

## APUNTES SOBRE LA TRANSPARENCIA SINDICAL\*

### NOTES ON UNION TRANSPARENCY

### NOTES SUR LA TRANSPARENCE SYNDICALE

---

Carlos REYNOSO CASTILLO\*\*

RESUMEN: En el presente trabajo se pasa revista de manera general a la legislación aplicable en materia de transparencia sindical, tanto administrativa como laboral, poniendo especial atención en los aspectos que son objeto de debate con motivo de la puesta en práctica de este marco normativo de los sindicatos, profundizando el análisis y discusión de aspectos puntuales.

*Palabras clave:* sindicatos, sindicalismo, transparencia sindical, patrimonio sindical, estatuto sindical, rendición de cuentas.

ABSTRACT: this work involves a general review of the legislation applicable to matters of union transparency, both administrative and labor-related, placing special attention on the aspects that are the subject of debate as a result of the entry into practice of this regulatory framework governing unions, and going deeper into the analysis and discussion of relevant aspects.

RÉSUMÉ: Le présent travail est un passage en revue général de la législation applicable en matière de transparence syndicale, tant dans le domaine administratif que dans celui du monde du travail, avec une attention particulière portée sur les aspects qui font l'objet de discussions, à savoir ceux relatifs à la mise en pratique de ce cadre normatif des syndicats, avec pour but un approfondissement de l'analyse et de la discussion de ces aspects particuliers.

---

\* Recibido el 9 de agosto de 2017 y aceptado para su publicación el 2 de abril de 2018.

\*\* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana.



SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La transparencia endógena*. III. *La transparencia exógena*. IV. *La información especial*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliobemerografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

*T*ransparencia significa, entre otras cosas, la cualidad que tiene un objeto de permitir que la luz pueda pasar a través de él, y con ello sea más fácil visualizar qué tiene en su interior. En los años recientes el término *transparencia* es el que se ha usado para identificar la construcción de toda una tendencia encaminada a cambiar las formas por medio de las cuales los ciudadanos y toda la sociedad pueden visualizar el interior de las instituciones y organismos públicos en todo lo relativo a sus estructuras, procedimientos y funcionamiento, pero sobre todo respecto del manejo de los recursos públicos.<sup>1</sup>

En ese sentido, hablar hoy en día de transparencia supone la aceptación de varias premisas implícitas; por ejemplo, la aceptación de la existencia de opacidad, como rasgo distintivo de aquellas instituciones y organismos públicos, frente a lo cual las sociedades modernas y democráticas pretenderían alejarse. De igual manera, hay en la transparencia una aspiración democrática en la medida que la información sobre el quehacer de las instituciones públicas se pretende que se pluralice, se socialice y que lo público tenga ahora un significado más incluyente y abierto hacia el conjunto de la sociedad. También el surgimiento de la transparencia como un eje articulador de lo público en los años recientes, es simplemente el reflejo de la transformación de las sociedades, las cuales poco a poco van alejándose de modelos políticos endógenos, verticales, excluyentes y no participativos. Hoy en día no pareciera haber duda de que la transparencia es un elemento indispensable para el avance de la vida democrática de un país y esto incluye por supuesto a los sindicatos.

En algunas sociedades como la mexicana la credibilidad y la confianza en las instituciones públicas se encuentra en franco declive; esta idea arraigada

---

<sup>1</sup> Si bien en estas notas se habla de “transparencia” se hace en un sentido amplio, como se verá en su desarrollo, ya que se puede distinguir entre transparencia, derecho a la información y rendición de cuentas. En el caso del derecho estamos ante el reconocimiento formal de un derecho subjetivo que tendrían los ciudadanos, reconocido al más alto nivel jurídico para poder requerir y exigir a los entes públicos diversa información de su interés. Por su parte la rendición de cuentas se asocia más con la obligación que tendrían esos entes para que informen a la sociedad sobre su actuación y, de manera particular, sobre el manejo de los recursos que tienen asignados. En este caso entonces la transparencia sería un concepto amplio, que desde diferentes ángulos incluiría a estos otros aspectos.

en el imaginario social se ha visto fortalecida, desde hace años, por diversos actos de corrupción, falta de transparencia y rendición de cuentas por parte de quienes representan, de manera directa o indirecta, a la sociedad.

En esta percepción social de las instituciones públicas, se han incluido a los sindicatos, los cuales en más de una ocasión han sido señalados como espacios de opacidad y de corrupción. Cabe señalar que las organizaciones gremiales también han alimentado esta idea haciendo su esfuerzo para ser vistas como instituciones que no cumplen los fines jurídicos, políticos y sociales para los que fueron creadas. En una época en donde la credibilidad de lo público está en crisis, los sindicatos se ven arrastrados en esa tendencia por méritos propios.

Hoy en día en el tema del acceso a la información convergen, por lo menos formalmente varios intereses, por un lado, el Estado tendría particular interés en que existan mecanismos e instituciones garantes de un derecho que se ha considerado como un elemento de gran importancia en la consolidación de una democracia; por otra parte está el interés de los mismos trabajadores, los cuales no sólo aportan parte de su patrimonio vía cuotas sindicales y les asiste el derecho legítimo de saber qué se está haciendo con el mismo. Además, en razón de que los sindicatos podrían estar recibiendo dinero por medio de otras fuentes, bajo el argumento de que se trata de recursos dirigidos a la defensa de sus intereses, resulta lógico que deseen verificar si dichos recursos realmente se están aplicando a los fines para los cuales se otorgaron. Y finalmente está el interés de la sociedad toda, la cual no sólo desea que las instituciones como el sindicato, estén alejadas de la opacidad en varios temas sobre todo tratándose de recursos económicos y máxime si esos recursos provienen del erario al cual la misma sociedad ha contribuido.

En el caso mexicano, el tema de la transparencia de los sindicatos debe ser visto como parte de una problemática más amplia en la cual estas organizaciones se encuentran inmersas desde hace años. En efecto, se asiste desde hace tiempo a la consolidación de una percepción de que los sindicatos no forman parte de las opciones que tienen los trabajadores para solucionar sus problemas cotidianos en los centros de trabajo; esto ha derivado en una tendencia hacia la desafiliación sindical o simplemente hacia un menosprecio y falta de interés para participar en la vida sindical.

Así mismo, en casos como el mexicano la génesis de las principales organizaciones obreras arrancó en la primera mitad del siglo XX, y uno de los rasgos que las acompañaron en ese trayecto, fue su cercanía con los diferentes

niveles de gobierno en turno.<sup>2</sup> Este rasgo importante en el desarrollo político y económico del siglo XX del país, ha venido variando en los años recientes y ha desalentado en muchos casos la participación e interés de los trabajadores en los temas sindicales. Todo ello aunado a la existencia de un contexto de mercados más abiertos ha confrontado a los sindicatos a realidades más complejas, en donde las problemáticas que enfrentan los trabajadores en el día a día no necesariamente han sido atendidas y resueltas por las organizaciones sindicales. De esta manera, cuando hoy se habla de transparencia sindical, hay que tener presente este marco de referencia el cual tiene que ser considerado en el análisis del sindicalismo actual, y donde el tema de la transparencia sindical se presenta como una demanda social. Por ahora los avances que se han tenido han centrado su atención en el tema de los recursos económicos que manejan los sindicatos, y de manera especial los recursos que provienen del Estado, de tal suerte que los dineros que manejan los sindicatos y que son aportados en el marco de una relación laboral privada siguen las reglas de la legislación laboral común, sin que los avances que se han dado en materia de transparencia los alcancen, salvo de manera tangencial. Esta forma de abordar el tema por parte del legislador mexicano, deriva de una concepción que bien pudiera ser objeto de debate, ya que el punto de partida para las obligaciones de transparencia sindical presuponen el carácter público de origen de los recursos económicos que se aportan a ciertos sindicatos; es ahí donde se sustenta, fundamenta y justifica la transparencia en un sentido estricto.<sup>3</sup> Sin embargo, la sociedad toda, así como los afiliados a un sindicato que no necesariamente se alimenta de recursos públicos, tendrían interés de que haya reglas sobre transparencia sindical en un sentido amplio; no obstante, el legislador nacional consideró que esos terrenos son propios del derecho del trabajo y no del derecho administrativo como en el primer caso. Este debate con estos alcances e implicaciones es reciente en México, ya que las primeras

---

<sup>2</sup> Cfr. Sánchez Castañeda, Alfredo, *Alcances de la reforma constitucional respecto del derecho de acceso a la información en sindicatos*, México, INAI, 2016, pp. 17 y ss.

<sup>3</sup> Otro ángulo del tema tiene que ver con la naturaleza de las personas relacionadas con el manejo de recursos públicos, las cuales en principio como parte de una estructura del Estado, asumirían el carácter de “servidores públicos” y en consecuencia serían sujetos de un conjunto de normas básicamente administrativas y no así aquellas personas que no forman parte de aquellas estructuras como podrían ser los sindicatos. Esta percepción vendría a superarse a partir del momento que se acepta la tesis de que los recursos siguen siendo públicos cuando ese es su origen, aunque su administración se lleve a cabo por una persona que no sea parte del Estado como los sindicatos, con lo cual las obligaciones de transparencia los alcanzarían. Cfr. Sánchez Castañeda, Alfredo, *op. cit.*, p. 57.

decisiones de los tribunales colegiados datan del año 2009 y avanzaron en la dirección de identificar el marco jurídico de la transparencia sindical en función del origen público o privado de los recursos. Pareciera entonces que asistimos a un proceso de construcción de una teoría que podríamos denominar *determinista*, en atención a que es el origen de los recursos que maneja un sindicato lo que permitiría identificar y con ello determinar las normas que sobre transparencia le aplicarían. Hay que señalar que se trata de una posición y enfoque que ha sido funcional en los años recientes en la medida que ha permitido avanzar en el desarrollo de criterios y políticas institucionales en materia de transparencia sindical pero que, a pesar de ello, no está exenta de dudas. Así por ejemplo, considerar a las cuotas sindicales como un tema de carácter privado y en consecuencia exentas del escrutinio y supervisión de alguien más que los trabajadores que las aportaron, podría llevar a la conclusión de que el recurso económico denominado *cuotas sindicales* tiene una naturaleza exclusivamente privada, lo cual tal vez no sea del todo exacto, ya que dichas cuotas se otorgan en el marco de una relación de una persona trabajadora en tanto que miembro de una organización social regida por sus estatutos, por lo que el recurso no tiene un carácter privado absoluto, sino por lo menos relativo, ya que no siempre la cuota sindical se entrega de manera espontánea, voluntaria y unilateral, de tal manera que si bien el origen del recurso es del peculio del trabajador, este origen forma parte de una obligación estatutaria, coercitiva y enmarcada en un esquema y contexto social como lo es la organización sindical, por lo que el carácter privado absoluto de las cuotas sindicales, podría debatirse.

En el fondo parte de la discusión se centra en saber si los recursos que ingresan a las arcas de un sindicato siguen siendo públicos, cuando tengan ese origen o dicha característica desaparece.

México ha venido avanzando en la construcción de un marco jurídico dirigido a los sindicatos en estos temas desde varios ángulos, tratando de establecer obligaciones de transparencia que permitan que los directamente involucrados en estos gremios, como son los trabajadores, y en un sentido amplio la sociedad toda, puedan saber qué se hace y cómo se dispone de los recursos que manejan. Y es precisamente bajo este doble enfoque que se ha venido construyendo este andamiaje legal para fortalecer la transparencia sindical: por un lado, tratando de dotar y fortalecer los mecanismos internos de transparencia sindical, lo que aquí hemos denominado la transparencia endógena, y por otro lado, modalidades que permitan a la sociedad tener información sobre el funcionamiento y manejo de los sindicatos, lo que denominamos

la transparencia exógena, expresiones éstas con las que nos apoyamos para desarrollar el tema a continuación.

## II. LA TRANSPARENCIA ENDÓGENA

Hemos considerado conveniente dividir el análisis en estas dos partes e identificar a la transparencia endógena como aquella dirigida a clarificar la información y el manejo de recursos, básicamente, entre las dirigencias sindicales y los trabajadores que integran un sindicato. Hay que recordar que la organización interna de un sindicato, es decir, su parte orgánica, así como los principios y derechos de sus agremiados son parte de su documento legal más importante como lo son sus estatutos sindicales. Los estatutos, aparte de que deben integrar el expediente con el cual un grupo de trabajadores puede solicitar el registro sindical ante la autoridad administrativa correspondiente, constituyen la referente jurídica expresión de su autonomía y establecen el marco dentro del cual la organización debe de actuar y funcionar. Hay que recordar que históricamente los estatutos han sido el ámbito en donde se ha reconocido que deben de incluirse las reglas relativas a la transparencia, concretamente en cuanto al manejo de recursos se refiere. En el caso mexicano, el artículo 371 de la Ley Federal del Trabajo (LFT) señala diversos contenidos de este documento y destacan, para el tema aquí tratado, lo señalado en varias fracciones y que se refieren al tema del patrimonio sindical; así tenemos que la fracción XI indica que los estatutos deben contener “Normas para la administración, adquisición y disposición de los bienes, patrimonio del sindicato”; de esta manera el legislador mexicano trató de establecer un marco mínimo regulador del patrimonio sindical; de esta forma, el Estado intenta sugerir de manera indirecta mecanismos de protección y transparencia de los recursos administrados por un sindicato. En este caso, la justificación para proponer ese marco regulador, estaría dada por el interés de los titulares indirectos del patrimonio sindical que son los mismos trabajadores; es decir, los recursos provenientes de diversas fuentes que constituyen el patrimonio sindical, son de aquéllos, y sus dirigencias son simplemente mandatarios, de tal manera que la disposición de los recursos sindicales no podrían ser objeto de decisiones unilaterales y ajenas a la voluntad de los agremiados. De esta manera la ley sugiere de manera discreta que sea el mismo sindicato el que, a través de su normativa interna como son sus estatutos, establezca ese marco normativo al cual se sujetará el manejo de recursos. Como puede advertirse,

el legislador se queda en la sugerencia de regulación estatutaria sin llegar a precisarla y concretarla, con la finalidad de respetar la autonomía sindical. Sobre el particular nos parece que queda abierto el debate para analizar si no sería conveniente que el legislador diera un paso más allá y entrara a regular de manera más puntual en qué debiera consistir la administración, la adquisición y la disposición de los bienes y el patrimonio sindical.

Así mismo, la fracción XII se refiere a la “Forma de pago y monto de las cuotas sindicales”. En este caso estamos ante un tema clave en materia de patrimonio sindical, ya que si bien las aportaciones que se supone voluntariamente hacen los trabajadores a dicho patrimonio son la fuente más importante de ingresos, lo cierto es que muchos sindicatos tienen otras fuentes de financiamiento de diversa naturaleza, algunas de ellas incluso inmersas en la polémica jurídica y política como los “actos de comercio” en que muchas organizaciones participan para allegarse de recursos. Pero con independencia de esta temática, lo importante a destacar aquí es que los estatutos sindicales incluirían el cómo y cuánto de las cuotas sindicales, y que éstas, como parte del patrimonio sindical, debieran ser objeto del régimen general de transparencia que rijan la vida patrimonial del sindicato. Sin embargo, el marco jurídico de la transparencia sindical y su interpretación, pareciera irse decantando en el sentido de distinguir por un lado los recursos que le entrega el Estado y por otra parte la cuotas que reciben de sus afiliados, de tal suerte que sólo los primeros serían objeto de regulación de la transparencia en el sentido que la establece la legislación federal en la materia, es decir, por medio de las instancias internas al efecto (comité y unidad de transparencia).

Por otra parte, la fracción XIII aborda el tema de la “Época de presentación de cuentas y sanciones a sus directivos en caso de incumplimiento.” Aquí el legislador reconoce, desde hace muchos años, un tema de gran relevancia como sería el momento de “presentación de las cuentas” que si bien no es precisamente la frase más afortunada, se refiere a la obligación de las dirigencias sindicales de presentar periódicamente informes sobre el manejo de patrimonio sindical. En esta regulación, que ya se encontraba incluida en la Ley Federal del Trabajo de 1931, encontramos uno de los primeros intentos de incluir la transparencia endógena en la legislación laboral mexicana. Aquí la obligación de transparencia se complementa con la idea de que ante su eventual incumplimiento, los estatutos sindicales pueden incluir sanciones a las dirigencias sindicales, tema éste que no necesariamente ha sido desarrollado por la mayoría de los sindicatos.

Con motivo de la reforma a la LFT de 2012 se agregó a esta fracción un párrafo en los siguientes términos: “Para tales efectos, se deberán establecer instancias y procedimientos internos que aseguren la resolución de controversias entre los agremiados, con motivo de la gestión de los fondos sindicales”. Queremos entender que el legislador mexicano quiso dotar al tema de la transparencia de una organicidad. Es decir, la intención de esta reforma fue la de dar contenido y concreción a un derecho que debiera tener todo agremiado frente a su sindicato para pedir información sobre el manejo del patrimonio sindical, de tal manera que existiera un derecho sustantivo y adjetivo sindical, reconocido y desarrollado en los estatutos sindicales. Si bien, el deseo del legislador es loable y plausible en la medida que da un paso más hacia el reconocimiento de la transparencia endógena, lo cierto es que los mecanismos de verificación de cumplimiento de este derecho, no se encuentran aun plenamente desarrollados. En efecto, la verificación de cumplimiento de este tema en los estatutos generalmente se hace al momento en que un grupo de trabajadores desean formar un sindicato; como ya se anotaba la presentación de los estatutos sindicales forma parte del expediente que debe acompañar una solicitud de registro sindical, pero no existe una práctica generalizada en las diferentes instancias administrativas federales y estatales que muestre que la verificación de los contenidos de los estatutos llegue al punto de corroborar que el sindicato cuente con aquellas instancias y procedimientos que protejan el derecho del agremiado a pedir información sobre la administración del patrimonio sindical. Así mismo, en otros momentos, de posible verificación de los contenidos estatutarios, como serían las tomas de nota con motivo de los cambios de dirigencia sindicales, esta labor tampoco incluye la verificación de contenidos estatutarios. Como puede verse, la transparencia sindical en estos aspectos puntuales, si bien ha venido avanzando aún queda un largo camino por recorrer.

Finalmente, la LFT termina en el artículo 371 agregando en la fracción XIV que los estatutos pueden incluir las “Normas para la liquidación del patrimonio sindical”; cerrando de esta forma la posibilidad de que un sindicato termine sus actividades, por diversas razones, y con ello se tenga que liquidar su patrimonio.

Este marco legal fue perfeccionado en 2012 al incluir en el artículo 373 de la ley laboral diversas reglas que involucran la transparencia de la siguiente manera:

- a) El espacio jurídico en donde el legislador mexicano consideró conveniente ubicar las obligaciones de transparencia son los estatutos sindicales.
- b) La idea está coherente con los diferentes planteamientos que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha hecho en materia de libertad y autonomía sindical.

De esta manera, se busca que sea el sindicato mismo el que defina con mayor precisión las formas en que se debe regular la transparencia de la organización frente a sus agremiados. Empero, por diversas razones, al paso del tiempo el legislador en diferentes países ha venido tocando y acercándose poco a poco a un espacio de expresión por antonomasia de la autonomía sindical, como son los estatutos; en efecto, hace no muchos años la legislación sólo señalaba como parte de los temas que deben contener los estatutos sindicales, el de la rendición de cuentas, pero de manera progresiva se ha venido señalando el cuándo, el cómo y el qué se debe informar. Y es precisamente en esa línea de acción que el legislador mexicano, en el multicitado artículo 371, señala que se deberá rendir cuentas cada seis meses por lo menos de manera completa y detallada de la administración del patrimonio sindical; si bien, como puede verse estamos aún ante un alto grado de abstracción y ambigüedad, se ha querido a partir de 2012 sugerir una línea de interpretación al señalar que dicha rendición de cuentas incluirá la situación de los ingresos por cuotas sindicales y otros bienes, así como el destino de los mismos. De esta manera, si bien la ley se queda en cierto grado de generalidad sería en los estatutos en donde se pudiera concretar y desarrollar el tema, en cuanto a procedimientos y conceptos.

Con la finalidad de no dejar duda de que estamos ante una obligación ineludible, es que la ley señala que estas tareas a cargo del sindicato no son dispensables. Pero una de las novedades interesantes que en materia de transparencia y rendición de cuentas trajo la reforma laboral de 2012, es la relativa al reconocimiento expreso de un derecho a la rendición de cuentas y la transparencia en donde el titular del mismo es el trabajador sindicalizado; este derecho no reconocido antes, por lo menos a nivel de la ley, aunque sí de manera discreta en algunos estatutos sindicales, permitiría que en cualquier momento el trabajador solicite información a la directiva sindical sobre la administración del patrimonio sindical; este derecho de petición gremial podrá eventualmente ser objeto de una regulación más específica y clara en los estatutos en términos de procedimiento. Pero el legislador fue más lejos al señalar

que si derivado de esa petición de información el trabajador no es atendido o aun siéndolo advierte irregularidades, podrá manifestarlo por medio de los mecanismos estatutarios establecidos, y de no ser satisfechos sus reclamos, podrá, y aquí es lo novedoso, acudir ante las autoridades jurisdiccionales en reclamo del cumplimiento y respeto de su “derecho de petición gremial”.<sup>4</sup> En este caso, agrega la ley, estas acciones no pueden ser objeto de represión ni implicar pérdida de derechos sindicales. De esta manera con estas disposiciones se intenta construir un marco jurídico sobre la transparencia y rendición de cuentas del patrimonio sindical, que por ahora se sitúa en el ámbito de las normas generales propias de la legislación laboral y las normas y reglas estatutarias del sindicato.<sup>5</sup>

Cabe señalar que los tribunales mexicanos se han pronunciado por este modelo de transparencia y rendición de cuentas en el sentido de que con él no se viola el principio de libertad sindical.<sup>6</sup> De igual manera, es conveniente

---

<sup>4</sup> Hablar por ahora de un “derecho de petición gremial” en materia de derecho sindical, tal vez es demasiado pretencioso. Sin embargo, se plantea como una expresión concreta que el legislador mexicano plasmó en recientes reformas y que busca darle sentido y concreción al derecho de todo trabajador sindicalizado a pedir información concreta y veraz sobre el patrimonio sindical al cual él ha contribuido. Se trata de una idea que tendríamos que desarrollar en un futuro para entender los alcances, contenidos, pero sobre todo evolución que pudiera tener este concepto, que por ahora sólo señalamos en este trabajo como una sugerencia y propuesta de análisis.

<sup>5</sup> El artículo 373 de la LFT señala lo siguiente: “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. La rendición de cuentas incluirá la situación de los ingresos por cuotas sindicales y otros bienes, así como su destino.

La obligación a que se refiere el párrafo anterior no es dispensable.

En todo momento cualquier trabajador tendrá el derecho de solicitar información a la directiva, sobre la administración del patrimonio del sindicato.

En caso de que los trabajadores no hubieren recibido la información sobre la administración del patrimonio sindical o estimen la existencia de irregularidades en la gestión de los fondos sindicales, podrán acudir a las instancias y procedimientos internos previstos en los respectivos estatutos, en términos del artículo 371, fracción XIII, de esta Ley.

De no existir dichos procedimientos o si agotados éstos, no se proporciona la información o las aclaraciones correspondientes, podrán tramitar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje que corresponda, el cumplimiento de dichas obligaciones.

El ejercicio de las acciones a que se refiere el párrafo anterior, por ningún motivo implicará la pérdida de derechos sindicales, ni será causa para la expulsión o separación del trabajador inconforme”.

<sup>6</sup> Tesis 2ª XLVI/2014 (10ª), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, mayo de 2014, p. 1100.

anotar que al paso del tiempo en algunos casos concretos se han ido poco a poco estableciendo márgenes dentro de los cuales ha de darse la transparencia sindical;<sup>7</sup> si bien, en un momento reciente el tema específico de las cuotas sindicales se consideró que no era un dato que debiera darse a un tercero que lo solicitara,<sup>8</sup> y que incluso pudiera ser violatorio de normas internacionales.<sup>9</sup>

### III. LA TRANSPARENCIA EXÓGENA

Como ya se anotaba líneas arriba concebimos a la transparencia exógena como aquella por medio de la cual se busca que la sociedad toda pueda tener acceso a la información respecto del funcionamiento de los sindicatos y en particular sobre el manejo de sus recursos, sobre todo en el caso de que dichos recursos provengan del erario público.

Antes de entrar en materia conviene recordar cómo al paso de los años se ha ido gestando y consolidando el derecho a la información, en un primer momento frente a las instituciones públicas, y en años más recientes frente a los sindicatos. En efecto, hay quienes ubican a mediados del siglo XVIII diversas normas que se ocupaban de temas indirectos como la libertad de prensa, tal fue el caso de la Real Ordenanza de 1766 en Suecia relativa a la libertad de prensa.<sup>10</sup> Años más tarde la misma Declaración Universal de los

---

<sup>7</sup> Así tenemos, por ejemplo, que en el caso del sindicato de Pemex se ha establecido que se puede poner a disposición información sobre montos pagados al sindicato por prestaciones o acuerdos, distintas incluso de lo que el sindicato recibe por concepto de cuotas sindicales, ello no transgrede la libertad sindical ni la privacidad, ya que dicha información no versa sobre su administración o régimen. Tesis III. 3º.T.17 (10ª.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro XXV, t. 3, octubre de 2013, p. 1820.

<sup>8</sup> Tesis 2ª/J.118/2010, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XXXII, agosto de 2010, p. 438.

<sup>9</sup> *Cfr.* 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, disponible en: [www.elsevier.es/es-revista-revista-latinoamericana-derecho-social-89-articulo-la-transparencia-sindical-en-el-S1870467016000117](http://www.elsevier.es/es-revista-revista-latinoamericana-derecho-social-89-articulo-la-transparencia-sindical-en-el-S1870467016000117) (fecha de consulta: 10 de julio de 2017).

<sup>10</sup> “La existencia tanto de la escritura como de la imprenta han sido eventos históricos que marcan el verdadero punto de inicio de este derecho, surgiendo de la necesidad de propagación de comunicación social. Estas ideas de expresión que buscan la necesidad imperante de explayarse ante la sociedad y que se consolida con la invención de la imprenta, naciendo con éste la libertad de prensa.

El derecho a la información nace de forma accidental e indirecta con un primer instrumento jurídico que data de la época de la Ilustración con la *Real Ordenanza Sueca sobre Libertad de Prensa* en fecha dos (2) de diciembre de 1766. Suecia pasa a poseer la primera legislación que

Derechos del Hombre, incluyó el tema de la libre comunicación en su artículo 19 al señalar: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.<sup>11</sup> De igual manera, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 reconoce expresamente este derecho en su artículo 13, y en años recientes la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha emitido resoluciones en el sentido de señalar la importancia de que los países cuenten con un marco jurídico adecuado para el acceso a la información pública. Esta idea al paso del tiempo se ha venido replicando en otras instancias internacionales como la Unión Europea, entre otras.<sup>12</sup>

De esta manera se iría construyendo y consolidando un derecho que, en países como México, encontraría en años recientes una consolidación normativa e institucional. Ya en pleno siglo XX algunos países entre ellos Estados Unidos reconocieron la obligación de las oficinas de gobierno de responder solicitudes de información de los ciudadanos, por medio del *Freedom of Information Act* de 1966 y vigente desde 1967, el cual daría no sólo lugar al reconocimiento formal del derecho a conocer la información de las dependencias gubernamentales, sino a la creación de una estructura de gobierno encargada de atender y dar cauce a las solicitudes de información.<sup>13</sup> En otras latitudes la legislación específica en el tema también iría adoptándose, tal es el caso de Holanda (1980), Australia (1982), Italia (1987), y más recientemente Perú y El Salvador (2002).

---

adopta la libertad de información, impresión y difusión de ideas proclamando expresamente el derecho de los ciudadanos a documentación oficial: “*En interés de un libre intercambio de opiniones y de una información clara sobre los diferentes aspectos de la realidad, todo ciudadano sueco tendrá libre acceso a los documentos oficiales*”. Disponible en: <http://www.coladic-rd.org/index.php/2012-06-08-23-00-52/coladic-habla/item/162-origen-del-derecho-a-la-informaci%C3%B3n> (fecha de consulta: 20 de junio de 2017).

<sup>11</sup> Si bien esta Declaración de 1948 es uno de los instrumentos internacionales más importantes en materia de derechos humanos, en el tema de acceso a la información cabe anotar también otras normas del derecho internacional público como son el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966) y el Pacto de San José (1969), los cuales entre sus disposiciones ya incluyen, junto a otros derechos, el de acceso a la información pública.

<sup>12</sup> Cfr. OEA-CIDH, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*, Washington DC, OEA-CIDH, 2006, pp. 14 y ss.

<sup>13</sup> Se sugiere consultar: <https://www.foia.gov/index-es.html>.

Como parte de esta evolución se iría desarrollando la idea de que el derecho a la información debe considerarse como parte de los derechos humanos que tiene una persona, y que son parte de una nueva generación de derechos humanos que si bien de manera indirecta, ya habían sido esbozados hace muchos años, hoy en día asumen un contenido y alcance importante ya que son vistos como parte de los derechos que una persona debe disfrutar en las sociedades contemporáneas y democráticas.

En el caso de México concretamente en 1977 se reconoció que las leyes e instituciones públicas garantizaran la posibilidad de obtener y divulgar con libertad todo tipo de información. En los años noventa (1996), la legislación en materia ecológica en atención a planteamientos internacionales, reconocería el derecho de acceder la información en la materia. Posteriormente, en 2002 se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (y su reglamento del año siguiente) en la que se estableció como objeto garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, así como cualquier entidad federal.<sup>14</sup>

Posteriormente, se reformó el artículo 6o. constitucional en 2007, en virtud del cual se dio inicio al reconocimiento a ese nivel jerárquico el derecho a la información el cual sería garantizado por el Estado, fortaleciendo de esta manera otros derechos igualmente importantes como los políticos y el uso eficiente de los recursos públicos.<sup>15</sup>

De esta manera se ha venido avanzando en la construcción de un marco jurídico que hoy en día presenta las siguientes características:

- a) Como se anotaba, a nivel constitucional se ha establecido un importante y amplio andamiaje que permite ver hoy en día a México como un país que cuenta con un derecho a la información amplio y estructurado; así tenemos que el artículo sexto constitucional señala que “...El derecho a la información será garantizado por el Estado”.

---

<sup>14</sup> Cfr. Soria Torres, V. M., *Evolución del derecho de acceso a la información pública gubernamental*, México, disponible en: <http://ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/52.pdf> (fecha de consulta: 20 de junio 2017).

<sup>15</sup> López Díaz, R., “El derecho fundamental a la información como derecho *pro homine*”, *Revista Jurídica IUS*, México, disponible en: <http://www.unla.mx/iusunla29/reflexion/EI%20derecho%20fundamental%20a%20la%20informacion,%20como%20derecho%20pro%20homine.html> (fecha de consulta: 19 de junio 2017).

- b) Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, y las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias se deben regir por los siguientes principios:
- i) Toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, con lo que se plantea como regla general el acceso a la información por los particulares y dejando claro que solo habrá excepciones taxativas. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad, es decir, básicamente tratándose de información en posesión de entidades públicas, pero también como principio dirigido tanto al Poder Legislativo al elaborar la normativa en la materia, como al Poder Ejecutivo y a los organismos públicos encargados de aplicarla.<sup>16</sup> Los sujetos obligados deben documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determina los supuestos específicos bajo los cuales procede la declaración de inexistencia de la información.
  - ii) Así mismo, la información sobre la vida privada será protegida, lo cual significa que si bien la información en manos de entes públicos debe estar accesible a todo aquel que la solicite, eso no excluye la necesaria protección que también debe dar el Estado respecto de cierta información propia e inherente a la persona y respecto de la cual debe ofrecerse la garantía a dicha persona para decidir si la información puede o no divulgarse.
  - iii) Por otra parte, toda persona sin necesidad de acreditar interés tendrá acceso gratuito a la información pública, con lo cual se aleja del viejo principio según el cual debía acreditarse previamente algún interés jurídico para acceder a la información.
  - iv) De igual manera se establecen mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos.

El mismo artículo 6o. (fracción V) establece que se deberá contar con una logística que permita la funcionalidad para el ejercicio del derecho de acceso a la información, al señalar que “Los sujetos obligados (incluyendo a los

---

<sup>16</sup> Cfr. Kubli-García, Fausto, “El principio de máxima publicidad en el régimen constitucional mexicano”, en Carpizo, Jorge y Arriaga, Carol B. (coords.), *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 860.

sindicatos) deben preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicar a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos”. Este aspecto adquiere gran relevancia en todos los casos pero, de manera particular en el caso de los sindicatos, ya que supone que éstos poseen con todo un sistema de gestión de la información, para su recolección, sistematización, actualización y puesta a disposición del público en general y no sólo de sus agremiados, respecto de todo aquello relacionado con el ejercicio de los recursos públicos que administren. Todo ello supone la inversión de recursos humanos y económicos para cumplir cabalmente con la obligación, lo cual no está exento de dificultades, sobre todo en aquellos casos de sindicatos de escasos recursos. De igual manera, se podrían presentar algunas dificultades para dar cumplimiento al enunciado constitucional de que los sindicatos deben tener indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos y resultados, ya que estos indicadores son el resultado de una propuesta metodológica, analítica e incluso conceptual, para lo cual no estamos seguros de que la mayoría de los sindicatos mexicanos estén preparados.

Hoy en día la puesta en marcha y aplicación de las obligaciones sindicales de transparencia forman parte de un debate en curso, ya que existen opiniones que consideran que las obligaciones a cargo del sindicato no van al grado de tener que implementar y poner en marcha estas estructuras internas, como la unidad y el comité de transparencia, sino que sus obligaciones de transparencia pueden quedar satisfechas de manera indirecta al momento en que las instituciones públicas con las cuales coexisten hacen público el manejo de los recursos que ejercen, incluyendo entre ellos aquellos que otorgan a sus respectivos sindicatos. Esta idea fue complementada en la fracción VI del artículo 6o. al señalar que “Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas públicas físicas o morales”. De esta manera pareciera que se deja que las normas reglamentarias precisen el cómo dar cumplimiento a los mandamientos constitucionales.

Como toda norma es importante ver cuáles son las implicaciones del no respeto de la misma, y en este caso el mismo artículo 6o. constitucional señala que “La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes” (fracción VII), como se comenta más adelante en la legislación reglamentaria se establece que cualquier persona podrá denunciar la falta de publicación de las obligaciones de transparencia, para lo cual se señala un procedimiento al

efecto que podría, previo desahogo de varias etapas administrativas, incluso que se determinen medidas de apremio por parte de los organismos garantes en contra de quien haya incumplido sus obligaciones de transparencia; estas medidas de apremio pueden ser amonestaciones públicas o multas.<sup>17</sup>

Esta importante evolución normativa y concretamente constitucional dio lugar, en el caso mexicano, a la adopción de un marco jurídico especial, estructurado y particular en materia de transparencia, dentro del cual aparecen los sindicatos como sujetos obligados en situaciones particulares. En efecto, el 4 de mayo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por medio del cual se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esta ley tiene por objeto, señala su artículo primero,

...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 cualquier persona física, moral o *sindicato* que reciba y ejerza recursos públicos o realce actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

De esta manera los sindicatos quedarían incluidos en el campo de aplicación personal de esta legislación, idea que más adelante es ratificada por el artículo 23 de la misma ley.

En este caso entonces, tanto el concepto de sindicato como el de recursos públicos asumen una gran importancia, ya que por un lado las organizaciones gremiales quedan incluidas en el ámbito personal de aplicación de la nueva legislación, con la acotación de que esta normativa les será aplicable, siempre y cuando manejen y administren recursos provenientes del erario público.

Si bien la ley no define lo que es un sindicato, hay que recordar que es la LFT en su artículo 356 la que se ocupa de ello, indicando que un sindicato es la asociación de trabajadores o patrones constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses. Hay que agregar que la existencia legal de un sindicato requiere de un registro ante las autoridades

---

<sup>17</sup> Cabe señalar que esta ley prevé un capítulo específico de sanciones dentro del cual se presenta un catálogo de hipótesis que pudieran ser consideradas como conductas inhibitorias de las obligaciones de transparencia, tales como la falta de respuesta a solicitudes de información en los plazos establecidos, no actualizar la información en los plazos establecidos, no acatar las resoluciones de los organismos garantes, entre otras.

administrativas, federales o locales, competentes. De esta manera el sindicato, en tanto que *sujeto obligado*,<sup>18</sup> está supeditado a una serie de compromisos que le impone la ley. Estas obligaciones genéricas para todos los sujetos obligados plantean un modelo de transparencia y acceso a la información específico para que los sujetos obligados lo implementen, y esto incluye a los sindicatos. Este modelo se compone de aspectos orgánicos, aspectos procedimentales y aspectos subjetivos.

En cuanto a los aspectos orgánicos y de principios del modelo, se refiere a una serie de obligaciones a cargo de los sujetos obligados relacionados con las estructuras e ideas que debe regir el funcionamiento del modelo. Así, por ejemplo, se debe integrar un Comité de Transparencia, una Unidad de Transparencia y vigilar su correcto funcionamiento de acuerdo a su normatividad interna. Esto supone entonces la creación de dos instancias, cada una de las cuales ya cuenta con criterios de integración que la misma ley señala (artículos 43 y 45). En cuanto a la unidad de transparencia es concebida como una ejecutora, operativa y promotora de la transparencia; mientras que el comité de transparencia, de integración colegiada, tiene la finalidad de normar y orientar en funcionamiento todo el esquema al interior del sujeto obligado. De igual manera, el sujeto obligado debe mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental incluyendo la generación y publicación de documentos y su accesibilidad, conforme a la normatividad aplicable; de igual manera debe proteger y resguardar la información clasificada como reservada o confidencial; fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia así como publicar y mantener actualizada la información relativa a las obligaciones de transparencia.

En relación con los aspectos procedimentales, el sujeto obligado debe reportar a los organismos garantes que están cumpliendo las normas aplicables en estos temas, así como atender los requerimientos, resoluciones, observaciones, recomendaciones y criterios que le planteen los denominados organismos garantes y el Sistema Nacional.

---

<sup>18</sup> La expresión *sujeto obligado* es utilizada de manera reiterada por esta legislación, se trata de términos ilustrativos que permiten identificar el ámbito de aplicación personal de la normativa en cuestión. Sin embargo, no se trata de una expresión usada de manera común y recurrente en la legislación mexicana, por lo que en este caso no se sabe si tal vez atiende a una determinada técnica legislativa o a una concepción más compleja, pero dado lo novedoso nos parece que hubiera sido conveniente que el legislador diese, tal vez en la exposición de motivos, una explicación y justificación de su uso.

Por lo que se refiere a los aspectos subjetivos, vinculados con las personas que deben operar el modelo, la ley propone que quienes se designen en las unidades de transparencia, no sólo dependan directamente del titular del sujeto obligado, sino que cuenten con alguna experiencia en estos temas, con independencia de que debiera haber una capacitación continua y especializada al personal que forme parte de los comités y unidades de transparencia.

Como puede advertirse se trata de un modelo ideal con un buen diseño estructural orgánico e incluso procedimental que habrá de enfrentarse con la realidad, como de hecho ya está pasando, sobre todo cuando hablamos de sindicatos como sujetos obligados a implementar todas estas medidas. En efecto cabe recordar que de acuerdo a diversos estudios, la gran mayoría de los sindicatos en México no son grandes salvo en áreas determinadas de la industria y el sector público en sus diferentes niveles, y en el caso concreto de los sindicatos que reciben recursos públicos, como aquellos existentes en dependencias oficiales o en organismos públicos, desconcentrados o descentralizados, se tiene también una gran variedad de dimensiones y membresía. Con independencia de estas dificultades culturales y operativas, está pendiente el abordaje de temas más de fondo y conceptuales, uno de los cuales tiene que ver con la eventual colisión entre estas obligaciones y el régimen jurídico sindical histórico y tradicional de las organizaciones gremiales en México. Dicho de otra manera, cabe recordar que el marco jurídico laboral que rige el nacimiento y vida de un sindicato, está constituido por varias normas, una de las más importantes como ya se anotaba antes, es el estatuto sindical el cual aparte de ser la manifestación normativa de la autonomía sindical, incluye reglas relacionadas con los procedimientos y estructuras sindicales, entre las cuales no está prevista la existencia de unidades y comités de transparencia. En ese sentido habría que ver si la inclusión de estos esquemas de transparencia exigiría la modificación de los estatutos sindicales para darles cabida en su parte orgánica, y en caso de que la respuesta fuera negativa, habría que reflexionar si un sindicato puede acatar las reglas y lineamientos que le vienen dados por instancias ajenas a su estructura sin lesionar su autonomía sindical. En este mismo orden de ideas cabe preguntarse si un secretario general de un sindicato puede o debe por iniciativa propia crear estas instancias sindicales o si requiere de la aprobación de una asamblea ordinaria o extraordinaria del mismo sindicato, si la integración de la unidad y comité de transparencia se podrá hacer con la participación de personas ajenas a la organización o deben necesariamente ser afiliados al sindicato. De igual manera, en atención a que los trabajadores que participen en estas instancias van a necesitar tiempo para

atender estas tareas, y si deben hacerlo fuera de su jornada de trabajo, o dentro de la jornada distraendo las labores para las cuales fueron contratados; o bien, estas instancias de transparencia pueden ser equiparadas a aquellas que llevan a cabo las comisiones mixtas bilaterales, para efectos de licencias sindicales y demás apoyos pactados en un contrato colectivo, por ejemplo. Todo este tipo de cuestionamiento aún sin respuesta puede eventualmente tener una expresión normativa y obligacional en los espacios propios de las relaciones laborales bilaterales (contratos colectivos, reglamentos interiores, acuerdos bilaterales, etcétera), los cuales para estos fines no han tenido modificación alguna a nivel legislativo.

#### IV. LA INFORMACIÓN ESPECIAL

Bajo este breve apartado de información especial hemos querido destacar el caso de dos temas que presentan problemáticas y características particulares cuando de sindicatos se trata, estamos hablando de los datos personales y las tomas de nota.

##### 1. *Los datos personales*

Otro tema importante al cual la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública le dedica un buen espacio es el relativo a los datos personales en posesión de los sujetos obligados; sobre el particular se establecen una serie de obligaciones puntuales (artículo 68), encaminadas a su protección planteando, así mismo, un modelo de gestión de los datos personales, para lo cual deben entre otras cosas, adoptar procedimientos para su tratamiento adecuado para garantizar su seguridad y evitar su alteración, pérdida, comercialización, transmisión y acceso no autorizado.

La ley estableció una serie de obligaciones generales, que denominó “obligaciones de transparencia comunes” de los sujetos obligados, y que consisten en poner a la disposición del público ciertos documentos e información (artículo 70). Estas obligaciones son interesantes en la medida que se trata de una obligación de cumplimiento permanente que permitiría que la sociedad pueda en cualquier momento tener acceso a esa información. En atención a que se trata de obligaciones dirigidas a todos los sujetos obligados, entre los cuales están los sindicatos que reciben y ejercen recursos públicos, es que resulta difícil dar cabal cumplimiento a las obligaciones específicas, ya sea por-

que no les serían aplicables a un sindicato, o bien, porque se ven dificultades materiales y operativas para cumplir. Así tenemos, por ejemplo, que entre los documentos e información que se pide que los sujetos obligados tengan actualizada y a disposición están: el marco jurídico aplicable al sujeto obligado, que en el caso de los sindicatos esta obligación no está exenta de ambigüedad ya que en un sentido amplio ese marco jurídico estaría integrado por la misma Constitución, tratados internacionales, diversas leyes reglamentarias, etcétera, pero en un sentido estricto estaríamos hablando básicamente de sus estatutos, ya veremos más adelante el alcance que esta obligación tendrá. Así mismo, se pide que los sindicatos tengan a disposición del público las facultades de cada área, las metas y objetivos de cada una de ellas, los indicadores relacionados con sus objetivos, su directorio, las remuneraciones bruta y neta de los “servidores públicos” de base y confianza con todos los conceptos de pago que se les hagan, los gastos de representación y viáticos, el número total de plazas que tengan en sus diferentes categorías, así como los contratos de honorarios que tengan celebrados, condiciones generales de trabajo, informes de auditorías, trámites que ofrecen con sus requisitos, estadísticas que generen inventarios de sus bienes, domicilio de sus unidades y comité de transparencia, etcétera.

Como puede advertirse se trata de una serie de obligaciones que suponen la existencia de toda una estructura administrativa sindical encargada de dar seguimiento a los temas señalados. Por ejemplo, no todos los sindicatos que manejan recursos públicos tienen celebradas condiciones generales de trabajo, en muchos casos, sobre todo en el caso de organismos descentralizados se tiene celebrados contratos colectivos. De igual manera, sólo los grandes sindicatos probablemente tendrían formalizados y reconocidos sus procedimientos administrativos internos, y así sucesivamente.

Si bien las anteriores son obligaciones generales y comunes para los sujetos obligados, la legislación establece expresamente obligaciones puntuales y específicas para los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos, la información que deben tener a disposición del público es la siguiente: contratos y convenios entre sindicatos y autoridades; el directorio del Comité Ejecutivo, el *padrón de socios*<sup>19</sup> y “la relación detallada de los recursos públicos económicos, en especie, bienes o donativos que reciban y el informe detalla-

---

<sup>19</sup> No estamos convencidos de que el uso que hace la ley de la palabra *socios* sea la adecuada para referirse a los afiliados a un sindicato, ya que la palabra *socio* tiene un contenido y significado claro y propio del derecho privado, tanto civil como mercantil.

do del ejercicio y destino final de los recursos públicos que ejerzan”. En este último caso, se trata de información que pudiera coincidir con aquella a la que ya están obligados los sindicatos por sus estatutos y la legislación laboral.

Del mismo modo, la legislación establece que aquellos sujetos obligados que asignen recursos públicos a sindicatos deben habilitar un espacio en sus páginas de Internet para que éstos cumplan con sus obligaciones de transparencia. Se trata de un mecanismo que busca transparentar el *tránsito* de los recursos públicos tanto del ente del cual salen los recursos, al sindicato destinatario de los mismos.

## 2. Las tomas de nota

Otro de los temas interesantes y controversiales en materia de información es el de las tomas de nota. Cabe señalar que uno de los enfoques que en los últimos años se ha venido fortaleciendo es el relacionado con la obligación de transparencia de las instituciones públicas, básicamente las del Poder Ejecutivo, encargadas de los temas laborales en temas concretos como los registros sindicales, los registros de estatutos, contratos colectivos y reglamentos interiores, en donde el Estado ha venido reconociendo y asumiendo cada vez con mayor precisión obligaciones concretas de transparencia, de tal manera que estas instituciones puedan poner a disposición del público en general las informaciones que obran en su poder.<sup>20</sup> Hay que recordar por ejemplo que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) cuenta desde hace algunos años con una página en Internet en la cual se pueden consultar los registros sindicales que obran en sus archivos. Se trata de un proceso que no ha sido fácil ni rápido y que algunos expertos ubican a partir de 1997 cuando la STPS decidió publicar en su página electrónica un listado simple de los sindicatos inscritos en el Registro Federal de Asociaciones.<sup>21</sup> En este caso concreto, el asumir la autotransparencia por parte del Estado mexicano advertimos un proceso aun inacabado, en donde los poderes ejecutivos (en el caso de las secretarías del trabajo, tanto la federal como las estatales) han pasado en pocos

---

<sup>20</sup> Cfr. Páez Patrón, J. V., “Transparencia y rendición de cuentas por parte de los sindicatos”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 23, julio-diciembre 2016, pp. 151-168.

<sup>21</sup> Consultar: <http://www.gob.mx/stps/acciones-y-programas/sistema-de-consulta-de-agrupaciones-sindicales>; Cfr. Giménez Cacho, L. E., “La transparencia y los sindicatos”, en Bouzas Ortiz, Alfonso (coord.), *Propuestas para una reforma laboral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 161-176.

años de la argumentación y justificación para negar las informaciones en su poder con base en tesis de afectación de intereses privados, a la publicación y puesta a disposición de datos en su poder con base en tesis de interés público. Por fortuna en el tema que nos ocupa la segunda de estas tesis es la que pareciera ir descollando.

En este aspecto de la transparencia relacionada con las autoridades públicas, cabe recordar cómo la reforma a la LFT de 2012 incorporó el nuevo artículo 365 bis en el cual se estableció que las autoridades encargadas de los registros sindicales, ya sea STPS o juntas locales de conciliación y arbitraje, según sea el caso, deben hacer pública la información sobre los registros sindicales la cual aparte de que debe encontrarse actualizada y disponible para consulta de cualquier persona, adicionalmente de que se deben expedir copias de los documentos que obren en esos expedientes; esta obligación incluye las versiones públicas de los estatutos sindicales. Si bien el tema es reciente ya ha sido objeto de cuestionamientos ante los tribunales quienes han señalado que esta publicidad de los registros y estatutos no vulnera ninguna norma constitucional como en algún momento algún quejoso lo sugirió.<sup>22</sup>

Así mismo, en este aspecto hay que recordar cómo el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) —ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)—, desde hace años, emitió sendas resoluciones, sobre la obligación de autoridades públicas para informar sobre documentos en su poder.<sup>23</sup>

## V. CONCLUSIONES

Como puede advertirse asistimos a un momento importante en la transformación de los sistemas jurídicos en varios de sus campos; este proceso de cambio ha estado motivado por diversos factores de diversa índole, entre los que están los aspectos económicos, políticos y sociales; en estos últimos aspectos las sociedades han venido reclamando y recuperando derechos que

---

<sup>22</sup> Tesis 2ª. CI/2014 (10ª), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 11, tomo I, octubre de 2014, p. 1105.

<sup>23</sup> Hay que recordar que por lo que se refiere a los documentos que obran en el expediente de registro de las asociaciones, según lo establece el artículo 79 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, únicamente estará clasificada como información confidencial, los domicilios de los trabajadores señalados en los padrones de socios. *Cfr.* Kurczyn Villalobos, Patricia, *op. cit.*, p. 10.

les eran propios por lo menos formalmente, y uno de ellos es precisamente el derecho a la información. Esta situación presenta particularismos en áreas y personas como los sindicatos; hay que recordar que el nacimiento de los sindicatos en el siglo XIX estuvo precedido por aquellas oscuras etapas de prohibición de los gremios obreros en donde incluso la legislación penal vino en auxilio de los Estados para proscribir cualquier intento de unión y solidaridad entre los trabajadores fabriles. Los sindicatos nacen a pesar de los obstáculos que enfrentaron en diferentes órdenes y motivados por la necesidad de proponer y defender condiciones de trabajo dignas; es por ello que el nacimiento de los sindicatos y su vida siempre estuvieron impregnados de un celo y desconfianza respecto de cualquier intento de acceder al funcionamiento y administración del patrimonio sindical. Esta posición totalmente explicable y justificada en aquella época sería retomada y reflejada en el derecho sindical durante el siglo XX y se convertiría en un elemento importante y baluarte del movimiento obrero, al grado que el derecho colectivo del trabajo daría cabida a conceptos como la autonomía sindical en donde la no injerencia de terceros sería su signo distintivo. No obstante, si bien estos orígenes dan cuenta de su largo camino, en muchas ocasiones esa argumentación permitió amplios grados de opacidad no del todo justificada, la cual se tradujo en manejos discrecionales y poco claros no sólo para los mismos afiliados a un sindicato sino para toda la sociedad, la cual indirectamente los financia. Hoy, con razón, las sociedades que se pretenden democráticas demandan transparencia de la vida pública y sus instituciones, en donde no debe haber excepciones y privilegios en aquellas en donde el recurso es público.

El camino de la transparencia no ha sido fácil, y ha tenido pasajes y avances importantes y progresivos en diferentes partes del mundo. En el ámbito internacional la misma Organización Internacional del Trabajo lo estableció desde hace años en el Convenio 87, en el cual puede leerse que las organizaciones tienen derecho a redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, y a organizar su administración y que las autoridades públicas deben abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho. De esta manera puede advertirse que no hay un amplio tratamiento del tema de la transparencia de los sindicatos en cuanto a sus finanzas; sin embargo, hay que recordar que el mismo Convenio número 87 de la OIT se firmó en 1948, época en la cual si bien el tema de la rendición de cuentas estaba implícita, no existía entonces el desarrollo normativo y doctrinal que ha tenido en los últimos años. Cabe también recordar cómo el Comité de Libertad Sindical de la OIT —órgano especializado de la OIT encargado de atender las quejas sobre violaciones a

la libertad sindical y garantizar su cumplimiento— ha señalado que las disposiciones relativas a la administración financiera de los sindicatos no deben ser de tal índole que puedan ejercerse facultades arbitrarias sobre los sindicatos y que, además, el control de las autoridades públicas sobre los fondos sindicales debería limitarse a la presentación periódica de balances financieros, tratando con ello de evitar injerencias. Se trata de una frontera poco clara entre la transparencia y la autonomía sindical. En donde las normas internacionales dejan al legislador nacional la nada fácil tarea de trazar los cauces por los cuales han de avanzar ambos derechos igualmente importantes en una democracia.

En el campo del derecho comparado también se encuentran casos interesantes y aleccionadores. En España, por ejemplo, la Ley orgánica 11/1985, sobre libertad sindical señala en su artículo 4-e, relativo al régimen económico sindical, que las normas estatutarias deben comprender el carácter, procedencia y destino de los recursos, así como los medios que permitan a los afiliados conocer la situación económica, tratando así, a diferencia de otras legislaciones, de ir un poco más allá en este tema y prefigurando desde los años ochenta del siglo pasado un derecho subjetivo individual de los afiliados frente a su sindicato para saber qué pasa con los dineros; lo cual, si bien ya se reconocía en los estatutos de algunos sindicatos en México, sólo se incluiría a nivel legislativo con la reforma a la ley en el año 2012. Pero en el caso español si bien se cuenta con estas disposiciones legales desde hace más de treinta años, ha sido en años recientes que se ha actualizado el debate sobre los recursos sindicales con motivo de la transparencia y su rendición de cuentas.

Algunos expertos señalan a los casos de Estados Unidos y de Francia como casos importantes en donde se han adoptado políticas de apertura a través de la imposición de obligaciones a los sindicatos.<sup>24</sup> En el caso de Estados Unidos la conocida como *Landrum-Griffin Act* que data de 1959 se ocupa de aspectos internos de la vida sindical y trata, entre otros aspectos, de la obligación de los sindicatos para informar anualmente sus reportes o informes financieros así como contar con mecanismos de transparencia de sus recursos. Por su parte, en el caso de Francia la Ley 2008-789 de 2008 relativa a la renovación y la democracia social así como reformando la duración del trabajo, estableció en su capítulo primero sobre la representación sindical, que los gastos de los sindicatos deben tener relación con su objeto, que dichos recursos deben de constar en cuentas certificadas y que los ingresos que

---

<sup>24</sup> Cfr. Zavala Gamboa, O., “El camino de la transparencia sindical. ¿De dónde viene y dónde va?”, *Hechos y Derechos*, México, núm. 29, octubre de 2015.

tengan deben de provenir principalmente de las aportaciones de sus agremiados como una forma de garantizar su independencia.

Como puede verse estamos inmersos en una etapa importante de reconocimiento y significación de la transparencia en general y de los sindicatos en particular, y es precisamente en el marco de este proceso que debe entenderse el reclamo por la transparencia sindical. En el futuro un sindicato poco claro en su actuar y poco transparente en su administración, es un sindicato destinado a desaparecer. En efecto, se avanza con lentitud pero con firmeza hacia la construcción de un marco normativo que permita a los sindicalistas poder pedir y exigir cuentas claras, con herramientas jurídicas cada vez más contundentes. Así tenemos, por ejemplo, que en las nuevas obligaciones de transparencia que trajo para los sindicatos la legislación especial en estos temas, se establece la posibilidad de que cualquier persona pueda denunciar ante los organismos garantes la falta de publicación y cumplimiento de las obligaciones previstas en la ley, caso en el cual existe un procedimiento administrativo que pudiera llevar a imponer incluso medidas de apremio para que se cumplan. De esta manera se busca que las normas tengan una eficacia adecuada y que permitan avanzar en lo que es el objetivo de esta legislación, a saber el acceso a la información y la transparencia en la manejo de los recursos públicos, incluso si se trata de los sindicatos.

Se advierte también que el debate sobre la transparencia de los recursos sindicales se sigue dando aún en los terrenos de los añejos debates que han acompañado a la construcción de los sistemas jurídicos, a saber qué es lo público y qué es lo privado. Hay que recordar que el nacimiento mismo de la legislación laboral en el ya lejano siglo XIX pareció haber arrancado al derecho común relaciones jurídicas como las laborales para darles una connotación social y con ello públicas por diferentes razones, hoy pareciera reproducirse esa discusión al hablar de transparencia en donde una vez más lo público y lo privado se enfrentan.

Actualmente se asiste en el mundo del trabajo a una serie de paradojas, esta es una de ellas y consiste en que en sus orígenes los sindicatos surgieron como modelos de congruencia, solidaridad y transparencia, defensores de causas nobles, como organizaciones profundamente humanas; empero, hoy en día es la sociedad la que viene a decirles que esas motivaciones que explicaban su nacimiento no tienen por qué olvidarse y que incluso se tendrá que usar la fuerza del derecho y su coercitividad para recordárselos.

## VI. BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- GIMÉNEZ CACHO, L. E., “La transparencia y los sindicatos”, en BOUZAS ORTIZ, Alfonso (coord.), *Propuestas para una reforma laboral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- KUBLI-GARCÍA, Fausto, “El principio de máxima publicidad en el régimen constitucional mexicano”, en CARPIZO, Jorge y ARRIAGA, Carol B. (coords.), *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- KURCZYN VILLALOBOS, Patricia, “La transparencia sindical en el ejercicio de recursos públicos”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 22, enero-junio 2016, 2016.
- LÓPEZ DÍAZ, R., “El derecho fundamental a la información como derecho pro homine”, *Revista Jurídica IUS*, México, disponible en: <http://www.unla.mx/iusunla29/reflexion/El%20derecho%20fundamental%20a%20la%20informacion,%20como%20derecho%20pro%20homine.html>.
- OEA-CIDH, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*, Washington DC, OEA-CIDH, 2006.
- PÁEZ PATRÓN, J. V., “Transparencia y rendición de cuentas por parte de los sindicatos”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 23, julio-diciembre de 2016.
- SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo, *Alcances de la reforma constitucional respecto del derecho de acceso a la información en sindicatos*, México, INAI, 2016.
- SORIA TORRES, V. M., “Evolución del derecho de acceso a la información pública gubernamental”, México, disponible en: <http://ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/52.pdf>.
- TESIS 2ª XLVI/2014 (10ª), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, mayo de 2014.
- TESIS 2ª. CI/2014 (10ª), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, t. I, octubre de 2014.
- TESIS 2ª/J.118/2010, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XXXII, agosto de 2010.
- TESIS III. 3º.T:17 (10ª), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro XXV, t. 3, octubre de 2013.
- ZAVALA GAMBOA, O. “El camino de la transparencia sindical. ¿De dónde viene y dónde va?”, *Hechos y Derechos*, México, núm. 29, octubre de 2015.