, la figura patronal se encontrará inmersa en ese acto de transparencia sindical. Debe aclararse que existe obligación de proteger los datos personales que corresponda de acuerdo con la legislación en esa materia.¹⁸

3. *Órganos de vigilancia y cumplimiento*

Para que todas las personas puedan llevar a cabo el correcto ejercicio de la transparencia sindical, no sólo se debe contar con la posibilidad de solicitar información a los agentes ya mencionados (sindicatos y autoridades laborales), sino que deben existir mecanismos de exigibilidad (de garantía) ante otras instancias que vigilen el correcto cumplimiento de este derecho como una forma de atacar la inactividad, o bien la actividad deficiente de los responsables.

Es en ese momento cuando intervienen otros sujetos, a los cuales nos referiremos como órganos de vigilancia y cumplimiento, y que son el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, los órganos garantes de las entidades federativas, y los órganos jurisdiccionales en materia del trabajo federal y local, según sea la competencia, como se verá a continuación.

A. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y órganos garantes de las entidades federativas

El artículo 6o. constitucional prevé la existencia de órganos autónomos que garanticen el efectivo derecho de acceso a la información pública a ni-

¹⁷ Los contratos colectivos para ser válidos deben ser depositados en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a nivel federal y en las juntas locales cuando sean de jurisdicción local.

¹⁸ Ley General de Protección de datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.

vel federal y local, los cuales serán especializados, imparciales y colegiados, cuyas resoluciones son vinculantes, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, entre los que se encuentran: a) los sindicatos que reciben y ejercen recursos públicos, así como b) las autoridades administrativas y jurisdiccionales del trabajo. De manera que estos órganos serán el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales con competencia a nivel federal (así como los casos en que la ley faculte la ampliación de la misma),¹⁹ y en el ámbito local cada entidad federativa contará con un órgano garante competente en su territorio.

En tal sentido, cuando existan anomalías en el ejercicio de la transparencia, consistentes en omisión por parte del sujeto obligado o un mal cumplimiento de sus obligaciones, el solicitante en todo momento cuenta con el derecho de acudir ante el órgano en su ámbito competencial (a nivel federal o local, según sea el caso) para señalar el acto en que se incurre y por el cual considera que su derecho de acceso a la información fue vulnerado: omisión de respuesta, respuesta inexacta o incompleta, o cuando se niegue o se clasifique o reserve, o bien se pretexto la inexistencia.

Lo anterior constituye la garantía de un ejercicio de transparencia sindical efectiva en beneficio del solicitante, puesto que en caso de que ésta no fuera materializada por los sujetos obligados conforme a lo dispuesto por las legislaciones aplicables, la intervención del órgano garante mediante los procedimientos previamente señalados coadyuvará a su correcta realización, por lo que constituye el recurso de revisión un medio de garantía de la transparencia sindical.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone la posibilidad de que en caso de la insatisfacción del solicitante ante la información proporcionada por los sujetos obligados a) sindicatos y b) autoridades en materia laboral en ejercicio del derecho de transparencia sindical, estime que la información no satisface su solicitud, podrá interponer un recurso de revisión ante el órgano garante federal o local, de manera directa

¹⁹ Tal es el caso de la facultad de atracción que prevé el artículo 181, que dispone que el Pleno del Instituto, cuando así lo apruebe la mayoría de sus comisionados, de oficio o a petición de los organismos garantes, podrá ejercer la facultad de atracción para conocer de aquellos recursos de revisión pendientes de resolución que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

o por medios electrónicos, dentro de los quince días siguientes de la fecha de notificación de la respuesta, o cuando haya vencido el plazo en que el sujeto obligado debía proporcionar la información.

Para que el recurso proceda, el solicitante deberá ser claro con las razones o motivos de inconformidad, entre los cuales destaca la clasificación de información como reservada, la declaración de inexistencia de la información, la declaración de incompetencia por el sujeto obligado, la entrega de información incompleta, la falta de respuesta dentro de los plazos establecidos por la ley, los costos y modalidades de entrega de la información, entre otros.²⁰

Tal como lo establece el artículo 146 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el órgano garante debe resolver el recurso en un plazo máximo de cuarenta días, contados a partir de la admisión del mismo, el cual justificadamente podrá ampliar por un periodo de veinte días por única vez. Es importante mencionar que en el trámite del recurso, el órgano garante está obligado a aplicar la suplencia de la queja a favor del recurrente, sin modificar los hechos expuestos.

Las resoluciones podrán dictarse en cuatro sentidos: sobreseimiento del recurso, confirmación, modificación o revocación de la respuesta del sujeto obligado. Éstas deberán ser notificadas a las partes y publicadas a más tardar al tercer día de su aprobación.

El solicitante que cuente con una resolución de recurso de revisión que confirme o modifique la clasificación de la información o confirme la inexistencia o negativa de información emitida por los órganos garantes de las entidades federativas y se encuentre insatisfecho con ella podrá optar por acudir ante el INAI (tramitando un recurso de inconformidad) o ante el Poder Judicial de la Federación (mediante el juicio de amparo); tiene como plazo para presentar dicha impugnación, por cualquiera de las dos vías que se opte, de quince días, contados a partir del día siguiente al que se tuvo conocimiento de la resolución. El recurso de inconformidad ante el INAI deberá resolverse en un plazo máximo de treinta días.

Otro mecanismo que se prevé en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es la denuncia por incumplimiento a las obligaciones de transparencia, en la que cualquier persona podrá denunciar ante los

²⁰ Artículo 148 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

organismos garantes la falta de publicación de las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados.

La denuncia podrá presentarse en medios electrónicos o por escrito cumpliendo los requisitos que establece el artículo 91 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el organismo garante competente debe notificar al sujeto obligado dentro de los tres días siguientes a su admisión, para que éste envíe un informe justificado de los hechos o motivos de la denuncia, dentro de los tres días siguientes a la notificación anterior.

El organismo garante debe resolver la denuncia dentro de los siguientes veinte días del término del plazo en el que el sujeto obligado debe presentar su informe, para lo cual podrá realizar las verificaciones virtuales que procedan. Una vez emitida la resolución fundada y motivada, se debe notificar la misma al denunciante y al sujeto obligado dentro de los tres días siguientes a su emisión. El sujeto obligado tiene un plazo de quince días para cumplir con ésta.

Las resoluciones que emitan los organismos garantes son definitivas e inatacables para los sujetos obligados; el particular podrá impugnar la resolución por la vía del juicio de amparo que corresponda.

B. *Órgano jurisdiccional en materia del trabajo federal y local*

En el apartado anterior se ha mencionado la manera en que un órgano garante coadyuva en la correcta realización de la transparencia sindical dirigida a los sujetos obligados: a) sindicatos que reciben y ejercen recursos públicos (que lo hacen mediante la transparencia sindical externa), así como b) las autoridades administrativas y jurisdiccionales del trabajo.

No obstante ello, es viable señalar qué órgano se ocupa de materializar la transparencia sindical frente a los miembros del sindicato, que como se ha referido, tiene fundamento en la Ley Federal del Trabajo.

Esta misma ley, en su artículo 373, contempla lo procedente en caso de que la rendición de cuentas frente a los trabajadores no se suscite, o bien se dé de manera deficiente; señalan que de no existir procedimientos estatutarios para dirimir los conflictos que deriven de esta circunstancia o si agotados éstos no se proporciona la información o las aclaraciones correspondientes, podrán

tramitar ante las autoridades jurisdiccionales del trabajo²¹ (locales y federal) que corresponda, el cumplimiento de las obligaciones.

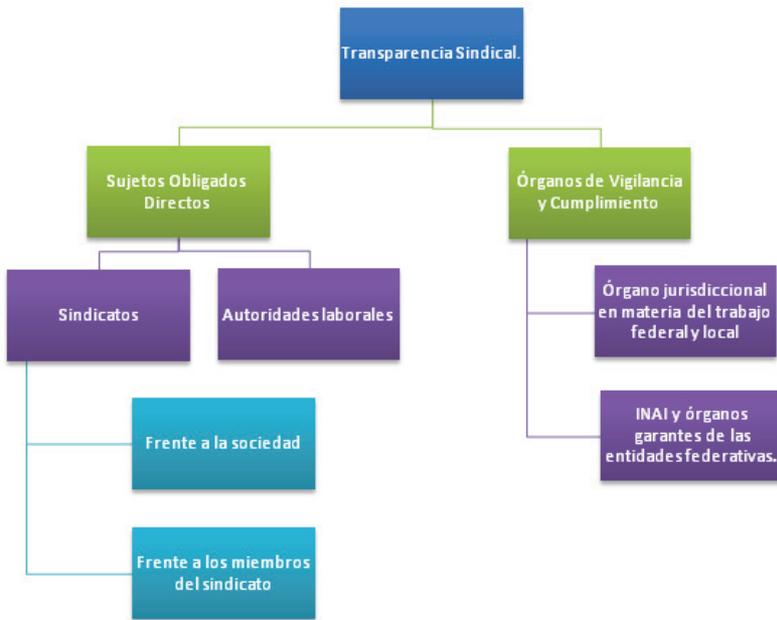
Si bien la reforma laboral de 2012 abrió la brecha de la transparencia dentro de las relaciones de trabajo, y específicamente en materia sindical en su aspecto interno, consideramos su insuficiencia para garantizar su efectivo cumplimiento frente a los miembros, puesto que el artículo 373, LFT, por un lado, abre la posibilidad de que puedan no existir los procedimientos internos de rendición de cuentas en los estatutos, lo cual debilita la figura que se da en la ley; seguido de hacer alusión a que el trabajador podrá acudir ante el órgano jurisdiccional a llevar a cabo un procedimiento.

Lo anterior, sin advertir que el mismo posiblemente traerá aparejado un costo al trabajador, así como una larga temporalidad, puesto que, como es sabido, los juicios en esta materia son de larga duración, lo cual debilita la acción intentada en un inicio, aunado a que el artículo hace referencia sólo a trabajadores, sin considerar que esta disposición también pudiera serle aplicable a los sindicatos patronales, por lo que sería viable llevar a cabo un fortalecimiento de la transparencia sindical que se da a los propios agremiados, ya que igual que lo que los grandes avances y esfuerzos existentes en la transparencia externa debiera ser coincidente con la interna, que al final contribuye a la rendición de cuentas y fortalece la democracia nacional.

En la consolidación de la transparencia sindical frente a los miembros de los sindicatos, creemos que las autoridades jurisdiccionales tienen un papel fundamental, pues una vez que los trabajadores o patrones hayan agotado los procedimientos establecidos en los estatutos para la rendición de cuentas y acceso a la información dentro del sindicato, si éstos no obtuvieran la información requerida pueden acudir ante las autoridades jurisdiccionales en materia laboral.

A continuación se presentan los mapas conceptuales para una mejor comprensión de lo anteriormente señalado:

²¹ Actualmente juntas de conciliación y arbitraje, pero cabe aclarar que el 24 de febrero de 2017 se publicó en el *DOF* la reforma constitucional a los artículos 107 y 123, en la que se da la transición de juntas de conciliación y arbitraje a tribunales laborales dependientes del Poder Judicial.



El conocimiento de los diversos mecanismos en los que una persona puede hacer exigible la transparencia sindical es de suma importancia, ya que se convierte en la garantía de que el derecho sea efectivo, no sólo por encontrarse regulado en la legislación, sino por estar garantizado por medios de control.

A continuación se presenta un cuadro para que el lector pueda tener mayor claridad de los mecanismos de garantía con lo que puede cumplirse con el derecho a la transparencia sindical.

| | <i>Sujetos obligados directos</i> | | | <i>Órganos de vigilancia y cumplimiento</i> | |
|-------------|-----------------------------------|--|--|--|---|
| | <i>Sindicatos</i> | | <i>De autoridades laborales</i> | <i>INAI y órganos garante de las entidades federativas</i> | <i>Órgano jurisdiccional en materia del trabajo federal y local</i> |
| | <i>Frente a la sociedad</i> | <i>Frente a los miembros del sindicato</i> | | | |
| Responsable | Sindicatos | Sindicatos | Autoridades administrativas y jurisdiccionales del trabajo | INAI y órganos garante locales | Autoridad jurisdiccional del trabajo |

| | <i>Sujetos obligados directos</i> | | | <i>Órganos de vigilancia y cumplimiento</i> | |
|--------------|---|--|---|--|---|
| | <i>Sindicatos</i> | | <i>De autoridades laborales</i> | <i>INAI y órganos garantes de las entidades federativas</i> | <i>Órgano jurisdiccional en materia del trabajo federal y local</i> |
| | <i>Frente a la sociedad</i> | <i>Frente a los miembros del sindicato</i> | | | |
| Obligaciones | Hacer pública información que posean, referente a recursos públicos | Rendición de cuentas e informar a todos los miembros | Facilitar el acceso de información que tenga en su poder sobre sindicatos | Vigilar el adecuado cumplimiento de los sujetos obligados, así como sancionar a quienes no lo hagan de forma adecuada, y restituir el derecho negado | Vigilar el adecuado cumplimiento de los sujetos obligados, así como sancionar a quienes no lo hagan de forma adecuada |
| Mecanismo | Solicitudes de información | Por obligación de ley en la asamblea semestralmente En cualquier momento a la directiva | Solicitudes de información | Recurso de revisión Recurso de inconformidad ante el INAI (siempre y cuando sea en contra de resolución de órgano garante local) Denuncia por incumplimiento a las obligaciones de transparencia Amparo (en contra de resoluciones de órganos garantes locales y federal) | Juicio ante la autoridad jurisdiccional del trabajo sometiéndose al derecho procesal laboral |

IV. CONCLUSIONES

Incluir a la transparencia en la agenda política nacional tiene grandes ventajas para el buen funcionamiento gubernamental, porque genera confianza a

la sociedad y permitiendo desempeñar un papel más activo y responsable en la toma de decisiones. Con ella se le puede dar un seguimiento continuo a la administración de recursos y a las actuaciones de los representantes, para que en el momento en el que no se utilicen de forma adecuada se exija su cumplimiento o se sancione, lo cual abona en el fortalecimiento de la democracia.

De igual forma, la transparencia fomenta la investigación científica social, pues al poder acceder fácilmente a la información se desarrolla un interés por analizar y dar seguimiento a indicadores, y posteriormente proponer soluciones a las problemáticas existentes.

En la lógica de tratarse de representaciones sociales, como son los sindicatos, que reciben y ejercen recursos públicos —que son aportados por todos—, no debiera existir incomodidad por transparentar las gestiones, de tal suerte que la auditoría reporte el buen manejo de los insumos y recursos públicos.

Lo anterior también se traduce en un buen gobierno, que a su vez se convierte en una herramienta en el combate a la corrupción e incrementa la confianza y participación de la sociedad en la vida pública.

Sin embargo, al ser los sindicatos integrados por personas físicas, es necesario que exista una protección a los datos personales y sensibles de personas físicas que se encuentren en posesión de los sindicatos y/o autoridades laborales, ya que de darse a conocer, existiría una afectación a su esfera jurídica.

Asimismo, debe haber una acción dual en la transparencia sindical, es decir, que exista un equilibrio en su ejercicio, tanto en la externa, que se da frente a la sociedad en general, como la interna, que se suscita ante y frente a los propios miembros. No obstante los esfuerzos para lograr los cimientos que hoy tenemos en transparencia sindical, aún es largo el camino para su consolidación, pues se necesita no sólo la legislación, sino información proactiva, participación social activa y una educación integral en la cultura de la transparencia. Esto incluye que todos los involucrados deben colaborar: por un lado, las personas sabiendo cómo exigirla; por el otro, los sindicatos y autoridades la cumplimenten proactivamente, y finalmente que los órganos y autoridades jurisdiccionales vigilen el correcto cumplimiento, e incluso sancionen cuando así corresponda. Sin duda, es un trabajo triangular y colaborativo entre los miembros de la sociedad, los sindicatos y las instituciones.

V. BIBLIOGRAFÍA

- 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.
- 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.
- ESCOBEDO, Juan Francisco, *La invención de la transparencia*, México, ICAI-IMI-PE-Miguel Ángel Porrúa, 2010.
- GUERRA FORD, Oscar, *Los órganos garantes de transparencia. Integración y características: su funcionamiento como órganos autónomos*, México, UNAM, 2011.
- KURCZYN VILLALOBOS, Patricia, “La transparencia sindical en el ejercicio de recursos públicos”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 22, enero-junio de 2016.
- PÁEZ PATRON, Joana, “Transparencia y rendición de cuentas por parte de los sindicatos”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 23, julio-diciembre de 2016.
- RUIZ EULER, Alexander (coord.), *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Fontamara, 2006.
- SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo, *Estudio sobre los alcances de la reforma constitucional respecto del derecho de acceso a la información en sindicatos*, México, INAI, 2015.
- TENORIO CUETO, Guillermo, *Transparencia y acceso a la información: los casos difíciles*, México, Universidad Panamericana-Novum, 2014. 