

Instituto de Acceso a la Información
Pública del Distrito Federal



SINDICATOS Y TRANSPARENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO



ARTURO ALCALDE JUSTINIANI

ensayos
PARA LA
TRANSPARENCIA
DE LA CIUDAD
DE MÉXICO
13

13

SINDICATOS Y TRANSPARENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

ARTURO ALCALDE JUSTINIANI

Oscar Guerra Ford
Comisionado Ciudadano Presidente

Jorge Bustillos Roqueñí
Comisionado Ciudadano

Areli Cano Guadiana
Comisionada Ciudadana

Salvador Guerrero Chiprés
Comisionado Ciudadano

Agustín Millán Gómez
Comisionado Ciudadano



COMITÉ EDITORIAL 2010

Salvador Guerrero Chiprés
Presidente del Comité Editorial / InfoDF

Agustín Millán Gómez
Integrante / InfoDF

Néstor De Buen Lozano
Integrante / Bufete De Buen S. C.

Jorge Islas López
Integrante / Facultad
de Derecho-UNAM

Raúl Trejo Delarbre
Integrante / Instituto de Investigaciones
Sociales - UNAM

Ma. Ángeles Hernández Sánchez
Secretaria Técnica / InfoDF

D.R.© 2010, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

La Morena No. 865, Local 1, Col. Narvarte Poniente,
Del. Benito Juárez, C.P. 03020, México, Distrito Federal.

“Plaza de la Transparencia”

Primera edición, diciembre de 2010.

ISBN: 978-607-95070-3-9

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

Impreso y hecho en México.

Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad de su autor.

Directorio

| | | |
|-----------|---|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5 | ● | CONCEPTO, IMPORTANCIA, ALCANCES Y LÍMITACIONES DE LA TRANSPARENCIA SINDICAL |
| 13 | ● | MARCO NORMATIVO Y DEFINICIONES FUNDAMENTALES EN LA MATERIA |
| 27 | ● | REFERENCIAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA SINDICAL |
| 33 | ● | LA TRANSPARENCIA SINDICAL EN EL DISTRITO FEDERAL |
| 47 | ● | LA TRANSPARENCIA SINDICAL EN LAS INICIATIVAS DE LEY |
| 57 | ● | PROPUESTAS DE ACCIÓN PARA AVANZAR EN MATERIA DE TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO LABORAL Y SINDICAL EN EL DISTRITO FEDERAL |
| 61 | ● | REFERENCIAS Y NOTAS |

Índice



CONCEPTO, IMPORTANCIA, ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA TRANSPARENCIA SINDICAL

Derecho de asociación, derecho a la información y autonomía sindical

El tema de la transparencia sindical es complejo y espinoso en nuestro país porque toca un elemento clave del modelo de relaciones laborales en el que la secrecía y la ausencia de rendición de cuentas son consustanciales con las reglas de control y subordinación que se ejercen sobre los trabajadores para lograr su inmovilidad e indefensión.

Mantener en secreto el nombre, domicilio, estatutos, integración y duración de la directiva, así como el régimen patrimonial, la existencia y contenido de la contratación colectiva, se ha considerado esencial para que los sindicatos sometidos al gobierno y a los empresarios subsistan sin riesgos de oposición o cambio de rumbo. La oscuridad

ARTURO ALCALDE JUSTINIANI



Es licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, licenciado en Relaciones Industriales por la Universidad Iberoamericana, y ha realizado estudios de especialización en materia laboral, sindical y de derechos humanos en distintas instituciones. Es autor de diversos textos y articulista del periódico *La Jornada*, así como asesor de diversas organizaciones sindicales tanto del sector público como del privado. Es titular de un despacho de abogados que desde hace 35 años se dedica a la asesoría laboral y organizativa, y a la impartición de programas educativos para sindicatos y trabajadores de base. También es integrante del cuerpo de directores del International Labor Rights Forum, organización internacional dedicada a la promoción de derechos laborales en diversas partes del mundo.

busca, en esencia, impedir a los trabajadores el ejercicio de sus derechos colectivos más allá de que se adornen de sofisticados argumentos jurídicos o de una falsa defensa de la autonomía sindical buscando, precisamente, un efecto contrario a la misma.¹

El control laboral constituye un elemento fundamental para condicionar la suerte de la contratación colectiva y, por ende, el valor y las condiciones de la fuerza de trabajo. Sólo pensar que los trabajadores pudieran recuperar la conducción de sus sindicatos, el acceder a votaciones democráticas para decidir su vida colectiva o conocer datos relativos a los recursos con los que cuenta la directiva sindical por la vía de las cuotas sindicales o mediante otros medios de ingreso por parte del empleador; pone nerviosos a patrones, gobiernos y a los líderes beneficiados por este sistema de subordinación. La transparencia y la rendición de cuentas cuestionan una visión, una auténtica cultura laboral que considera que los mecanismos de sometimiento vigentes son esenciales para mantener la paz laboral ya que, a su juicio, los trabajadores no tienen la capacidad para decidir con madurez y responsabilidad el ejercicio de sus derechos colectivos.

Esta cultura de control se ha fortalecido y ha permeado en el conjunto de las instituciones; su producto más evidente son los llamados contratos de protección patronal que abarcan a más de 90% de los centros de trabajo: tan sólo un trabajador de cada 100 se ubica en un sindicato con niveles mínimos de decencia, para utilizar el concepto acuñado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo al trabajo decente.

Esto quiere decir que, en nuestro sistema, es casi imposible que existan elecciones auténticas, un acceso eficiente a la información tanto en los temas sindicales internos como en el proceso bilateral con el empleador, o que se consulte y voten las decisiones trascendentales, especialmente en el curso de la negociación del contrato colectivo y las condiciones generales de trabajo.

Un renglón fundamental del sistema de control estriba en impedir a los trabajadores el ejercicio del derecho de huelga. Al tener las organizaciones sometidas al dominio externo y toda vez que sus representaciones legales son las únicas facultadas para promover y, en su caso, estallar el

movimiento de huelga, se impide que este medio de defensa se lleve a cabo. Ello explica en buena medida el número tan bajo de huelgas que existe en nuestro país. En el sector público no se conoce una sola huelga legalmente existente; las suspensiones de labores y las movilizaciones que se dan son producto de situaciones de hecho y no de movimientos de huelga legalmente desahogados.

El llamado corporativismo sindical nacido en la segunda década del siglo pasado ha sufrido muchas transformaciones. En la medida en que el Estado cedió espacios en la vida económica, el sector patronal los ocupó, convirtiéndose en el factor determinante en la vida de la mayor parte de los gremios, especialmente en el sector privado. Esta complicidad tridimensional, gobierno-empresarios-líderes corporativos, se convirtió en un obstáculo natural frente al proceso de participación democrática de los trabajadores. Una de las condiciones necesarias, si bien no suficiente para superar esta situación, estriba precisamente en el acceso a la información veraz.

Considerando las características particulares de nuestro modelo laboral, es importante identificar las causas por las cuales la transparencia sindical transita con tanta dificultad. La resistencia a la transparencia laboral no es privativa de gobiernos emanados de un solo partido político. Así lo acredita el hecho de que en todos los estados de la República, salvo el gobierno de la ciudad de México y en la jurisdicción federal, los trabajadores no tengan aún posibilidad de acceder al nombre o domicilio de su propio líder sindical. Al formularse la consulta sobre estos datos se desata un mecanismo de autoprotección institucional inmediato. ¿Por qué lo pregunta? ¿Para qué quieren saber esta información? Éste fue el caso de una investigación directa realizada por un grupo de estudiantes en el estado de Chihuahua que necesitaba información sobre el contenido de contratos colectivos, estatutos y tomas de nota de los sindicatos titulares en varias empresas, dos de ellas maquiladoras.

El informe de los estudiantes resultó aleccionador: fueron advertidos por parte de la autoridad de las dificultades que generaba su solicitud; en uno de los casos, a uno de los solicitantes que ya ejercía actividades de litigante le fue señalado que podía tener dificultades en su futuro profesional; a otro se le dijo que su solicitud quizá podría ser atendida de manera informal, pero no aceptada oficialmente para no generar un mal

precedente. Esto sucede en pleno siglo XXI, 33 años después de que el derecho a la información fuera elevado a rango constitucional y cuando prácticamente en todo el mundo estos derechos están considerados como derechos humanos fundamentales.

La transparencia sindical en México enfrenta obstáculos de diferentes dimensiones. La primera se relaciona con la información que obra en poder de entidades públicas. En este espacio se ubican ciertos progresos; la segunda se refiere a los empleadores que son factores decisivos en el control ya señalado de la contratación colectiva y, en consecuencia, muy activos en impedir que este proceso avance aun cuando, teóricamente, debería ser un tema ajeno. Cito una experiencia propia que es aleccionadora: al participar durante los años 2001-2002 en la Comisión Nacional para la Reforma Laboral representando, junto con Héctor Barba García, a la Unión Nacional de Trabajadores, al presentar nuestras propuestas en materia de transparencia laboral y sindical, quienes más se opusieron fueron las organizaciones empresariales, incluso con mayor energía que las representaciones del sindicalismo corporativo. Obviamente el motivo era que consideraban ese terreno como propio y que cualquier avance en la materia finalmente pondría a la luz pública los arreglos que han construido para impedir el acceso de los trabajadores al ejercicio pleno de sus derechos. Una tercera dimensión se ubica en el plano interno de los sindicatos, en donde los liderazgos que tienen una visión patrimonialista de su ejercicio gremial se oponen a la transparencia poniendo como pretexto la autonomía, al grado de ejercer acciones de defensa constitucional cuando se pretenden establecer normas que avancen en el ejercicio de la transparencia.

Los avances y limitaciones en materia de transparencia sindical se reflejan con bastante claridad en las consultas que han realizado ciudadanos y trabajadores ante el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y ante el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF). Las respuestas de los entes obligados dan cuenta de la actitud muchas veces cómplice a la que hemos hecho referencia, ya que se resisten a entregar la información, obligando a los solicitantes a acudir a los recursos legales a que tienen derecho. Las respuestas de estas instancias van generando opiniones que constituyen una especie de jurisprudencia sumamente valiosa en la materia.² Algunas

organizaciones sindicales que se mencionan en este escrito, al resistirse a transparentar información, han llegado incluso a buscar la protección constitucional alegando lesión a sus garantías fundamentales. La observación y el seguimiento de las consultas, de las resoluciones de los tribunales y del sentido de diversos proyectos de ley provocan, sin embargo, un escenario aleccionador sobre esta difícil travesía de la transparencia laboral y sindical.

En nuestro estudio hacemos referencia prioritaria al entorno de la ciudad de México considerando que, por su importancia y por su actitud pionera en estos temas, puede generar efectos de imitación favorable en el resto del país; también porque la alta concentración de contratos colectivos de protección patronal en nuestra ciudad capital dan cuenta de los gigantescos retos que es necesario superar para transitar hacia un régimen laboral respetuoso de derechos fundamentales.

Información relativa a recursos públicos entregados a los sindicatos

Los sindicatos de trabajadores del sector público reciben recursos de la federación, vía el presupuesto de egresos, a través de prestaciones comunes como la celebración de congresos, aniversarios o donativos regulados por la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Estos recursos mantienen su carácter de fondos públicos federales para efectos de fiscalización.

Es parte de nuestro sistema político que las relaciones entre el Estado y los sindicatos se construyan con cierta opacidad para que no se entere la opinión pública ni los trabajadores aparentemente “beneficiados”. Es del dominio público, por ejemplo, que el presupuesto del Congreso del Trabajo, identificado como la organización cúpula del movimiento sindical, ha sido financiado con dinero público, ya que las centrales obreras suelen aportar pocos recursos para su mantenimiento. También es conocido el caso de la llamada Universidad CTM de Cuernavaca, en proceso de extinción, que en el pasado respondió a un proyecto internacional que contó con el apoyo de la OIT y que tenía el propósito de formar los cuadros obreros y laborales del movimiento sindical; todo ello decayó, entre otras razones, por la falta de movilidad de las dirigencias que suelen mantenerse en el cargo de manera indefinida, cerrando la puerta a la renovación de cuadros y haciendo inviable el proyecto de formación señalado. En los

últimos años, ha sido el Estado el que con recursos públicos ha financiado el proyecto que por su inoperancia transita hacia la desaparición.

En virtud de esta opacidad, la Auditoría Superior de la Federación³ ha incrementado, por instrucción de la Cámara de Diputados, su intervención en estos fondos que representan donaciones directas o indirectas a los liderazgos sindicales.

En el presente ensayo otorgamos especial importancia a este proceso dando cuenta de los avances y dificultades en la materia, incluyendo la posición de algunos sindicatos del sector.

Protección de datos personales

Se trata de un derecho reciente que forma parte de los derechos humanos. Surge en Europa mediante el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales; en América con la Convención Americana de Derechos Humanos de San José, y en nuestro país fue incorporado como una garantía individual en el Artículo 6º de nuestra Carta Magna. Adquiere el carácter de “personal” aquel dato o información relacionado con una persona física como el domicilio, teléfono, patrimonio, creencia religiosa, estado de salud, preferencia sexual, huella digital, ADN, y características físicas o emocionales.

El 3 de octubre de 2008 fue publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* la Ley de Protección de Datos Personales para el DF. Esta ley protege los derechos relativos a la información personal de los individuos, y en su Título Tercero “De la autoridad responsable del control y vigilancia”, en un Capítulo Único establece que el InfoDF es el encargado de dirigir y vigilar el cumplimiento de la ley. Entre sus atribuciones, el Instituto es responsable de “establecer políticas y lineamientos de observancia general para el manejo, tratamiento, seguridad y protección de los datos personales en posesión de los entes públicos”.

Por decreto presidencial del 28 de junio de 2010 entró en vigor la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y la reforma a los artículos 3 Fracción II, y VII y 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La nueva ley consta de nueve capítulos y 69 artículos que establecen las normas relativas al derecho a la protección de información personal. Asimismo, y a partir de estas disposiciones, cambia el nombre de la institución que tiene a su cargo la protección del derecho a la información, el IFAI, para convertirse en Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. El Capítulo VI, Sección I denominado “Del Instituto”, establece las atribuciones que en esta materia tiene el IFAI, como vigilar y verificar el cumplimiento de la ley, interpretarla en el ámbito administrativo, así como emitir criterios y recomendaciones en este tema, entre otras.

La resistencia a facilitar el acceso a la información pública de tipo gremial pretende apoyarse en este derecho para justificar sus objeciones; hasta ahora el único punto que existe para reservar información bajo este argumento se ha dado en el área de Registro de Asociaciones, particularmente respecto a los padrones de afiliados a los sindicatos, en el renglón del domicilio particular.



MARCO NORMATIVO Y DEFINICIONES FUNDAMENTALES EN LA MATERIA

Artículo 6º Constitucional y sus reformas

La fuente jurídica originaria del derecho a la información la encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 6º, modificado por la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977 para ampliar el histórico derecho a la libertad de expresión, añadiendo al artículo diez palabras: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Así, en el marco de la reforma política impulsada ese año, quedó plasmado uno de los derechos humanos fundamentales contenidos en diferentes instancias de derechos humanos a nivel mundial:

[...] la doctrina moderna, con sustento en los principales instrumentos internacionales en materia de derechos huma-

nos, entre los que cabe destacar el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre; el Artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; el Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen que la concepción moderna de la libertad de expresión implica una trilogía de libertades interrelacionadas agrupables en dos vertientes: por un lado, el derecho a informar y emitir mensajes (que supone el derecho a difundir informaciones y opiniones y que toma en cuenta el punto de vista del emisor) y, por el otro, el derecho a ser informado (que comprende los derechos de investigar y recibir informaciones y opiniones desde la perspectiva del receptor).⁴

A partir de la reforma, el derecho a la información garantizado por el Estado se convierte en un derecho fundamental de las personas para acceder a la verdad, como bien lo expresa Carbonell: “Al margen de su carácter instrumental respecto de otros derechos fundamentales, la información tiene un valor propio. A partir de ese valor propio se puede entender, por ejemplo, que forma parte del derecho a la información el ‘derecho a la verdad’, que [...] ha jugado un papel esencial en la investigación de graves violaciones a los derechos humanos.”⁵

Treinta años después se produce una segunda reforma al Artículo 6^o Constitucional a partir de un proceso que incluyó la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (junio de 2002), y la puesta en marcha de distintas leyes sobre la materia en la mayoría de los estados del país y en el DF.

Los diferentes enfoques, contenidos y alcances de las leyes estatales, impactados por factores de carácter político y burocrático, provocaron una gran heterogeneidad normativa en la aplicación de este derecho, lo que llevó a un sinnúmero de propuestas provenientes tanto de gobiernos estatales como de actores de la sociedad civil y política, demandando cambios que condujeran a cierta homogeneización en la materia: “está haciendo falta el diseño de una base constitucional homogénea para todo el país, capaz de garantizar que todos los ciudadanos cuenten con los mismos medios y con las mismas oportunidades de conocer la información que producen los poderes públicos del país”.⁶

Todo esto llevó a los legisladores federales a reconocer las deficiencias en el proceso de construcción del ejercicio de este derecho y a concretar una propuesta para establecer criterios mínimos a nivel nacional que hicieran congruente, coherente y no contradictorio, el derecho de acceso a la información.⁷ Así, el 20 de julio de 2007 fue publicada en el *Diario Oficial* la adición de un segundo párrafo al Artículo 6º Constitucional que consta de siete fracciones y tres artículos transitorios. Las tres primeras fracciones constituyen principios fundamentales, las tres siguientes desarrollan las bases operativas que deben contemplar las leyes estatales en la materia, y la última sanciona su inobservancia.

Es importante detenernos en el análisis de la reforma porque, estando vigentes hasta la fecha estas disposiciones, constituyen el piso a partir del cual se construyeron o modificaron, después de 2007, las legislaciones estatales en materia de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas,⁸ y porque esto nos permitirá acercarnos al tema principal de esta colaboración que se refiere al avance y limitaciones de la transparencia sindical.

“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”, dicta el segundo párrafo del Artículo 6º y prosigue a enumerar sus diferentes fracciones. La primera establece que “toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes”.⁹

Es importante destacar el principio que involucra tal planteamiento al considerar toda la información del Estado como pública y, por lo tanto, como propiedad de los ciudadanos. “La premisa es que la información que tiene cualquier autoridad no es propiedad del Estado, es de los ciudadanos [...]. Para garantizar el contenido esencial del derecho de acceso a la información pública se requiere del principio general que reconoce la propiedad ciudadana de la información y la obligación que tiene toda autoridad de entregar toda la información solicitada por cualquier persona.”¹⁰

A las razones de interés público por las cuales se clasifica una información como “reservada” debe añadirse lo que contempla la Fracción II que establece la protección de información relativa a la vida privada de las personas o a datos personales. Las razones de interés público las resumen los legisladores como aquellas que se refieren a la seguridad nacional, la seguridad pública, las relaciones internacionales, la economía nacional, la vida, salud o seguridad de las personas, estableciendo que su interpretación debe ser “restringida y limitada”, es decir, que su aplicación debe limitarse a lo estrictamente necesario para la protección de un interés público preponderante y claro; sin embargo, en esta interpretación agregan que debe prevalecer el principio de “máxima publicidad”. Es importante también destacar el carácter de “temporalidad” que se da a la información que en su momento sea considerada como “reservada”.

En materia sindical, lo anterior nos lleva a concluir que todas las instancias gubernamentales cuya función esté relacionada con el trabajo y los trabajadores, deben poner a disposición de cualquier persona la información que contienen sus archivos, con las modalidades de reserva establecidas por las normas. Éste sería el caso de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en el ámbito federal, las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje en lo local, y las procuradurías de Defensa del Trabajo, los tribunales laborales y demás instancias públicas relacionadas con el mundo laboral, en el área de competencia estatal. Solamente en relación con el registro de organizaciones sindicales y de los contratos colectivos de trabajo, la Secretaría del Trabajo y las Juntas Locales requieren de los actores documentación que obra en sus archivos, como son: actas de asamblea, estatutos, designación de mesas directivas, lista de miembros del sindicato con sus generales, y la copia de los contratos colectivos de trabajo. Es claro que no puede argumentarse, para negar información sobre estos temas, razones de secrecía obligada o de interés público.

La fracción tercera se refiere al derecho de cualquier persona a acceder de forma gratuita a la información pública sin condiciones, sin necesidad de acreditar interés alguno para el ejercicio de este derecho; y la cuarta se refiere al derecho de revisión, cuando la información sea negada por los entes obligados. Esta revisión estará a cargo de órganos u organismos imparciales que gocen de autonomía operativa, de gestión presupuesta-

ria y de decisión. Se entiende que los recursos en favor de los solicitantes de información no quedan en la revisión, sino que incluyen el derecho de amparo que se promueve ante el Poder Judicial de la Federación.

La fracción quinta plantea que los sujetos obligados por esta ley deben publicar, en los medios electrónicos disponibles, el ejercicio de los recursos públicos, así como los “indicadores de gestión”. Estos indicadores ayudan a medir la eficacia y eficiencia de la acción gubernamental.

En estos últimos años, basándose en esta disposición constitucional, se han presentado numerosos amparos que la Corte ha resuelto, en general, en favor del derecho de acceso a la información. Sin embargo, existe mucha preocupación porque recientemente se ha incrementado la resistencia a acatar las resoluciones de los órganos especializados y a combatirlos a través de procedimientos judiciales.

Ahora bien, de acuerdo con la opinión de diversas organizaciones no gubernamentales, el proyecto que dio paso a la reforma constitucional de 2007 dejó fuera, al menos, cuatro temas importantes: 1) La inclusión de los partidos políticos, los sindicatos y otros agentes privados con actividades de interés público como sujetos obligados; 2) la mención expresa de la obligación de generar información y conservarla; 3) la comprensibilidad de la información que se difunde y, 4) la obligación de generar información sobre la recaudación fiscal.¹¹ Consideramos que la exclusión planteada en el inciso 1 referido a las organizaciones sindicales ha dado pie para que, como veremos en el presente escrito, el derecho a la información y la transparencia en el ámbito laboral y sindical continúe siendo una aspiración y no una realidad en el México de hoy. En el caso de los partidos políticos, en enero de 2008 el Código Electoral estableció obligaciones de esta índole.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Esta ley, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002, tuvo su última modificación en el 2010. Actualmente consta de 64 artículos, se considera de orden público, y tiene como finalidad “proveer lo necesario para 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, y cualquier otra entidad federal”.¹²

El Artículo 3 Fracción XIV precisa los sujetos obligados por la ley: el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, el Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal.

El Artículo 6 hace mención a la interpretación de esta ley que deberá tener, como marco, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y los demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

La ley plantea como excepción a las obligaciones de transparencia, la información reservada prevista en sus artículos 13 y 14. En lo general, estos artículos se refieren a la información cuya difusión pueda comprometer la seguridad nacional, pública o la defensa nacional; dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona; o causar un serio perjuicio a las actividades de verificación, prevención o persecución de los delitos; la impartición de justicia; la recaudación de contribuciones, y las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos.

Asimismo, el Artículo 18 considera como excepción la información confidencial, es decir, la que es entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, y los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión. No se considera como información confidencial aquella que se encuentre en los registros públicos o en fuentes de acceso público. En este rango encontramos, por ejemplo, el Registro Público de la Propiedad, el Registro de Asociaciones, y el Archivo de Contratos Colectivos de Trabajo que se lleva en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, las Juntas de Conciliación y Arbitraje federal y locales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, respectivamente. Como apunta Luis Emilio Giménez Cacho: “a partir de la transparencia,

que es también un instrumento para la rendición de cuentas de la administración pública, los ciudadanos tendríamos derecho a esperar que los registros de asociaciones sean cada vez más confiables, proporcionen una visión realista de lo que es hoy el archipiélago sindical, y se conviertan al menos en un instrumento de depuración de las más ostensibles irregularidades”.¹³

Una disposición importante para el tema que nos ocupa es la que contiene el Artículo 12 que a la letra señala: “Los sujetos obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos.” A partir de esta norma se han presentado distintas solicitudes de información sobre los recursos públicos que perciben organizaciones sindicales, tanto del ámbito público como privado, y el uso y destino que éstas dan a dichos recursos. En capítulo aparte desarrollamos este tema.

Asimismo la ley establece, en su Artículo 32, la obligación de todas las dependencias y entidades de asegurar el adecuado funcionamiento de los archivos, así como de elaborar y poner a disposición del público una guía simple de sus sistemas de clasificación y catalogación, y de la organización del archivo. En su Artículo 42 plantea que estas instancias sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos.

Esta legislación plantea plazos para la entrega de la información, que no podrá ser mayor de 20 días hábiles, y recoge en su Artículo 49 el derecho a interponer el recurso de revisión en caso de no ser atendida una solicitud, ante el IFAI, que es el órgano “encargado de promover y difundir el ejercicio de acceso a la información, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información, y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades”.¹⁴

Finalmente, el Artículo 63 plantea las causas de responsabilidad administrativa a cargo de los servidores públicos que incumplan las obligaciones en esta materia, entre las que se encuentran el ocultar o alterar la información que está bajo su custodia, actuar con dolo o mala fe, denegar

intencionalmente información no clasificada como reservada o confidencial, o bien, clasificar como tal la información que no cumple con lo señalado en esta ley.

En relación con las definiciones que el IFAI provee en cuanto a la transparencia sindical a lo largo de sus años de trabajo, éstas han constituido un freno importante a la opacidad que insisten en mantener los entes públicos (fundamentalmente los responsables del área sindical), y construyen un camino hacia la transparencia obligando a la apertura de archivos importantes de información;¹⁵ sin embargo, hay opiniones en el sentido de que es urgente cambiar las normas para avanzar en estos temas. Así, el comisionado presidente del InfoDF, Oscar Guerra Ford, declara que, debido a la crisis, el tema de la transparencia de los sindicatos hoy más que nunca es un asunto vigente, destacando la importancia de legislar a nivel federal sobre este tema, ya que en los sindicatos hay recursos públicos que ahora se tratan de ahorrar por todas partes. Las organizaciones gremiales son una fuente que hay que revisar, reiteró.¹⁶

Hoy podemos documentar distintas resoluciones del IFAI que son pasos iniciales para romper con el ostracismo de las organizaciones sindicales y la secrecía de las instancias gubernamentales que se oponen a la transparencia y la rendición de cuentas en esta materia.¹⁷

El derecho a la información en el campo sindical debe llegar a todas las entidades de la República, y podrían emular los avances que en materia federal viene apoyando el IFAI a través de sus resoluciones y su decisión.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y definiciones del InfoDF

El 8 de mayo de 2003 se publica en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, durante la administración de Andrés Manuel López Obrador.

En su periodo de vigencia, y a partir del mandato del jefe de gobierno de hacer pública, de acuerdo con la ley, toda la información que constara en los archivos de los órganos de gobierno, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del DF amplió la información sobre contratos colectivos de traba-

jo, iniciada durante el gobierno cardenista, proporcionando datos importantes sobre sus contenidos, lo que permitió distinguir a los que permanecían “inmóviles”, esto es, sin algún cambio desde su registro, de aquellos que presentaban revisiones permanentes de sus cláusulas y salarios. Esta información ubicó al contratismo de protección por fuente de trabajo, y posibilitó a los trabajadores tener acceso a los contratos colectivos que rigen en sus centros laborales, muchas veces sin que ellos lo supieran.¹⁸

Años después, atendiendo a lo establecido en el artículo segundo transitorio del Decreto que reformó el Artículo 6º Constitucional, se dio paso a los cambios y adiciones que tuvieron como resultado una nueva ley de información en la materia para el Distrito Federal, misma que fue publicada el 28 de marzo de 2008.

Como parte de los considerandos del dictamen presentado por la Comisión de Administración Pública local por el que se expide la ley se establece que “la transparencia y el acceso a la información se inscriben plenamente en la agenda democrática de la ciudad de México, como un derecho fundamental, al menos por dos razones: porque protege un bien jurídico valioso en sí mismo, y porque sobre él se erige la viabilidad de un sistema democrático”.

Asimismo, se plantea que para la elaboración del proyecto de esta nueva legislación se tomaron en cuenta nueve iniciativas presentadas por diputados integrantes de los diferentes grupos parlamentarios, así como la iniciativa presentada por el diputado Isaías Villa González, quien propuso crear una nueva ley de información pública para el DF que incorpore las disposiciones contenidas en el Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información. Este documento recoge la experiencia de los órganos garantes del acceso a la información pública en el país, y las aportaciones de 26 organizaciones de la sociedad civil, 88 consejeros o comisionados estatales o federales, y la de 41 legisladores federales y locales de todos los partidos.

El considerando duodécimo del dictamen de referencia menciona un concepto que consideramos novedoso e importante en el tema que nos ocupa sobre transparencia sindical.

Retomando la jurisprudencia de los tribunales, en el sentido de que cuando un particular realiza actos de autoridad, entendiendo por acto de autoridad un acto unilateral, coercitivo y con imperio, que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, la información que genere esa persona será considerada como pública. Por lo cual se determinó procedente incluir a las personas morales y a las organizaciones sindicales, así como a aquellas personas que reciban recursos públicos, respecto del uso, administración, aplicación y resultados de los mismos.

Éste es el considerando que precede a la aprobación del Artículo 30 de la ley que a la letra dice:

Toda persona moral, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos o cualquier otra análoga que reciban recursos públicos por cualquier concepto, exceptuando las cuotas sindicales, deberán proporcionar a los entes públicos de los que los reciban la información relativa al uso, destino y actividades que realicen con tales recursos.

Con esta disposición, la Ley de Transparencia del DF abre la posibilidad de solicitar información pública de los sindicatos con registro a nivel local de manera indirecta, es decir, a través de las dependencias o entidades a las cuales pertenecen. Esto significa que los sindicatos son organismos obligados a transparentar los recursos públicos que reciban y, por lo tanto, a rendir cuentas respecto a dichos ingresos.¹⁹

El Artículo 14 de la ley establece la obligación a los entes públicos de mantener actualizada la información respecto a distintos temas, documentos y políticas. La Fracción XXII se refiere específicamente a “los montos, criterios, convocatoria y listado de personas a quienes, por cualquier motivo, se les entregue o permita usar recursos públicos”.

El Artículo 17 plantea, además de lo señalado en el Artículo 14, obligaciones de información al Órgano Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, y al Consejo de la Judicatura del DF. Entre otras cuestiones señala la obligación de publicar lo relativo a las sesiones de los plenos, la votación de los acuerdos y resoluciones, estadísticas, inventarios, así como lo que contengan las listas de acuerdos, laudos, resoluciones, sentencias relevantes y la jurisprudencia.

En materia de transparencia respecto a la contratación colectiva, los avances en el DF son comentados por los maestros Alfonso Bouzas Ortiz y Luis Javier Reyes de manera sucinta:

Resulta complejo elaborar un balance completo e integral sobre la contratación colectiva en México pues, con menos de 50% de las entidades federativas cumpliendo con la obligación informativa respecto de esta obligación, no podemos hablar de un balance que incluya información de todo el país. En el ámbito local o por entidad federativa, sólo en el Distrito Federal y en San Luis Potosí puede realizarse un estudio con estos elementos pues, como ya se ha dicho, sus sitios electrónicos representan una fuente real y completa de información al permitir el cruce de datos y propiciar un ambiente adecuado para el análisis al integrar diversos indicadores y factores de la contratación colectiva.²⁰

Jurisprudencias aplicables

Un antecedente importante que precede a la reforma de 2007 del Artículo 6º Constitucional, son las jurisprudencias que la Suprema Corte de Justicia de la Nación produjo en relación con el derecho de acceso a la información. En este sentido, resulta relevante la tesis mantenida a propósito de la opinión consultiva planteada por el presidente Ernesto Zedillo a raíz de la matanza de campesinos en Aguas Blancas, Guerrero:

Tal derecho es, por lo tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuya a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurre en una violación grave a las garantías individuales en términos del Artículo 97 Constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.²¹

A partir de esta resolución, se consideró que el derecho a la información, además de ser un derecho social garantizado por el Estado y una extensión de la libertad de expresión, constituye una garantía individual limitada solamente por tres condiciones: los intereses nacionales, los intereses de la sociedad y el respeto a derechos de terceros.

De acuerdo con Ernesto Villanueva, con esta interpretación la Corte “inicia el proceso de cambio para fortalecer la tendencia a identificarlo con la naturaleza del derecho de acceso a la información pública” y añade que “esta acepción está relacionada con la noción de derecho de acceso a la información pública en el sentido de que constituye la prerrogativa de toda persona a conocer registros y datos en poder de los órganos del Estado, salvo las excepciones mínimas establecidas en la ley”.

El caso de Petróleos Mexicanos

El 18 de agosto de 2010 la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis de jurisprudencia 118/2010 mediante la cual culmina una controversia que había adquirido gran notoriedad en relación con el acceso a la información pública sobre el monto de las cuotas sindicales aportadas al Sindicato de Petróleos Mexicanos.

El origen de esta decisión está relacionado con tesis contradictorias planteadas por diferentes tribunales, a saber: el Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 478/2007, sostuvo que: “La información relacionada con los montos totales de las cuotas sindicales descontadas a las personas trabajadoras de Petróleos Mexicanos es de carácter público”; en tanto que el Décimo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 107/2009, sostiene que, según el denunciante: “La información relativa a cantidades retenidas por Petróleos Mexicanos por concepto de cuotas sindicales no es pública.”

La jurisprudencia no prohíbe de manera alguna que se acceda a la información pública sobre los recursos que los gobiernos otorgan a los sindicatos, sino que específicamente se refiere al monto de las cuotas sindicales como una información reservada a los trabajadores que las cubren; es importante esta distinción para que no se otorgue a esta decisión, que ad-

quiere carácter obligatorio, un alcance desmedido. Desde tiempo atrás la propia legislación del Distrito Federal, en materia de transparencia, ya aclaraba esta situación reflejándose claramente en las resoluciones del InfoDF.

La jurisprudencia es correcta en el sentido de que el origen de las cuotas sindicales proviene de los trabajadores, por lo que no existe fundamento para que una persona ajena al sindicato reclame esta información. También es importante aclarar que los trabajadores obviamente tienen derecho frente a su sindicato para obtener dicha información de las representaciones sindicales; es más, la Ley Federal del Trabajo en su Artículo 373 señala expresamente que “la directiva de los sindicatos debe rendir a la asamblea cada seis meses, por lo menos, cuenta completa y detallada de la administración del patrimonio sindical. Esta obligación no es dispensable”.

Como se observa, la jurisprudencia de referencia no autoriza la secrecía en esta materia, tan sólo distingue el acceso por parte de terceros a este renglón específico. Se puede alegar, con razón, que a los trabajadores no se les otorga la información y ello es cierto no solamente en el caso de los sindicatos del sector público, sino en la generalidad de las organizaciones gremiales. En efecto, por lo general los líderes sindicales no cumplen con su obligación de rendir cuentas tanto por lo que se refiere a las cuotas sindicales como a otros ingresos que perciben, incluso superiores a éstas. Es un tema sabido el enriquecimiento que han logrado algunos líderes por la vía de la construcción de casas, la venta de plazas y otro tipo de negocios que explican su ostensible riqueza contrastante con los salarios que formalmente reciben. Se trata, en suma, de un asunto complejo que forma parte del sistema laboral imperante, vinculado con múltiples complicidades.

Considerando la importancia de la jurisprudencia 118/2010, la reproducimos a continuación:

Teniendo en cuenta que la información pública es el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de los poderes constituidos del Estado, obtenidos en ejercicio de funciones de derecho público, y considerando que en este ámbito de actuación rige la obligación de aquéllos de rendir cuentas y transparentar sus acciones frente a la sociedad, en tér-

minos del Artículo 6º, Fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 1, 2, 4 y 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es indudable que el monto total al que ascienden las cuotas sindicales aportadas anualmente por los trabajadores de Petróleos Mexicanos no constituye información pública que, sin la autorización del sindicato, deba darse a conocer a los terceros que lo soliciten, ya que constituye un haber patrimonial perteneciente a una persona jurídica de derecho social (sindicato) y un dato que, si bien está en posesión de una entidad gubernamental (Petróleos Mexicanos), se obtiene por causa del ejercicio de funciones ajenas al derecho público, ya que tal información está en poder de dicho organismo descentralizado por virtud del carácter de patrón que tiene frente a sus empleados, a través de la obligación de retener mensualmente las cuotas sindicales aportadas para enterarlas al sindicato, impuesta por el Artículo 132, Fracción XXII, de la Ley Federal del Trabajo, siendo que en el ámbito laboral no rige esa obligación a cargo del patrón de rendir cuentas y transparentar acciones frente a la sociedad. Máxime que el monto de las cuotas sindicales forma parte del patrimonio del sindicato y su divulgación importaría, por un lado, una afectación injustificada a la vida privada de dicha persona de derecho social, lo que está protegido por los artículos 6º, Fracción II, y 16 Constitucionales; por otro lado, una intromisión arbitraria a la libertad sindical, por implicar una invasión a la facultad que tiene el sindicato de decidir si da o no a conocer parte de su patrimonio a terceros, lo que está protegido por los artículos 3º y 8º del Convenio número 87, relativo a la Libertad Sindical y a la Protección al derecho sindical.²³

REFERENCIAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA SINDICAL

Convenios internacionales

E I ACLAN (*Acuerdo de Cooperación Laboral para América del Norte*)

El 1 de enero de 1994 entró en vigor en nuestro país el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), signado entre México, Estados Unidos y Canadá. A la vez, se pusieron en práctica los llamados “Acuerdos paralelos” en materia ambiental y laboral, suscritos al mismo tiempo.

El Acuerdo de Cooperación Laboral (ACLAN), vigente desde 1994, contempla una serie de principios y objetivos que plantean fortalecer el grado de cumplimiento de las leyes en cada país, y elevar los estándares laborales en la región. Asimismo, se incluyen los procedimientos a partir de los cuales se pueden presentar

quejas en contra de empresas o instancias gubernamentales que incumplan las reglas contenidas en el acuerdo, así como posibles sanciones a los infractores.

El Acuerdo incluye, en su Artículo 7, el compromiso por parte de los gobiernos de “promover la transparencia en la administración de la legislación laboral”.

Al amparo de este precepto, se han presentado a la fecha distintas quejas por parte de trabajadores de los tres países, siendo México el que más reclamos presenta en estos años.

En 1999 obreros de la fábrica Itapsa-Echlin, quienes fueron reprimidos en su intento por afiliarse a un sindicato independiente del Frente Auténtico del Trabajo, presentaron un recurso de queja ante las instancias del ACLAN. Meses después, en atención a su planteamiento, se dieron a conocer las Comunicaciones Públicas EUA 9702 y 9703 en las que los representantes de los tres países suscriptores se comprometieron a intensificar la publicación del registro de sindicatos, incluso por Internet, y a procurar que los trabajadores tengan acceso a la información sobre los contratos colectivos que están vigentes en sus centros de trabajo.²⁴

Es importante el antecedente, pues el llamado “acuerdo paralelo” en materia laboral, constituye un instrumento válido para promover la transparencia y la rendición de cuentas en el sector sindical, aunque hasta la fecha adolece, como numerosas organizaciones lo afirman, de debilidad o falta de “dientes” para defender los derechos que en sí mismo plantea.

Comisionado Naciones Unidas

En el año 2003, a la mitad del llamado “gobierno del cambio” encabezado por Vicente Fox, fue invitado a participar por parte de la Secretaría de Gobernación el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Anders Kompass, en la presentación de propuestas y recomendaciones para la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos.

Las importantes recomendaciones presentadas por el Alto Comisionado en materia sindical incluyeron temas centrales como el voto secreto, la libertad sindical, la eliminación de apartados de excepción en la legis-

lación, el incremento a los salarios mínimos y algunas propuestas sobre transparencia. Particularmente planteó “crear un instituto con personalidad jurídica y patrimonio propio, con independencia y autonomía, para llevar el registro de organizaciones sindicales y de contratos colectivos; legislar para que exista transparencia y rendición de cuentas de los recursos y activos de los sindicatos, y del manejo de las cuotas”.

El gobierno hizo caso omiso de sus recomendaciones, pero es importante señalar que éstas coinciden con los criterios y demandas que se han levantado desde entonces con el fin de incorporar los problemas laborales al quehacer de las comisiones de derechos humanos, y se ratifica que, a partir de la transparencia, puede darse un paso importante para avanzar en la democratización sindical.

Normas y criterios en algunos países

Ley Orgánica de Libertad Sindical en España

La Ley Orgánica 11/1985 del 2 de agosto, llamada de Libertad Sindical en España, fue aprobada por las Cortes Generales y sancionada por el rey Juan Carlos I en 1985, siendo presidente de gobierno Felipe González.

Esta ley posibilita el desarrollo del contenido esencial del derecho de libre sindicación reconocido en la Constitución española, y postula los principios contenidos en el Convenio 87 de la OIT sobre libertad sindical.

En materia de transparencia, el Artículo 4^o del Título II en su inciso 1 establece la obligación de los sindicatos constituidos de depositar sus estatutos en la Oficina Pública de Registro y Depósito de Estatutos (establecida en el Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación-IMAC) para “adquirir la personalidad jurídica y plena capacidad de obrar”. El inciso 3 dispone que la oficina pública tendrá diez días para publicitar el depósito del documento, y el 4 establece el deber de publicar en el boletín oficial correspondiente dicho documento, en el cual se indicará, al menos, la denominación, ámbito territorial y funcional, así como la identificación de los promotores y firmantes del acta constitutiva del sindicato. El inciso 5 determina la facultad de cualquier persona para examinar los estatutos depositados, pudiendo obtener copia autenticada de los mismos. Asimismo, en el inciso 8 se establece que la modificación estatutaria se ajustará a este mismo procedimiento.

El Artículo 13 establece expresamente una disposición importante en materia de libertad sindical: “serán consideradas lesiones a la libertad sindical los actos de injerencia consistentes en fomentar la constitución de sindicatos dominados o controlados por un empleador o una asociación empresarial, o en sostener económicamente o en otra forma sindicatos con el mismo propósito de control”. Como vemos, esto no tiene nada que ver con nuestra realidad nacional.

La comparación puntual de prácticas en los países podría ser un insu- mo importante para vencer resistencias y aprovechar experiencias que fortalezcan la cultura de transparencia que es necesario promover. Acuerdos de colaboración entre gobiernos y con instituciones académicas del mundo, podrían ser instrumentos valiosos para esta intención.

Estados Unidos de América (EUA)

La Ley de Acceso a la Información de Estados Unidos fue aprobada en el año de 1966, producto de dos condiciones políticas determinadas: el conflicto entre los poderes legislativo y ejecutivo, y el que se daba entre los partidos demócrata y republicano. Esta ley fue modificada en los años setenta, resolviéndose con la reforma una serie de fallas y vacíos que impedían, en su momento, que funcionara como un instrumento eficaz de información pública.

A la fecha la legislación estadounidense en materia de transparencia y rendición de cuentas (2005) no se encuentra entre los mejores modelos del mundo, pues mantiene una buena dosis de secrecía, los costos de la información son normalmente altos pues incluyen cuotas para el procesamiento y fotocopiado de la información, los tiempos para procesar solicitudes son muy tardados, y la vigilancia pública y el monitoreo mediático en el cumplimiento de la ley es pobre o mediocre.²⁵

En materia del derecho de acceso a la información sindical, existe la llamada Ley sobre Divulgación de Información Obrero-Patronal (*Labor Management Reporting and Disclosure Act*, LMRDA) vigente desde 1959, que garantiza el derecho de los miembros de los sindicatos o de otras personas a acceder a información, imponiendo determinadas obligaciones a las direcciones sindicales. La Oficina de Normas Obrero-Patronales (*Office of Labor-Management Standards*, OLMS) es la agencia de gobierno federal encargada de vigilar el cumplimiento de las normas en esta materia.

La LMRDA establece, en su Artículo 104, el derecho tanto de los afiliados a los sindicatos como de los empleados del mismo centro de trabajo no sindicalizados a recibir e inspeccionar los acuerdos derivados de las negociaciones colectivas.

Los sindicatos están obligados por esta misma ley a presentar a la OLMS reportes informativos iniciales (Hoja LM-1), copias del reglamento y de los estatutos del sindicato, así como un informe financiero anual (Hojas LM 2/3/4). Asimismo, deben conservar durante cinco años los documentos comprobatorios que correspondan a estos reportes y tenerlos disponibles para todos los afiliados y empleados del lugar de trabajo. Esta información puede también consultarse en las OLMS. Los sindicatos no podrán ejercer ningún tipo de sanción o disciplina a los trabajadores afiliados que ejerzan algún derecho conferido por esta ley.

Los reportes que deben presentar las directivas sindicales incluirán todos los préstamos y beneficios recibidos por intereses económicos, los que provienen de las empresas, y los que reportan los negocios realizados con los fondos sindicales.

Los trabajadores sindicalizados y empleados pueden exigir el cumplimiento de sus derechos a través de acciones judiciales privadas en los tribunales federales de distrito.²⁶

Decreto-Ley en Francia

El Decreto-Ley del 30 de octubre de 1935 ratificado en mayo de 2001, establece la vigilancia del Estado sobre las empresas, sindicatos, asociaciones o empresas de cualquier tipo que reciban recursos públicos. Asimismo, establece un control permanente en la gestión financiera de estas agrupaciones a partir de la supervisión que hagan los “oficiales de control financiero” y las comisiones especiales que se nombren al efecto. También prevé que las participaciones estatales se contabilicen a través de “cuentas de orden” para un mejor control.

Según el Artículo 6^o estas instancias pueden ser auditadas por la Inspección General de Hacienda, o estar sujetas a revisión por parte de los agentes encargados del control financiero, quienes tienen facultad para investigar los documentos y examinar los registros, el balance y las cuentas.

Las referencias internacionales son fundamentales porque nos muestran el grado de atraso que existe en nuestro país al resistirse a abrir información sobre temas tan elementales como el texto íntegro de los contratos colectivos, los expedientes de registro de asociaciones o las actas de inspección de trabajo. Pero no sólo en el ámbito sindical se muestra esta distancia, también tenemos opacidad en las empresas respecto a sus estados financieros a los que es necesario acceder para facilitar la comprensión de su situación económica o sus resultados periódicos.

Los países altamente desarrollados suelen practicar una cultura informativa abierta y extensiva y, por lo que se refiere a los sindicatos, se da por obvio la obligación de rendir cuentas de los recursos obtenidos tanto por la vía de los trabajadores como por la de otras instancias, ya sean privadas o públicas.

LA TRANSPARENCIA SINDICAL EN EL DISTRITO FEDERAL

Posiciones de los sindicatos públicos locales frente a la transparencia

Si bien no existe una posición generalizada de los sindicatos respecto a la obligación de dar información sobre el monto y destino de los recursos públicos obtenidos, en algunos casos, como consta en las respuestas que han dado a las solicitudes del InfoDF, han sido positivas; sin embargo, en otros ha existido clara resistencia e incluso impugnación legal. Se puede afirmar que existe una correspondencia entre la vida democrática del sindicato respecto a su apertura en estos temas. Cuando se trata de organizaciones que cumplen con criterios democráticos, la información que brindan a sus trabajadores en cuanto a los aspectos patrimoniales es más transparente. En consecuencia, no existe impedimento para aclarar el renglón específico de los recursos públicos obtenidos y en dar a conocer su destino.

Los representantes de dos sindicatos (Sistema de Transporte Colectivo Metro y del gobierno del Distrito Federal) han expresado su oposición tanto a la Ley de Transparencia local en los aspectos relacionados con el tema, como a la exigencia de información pública relativa a los recursos públicos obtenidos; por ello, se han opuesto de manera especial a su Artículo 30 formulando un argumento central consistente en que tal obligación viola su autonomía acogiéndose al contenido del Convenio 87 de la OIT. También se apoyan en el Artículo 359 de la Ley Federal del Trabajo que, en términos similares, garantiza la autonomía gremial.

La argumentación opuesta a la transparencia sindical en la materia fue planteada por Fernando Espino Arévalo en representación del Sindicato de Transporte Colectivo Metro, en el Tercer Seminario Internacional “Hacia una nueva generación de la transparencia” realizado los días 26 y 27 de noviembre de 2009 en el Palacio de Medicina, convocado por el InfoDF. En su exposición sobre el tema “Convivencia de la transparencia y la autonomía de los sindicatos”, aparecen esencialmente los siguientes argumentos:

1) La legislación que regula la transparencia sindical debe ser de orden laboral y no administrativo.

A nuestro juicio no existe fundamento para tal afirmación, puesto que no nos encontramos en la hipótesis de una norma general tendiente a regular aspectos de la relación laboral, sino exclusivamente a una obligación orientada a dar a conocer el destino de recursos públicos. Es un error pensar, de manera mecánica, que todo lo que tenga que ver con sindicatos necesariamente corresponde al campo de lo laboral; existen actos de distinta naturaleza que deben ser regulados por otras ramas del derecho, por ejemplo, la comisión de delitos, las conductas reguladas por el derecho civil, u obligaciones de carácter fiscal.

2) El Artículo 30 de la Ley de Transparencia local contraviene el Artículo 359 de la Ley Federal del Trabajo y el Convenio 87 de la OIT, mismos que establecen el derecho de los sindicatos a organizar su administración y sus actividades, e impone a las autoridades públicas el deber de abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o entorpecer su ejercicio legal.

No existe elemento alguno que funde el anterior argumento. Conocer monto y destino de los recursos públicos aportados a un sindicato no conlleva una intromisión a la libertad de administración ni condiciona los procesos internos del sindicato, que pertenecen al ámbito de la autonomía. Simplemente se limita al derecho que tiene la ciudadanía de contar con información sobre los recursos que ella misma aportó con el fin de evitar que exista una desviación en su manejo.

3) Conforme a los criterios establecidos por el Comité Sindical de la OIT, la verificación de fondos por parte del gobierno significa una violación a la libertad sindical.

Es falso que este Comité haya sostenido que la transparencia en la información sobre recursos públicos constituya una violación a la libertad de asociación. Esto sería absurdo y contradictorio con una práctica internacional en materia sobre el derecho ciudadano de conocer el destino de sus impuestos. Por el contrario, lo que ha afirmado el Comité es que no corresponde a los gobiernos intervenir en los aspectos financieros de los sindicatos pues implica limitar su administración y destino. En el caso que nos ocupa no se trata de los fondos generales del sindicato ni de imponer limitación alguna que tienda a coartar su derecho. Si tales fondos fueron otorgados para dar una prestación a los trabajadores, deben ejercerse con esa finalidad y la única manera de confirmar tal circunstancia es que los receptores del recurso público brinden la información que la ley señala.

4) Sólo los trabajadores sindicalizados tienen derecho a fiscalizar los recursos que recibe la organización gremial y no terceras personas ajenas, como aquellas que requieren información pública respecto a los fondos públicos otorgados.

Plantear que se trata de un derecho exclusivo carece de fundamento porque no se refiere a recursos que provengan de los afiliados, como es el caso de las cuotas sindicales respecto de las cuales la Ley de Transparencia local en su Artículo 30 es clara. Se trata de recursos públicos con otro origen, por lo que no debe haber confusión entre una y otra fuente de financiamiento. Por otro lado, el argumento de que la transparencia es privativa de los trabajadores es incompatible con la realidad, ya que es bien conocido que toda esta información se oculta a los trabajadores, lo que hace evidente de que, en el fondo de la objeción, priva un reclamo

para preservar un régimen de privilegio para los liderazgos sindicales que consideran que los recursos económicos del sindicato constituyen un patrimonio propio.

5) *Es cuestionable el Artículo 6 de la Ley de Transparencia local en virtud de que otorga al InfoDF facultades que son exclusivas de los tribunales del Poder Judicial de la Federación en materia de interpretación de normas internacionales.*

La crítica esbozada carece de fundamento, ya que de su texto no se advierte que el InfoDF viole normatividad alguna o invada facultades jurisdiccionales; el artículo objeto de crítica respeta la jerarquía de las normas que le sirven de referencia y, al igual que en la Ley Federal en la materia, destaca el principio de máxima publicidad para lograr precisamente el cumplimiento efectivo de la garantía constitucional.

En suma, se puede asegurar que no existe ni en la doctrina ni en la jurisprudencia nacional o internacional criterio alguno que sustente la afirmación de que el reclamo de transparencia respecto de recursos públicos obtenidos por los sindicatos constituye una violación a la autonomía gremial.

Reclamo del SUTGDF

El 11 de noviembre de 2009 el Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal (SUTGDF), por conducto de su presidente Enrique de Jesús Hanff Vásquez demandó, ante el Juzgado Quinto en materia administrativa del DF, un amparo en contra de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal publicada en la *Gaceta Oficial* el 28 de marzo de 2008, particularmente en contra de los artículos 1º y 30 ya que, a su juicio, contraviene lo previsto en el Artículo 6º de la Carta Magna.

Sostiene el SUTGDF que la Fracción I del precepto constitucional citado define como información pública única y exclusivamente la que está en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal estatal y municipal, mas no cualquier organización que reciba recursos públicos —agrega en su alegato—, y el sindicato es una agrupación conformada por trabajadores de base y, deduce de ello, que no puede ser considerada como autoridad.

El Juez de Amparo realizó un análisis de la demanda planteada por el sindicato y consideró que los argumentos del mismo son dogmáticos y contradictorios, ya que no demuestran que los artículos combatidos sean inconstitucionales, además de que, por una parte, el sindicato admite que el Artículo 6º Constitucional garantiza el acceso a la información clasificada como pública que posean, entre otros, todas las organizaciones que reciban recursos públicos del Distrito Federal y, por la otra, niega que ese acceso aplique a cualquier organización que reciba recursos públicos.

El Juez de Distrito hace un análisis acertado del Artículo 6º Constitucional, particularmente de su Fracción V, y de los artículos 1º, 4º y 39 de la Ley de Transparencia local, combatidos por el sindicato, demostrando la congruencia plena de tales disposiciones.

Un segundo argumento del sindicato estriba en considerar que la ley es inconstitucional por violar el principio de libertad sindical contenido en diversos convenios internacionales, particularmente el 87 de la OIT, vigente en México, atendiendo a lo dispuesto por el Artículo 133 Constitucional. El sindicato sostiene que dichas normas garantizan la autonomía y, en consecuencia, el impedimento legal para cualquier autoridad pública federal, local o municipal para intervenir en la organización, funcionamiento o administración de los sindicatos.

El Juez Federal consideró que este argumento era infundado porque de los artículos mencionados de la Ley de Transparencia no se deduce que faculten a las autoridades como responsables de llevar a cabo la intervención que alegan, además de que no imponen obligación para que los sindicatos rindan cuentas de su administración y organización. En consecuencia, determinó que no existía fundamento para concluir que se violaba la libertad de asociación.

Más allá de que este amparo esté aún pendiente de su resolución final con aspectos de orden secundario que no afectan la negativa de fondo a la que nos hemos referido sino que está relacionado con un alegato diverso consistente en no haber sido considerado como tercer interesado en una solicitud de información planteada por Mario Romero, en el tema destacan al menos dos aspectos: primero, la resistencia de los sindicatos para que se dé a conocer públicamente el monto de los recursos públicos

recibidos por el propio gobierno (nótese que no estamos haciendo referencia al tema de las cuotas sindicales, aspecto que la ley acota adecuadamente en su Artículo 30 en la frase “excepto las cuotas sindicales”), y segundo, negarse a dar a conocer a quién le son entregados dichos recursos, así como su uso, destino y actividades que se realizan con los mismos. Compartimos plenamente el argumento del Juez de Amparo en el sentido de que no se actualiza violación constitucional alguna.²⁷

Funcionarios de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje

La Ley de Transparencia fue combatida por diversos servidores públicos mediante una demanda de amparo con fecha 4 de julio de 2008 promovida por diversos funcionarios de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal encabezados por un representante común: José Leandro Montiel Hernández. En este reclamo combaten 14 de los artículos de la Ley de Transparencia local por considerar que contraviene el Artículo 6º Constitucional en su Fracción II, mismo que obliga a proteger los datos personales. Argumentan los quejosos que la ley local viola su derecho a la intimidad al no garantizar la confidencialidad de los datos personales y la vida privada que se ve afectada por la publicación en Internet de su fotografía y de su currículum, así como por el acceso público de datos que fueron aportados al ente público para que dichos servidores pudieran cumplir con sus funciones.

Los quejosos cuestionan también, en su solicitud de amparo, la existencia del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF), ya que a su juicio no tiene “la cualidad de ser un órgano constitucional originario”.

La demanda de amparo no prosperó. Los quejosos carecían de razón en su argumentación ya que, tratándose de servidores públicos, es fundamental que exista un acceso libre a los datos de orden profesional que acrediten el cumplimiento de los requisitos para el desempeño de su labor. Por otro lado, la tesis del “órgano constitucional originario” también es infundada porque ha sido por la vía de la ley que se da vida y facultades a este órgano.

Las instituciones de justicia frente a la transparencia sindical: la Junta Local de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal

En relación con la información disponible en la JLCADF relativa a sindicatos y contratos colectivos de trabajo en esta ciudad, su portal de Internet presenta en el periodo comprendido de septiembre de 2001 a enero de 2010, un total de 39 525 contratos colectivos.

En materia de contratos colectivos se pueden consultar los siguientes aspectos: nombre del patrón, del sindicato y del secretario general; folio de identificación; número de trabajadores; fecha de depósito; fecha de la próxima revisión; duración del contrato colectivo de trabajo (en este rubro se consideran tres posibilidades: por tiempo indeterminado, por tiempo determinado o por obra determinada); bonos otorgados a los trabajadores; prestaciones que mejoran la Ley Federal del Trabajo; prestaciones extralegales (este rubro es igual al anterior, por lo que convendría suprimir cualquiera de ellos); salario por categoría mínimo diario; salario por categoría máximo diario, y observaciones (en este rubro se consideran situaciones especiales como coincidencias en domicilio, advertencias sobre el nombre y aspectos que conviene considerar en la consulta).

La Junta no permite el acceso por Internet al texto íntegro del contrato colectivo, lo que sería deseable e incluso facilitaría su captura, por lo que los solicitantes deben acudir a una oficina donde están depositados los contratos colectivos de trabajo y presentar un escrito. No existe un criterio claro que regule dicha entrega, existiendo cierto grado de discrecionalidad; sin embargo, identificamos que por lo general se accede a la solicitud para entregarlo.²⁸

Un factor que inhibe a los solicitantes de información ha sido la exigencia de identificación personal por parte de la autoridad; en estos casos, los trabajadores tienen el temor de que en su empresa o sindicato se enteren de su gestión y tengan represalias. Por ello, es importante el Punto de Acuerdo que el Pleno de la Diputación Permanente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal asumió el 11 de agosto de 2010 y que consta de tres aspectos que, por su importancia, se reproducen:

Punto de acuerdo:

Primero. Se solicita al Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal investigue en cada una de las oficinas de información pública de los ciento cuarenta y seis entes obligados a la transparencia, quienes son los entes que a través de sus oficinas de información solicitan como requisito para la entrega de la información pública, que el interesado entregue copia de identificación y/o presente credencial de elector.

Segundo. Emitir el acuerdo correspondiente en el que recomiende a los demás entes responsables, se abstengan de afectar las garantías de los solicitantes en materia de acceso a la información, y se sujeten al cumplimiento estricto de las obligaciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Protección de Datos Personales del Distrito Federal.

Tercero. Como medida preventiva para los entes públicos solicite se abstengan de solicitar credencial de elector o copia de la misma, como requisito para la entrega de la información pública.

Atendiendo a este punto de acuerdo, el InfoDF hizo llegar a los distintos entes públicos copia del mismo mediante el oficio firmado por su presidente Oscar M. Guerra Ford, con fecha 26 de agosto de 2010, cuyo primer párrafo menciona: “Como es de su conocimiento, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF), entre otras disposiciones, señala que para ejercer el derecho a la información pública no es necesario acreditar derechos subjetivos, interés legítimo o razones que motiven el pedimento, salvo el caso del derecho a la protección de datos personales.”

Por lo que se refiere al tema de Registro de Asociaciones, los datos a los que es posible acceder por medio del portal web son los siguientes: denominación del sindicato, fecha de registro sindical, domicilio sindical, secretario general, fecha de la última toma de nota, nombre del secretario general en funciones, datos relativos a la última promoción, fojas, legajo, junta, tipo de sindicato, tipo de industria, central, fecha última de depósito y si tiene estatutos.

Como observamos, la información en materia de registro de asociaciones es restringida, incluso más que la de ámbito federal; por ejemplo, no es posible acceder al texto íntegro de la toma de nota, de los estatutos o del padrón de socios, lo que sería fundamental. El hecho de que se reduzca la información a los datos señalados tanto en el ámbito de asociaciones como de contratación colectiva, se presta a la manipulación de información, por lo que resulta inexplicable que no se haya avanzado en esta materia tan importante.

La dimensión de la contratación colectiva de protección en la ciudad de México reclama un esfuerzo especial en varios campos, incluyendo el de la transparencia. El informe de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores publicado en el año 2007 por un grupo de investigadores, y en especial el texto sobre la “Evaluación de la contratación colectiva en el Distrito Federal” de J. Alfonso Bouzas Ortiz, Luis Oliver Reyes Ramos y Mario Vega Huerta, da cuenta de un escenario francamente deprimente, pues se destruye el conjunto de las instituciones de trabajo a través de un proceso de simulación alrededor de la institución más importante que es la contratación colectiva.

Peticiones de información y recursos ante el InfoDF

Del mes de enero al 9 de septiembre de 2010 se han presentado ante el InfoDF 471 solicitudes de información relacionadas con aspectos de orden laboral. Una parte sustantiva de estas solicitudes se vinculan con sindicatos al servicio del gobierno local, y otras con las dependencias o delegaciones. Se observa que en repetidas ocasiones las solicitudes se remiten a varias dependencias al mismo tiempo.

A nivel de los sindicatos del sector público sobresalen las exigencias de información al Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Gobierno del DF y al Sistema de Transporte Colectivo Metro. Otras más están dirigidas a los Sindicatos del Tribunal Superior de Justicia, al Instituto de Vivienda, a la Asamblea Legislativa y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, entre otros. Las preguntas más comunes se refieren a los recursos económicos recibidos por las dirigencias, las licencias sindicales, las prerrogativas o los procesos de elección.

Por lo que se refiere a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del DF, las consultas se dirigen a obtener información sobre estatutos, contratos colectivos y gestiones en materia de registro de asociaciones. Atendiendo a las respuestas emitidas se hace evidente una resistencia a otorgar información en materia gremial planteando objeciones de forma, alegando que se trata de temas reservados o exigiendo elementos de identificación que, como ya se ha señalado, inhiben al solicitante.²⁹ Sería deseable la definición de criterios claros en la materia, consistentes con los principios constitucionales y los lineamientos formulados en distintos momentos y materias por el InfoDF.

Factores que inhiben el avance en materia de transparencia sindical

En una sociedad con antecedentes de corporativismo autoritario como la nuestra, donde la cultura de la simulación y el control ha marcado añejos comportamientos, el tránsito hacia un escenario de transparencia es difícil. Entre otros, podemos identificar los siguientes factores que la inhiben:

- 1) El interés por preservar el sistema de control e inmovilidad gremial que comparten gobiernos, empresarios y líderes tradicionales. Más allá de colores partidarios es evidente que existe un gran temor a que la población cuente con datos fidedignos que puedan otorgarles poder que alteren el orden y permitan cambiar la correlación de fuerzas en la sociedad. En el fondo, priva una desconfianza frente a la población y en particular sobre los trabajadores, quienes durante muchos años han sido sometidos a un modelo que inhibe su participación y su capacidad de toma de decisiones.

Cuando el funcionario se ve obligado a dar la información, lo hace con desgano; y si puede, hará una observación de carácter formal, pero generalmente percibe la entrega de dicha información como una concesión o reducción del propio poder.

- 2) El contratismo de protección patronal que se ha desarrollado en todo el país como una práctica común en la que el patrón decide discrecionalmente el sindicato que debe operar en su empresa. Esta simulación contractual es ajena a la voluntad de los trabajadores y, en consecuen-

cia, genera el temor de que sea descubierta por ellos, ya que con toda razón reclamarían que, a sus espaldas, se haya reconocido como su representante a una persona no sólo desconocida sino comúnmente contraria a sus intereses, pues el principal motivo del contratismo de protección es precisamente evitar la libre organización de los trabajadores y su posibilidad de defensa a través de la contratación colectiva auténtica y, en su caso, el ejercicio del derecho de huelga.³⁰

- 3) Los entes públicos obligados tienen el temor de que, al facilitar información, puedan generar un problema político o una molestia a sus superiores jerárquicos; entienden su función como un medio para impedir “problemas” o exigencias de la población empoderada con información sobre el desempeño público. En particular, los titulares de dependencias clave como la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del gobierno de la ciudad han instrumentado una política orientada a la contención, a mantener el estado de las cosas, a “no mover el agua”, es decir, buscan evitar la movilización obrera y que la añeja inconformidad por bajos salarios y malas condiciones de trabajo no afloren.
- 4) Una constante queja de los entes públicos obligados para justificar sus limitaciones está sustentada en la ausencia de presupuesto. Se dice que carecen de recursos para hacer efectivas las obligaciones en materia de transparencia a plenitud y que esto se refleja en falta de personal, equipo inadecuado o incluso archivos incompletos o desorganizados. El argumento es cierto aunque no suficiente para justificar la resistencia a la transparencia.
- 5) Falta de formación técnica y profesional que facilite el servicio informativo. Además de la resistencia ideológica producto de la cultura del control y del dominio burocrático, es evidente que se requiere una constante capacitación no sólo en las áreas con la responsabilidad específica de responder a las consultas públicas o a organizar datos básicos sino, de manera especial, en las dependencias generadoras de la información, pues no suele existir la capacidad profesional para organizar dicha información de tal manera que se facilite su acceso. Generar informes incompletos con sistemas sofisticados inhibe la utilidad práctica del uso de la información. La formación técnica y profesional

no se limita a archivos o equipos, sino que involucra una visión más amplia que eduque a los servidores públicos de tal manera que hagan suyo el gigantesco valor de la transparencia para transitar a una sociedad democrática y responsable. En el plano técnico, es esencial contar con una metodología informativa eficiente, organizada y procesada para su mejor comprensión, incluyendo la facilidad a los archivos completos, así como a la de generar resúmenes y datos relevantes. Debe asumirse la posibilidad de establecer acuerdos y convenios con organizaciones académicas y de la sociedad civil para coadyuvar a este objetivo. No se trata de verse simplemente como un elemento pasivo obligado a dar información; la idea es que los entes públicos asuman como reto propio el que la sociedad acceda de manera creciente a la información que necesita para actuar, organizarse e, incluso, reclamar derechos.

- 6) La resistencia de funcionarios educados en el modelo de la opacidad y de la resistencia a compartir lo que ellos consideran información de fondo o importante. El tema laboral y sindical tiene un gran contenido político y está construido sobre un paradigma de inmovilidad y desconfianza. Algunos funcionarios clave en estos procesos se resisten a cambiar, precisamente porque la secrecía es el elemento que los hace sentir indispensables. Perciben que compartir información los hace ser menos importantes y, en consecuencia, buscan reducir la transparencia desde distintas vías, desde las más elementales o técnicas hasta las más sofisticadas sustentadas en criterios para defender el secreto con el argumento de que se trata de información reservada o advirtiendo de numerosos riesgos si se permite tal información. Esta actitud ha estado presente no sólo en el campo laboral sino en muchos otros espacios resistentes a las labores del IFAI y del InfoDF. Ha sido característica de entidades tan importantes como la Procuraduría General de la República o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por esta razón, merece especial reconocimiento la labor de algunos pioneros de la cultura informativa en el campo laboral, como Javier Moctezuma Barragán, quien siendo subsecretario de trabajo, en 1994, subió a Internet las primeras listas de sindicatos con los nombres de los líderes, la duración de su ejercicio y sus domicilios sociales, lo que permitió que se iniciara un proceso de transparencia informativa que

avanzaría tiempo después. El gobierno de la ciudad de México, en el periodo de 1994 hasta 2006, rompió el tabú relacionado con los contratos colectivos y permitió el acceso público a sus principales datos exhibiendo el lastre del contratismo de protección, a pesar de que los empresarios sostuvieron que se trataba de temas que deberían ser confidenciales. El IFAI resolvió, con la ponencia de María Marván Laborde, el caso Uniroyal que definió nuevos criterios en favor de la transparencia y demostró la falsedad de los argumentos que sustentaban las entidades registradoras de sindicatos y contratos colectivos para permitir a cualquier ciudadano el acceso a la información. También ha sido importante la actitud del gobierno federal al atender los criterios del IFAI y dar pasos adelante en la transparencia informativa, tanto a nivel de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. En el caso de la ciudad de México, desde el nacimiento del InfoDF se han ido superando obstáculos promoviendo reformas legales generadas por la Asamblea Legislativa y participando en iniciativas a nivel nacional que fructificaron en la reforma del Artículo 6º Constitucional, así como en nuevas leyes derivadas de la misma. Lo anterior no significa que exista la transparencia deseable en los aspectos de orden laboral. A la fecha, no se tiene, por ejemplo, acceso a expedientes ni textos íntegros de documentos que son esenciales.

Lo que es lamentable es que al interior de la República no exista una correspondencia a estos hechos a pesar de la reforma a nuestra Carta Magna, la Recomendación del Código de Buenas Prácticas y las resoluciones emitidas por nuestro máximo tribunal. En casi todos los estados sigue siendo imposible que un ciudadano, e incluso un trabajador, conozca el contenido de su contrato colectivo con los datos relativos al sindicato que dice representar. Un ejemplo lamentable es el que representa el Estado de México, de gran importancia industrial y en consecuencia, laboral. Ahí se mantiene un muro cerrado que se comprueba al intentar acceder a información elemental, lo que demuestra que la cultura corporativa no resulta fácil de desarticular.

- 7) Los abusos y excesos de los solicitantes de información, que dificultan la labor de transparencia, generan cargas de trabajo innecesarias y plantean solicitudes desproporcionadas o fuera de lugar. Ello fortalece

las resistencias, tensa las limitaciones de recursos, e impide el tránsito hacia una sociedad abierta e informada. No cabe duda que la formación y capacitación deben involucrar también a los usuarios para que hagan un uso responsable de este valioso instrumento en una sociedad que se dice democrática.

LA TRANSPARENCIA SINDICAL EN LAS INICIATIVAS DE LEY

Proyecto PAN-2010

El proyecto de reforma a la Ley Federal del Trabajo, propuesto por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional el 18 de marzo de 2010 propone cambios a diversos artículos con objeto de facilitar la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas. En el Artículo 391 *bis* se establece que las Juntas de Conciliación y Arbitraje harán públicas, para consulta de cualquier persona, la información de los contratos colectivos de trabajo que se encuentren depositados acotando que dicho acceso se sujetará a las leyes que regulen la información gubernamental, tanto a nivel federal como local. Por lo que se refiere al acceso a Internet da un paso atrás respecto al compromiso actual de acceder a este medio. Así queda acreditado en el último párrafo del mencionado

artículo, que a la letra señala: “De preferencia, el texto íntegro de las versiones públicas de los contratos colectivos de trabajo deberá estar disponible en forma gratuita en los sitios en Internet de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.”

Como se observa, con la frase “de preferencia” deja a un criterio discrecional tal posibilidad, y con la figura “versiones públicas” se limita el acceso íntegro, ya que las mismas son susceptibles de ser reducidas ocultando datos que resulten esenciales.

Similar fórmula se reproduce en el Artículo 365 en relación con la información de que disponen las autoridades registradoras, Juntas Locales y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, respectivamente, por una limitación importante, en cuanto a la información disponible en Internet. En efecto, repite la frase “de preferencia”, pero además limita la información a la versión pública de los estatutos. Es lamentable que ni siquiera este documento esté disponible en Internet de manera integral.

En relación con el registro de los sindicatos, la iniciativa establece que en Internet sólo se tendrá acceso a “índices” compuestos de siete datos, a saber: domicilio, número de registro, nombre del sindicato, nombre de los integrantes del comité ejecutivo, fecha de vigencia del comité ejecutivo, número de socios y central obrera a la que pertenecen, en su caso.

Estos llamados “índices”, al igual que las “versiones públicas”, limitan el acceso a la información y responden a una preocupación del sector empresarial y del sindicalismo corporativo, quien se resiste a que se conozca de manera integral estos documentos.

Proyecto PRD-2002. Ratificado en la iniciativa 2010

El Partido de la Revolución Democrática (PRD), en su proyecto de ley presentado originalmente en 2002, otorga al tema de la transparencia una gran prioridad y propone la creación de un Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo con carácter de organismo público descentralizado, el cual deberá funcionar con base en los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, ob-

jetividad y publicidad. La iniciativa plantea que para el nombramiento de su director general, la Cámara de Diputados, por votación de su mayoría absoluta, deberá integrar una terna de candidatos que presentará al Ejecutivo Federal con el fin de que éste lo designe. Atendiendo al artículo 550-bis¹⁴ y siguientes, es la autoridad encargada en todo el territorio nacional de registrar las organizaciones sindicales incluyendo sus documentos estatutarios, la designación de sus directivas y los depósitos de los contratos colectivos de trabajo; también es la autoridad competente para tramitar los procedimientos relativos a la titularidad de los contratos.

Muestra de la importancia que la iniciativa otorga a este registro es la propuesta de que su titular perciba los mismos emolumentos que corresponden a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En cada estado de la Unión existirá una delegación encargada de la recepción de documentos, entregas de constancia y la tramitación de los procedimientos de titularidad contractual. Como su nombre lo indica, al tratarse de un Registro Público, cualquier persona tendrá acceso a los documentos que obran en su poder.

La figura del Registro Público es una propuesta correcta, toda vez que su autonomía técnica y profesional permite que esta información sea accesible a la población. En el sistema vigente siempre existirán obstáculos para lograr la transparencia deseable. En las Juntas de Conciliación y Arbitraje, organismos tripartitos en donde su representación sectorial hace que sus integrantes sean juez y parte, resulta obvio que será muy difícil que el tema de la transparencia se aleje de los intereses involucrados. En el caso de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en su propia condición de entidad de la administración pública federal, tiene un control informativo por razones de orden político, y así se ha acreditado, entre otros casos, en los conflictos con los mineros, electricistas y sobrecargos de aviación. También debe tomarse en cuenta que así como la mayor parte de las empresas deben darse de alta en un Registro Público de la Propiedad que permite a la ciudadanía acceder a su información básica, con mayor razón en el caso de entidades de interés público, como los sindicatos, debería existir el mismo mecanismo de registro, sobre todo si existe voluntad política para transformar el régimen vigente transitando a uno de libertades plenas.³¹

Iniciativa del senador Rodolfo Dorador Pérez (2007)

El 9 de octubre de 2007 el senador Rodolfo Dorador Pérez Gavilán, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional presentó, ante la Cámara de Senadores, una iniciativa de ley que reforma diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo con objeto de “transparentar las actividades de los sindicatos ante sus propios agremiados y combatir la cultura de la simulación y el engaño, de la maquinación y la ocultación”. En la iniciativa se sostiene que la información y documentación relativa a los sindicatos, federaciones y confederaciones con registro ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o las Juntas locales de Conciliación y Arbitraje, es pública; en consecuencia, considera que cualquier ciudadano podrá solicitar, por escrito, en la sede correspondiente de las organizaciones gremiales señaladas dicha información y que la misma deberá ponerse a su disposición en un plazo no mayor a 15 días hábiles. De no hacerlo, el solicitante podrá acudir ante la autoridad laboral la cual puede imponer multas entre 3 y 1 000 veces el salario mínimo general.

El error en que incurre el senador Rodolfo Dorador es que otorga al sindicato el carácter de “sujeto obligado” imponiéndole obligaciones de difícil cumplimiento, ya que los sindicatos de escasos recursos carecen de la infraestructura necesaria para dar cumplimiento a las cargas que se le imponen, pues en ocasiones no cuentan ni con un local propio.

Iniciativa de la diputada Lía Limón García (2009)

En el ámbito de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, la diputada Lía Limón García, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional presentó, ante la Asamblea Legislativa del DF, una iniciativa para reformar diversos artículos de dicha ley con objeto de propiciar la transparencia en el ámbito sindical. En la exposición de motivos señala su propósito: “La intención de la presente iniciativa consiste en establecer vías para que los sujetos destinatarios de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, documente y publicite información básica respecto al funcionamiento, estructura, organización, situación financiera, programas de trabajo, presupuestos y recursos públicos ejercidos.”

La diputada Limón integra a su iniciativa, una valiosa reflexión sobre la importancia de la transparencia sindical como parte de la agenda pública. También resume las dificultades con que se enfrenta este propósito. Conviene reproducir parte de su texto:

El asunto no es menor ni accesorio; antes bien, se trata de uno de los temas inexplorados sobre los que se ha escrito poco, hay escasa doctrina y casi nula aplicación, así sea indirecta vía solicitudes de información a las secretarías de trabajo federal y locales. El temor fundado por la eventual afectación a la integridad física de quienes se atreven a ahondar sobre esta cuestión es una de las razones básicas que explican que ni trabajadores ni activistas sociales se empleen a fondo en promover prioritariamente la transparencia sindical. En el ámbito político, una de las primeras monedas de cambio de legisladores para discutir la viabilidad de una ley de acceso o su reforma es encorchetar o dejar fuera el tema sindical para que el proceso legislativo pueda salir adelante. En ese contexto de incentivos mínimos o ausentes en el debate argumental, cualquiera pensaría que no hay nada que hacer. Que el interés de los trabajadores, la inmensa mayoría de los mexicanos, es un bien sacrificable porque así debe ser como principio. Que la democracia informativa admite casos de excepción como la transparencia sindical, cuya discusión es preferible dejarla sólo a los núcleos duros de la marginalidad. Hay aquí desconocimiento sobre el valor de la transparencia en los sindicatos.

En la propuesta de reforma, la diputada Limón incluye a los sindicatos como entes públicos obligados y les impone, al igual que la iniciativa del senador Rodolfo Dorador, la carga de mantener actualizado, para consulta directa y en Internet, un conjunto de obligaciones de orden financiero y gremial, incluyendo actas, versiones estenográficas y acuerdos de cada una de las asambleas.

Todo indica que la intención original de la diputada Lía estaba orientada a dar acceso público a los montos entregados por los sujetos obligados a las organizaciones sindicales; sin embargo desestimó, al igual que en la iniciativa del senador Dorador, la imposibilidad económica para que muchos sindicatos cumplan con las obligaciones que se le imponen.

Sin embargo, con algunos cambios, la iniciativa Limón ha avanzado positivamente. El 17 de noviembre de 2009 el presidente de la Mesa Directiva, diputado Emiliano Aguilar Esquivel, acordó turnar la iniciativa a la Comisión de Transparencia de la Gestión y, después de obtener diversas opiniones, los integrantes de dicha comisión elaboraron el dictamen para someterlo al pleno de este órgano legislativo. Conforme al texto de éste, las limitaciones señaladas se superan, por lo que sería deseable que dicha iniciativa fuera aprobada, pues ello supondría un avance importante en favor de la transparencia.

Iniciativa del senador Santiago Creel-2009

El 10 de septiembre de 2009 fue publicada en la gaceta del Senado de la República una iniciativa de ley presentada por el senador Santiago Creel Miranda del grupo parlamentario de Acción Nacional con el fin de reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. El senador propone incluir, como sujetos obligados indirectos para los fines de esta ley, a las organizaciones gremiales que se integran por servidores públicos cuando reciban o manejen recursos públicos federales.

En el texto de la propuesta se contempla la obligación de llevar registros contables y administrativos separados e independientes de los recursos públicos federales que reciben, con objeto de que sus agremiados y los ciudadanos puedan distinguirlos de otras fuentes de ingresos. También propone imponer la obligación, a cargo de dichos gremios, de presentar informes anuales soportados con documentación comprobatoria que dé cuenta de la aplicación, uso y destino de dichos recursos.

El proyecto Creel es coherente con la iniciativa presentada anteriormente por la senadora Minerva Hernández Ramos y, en general, constituye una propuesta positiva en términos de garantizar la transparencia en la información que se refiere a los recursos públicos otorgados, incluyendo la posibilidad de requerir al propio sindicato datos complementarios cuando cualquier interesado así lo solicite a la dependencia pública que aporte los recursos. Sin embargo, habría dos aspectos que considerar en esta iniciativa: el primero se refiere a la incongruencia entre su exposición de motivos y el texto de la reforma. Se señala que, de aprobarse la refor-

ma, los mexicanos y en particular los servidores públicos que reciban y manejen recursos públicos federales y formen parte de dichos gremios, tendrán la posibilidad de conocer la información básica respecto del funcionamiento, estructura, organización, situación financiera, directorios, tabuladores salariales y escalafones de los contratos otorgados, así como de programas de trabajo y presupuestos. Si analizamos el texto de la ley, en los artículos a que se refiere no se concluye que sobre dichos gremios pueda obtenerse esa información. La confusión aparentemente deriva de una inadecuada lectura del Artículo 7 de la Ley de Transparencia Federal, que hace referencia a los rubros que estarán disponibles a través de los sujetos obligados que la propia ley señala.

El segundo aspecto consiste en que la iniciativa Creel impone también una carga excesiva a los sindicatos al exigirles la entrega anual de documentación probatoria del uso de los recursos públicos recibidos, de llevar un registro contable y administrativo por separado, y de poner a disposición del público la información actualizada. Estas obligaciones serían posibles en sindicatos con recursos suficientes, pero no en el caso de la mayoría pues son gremios pequeños con ingresos limitados, por lo que difícilmente podrían atender las obligaciones que la iniciativa plantea. Es claro que el dar la información relativa a los fondos públicos recibidos es indispensable; sin embargo, no es realista el cumplimiento de los medios que la iniciativa propone.

Una propuesta razonable sería que los sindicatos, al ser requeridos, dieran la información al ente público para que éste, a su vez, la proporcione a los solicitantes con los datos sobre el monto, uso y destino de los fondos y, en todo caso, también información específica sobre medios para acreditar dicha aplicación.

Otras iniciativas recientes

Varios legisladores han presentado distintas iniciativas orientadas a fortalecer la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas. Describimos a continuación cuatro de ellas.

- 1) La propuesta de la senadora Minerva Hernández Ramos del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, quien plantea reformas a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación con objeto

de sujetar a revisión los recursos públicos federales entregados a los sindicatos.

En su iniciativa, la senadora hace referencia a las preocupaciones expresadas por la Auditoría Superior de la Federación, la cual ha propuesto contar con mayores facultades para fiscalizar los recursos públicos que reciben los sindicatos, ya que “la transparencia y la rendición de cuentas no deben ni pueden admitir excepción alguna. Los recursos públicos son de la sociedad y no patrimonio particular de nadie”. También menciona la necesidad de revisar la figura jurídica de los donativos y su destino.

- 2) La senadora de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional, Ema Lucía Larios Glaxiola, propone reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo y a la de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Esta iniciativa plantea diversos mecanismos de transparencia interna con el fin de que los trabajadores puedan acceder a información referente sobre cuotas sindicales, contrato colectivo y estatutos, privilegiando la transparencia en la gestión; también propone que los afiliados puedan acudir ante las autoridades en el supuesto de que los directivos sindicales incumplan la obligación señalada en la Ley Federal del Trabajo de rendir cuentas detalladas de la administración del patrimonio sindical; en lo que se refiere a los temas de fiscalización pública, incluye a los sindicatos como entidades sujetas a revisión en cuanto a recursos públicos recibidos, determinando que en el informe de la Auditoría Superior de la Federación se incluya el resultado de este proceso.
- 3) En la LX Legislatura del Congreso de la Unión, el diputado Juan N. Guerra Ochoa del Partido de la Revolución Democrática, propuso diversas reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo en materia de transparencia, democracia sindical y rendición de cuentas. En su exposición de motivos señala:

No podemos seguir permitiendo que la falta de transparencia y rendición de cuentas en los sindicatos sea la causa principal de que existan líderes opulentos, que amasan fortunas al amparo de la opacidad en el manejo

de sus finanzas y la ausencia de obligaciones precisas con sus agremiados, mientras que éstos tienen apenas para vivir por los bajos salarios que se pagan. La transparencia y la rendición de cuentas son un antídoto contra la corrupción imperante.

La iniciativa del diputado Guerra propone, además de procedimientos democráticos en la elección de las directivas sindicales, que en las disposiciones estatutarias se deba rendir cuentas tanto del ingreso por cuotas o provenientes de convenios, como de la propia contratación colectiva. También incluye la posibilidad de ejercer acciones en contra de los representantes sindicales que no cumplan con la obligación de rendir cuentas y agrega multas de 155 a 500 veces el salario mínimo general, a las directivas de los sindicatos que violen las disposiciones sobre transparencia y rendición de cuentas en la administración de los recursos y el patrimonio sindical.

- 4) El 7 de diciembre de 2009, el senador Ricardo Torres Origel del grupo parlamentario de Acción Nacional, presentó iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo. Su propuesta incluye un sofisticado sistema de control sobre las cuotas sindicales que deberán aprobarse por las asambleas anualmente a propuesta del 10% de la totalidad de sus integrantes. Incluye a fedatarios públicos en distintos procesos a grado tal que el trabajador y la directiva establecerán formas de pago y monto que tendrá que certificar el fedatario; también plantea que cada seis meses debe existir una auditoría externa de las finanzas sindicales con cargo a las mismas, en el entendido de que cualquier incumplimiento generaría la destitución del cargo.

La propuesta es impráctica por la excesiva carga en la toma de decisiones, la verificación y el costo semestral de una auditoría que, por sí misma, absorbería el monto de las cuotas sindicales, especialmente en el caso de los pequeños sindicatos. Los legisladores a veces olvidan el amplio espectro sindical vigente y la necesidad de sugerir mecanismos eficaces y realistas de transparencia y rendición de cuentas.



PROPUESTAS DE ACCIÓN PARA AVANZAR EN MATERIA DE TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO LABORAL Y SINDICAL EN EL DISTRITO FEDERAL

El InfoDF tomó iniciativas importantes en favor de la transparencia: ha dictado acuerdos orientados a fijar criterios y metodologías para mejorar la información pública de oficio que deben dar a conocer los entes públicos en sus portales de Internet, señalando protocolos y definiendo la calidad en la información disponible, así como el proceso a seguir para evaluar la calidad de la información. De manera específica y en lo que se refiere a la utilización de recursos públicos, existe un acuerdo que establece la obligación de publicar los montos, criterios y listado de personas a quienes, por cualquier motivo, se les entregue o permita utilizar recursos públicos, debiendo precisar si dicha transmisión fue prevista en el contrato colectivo de trabajo, en las condiciones generales de trabajo o en al-

gún convenio o acuerdo concertado con la representación sindical, advirtiéndole que esta información debe ser publicada en formato de “tabla”. A pesar de lo anterior, deben fortalecerse las iniciativas evaluando constantemente el grado de eficacia real que se obtiene con la información disponible.

Los trabajadores difícilmente acceden a los medios electrónicos, sobre todo por la forma en que está presentada la información, además, en la mayoría de los casos, ésta no responde a sus interrogantes. Por ello, es necesario mantener un constante rediseño en el método y la forma, permitiendo el acceso a documentos integrales y no sólo a índices.

Como se ha señalado con anterioridad, en nuestro país y en especial en nuestra ciudad, los patrones escogen el sindicato de su preferencia y firman el contrato colectivo con los sindicatos que consideran más dóciles. La intención de dicho acto formal es depositarlo ante la Junta de Conciliación y Arbitraje para evitar que otra organización sindical pretenda obtener la firma de la contratación colectiva. Para los trabajadores que buscan un cambio de organización gremial es fundamental acceder a la máxima información posible sobre el contrato de protección que elimina sus derechos laborales; por ello, es necesario que el texto íntegro del contrato colectivo de trabajo esté disponible, al igual que el de los estatutos y el padrón de socios, salvo los domicilios personales y las tomas de nota.

La actitud por parte de la autoridad en esta materia debe ser proactiva y dinámica, no sólo permitiendo la información sino promoviéndola, realizando actos, eventos y conferencias tendientes a que la población haga suya la información contenida en sus archivos. Sería recomendable la celebración de convenios con instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para compartir información y allegarse de experiencias positivas con la clara intención de mejorar el modelo de relaciones de trabajo. Transitar hacia lo que la OIT considera “trabajo decente” implica crear condiciones para ello. Andreas Schedler, citado por Ackerman, nos insta a promover una nueva dinámica:

Rendir cuentas es estar en constante movimiento y no permanecer sentado en la oficina “portándose bien”, y dialogar con la sociedad y establecer contacto con otras instituciones, en lugar de esconderse de la vigilancia ciudadana. El comportamiento proactivo que implica la rendición de cuentas exige constante diálogo, explicación y justificación de las acciones gubernamentales.

Como lo señala la diputada Lía Limón en la exposición de motivos de su iniciativa de ley, la transparencia en materia laboral toca intereses creados y exhibe complicidades, razón por la cual normalmente se relega o se difiere su tratamiento y soluciones; quizá por ello, sí es cierto que el gobierno de la ciudad ha sido pionero en materia de información pública referida al tema de contratos colectivos, la complejidad de la problemática laboral en la ciudad capital requiere de una política laboral más activa y de una colaboración constante entre la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo y la JLCADF, lo que no sucede en la práctica, ya sea por la falta de recursos presupuestales, la prioridad del trabajo hacia otros temas y programas, o por no poner el dedo en la llaga en un tema que se ha optado por mantenerlo en la inmovilidad.

Al igual que en otras políticas de orden social, el gobierno del Distrito Federal debería colocar el tema laboral en su agenda prioritaria, pues ello sería congruente con la plataforma democrática que ostenta lo que resultaría reflejado en políticas concretas; una de ellas, sin duda, vinculada con el contratismo de protección y los vicios relacionados con la falta de democracia sindical y la lentitud e ineficacia de la justicia laboral. Lo anterior se comprueba en áreas fundamentales como la de Registro de Asociaciones, pues el acceso eficaz a la información en esta materia constituye una premisa esencial para la formulación de diagnósticos y propuestas que permitan romper los temores y el tabú sobre lo laboral en nuestra ciudad. No basta el interés que pueda generar el InfoDF en la materia, sino que debe darse una acción concertada interinstitucional que conciba la transparencia y el acceso a la información como un motor importante en la transformación del modelo, la lucha contra la corrupción, la recuperación de las organizaciones gremiales por parte de los trabajadores, y el fortalecimiento de la negociación colectiva como fuente generadora de mejores condiciones de trabajo, eficiencia y competitividad de las empresas.

Sería recomendable generar programas específicos en ramas de la industria o servicios de especial presencia en la ciudad, por ejemplo, en la industria de la construcción, el trabajo de limpieza y los servicios en los pequeños comercios; el proyecto podría involucrar un conjunto de políticas como la inspección laboral, prácticamente abandonada en nuestra ciudad; información sobre las actas y recomendaciones generadas; condiciones de trabajo; estado de la contratación colectiva, e incluso, esfuerzos de concertación a nivel del sector para elevar la calidad en el entorno y la seguridad en las condiciones de trabajo.

Acceder a información veraz se convierte en un multiplicador que tiene vertientes insospechadas, entendiendo que la información con la que cuenta el Estado no se limita al área de los contratos colectivos y del registro de asociaciones, sino que incluye la información aportada por las propias empresas a distintas oficinas gubernamentales y aquella que, de manera voluntaria, podría agregarse en un escenario de campaña pública.

Por lo que se refiere al tema de la información relativa a los recursos públicos aportados por el gobierno a los sindicatos, los indicadores tanto en el plano normativo como jurisprudencial, no dejan lugar a dudas en el sentido de que debe existir transparencia plena y rendición de cuentas, con salvedad de lo que el máximo tribunal ha establecido en relación con las cuotas sindicales. La resistencia de algunos sindicatos carece de fundamento, aun cuando esté encubierta por razones de autonomía y respeto a la libertad de asociación, y no existe argumento que así lo establezca; por ello, han fracasado todas las acciones legales tendientes a validar este encubrimiento que, por el contrario, se consolida en el marco legal y normativo que supera este expediente elemental.³³

REFERENCIAS Y NOTAS

Bibliografía

- Ackerman, John M.**, “La ley de acceso a la información pública mexicana en perspectiva internacional”, en Fox Jonathan, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez Andrade (coords.), *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C. y Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007.
- Ackerman, John M.**, (coord.), “Introducción”, en *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México, Siglo XXI Editores, 2008.
- Alcalde, Justiniani Arturo**, “Transparencia laboral”, en *La Jornada*, México, sábado 29 de enero, 2005.
- “Transparencia sindical, primeros pasos”, en *La Jornada*, México, 10 de junio, 2006.
- “Transparencia sindical, avances y limitaciones”, en *La Jornada*, México, 9 de junio, 2007.
- “Transparencia sindical”, en Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez Andrade (coords.), *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación. A. C. y Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007.
- “Dos goles a favor de la transparencia sindical”, en *La Jornada*, México, 1º de marzo, 2008
- “La iniciativa Creel y la transparencia sindical”, en *La Jornada*, México, 26 de septiembre, 2009.
- Aziz Nassif, Alberto**, *La transparencia y los sujetos no obligados de la rendición de cuentas*, México, Ciesas. Manuscrito.
- Barba García, Héctor**, “Objetivos del registro público nacional de organizaciones sindicales y contratos colectivos”, en Bouzas Ortiz Alfonso (coord.), *Propuestas para una reforma laboral democrática*, México, PRD/UNAM, 2007.
- Bensusán, Graciela**, *El modelo mexicano de regulación laboral*, México, Fundación Friedrich Ebert / Plaza y Valdez / Flacso / UAM Xochimilco, 2000.

- Bensusán, Graciela** (coord.), “Diseño legal y desempeño real: México”, en *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, México, Editorial Porrúa, 2006.
- Bensusán, Graciela y Arturo Alcalde**, “El régimen jurídico del trabajo asalariado en México”, en Bensusán Graciela y Teresa Rendón (coords.), *Trabajo y trabajadores en el México contemporáneo*, México, Editorial Porrúa, 2000.
- Bouzas Ortiz, José Alfonso**, (coord.), *Reforma laboral. Análisis crítico del proyecto Abascal de reforma a la Ley Federal del Trabajo*, 2ª. ed., México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 2003.
- *La reforma laboral que necesitamos. ¿Cómo transitar a una auténtica modernización laboral?*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, STUNAM, Sindicato de Trabajadores de Aseguradora Hidalgo, Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, UNT, FAT, Fundación Friedrich Ebert, 2004.
- (coord.), *Propuestas para una reforma laboral democrática*, México, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión LX Legislatura, 2007.
- (coord.), Aleida Hernández Cervantes y Reyes Gaytán Germán, *Contratación colectiva de protección en México*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2007.
- (coord.), Luis Oliver Reyes Ramos y Mario Vega Huerta, *Evaluación de la contratación colectiva en el Distrito Federal*, México, Fundación Friedrich Ebert, 2009.
- (coord.), “Transparencia y acceso a la información en las juntas de conciliación y arbitraje para el país”, en *Una perspectiva del trabajo en México*, México, UNAM-IIE, 2010.
- Bustillos Roqueñí, Jorge**, *Transparencia en los procedimientos de registro de asociaciones sindicales*, InfoDF, 2006. Manuscrito.
- Carbonell, Miguel**, “El derecho de acceso a la información como derecho fundamental”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-IFAI, 2006.
- Conference Internationale du Travail “Liberté d’association: enseignements tirés de la pratique-Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l’OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail”, 97e session, 2008. Rapport I (B). Bureau International.

Disponible en:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_096123.pdf

- Corzo Sosa, Édgar**, “En busca de armonía y equilibrio constitucional en el derecho a la información”, en López- Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-IFAI, 2006.
- Ackerman, John M., e Irma E. Sandoval**, “Leyes de acceso a la información en el mundo”, en *Cuadernos de Transparencia*, núm. 7, UNAM-IFAI, 2005.
- Escalante Gonzalbo, Fernando**, “El derecho a la privacidad”, en *Cuadernos de Transparencia*, núm. 2, marzo, 2006.
- De Buen Lozano, Néstor**, “Una ley en cambio permanente”, en J. Bouzas O., Alfonso (coord.), *Reforma laboral, análisis crítico del proyecto Abascal de reforma a la Ley Federal del Trabajo*, México, Instituto de Investigaciones Económicas/UNAM, 2003.
- De Buen Lozano, Néstor**, “El derecho del trabajo frente a las nuevas formas de organización empresarial”, en *La reforma laboral que necesitamos*, México, 2004.
- Giménez Cacho, Luis Emilio**, *La Transparencia y los sindicatos*. Versión ampliada y revisada de la ponencia presentada el 12 de junio del 2007 durante la 4ª Semana Nacional de la Transparencia 2007, organizada por el IFAI. Acervo de la biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- “Transparencia y derechos laborales”, en *Cuadernos de Transparencia*, núm. 12, México, 2007.
- González Nicolás, Inés**, *Los sindicatos en la encrucijada del siglo XXI*, México, Fundación Friedrich Ebert, México, 2006.
- Grupo Parlamentario del PRD, *La Reforma del Estado*, México, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión LX Legislatura, junio de 2007.
- Guerra Ochoa, Juan N.**, (diputado del grupo parlamentario del PRD), “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo en materia de democracia sindical, transparencia y rendición de cuentas”, LX Legislatura del Congreso de la Unión, sesión de la Comisión Permanente, 20 de agosto de 2008.

Guerrero Chiprés, Salvador (coord.), *Claroscuros de la Transparencia en el Distrito federal. Horizontes en el escrutinio de la gestión pública*, colección Transparencia y Democracia en la Ciudad de México, México, Comisión de Derechos Humanos del DF/InfoDF, 2006.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo y Ramírez de Alba Leal, “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales”, en Sergio López-Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-IFAI, 2006.

Juan Pineda, Patricia, Graciela Bensusán y Arturo Alcalde, *Los trabajadores tenemos derecho a saber. Derechos colectivos y opacidad informativa: falta de transparencia, oportunidades para los contratos de protección al empleador*, Cuadernos de Investigación, núm. 3, México, CILAS.

Lastra Lastra, José Manuel, “La libertad sindical”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, nueva serie, año XXXIII, núm. 98, mayo-agosto, 2000. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/98/art/art6.htm>

López-Ayllón, Sergio, *Derecho a la información y derechos humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1ª ed., 2000.

———“La constitucionalización del derecho de acceso a la información: una propuesta para el debate”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-IFAI, 2006.

———(coord.), *Código de buenas prácticas y alternativas para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información pública en México*, México, UNAM-IFAI-CIDE, 2007.

Martínez, María, “Sindicatos: las empresas con más ventajas en el país”, en revista *Mundo ejecutivo*, junio 2006, pp. 26- 32.

Marván Laborde, María (coord.), *La transparencia en la República, un recuento de buenas prácticas*, México, CIDE-IFAI, 2007.

———“Transparencia y sindicalismo”, en Ackerman, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, México, Siglo XXI editores, 2008.

Merino, Mauricio, “Muchas políticas y un solo derecho”, en López Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*. México, UNAM-IFAI, 2006.

Narcia Tovar, Eugenio, “Registro público de sindicatos y contratos colectivos de trabajo”, en Bouzas O., José Alfonso (coord.), *La Reforma Laboral que necesitamos*, México, UNAM/IIE, 2004.

Nava Gomar, Salvador, “El derecho de acceso a la información en el Estado mexicano. Apuntes de caso para su constitucionalización”, en López Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-IFAI, 2006.

Ramos, Oliver Reyes y José Alfonso Bouzas Ortiz, “Transparencia y acceso a la información en las juntas de conciliación”, en Alfonso Bouzas Ortiz, *Perspectivas del trabajo en México*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2010.

Pulido Jiménez, Miguel, “Reflexiones sobre el dictamen de reforma al artículo 6º. Constitucional aprobado en la Cámara de Diputados”, en Boletín informativo *México Transparente*, Colectivo por la Transparencia, año 3 / número 1 / enero-abril, 2007.

Santos Azuela, Héctor, *Derecho del Trabajo*, México, McGraw-Hill, 1998.

Schmidt, Verena, *Trade Union Responses to Globalization: A review by the Global Union Research Network* (Respuestas de los sindicatos a la globalización: examen realizado por la Red Sindical Mundial de Investigación). Disponible en: <http://.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--->

Dgreports/dcomm/documents/publication/wcms 088079.pdf

Villanueva, Ernesto, “Tendencias en el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública”, en López Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-IFAI, 2006.

Bibliografía de documentos

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Consultas ministeriales. Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte. Comunicaciones Públicas EUA 9702 y EUA 9703. Declaración conjunta México, Estados Unidos de América y Canadá, 18 de mayo de 2000. Manuscrito.
- Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales y de la función pública, con proyecto de decreto por el que se reforma el Artículo Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. LX Legislatura. Cámara de Diputados.
- Dictamen que presenta la Comisión de Administración Pública Local por el que se expide la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. IV Legislatura. Dado en el recinto legislativo de Donceles y Allende, el 25 de febrero de 2008.
- Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley Federal del Trabajo.

Notas

- ¹ Véase Arturo Alcalde J. en “Transparencia sindical”, 2005.
- ² Es interesante analizar los argumentos que presenta la STPS y la JFCA para negar la información en materia sindical, así como las respuestas del IFAI con criterios que fortalecen la transparencia. Véase cuadros en “Sindicalismo y transparencia en el DF”, de Arturo Alcalde J., en *Claroscuros de la transparencia en el DF* coordinado por Salvador Guerrero Chiprés, 2006, pp. 269, 270, 271 y 272.
- ³ La Auditoría Superior de la Federación apoya a la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública Federal, confirmando que la gestión financiera se ajuste a la normatividad.
- ⁴ Véase “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública”, en *Proyecto de Decreto por el que se reforma el Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2007.
- ⁵ Miguel Carbonell, *op. cit.*, 2006, p. 8.
- ⁶ Mauricio Merino, *op. cit.*, 2006, p. 153.
- ⁷ “A partir de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de las leyes equivalentes aprobadas por el resto de los estados de la República, se han establecido condiciones que mejoran, aunque con deficiencias aún importantes, el derecho de los mexicanos de acceder a documentos que testimonian la acción gubernamental y el uso de los recursos públicos [...] la Ley Federal abrió el camino para que cada entidad federativa fuera incorporándose paulatinamente en la era de la transparencia y el acceso a la información [...]. Desde el año 2002, el país ha cursado una larga ruta de construcción jurídica e institucional en todos los estados de la Federación. Sin embargo, el desarrollo del derecho de acceso a la información no ha estado exento de problemas, resistencias y deformaciones. Quizás la dificultad más importante es la heterogeneidad con la que se ha legislado y con la que se ejerce hoy mismo en las entidades y en las instituciones de la República, una diversidad perjudicial para la práctica de un derecho que es fundamental”, *op. cit.*, 2007.
- ⁸ Sergio López-Ayllón nos ayuda a entender la interrelación y diferencias entre estos tres conceptos: “es posible diferenciar los conceptos

de derecho de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas si los imaginamos como una serie de círculos concéntricos. El primero de ellos corresponde al derecho de acceso a la información, construido como un derecho fundamental que otorga la facultad a las personas de tener acceso a la información gubernamental [...] y la obligación correlativa de los órganos del Estado de entregarla. El segundo círculo, más amplio, corresponde a la transparencia. Ella comprende, pero no se agota, en el derecho de acceso a la información y supone mecanismos de alcance más amplios que incluyen la justificación de la acción gubernamental. El tercer círculo, que es el más amplio, contiene la rendición de cuentas, que es el concepto más comprensivo, y que incluye a los otros pero supone dimensiones adicionales, en particular aquella referida a la sanción”, *op. cit.*, 2006, p. 241.

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 6º.
¹⁰ Salvador O. Nava Gomar, *op. cit.*, 2006, p. 55.

¹¹ Boletín *México Transparente* publicado por el Colectivo por la Transparencia, Año 3, núm. 1, enero-abril de 2007.

¹² Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Artículo 1.

¹³ Luis Emilio Giménez Cacho, *op. cit.*, 2007.

¹⁴ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Artículo 33.

¹⁵ Dice Alberto Aziz Nassif: “Sin duda, la acción del IFAI ha empezado a cambiar el panorama de la opacidad informativa en materia laboral. Las intervenciones que ha hecho la institución encargada de la transparencia a nivel federal, ha tenido algunos antecedentes como las primeras iniciativas que promovieron hace 10 años cuando se empezó a subir información a Internet, tanto en el DF como en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; sin embargo, esa información inicial tenía demasiadas limitaciones. De alguna forma, las primeras resoluciones del IFAI para abrir archivos marcan una diferencia importante”, *op. cit.*, 2007.

¹⁶ Sesión Ordinaria del InfoDF, núm. 32, comentada por Notimex.

¹⁷ Para mayor información sobre estos casos Véase Arturo Alcalde J., *op. cit.*, 2006.

- 18 Arturo Alcalde J., *op. cit.*, 2007(a).
- 19 Arturo Alcalde J., *op. cit.*, 2008.
- 20 J. Alfonso Bouzas O., *op. cit.*, 2010.
- 21 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, tomo III, junio de 1996, tesis, P. LXXXIX/96, p. 513.
- 22 Ernesto Villanueva, *op. cit.*, 2006, pp. 22 y 23.
- 23 Contradicción de tesis 333/2009. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito y el Décimo Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito. 11 de agosto de 2010. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Fernando Silva García. Tesis de jurisprudencia 118/2010. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del 18 de agosto de 2010.
- 24 Arturo Alcalde J., *op. cit.*, 2007(b), p. 139.
- 25 John Ackerman e Irma Eréndira Sandoval, *op. cit.*, 2005.
- 26 Consultar página <http://www.olms.dol.gov> y OLMS-Public@dol.gov.
- 27 Este amparo no ha sido la única acción legal mediante la cual el SUTGDF se resiste a dar a conocer los recursos que recibe por parte del gobierno federal. El 29 de mayo de 2008 acudió a diverso amparo (1180/2008) ante el juez decimocuarto en materia administrativa del Distrito Federal con motivo de la solicitud de información de Genaro García de Icaza relativa a los recursos económicos o materiales entregados al sindicato. El amparo le fue sobreseído.
- 28 Jorge Bustillos, *op. cit.*, 2006.
- 29 A continuación se transcribe una leyenda absurda que se repite en la mayoría de las respuestas: “Para poder tener acceso al expediente deberá acreditar su personalidad, siendo representante de los sindicatos, de acuerdo con lo que establece el Artículo 376 de la Ley Federal del Trabajo”. Respuesta de la Secretaría Auxiliar de Registro y Actualización Sindical. Información clasificada como “Reservada”.
- 30 Patricia Juan Pineda, Graciela Bensusán y Arturo Alcalde, *op. cit.*, CILAS.
- 31 Para mayor información sobre el tema véase a Eugenio Narcia, *op. cit.*, 2004, p. 135.
- 32 Andreas Schedler, citado por John Ackerman, *op. cit.*, 2008, p. 16.
- 33 J. Alfonso Bouzas, Luis Oliver Reyes y Mario Vega H., *op. cit.*, 2009.



Colección

Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México

2007

- 01** **La transparencia y los sujetos no obligados de la rendición de cuentas.** Alberto Aziz Nassif
- 02** **Archivos gubernamentales: un dilema de la transparencia.**
José Antonio Ramírez Deleón
- 03** **Transparencia y control ciudadano: comparativo de grandes ciudades.** Irma Eréndira Sandoval

2008

- 04** **¿Por qué transparentar las actividades de cabildeo? El caso del Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México.**
Alejandra Betanzo de la Rosa
 - 05** **Transparencia y procuración de justicia en el Distrito Federal.**
Catalina Pérez Correa González y Alejandro Madrazo Lajous
 - 06** **Acceso a la información y transparencia política en el Distrito Federal.** Issa Luna Pla
 - 07** **El derecho de acceso a la información pública: una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales.**
Paulina Gutiérrez Jiménez
 - 08** **Transparencia y medios de comunicación.**
Marco A. Morales Barba
-

Colección Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México

2009

- 09** **Hacia una nueva arquitectura de la información pública. Información pública y política social en el Distrito Federal.**
Eduardo Bohórquez
- 10** **Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.** Khemvirg Puente
- 11** **Construir obra pública, edificar ciudadanía.**
Miguel Ángel Pulido Jiménez
- 12** **Las delegaciones y los servicios públicos: una mirada sobre lo que deberíamos saber**
Darío Ramírez Salazar y Gabriela Morales Martínez

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

**Ensayo 13. Sindicatos y transparencia
en la Ciudad de México**

Diciembre de 2010

Servicio Editorial Gráfico, Omar Aguilar Sánchez
Calle 1513 No. 139, Col San Juan de Aragón, 6ª
Delegación Gustavo A. Madero, C.P. 07918, México, D.F.

El tiraje fue de 1,000 ejemplares impresos en papel bond de 90 grs. y forros en
couché de 250 grs.

Fuentes tipográficas: The Sans, 11/14 pts.

Cuidado de la edición: Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia