

## TRANSPARENCIA SINDICAL: RETOS OPERATIVOS Y NORMATIVOS

---

PATRICIA KURCZYN VILLALOBOS<sup>(1)</sup>

---

### **Ad Honórem Mario Pasco Cosmópolis**

El sentido y temprano deceso del Dr. Mario Pasco Cosmópolis generó un hueco en el Derecho Latinoamericano del Trabajo y de la seguridad social; qué decir de Perú. Sobra hablar de su erudición y el manejo que tenía de los temas correspondientes. Su formación íntegra, como persona y como jurista, diría también que como actor, representó un pilar en la doctrina de nuestras materias. Lo recuerdo en varios Encuentros Iberoamericanos de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en Puebla, que organizaba Nestor de Buen al final de la década de los años ochenta y al principios de los noventa, y más tarde en un congreso organizado por la Sociedad Mexicana del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social que me correspondió coordinar como Presidente de la misma. Y recuerdo un paseo por el centro histórico acompañados de un guía peculiar que contaba la historia con autores en el camino; Mario lo disfrutó tanto como nos hizo disfrutar de su disertación en el Congreso Nacional de la Sociedad Mexicana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, ocasión en que sesionó la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social que él presidió.

---

(1) Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigadora del área de Derecho Social en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Coordinadora de Derecho del Trabajo en la Enciclopedia Jurídica Mexicana. Consultora externa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Profesora en la Facultad de Derecho de la UNAM. Miembro de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Presidente de la Sociedad Mexicana de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Comisionada en el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Encontré a Mario Pasco igual en Puebla, en la ciudad de México y en Mazatlán como en Buenos Aires que en Montevideo y en Cartagena de Indias, y el último en Santiago, con ese grupo inolvidable de laboristas que tuve el honor de conocer gracias a mi querido maestro y amigo, el Dr. Nestor de Buen Lozano, ambos promotores de mi ingreso a dicha Academia. Guardo un enorme agradecimiento por tal deferencia y desde luego por sus conocimientos expresados en literatura como en congresos y conferencias que permitieron que se enriqueciera mi cultura laboralista.

## I. INTRODUCCIÓN

---

Con la reforma constitucional del artículo sexto, publicada en el diario oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos son sujetos obligados en materia de transparencia y rendición de cuentas, por lo que se sujetan a la competencia del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, sin que hasta el momento exista la definición legislativa de si son sujetos obligados directos o no, aunque en consideración de la autora lo importante es que se respete el derecho de acceso a la información, sin que esto represente un obstáculo al derecho de autonomía sindical.

## II. MARCO NORMATIVO

---

El 7 de febrero de 2014, se publicó en el diario oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos el artículo sexto que protege el derecho al acceso a la información y los principios que garantizan su maximización, así como la protección de los datos personales<sup>(2)</sup>. Originalmente, en 1977 se in-

---

(2) Artículo 6. (...)

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

trodujo por vez primera en la Constitución el derecho de las personas a acceder a la información pública, lo que va de la mano con la rendición de cuentas y desde luego un aliado de importancia 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 que actualmente lleva por nombre Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), órgano garante al que se le dieron atribuciones para tutelar ese derecho. En 2007 nuevamente se reformó la Constitución y se reguló el derecho a la protección de datos personales, los llamados derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición), cuya ley reglamentaria se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 2010.

La legislación federal se replicó en ambas materias en la mayoría de las entidades federativas y se crearon distintos órganos garantes con distintas nominaciones y leyes no homogéneas, aun cuando sí con grandes similitudes.

Respecto a la última reforma constitucional, las modificaciones en el diseño institucional del derecho de la información, ampliaron las atribuciones y dotaron

---

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

(...).

al IFAI de autonomía constitucional. Con esta reforma el Instituto se posicionó en una situación de gran importancia en la vida política nacional y como un fuerte aliado a las acciones en contra de la corrupción<sup>(3)</sup>.

El cambio de naturaleza jurídica de órgano descentralizado a órgano constitucionalmente autónomo lo reviste de gran autoridad jurídica, política y moral. De la lectura de las fracciones I y VIII, párrafo cuarto, del apartado A, del citado artículo 6 constitucional, se observan dos grupos de sujetos obligados: 1) cualquier autoridad de los tres Poderes de la Unión y de los organismos públicos autónomos; y, 2) los partidos políticos, los fideicomisos y los fondos públicos así como cualquier persona, física o moral y sindicatos, que reciban y ejerzan fondos públicos.

En tales circunstancias, la autoridad del IFAI se extiende a toda entidad o dependencia que reciba recursos públicos, sean personas físicas o morales dentro de los cuales quedan los propios órganos autónomos (el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Instituto Nacional Electoral (INE), Comisión Nacional de Evaluación (Coneval), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Banco de México (Banxico), Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (Ineval), Fiscalía General de la República y el propio Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

Se incluye como sujetos obligados a todo fideicomiso que reciba recursos públicos como puede ser el recién creado para la construcción del nuevo aeropuerto internacional de la ciudad de México que tiene un presupuesto de \$ 169,000 millones de pesos en una primera etapa,<sup>(4)</sup> instituciones de educación superior como las Universidad Nacional Autónoma de México, los partidos políticos en general y los sindicatos que reciban recursos públicos y a los que nos referiremos más adelante con algunas precisiones.

En este sentido, la reforma constitucional generó presupuestos legales para brindar mayor fuerza vinculante al IFAI y creó nuevas condiciones jurídicas que benefician a los destinatarios de la información; sin duda, creó nuevos retos

---

(3) Recientemente la Cámara de Diputados aprobó la creación de la Comisión Nacional en contra de la Corrupción, un órgano que la sociedad civil venía exigiendo tiempo atrás. A la conclusión de este artículo, la ley aprobada para crear dicho órgano pasa a la Cámara de Senadores en donde se espera que sea aprobada sin mayores cambios.

(4) Estos montos revelan la importancia de transparentar su funcionamiento y tener cuentas claras de sus operaciones.

operativos y normativos al momento de salvaguardar los derechos contenidos en el mencionado artículo sexto de nuestra Constitución.

Antes de continuar con nuestra presentación, es importante aclarar que el último decreto que reformó dicho artículo constitucional estableció un año como fecha límite para expedir las leyes reglamentarias correspondientes, esto es, la Ley General de Transparencia, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares y la Ley General de Archivos. Esa fecha se cumplió el 7 de febrero pasado y por falta de acuerdos entre los legisladores, las leyes no han sido expedidas. Casualmente ha coincidido, justo entre el 7 de febrero y la fecha en que se redacta este trabajo (9 de marzo de 2015), que la iniciativa de la Ley General de Transparencia, que creará, además, el Sistema Nacional de Transparencia, se encuentre terminada por la Cámara de Senadores pero no ha sido votada por estar aún sometida a fuertes debates entre los propios senadores y en el foro de las organizaciones de la sociedad civil<sup>(5)</sup>. En virtud de esta condición no resuelta, las siguientes reflexiones y comentarios deben plantear diversas hipótesis.

### III. SINDICATOS Y TRANSPARENCIA

---

¿Qué son los sindicatos? Las asociaciones de trabajadores se han apropiado del término para expresar sus alianzas o agrupaciones constituidas para la defensa de sus intereses como trabajadores, pero la legislación mexicana reconoce también estas alianzas entre los patrones; empero, no resulta una forma tradicional de alianzas entre los empleadores en el espacio laboral mexicano aunque la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), que tiene mucha ingerencia en los comportamientos de orden laboral, resulta la más representativa de este ejercicio<sup>(6)</sup>. Y si bien es cierto que al hablar de la transparencia sindical el término nos conduce a sindicatos de trabajadores, las obligaciones legales correspondientes alcanzan también a las organizaciones patronales en caso de que recibieran recursos públicos.

Los sindicatos son asociaciones, lo que en la legislación laboral se conoce como coaliciones permanentes, lo que indica que los trabajadores –o en su caso

---

(5) Una vez que la iniciativa de referencia sea aprobada se espera que la Cámara de Diputados, como cámara revisora, la pueda pasar con pocos cambios. De su discusión en la misma y su aprobación hasta la publicación en el DOF podrán pasar varias semanas pero puede decirse que el avance es importante.

(6) Coparmex ha sido impulsora de importantes cambios liberales en la legislación laboral y en el comportamiento de las negociaciones colectivas. <[www.coparmex.com.mx](http://www.coparmex.com.mx)>.

los patrones— deben constituirse legalmente conforme a lo estipulado en las leyes de la materia, a saber: la Ley Federal del Trabajo (LFT) y la Ley Federal del Trabajo de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE). Esta obligatoriedad de registro marca su pertenencia al espacio laboral y, en consecuencia, excluye la aplicación de las leyes civiles o mercantiles. Esto confirma, que los sindicatos no son asociaciones civiles ni mercantiles, sino exclusivamente laborales cuya validación se ciñe a su registro ante autoridades, como son la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social (STPS) en el ámbito federal y las juntas de conciliación y arbitraje (JCA) en el ámbito estatal.

En virtud de lo anterior, los sindicatos no tienen naturaleza civil y no son sujetos de Derecho Privado pero tampoco lo son de Derecho Público<sup>(7)</sup>. Su naturaleza se adscribe al derecho social y los convierte en personas morales, sujetos de derecho social, condición que algunas tesis emitidas por el Poder Judicial de la Federación<sup>(8)</sup> han reconocido como tal. Como personas morales o jurídicas siempre deben acreditar su personalidad lo cual es muy importante toda vez que representan a los trabajadores.

Uno de los temas que más expectativa ha generado en el foro del acceso a la información y la transparencia, es el relativo a la propia transparencia sindical y la rendición de cuentas de estas asociaciones laborales. Estas obligaciones que ya ha impuesto el artículo 6 constitucional se reserva a la condición de que reciban recursos públicos. De antemano es conveniente afirmar que la rendición de cuentas se refiere exclusivamente a los montos del erario que le sean entregados a un sindicato por la razón o motivo que sea.

La iniciativa de ley que se discute no acaba de definir si los sindicatos quedarán como sujetos obligados directos o indirectos respecto de estos deberes, pero sin lugar a dudas la transparencia sindical representa uno de los nichos más importantes para continuar avanzando en la democratización del país. Consideramos que dejarlos como sujetos obligados indirectos, no resulta satisfactorio del todo ya que quien deba rendir cuentas es el ente responsable de la entrega de

---

(7) Excepto cuando realice actividades que le hagan sujeto de derechos y obligaciones, como puede ser un contrato de arrendamiento; compraventa de distintos artículos, incluso inmuebles; como cuentahabiente bancario; etc. El sindicato puede incluso convertirse en empleador de personal que le preste servicios (...).

(8) Tesis: I.6o.T.25 L., Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo III, febrero de 1996, p. 487, Tesis Aislada (Laboral), SINDICATOS, OTORGAMIENTO DE PODERES POR LOS SECRETARIOS GENERALES.

Tesis: 4a./J. 15/91, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Cuarta Sala, Tomo VIII, octubre de 1991, p. 34, Jurisprudencia (Laboral), SINDICATOS. LOS LEGITIMADOS PARA PROMOVER EL AMPARO CONTRA LA NEGATIVA DE SU REGISTRO SON SUS REPRESENTANTES, NO SUS INTEGRANTES EN LO PARTICULAR.

recursos públicos y podría descarrilarse el propósito que conlleva la norma concebida por el constituyente.

Es claro que el IFAI puede conocer respecto de cualquier ejercicio de las autoridades que podríamos llamar convencionales, que incida en el acceso a la información y en la rendición de cuentas; sin embargo, ¿en qué supuestos podrá conocer respecto de los sindicatos y de cuáles sindicatos? O más aún ¿hasta dónde la información de los sindicatos es pública? ¿Deben ser sujetos obligados directos o indirectos?

#### **IV. COMPETENCIA DEL IFAI SOBRE LOS SINDICATOS**

---

##### **1. Relaciones laborales entre particulares**

La legislación laboral mexicana reglamentaria del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal, en el numeral 360 Ley federal del Trabajo (LFT) reconoce distintas clases de sindicatos: de trabajadores y de patrones<sup>(9)</sup>. A su vez, los sindicatos de trabajadores pueden conformarse como:

- Gremiales, los formados por trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad;
- De empresa, los formados por trabajadores que presten sus servicios en una misma empresa;
- Industriales, los formados por trabajadores que presten sus servicios en dos o más empresas de la misma rama industrial;
- Nacionales de industria, los formados por trabajadores que presten sus servicios en una o varias empresas de la misma rama industrial, instaladas en dos o más entidades federativas; y
- De oficios varios, los formados por trabajadores de diversas profesiones. Estos sindicatos solo podrán constituirse cuando en el municipio de que se trate, el número de trabajadores de una misma profesión sea menor de veinte.

---

(9) La LFT rige las relaciones laborales entre particulares.

En tanto que el artículo 361 LFT señala que Los sindicatos de patronos pueden ser:

- Los formados por patronos de una o varias ramas de actividades; y
- Nacionales, los formados por patronos de una o varias ramas de actividades de distintas entidades federativas.

Saltando el orden en que debiera exponerse debe decirse que resulta más complicado, mas no imposible y así lo dejamos ver con anterioridad, que sindicatos patronales reciban recursos públicos, por lo que de antemano no es posible hacer un descarte en la transparencia de estas organizaciones al amparo del artículo 6 constitucional.

En cuanto a los sindicatos de trabajadores, cualquiera puede recibir recursos públicos aunque pareciera más evidente en aquellos casos que se conforman con trabajadores de empresas estatales y que como ejemplo pueden citarse el Sindicato Único de los Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (Suterm) de la Comisión Federal de Electricidad, el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM) y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de México (STPM).

## **2. Relaciones laborales de trabajadores al servicio del Estado**

El apartado B del mismo artículo 123 constitucional, fracción X, establece el derecho de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses comunes sin que la ley reglamentaria (LFTSE)<sup>(10)</sup> distinga formas de asociarse, salvo la de federación.

Bajo esta reglamentación quedan todos los sindicatos de burocratas, que son asociaciones que indiscutiblemente reciben las cuotas de los recursos públicos y corresponden a dependencias gubernamentales como el de los Trabajadores de la Educación (SNTE). Estos sindicatos, igual que los regulados por la LFT, integran su patrimonio con las cuotas de los trabajadores y los apoyos que los empleadores entregan por distintos motivos, como ayudas para las negociaciones del contrato colectivo, o recursos para sostener programas de becas para educación y capacitación o de vivienda así como para fomento del deporte, por citar solo unos cuantos ejemplos.

---

(10) Esta ley rige las relaciones laborales de los Poderes de la Unión y del Distrito Federal.



**a) ¿Sujetos obligados directos o indirectos?**

Un sujeto obligado directo es aquel que debe contar con una unidad de enlace para atender los requerimientos de información de los solicitantes recabando esta de las áreas, entidades o dependencias que correspondan, mientras que un sujeto obligado indirecto es aquel que satisface la información solicitada, o la rendición de cuentas a través del sujeto que le suministra los recursos públicos y, por lo tanto, no es necesario que cuente con una entidad para recabar la información y ser enlace entre esta y los solicitantes.

En ese sentido:

- i. Ante la hipótesis de que los sindicatos sean sujetos obligados directos, debe presumirse que han de contar con el comité de transparencia (que debe tener una unidad de enlace en los términos del artículo 29 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental (LFTAIG), la cual si bien no se determina de cuantas personas se debe integrar, dependerá del sindicato mismo, de su tamaño y de los recursos que maneje.

Para quienes se oponen a considerar a los sindicatos como sujetos obligados directos, argumentan que los sindicatos pequeños tendrían una carga extra al tener que constituir el comité de transparencia, ergo la unidad de enlace. En tanto que los argumentos en contra de considerar a los sindicatos como sujetos obligados indirectos, es que tal naturaleza desviaría la intención del legislador de transparentar el funcionamiento de los sindicatos respecto de los recursos públicos que reciba por cualquier razón.

## **V. ALCANCES DE LA INFORMACIÓN SINDICAL**

---

El intento por dilucidar la competencia reside en determinar la información a la que se podrá acceder, lo cual, sin duda, apunta a cualquier sindicato que reciba y ejerza recursos públicos. La información que escape de ese ámbito podría incidir negativamente en otros derechos fundamentales como es la libertad sindical consagrada en la Constitución mexicana en el artículo 123 apartado A, fracción XVI y apartado B, fracción X; reconocida igualmente en instrumentos internacionales de humanos como son la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 16 sobre la libertad de asociación) y la Declaración Universal de los

Derechos Humanos (art. 23 sobre el derecho a la sindicalización), a lo que agregamos que México tiene ratificado el C. 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la libertad sindical<sup>(11)</sup>.

El segundo punto se concreta a determinar hasta dónde puede el IFAI exigir transparencia sindical y su rendición de cuentas como mecanismos para la garantía del derecho al acceso a la información. Sin lugar a dudas, queda en claro que ningún derecho fundamental puede ser transgredido en aras de proteger otro, así como que ningún derecho es absoluto. En este sentido, el Senado de la República debe ser cauteloso en la formulación normativa de las obligaciones de los sindicatos en materia de transparencia y de las facultades del IFAI para obligar a estos colectivos de trabajadores.

No perdemos de vista que un campo en el que ha ganado terreno la opacidad y el abuso de derecho, es respecto a las decisiones cupulares dentro de los sindicatos, inclusive, en perjuicio de los propios trabajadores; no obstante, no podemos caer en el absurdo jurídico de que en el ánimo de intentar garantizar condiciones que hagan factible la apertura de los sindicatos a procesos democráticos, se incurra en actos que pongan en juego la vigencia de otros derechos fundamentales y del Estado de derecho como es la propia libertad de sindicalización.

Así, el hecho de que algunos sindicatos –de trabajadores al servicio de organismos públicos en concreto– reciban y ejerzan recursos públicos, genera el derecho de cualquier persona para conocer su origen y destino, por lo que es aplicable el principio constitucional de máxima publicidad. Lo que es importante es dilucidar las obligaciones de transparencia que corresponden exclusivamente al ámbito laboral (exclusiva para los agremiados sobre los fondos sindicales) y las que atañen a la información meramente pública, (incluidos desde luego los trabajadores pero abierta a la sociedad).

La obligación de rendir cuentas siempre ha estado presente en las relaciones entre el sindicato y sus agremiados ya que los artículos 371, fracción XIII y 373 de la LFT establecen una serie de obligaciones a cargo de los sindicatos para incorporar en sus estatutos mecanismos de rendición de cuentas por la directiva para los agremiados en lo que se refiere a la administración del patrimonio sindical, lo que constituye un derecho de los agremiados para conocer la administración y el destino que tienen las cuotas que aportan con motivo de su afiliación y el capital o patrimonio que forme o tenga el sindicato correspondiente.

---

(11) México no ha ratificado el C. 98 OIT.

Lo anterior representa un aspecto relevante en el sentido de proteger tanto la libertad sindical en sus sentidos positivo y negativo, ya que derivado de la información o rendición de cuentas que les proporciona la directiva del sindicato, pueden proceder con las acciones que la legislación laboral les permite.

Asimismo, mediante la reforma a la LFT, publicada en el diario oficial de la Federación, el 30 de noviembre de 2012, se incluyó el artículo 365 Bis que impone la obligación a la STPS y a las JCA, según sea competencia federal o local, de publicitar la información de los registros de los sindicatos. Igualmente, deberán expedir copias de los documentos que obren en los expedientes de registros que se les soliciten, en términos del artículo octavo constitucional que obsequia el cumplimiento del derecho de petición y de lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de las leyes que regulen el acceso a la información gubernamental de las entidades federativas, según corresponda.

En ese mismo sentido, los artículos 391 Bis y 424 Bis LFT establecen las mismas obligaciones a esas autoridades de publicitar el contenido de los contratos colectivos y reglamentos interiores de trabajo, en los tres casos con la preferencia para que esa información se encuentre en las páginas web de las autoridades correspondientes.

Como podemos observar, la LFT hace referencia a la aplicación de la normativa de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, no obstante regular relaciones de trabajo entre particulares y de organismos descentralizados<sup>(12)</sup> lo que representa un segundo gran cuestionamiento y gira en torno a si la información de los sindicatos no gubernamentales debe de sujetarse a normas que se encuentran diseñadas para entes públicos. Esta duda tiene una respuesta concreta: la información y rendición de cuentas es exclusivamente sobre los recursos públicos que el sindicato reciba por cualquier medio o bajo cualquier justificación.

---

(12) A la fecha de escribir este artículo se encuentra entregada al H. Senado, una iniciativa de ley que modifica el estatus de los trabajadores al servicio de organismos descentralizados para pasarlos al régimen de los trabajadores al servicio de la Unión y del Distrito Federal, un asunto no menor en cuanto al cambio de condiciones que perjudica a este sector. Se trata de una iniciativa sobre la que se conoce el contenido y el dictamen pero no hay aprobaciones hasta esta fecha (09/03/2015).

## VI. LA LIBERTAD Y AUTONOMÍA SINDICAL

---

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, es un factor que no debemos perder de vista en el tema que analizamos por dos cuestiones fundamentales. Por un lado, se le impone la obligación de que todas las autoridades *en el ámbito de sus competencias* promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos. Y, en ese mismo sentido, se le otorga un rango de supremacía constitucional a las normas que protegen estos derechos contenidas en los tratados internacionales en que México es parte.

Lo anterior es importante porque en el proceso de creación de las leyes reglamentarias del artículo sexto de la Constitución no pueden cometerse actos que vayan en contra de lo que manda el artículo primero constitucional y, en el caso específico de la transparencia sindical, que no contravenga el Convenio 87 de la (OIT) que forma parte de los considerados derechos humanos laborales, que constituyen ley suprema de la Unión.

En este sentido, el convenio 87 de la OIT referente a la autonomía y libertad sindical, debe ser considerado como criterio interpretativo de las normas en materia de derechos humanos, entre ellas la actual Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de la futura Ley General (ahora en discusión como se señaló antes).

Por ello, ante la posible colisión de derechos entre el acceso a la información y la libertad sindical, siempre deberá realizarse un ejercicio de ponderación que permita dar cumplimiento a las disposiciones de transparencia, sin transgredir derechos de los sindicatos como sujetos del derecho del trabajo y que tienen entre sus prerrogativas el derecho a no tener injerencia externa de ningún tipo, por lo que confirmamos lo mencionado antes: los únicos que pueden pedir cuentas a los sindicatos son sus propios agremiados, situación considerada en la legislación laboral. Como antes se expresa, son ellos los que cubren sus cuotas sindicales que forman parte del patrimonio del sindicato y a ellos corresponde tener la información y, en caso necesario, les corresponde denunciar el mal manejo que pudiera darse a dicho patrimonio.

## VII. TRANSPARENCIA SINDICAL Y CRITERIOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

---

Aunque escasos, el Poder Judicial de la Federación ha emitido criterios importantes que sirven para considerar un primer esbozo respecto de ejercicios de

ponderación respecto de los derechos sindicales, la transparencia y rendición de cuentas.

En el 2010, la Segunda Sala de la SCJN resolvió la contradicción de tesis 333/2009 y emitió la jurisprudencia 2a./J. 118/2010 en materia administrativa en la que determinó que el monto total al que ascienden las cuotas sindicales aportadas anualmente por los trabajadores de Pemex no constituye información pública que deba darse a conocer a los terceros que lo soliciten sin autorización del sindicato, ya que este monto constituye parte del patrimonio sindical perteneciente a una persona jurídica de derecho social y un dato que, si bien está en posesión de una entidad gubernamental como Pemex, se obtiene por causa del ejercicio de funciones ajenas al Derecho Público, ya que tal información está en poder de dicho organismo descentralizado por virtud del carácter de empleador que tiene frente a sus empleados, a través de la obligación de retener mensualmente las cuotas sindicales aportadas para enterarlas al sindicato, máxime que el monto de las cuotas sindicales forma parte del patrimonio del sindicato y su divulgación importaría, por un lado, una afectación injustificada a la vida privada de dicha persona de derecho social, lo que está protegido por los artículos 6, fracción II, y 16 constitucionales, por otro lado, una intromisión arbitraria a la libertad sindical, por implicar una invasión a la facultad que tiene el sindicato de decidir si da o no a conocer parte de su patrimonio a terceros, lo que está protegido por los artículos 3 y 8 del Convenio 87, relativo a la Libertad Sindical y a la Protección al Derecho Sindical<sup>(13)</sup>.

Por el contrario, en la Tesis I.Io.A.16 A (10a.), emitida por un Tribunal Colegiado de Circuito, se indicó que al resolver la contradicción de Tesis 333/2009, la Segunda Sala de la SCJN estableció que para determinar si la información con que cuenta Pemex, relativa a los montos que entrega a su sindicato es pública o no, se debe atender a su fuente de obtención, esto es, si su fuente se encuentra en el Derecho Público y es obtenida en ejercicio de sus funciones como ente público, entonces se debe considerar de esa naturaleza; pero si la fuente de obtención se halla en el derecho privado y en sus funciones como patrón, entonces se debe considerar privada por referirse a la vida interna del sindicato.

Ahora, de la interpretación de los artículos 2, 3, penúltimo párrafo y 4 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, vigente hasta el 28 de noviembre de 2008, se advierte que Pemex, como organismo descentralizado de la administración pública federal, cuenta con un patrimonio propio que

---

(13) Petróleos Mexicanos.

puede estar constituido por diversos recursos y ser aplicado para el cumplimiento de los convenios, contratos o pactos que celebre con personas físicas o morales, siempre que se relacionen con su objeto, como ocurre con el Contrato Colectivo de Trabajo 2011-2013, celebrado con el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, de cuyo análisis se advierte que dicho organismo descentralizado asumió la obligación de pagar a su sindicato cantidades adicionales a las que debe entregar con motivo de los descuentos que realiza al salario de los trabajadores por concepto de cuotas sindicales, en términos del artículo 110, fracción VI, de la LFT, cantidades que, por ende, se entregan con cargo a su patrimonio, sujeto a la obligación de rendición de cuentas.

Por lo tanto, la información relativa a las cantidades distintas de las cuotas sindicales que Pemex debe entregar a su sindicato con cargo a su patrimonio se debe considerar pública, en tanto se refiere a datos que provienen del ejercicio de sus funciones de derecho público, como es la aplicación de recursos para el cumplimiento de su objeto.

En ese mismo sentido, en la jurisprudencia PC.I.A. J/2 A (10a.) del Pleno de Circuito determinó que Pemex y sus organismos subsidiarios (Pemex-Exploración y Producción; Pemex-Refinación; Pemex-Gas y Petroquímica Básica; y Pemex-Petroquímica), constituyen entidades que, conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, están obligadas a proporcionar a los terceros que lo soliciten aquella información que sea pública y de interés general, como es la relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, pues implica la ejecución del presupuesto que les haya sido asignado, respecto del cual, el Director General de ese organismo descentralizado debe rendir cuentas, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de aquellos; así, los recursos públicos que esos entes entregan al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana por concepto de prestaciones laborales contractuales a favor de sus trabajadores, constituyen información pública que puede darse a conocer a los terceros que la soliciten, habida cuenta de que se encuentra directamente vinculada con el patrimonio de los trabajadores aludidos, relativa al pago de prestaciones de índole laboral con recursos públicos presupuestados, respecto de los cuales existe la obligación de rendir cuentas, y no se refiere a datos propios del sindicato o de sus agremiados cuya difusión pudiera afectar su libertad y privacidad como persona jurídica de derecho social, en la medida en que no se refiere a su administración y actividades, o a las cuotas que sus trabajadores afiliados le aportan para el logro de los intereses gremiales.

No obstante que no se ha llegado a un consenso, por ahora es factible arrojar una posible respuesta a los esbozos formulados al inicio; es decir, que la información que debe ser pública *a priori*, es aquella que se relacione con el ejercicio de recursos públicos por parte de los sindicatos que los reciban.

Ahora bien, debemos considerar que la actual Ley Federal que regula el derecho de la información fue publicada hace apenas 12 años; es decir, aunque los esfuerzos se han unido por mejorar las prácticas de la transparencia y la rendición de cuentas en el ánimo de limitar al poder público y construir más espacios para la democracia, lo cierto es que en algunos aspectos el país continúa en ciernes, por lo que no debemos entregarnos al frenesí de la ignominia ni de las aspiraciones irreflexivas. Por el contrario, debemos seguir esforzándonos para llevar a mejor puerto las nuevas obligaciones constitucionales, de tal forma que se logre garantizar el bloque de derechos que hasta ahora hemos conquistado; por ello, hoy más que nunca debemos ser cautelosos y actuar siempre de forma equitativa, en aras de favorecer la máxima publicidad y garantizar a los trabajadores que su libertad se encuentra fuera de riesgos.

## VIII. CONCLUSIONES

---

Los sindicatos son sujetos de Derecho social y deben regirse por las materia que en lo laboral estén vigentes, así como cualquier otra disposición que se contenga en otras normas (leyes, códigos, reglamentos); como en las disposiciones sobre transparencia.

Los agremiados son los únicos que tienen facultades para exigir la rendición de cuentas de los comités directivos de sus sindicatos; sin embargo, respecto de los recursos públicos que esos reciban, por cualquier motivo, el derecho de acceso a la información es de toda la sociedad.

En la rendición de cuentas de sindicatos es fundamental proteger la libertad sindical y la libertad de gestión de estos, con las limitaciones que cualquier norma le imponga.