

Memorándum Número INFOEM/COM-LGPN/226/2019
Metepec, Estado de México, a 17 de septiembre del año 2019

LICENCIADO
ALEXIS TAPIA RAMÍREZ
SECRETARIO TÉCNICO DEL PLENO
P R E S E N T E

Respetuosamente remito a usted, el Voto Disidente del Recurso de Revisión 05233/INFOEM/IP/RR/2019, con rúbrica que formula el Comisionado Luis Gustavo Parra Noriega, aprobado en la Trigésima Tercera Sesión Ordinaria del Pleno de este Instituto, celebrada el día once de septiembre de dos mil diecinueve, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 14, fracciones X y XI, así como 16, fracción X, del Reglamento Interior de este Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E



Sandra Ivette Razo de la Paz
Coordinadora de Proyectos

C.c.p. Mtro. José Guadalupe Luna Hernández, Comisionado. Presente.



Voto Disidente

Recurso de Revisión: 05233/INFOEM/IP/RR/2018 y acumulado.

Sujeto Obligado: Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México

Comisionado Ponente: José Guadalupe Luna Hernández.

VOTO DISIDENTE QUE FORMULA EL COMISIONADO LUIS GUSTAVO PARRA NORIEGA, A LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN 05233/INFOEM/IP/RR/2019 Y ACUMULADO, PROMOVIDO EN CONTRA DEL SINDICATO DE MAESTROS AL SERVICIO DEL ESTADO DE MÉXICO.

En términos de lo dispuesto por el artículo 189, párrafo primero, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios; 14, fracción XI, del Reglamento Interior del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios; 31, segundo párrafo y 44 último párrafo, de los Lineamientos de las Sesiones del Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, emito el presente **VOTO DISIDENTE** por no coincidir con la determinación a la que se arribó en la Resolución del Recurso de Revisión **05233/INFOEM/IP/RR/2019 y acumulado**.

Como se desprende de la Resolución que nos ocupa, la Particular requirió a través de una solicitud de acceso a información pública, entre otras cosas, diversa información sobre el Fondo de Ahorro para la Jubilación y Apoyo Múltiple y Fondo de Retiro y Fallecimiento.

En respuesta, el Sujeto Obligado, precisó que los Fondos requeridos, correspondían a programas creados para el beneficio de sus agremiados, **mismos que eran únicamente sustentados con el recurso que aportaban los afiliados de manera voluntaria; por lo que, no era información a transparentar; es decir, no corresponde a información de escrutinio público**. Conforme a lo anterior, la clasificó como confidencial por su Comité de Transparencia, mediante el Acta de la Décima Sesión Extraordinaria del dos mil diecinueve.

Voto Disidente

Recurso de Revisión: 05233/INFOEM/IP/RR/2018 y acumulado.

Sujeto Obligado: Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México

Comisionado Ponente: José Guadalupe Luna Hernández.

Ahora bien, derivado del estudio realizado por la Ponencia Resolutora, se determinó **ORDENAR** al Sujeto Obligado, a entregar, en su caso en versión pública, de los documentos que contengan la información requerida sobre el Fondo de Ahorro para la Jubilación y Apoyo Múltiple y del Fondo de Retiro y Fallecimiento; así como, el Acuerdo donde se confirme como confidencial la cantidad de recursos descontados a los maestros estatales, respecto a dichos programas.

Sobre el particular, **no se comparte** la decisión que aprobó la mayoría de los integrantes del Pleno, pues desde mi punto de vista, la información solicitada por la parte Recurrente **no es de escrutinio público y por lo tanto, tampoco se encuentra sujeta a las Leyes de Transparencia, conforme a las siguientes consideraciones:**

En principio, resulta necesario precisar la naturaleza jurídica de los sindicatos; al respecto, en términos del artículo 123, apartado A, fracción XVI y apartado B, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes, a través de la **formación de sindicatos.**

De la misma manera, el artículo 23, punto 4, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, determina que toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y **a sindicarse para la defensa de sus intereses.** Por su parte, el denominado “Pacto de San José” (Convención Americana sobre Derechos Humanos), en su artículo 16, punto 1, indica que toda persona tiene derecho a **asociarse libremente con fines laborales y sociales.**



Voto Disidente

Recurso de Revisión: 05233/INFOEM/IP/RR/2018 y acumulado.

Sujeto Obligado: Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México

Comisionado Ponente: José Guadalupe Luna Hernández.

En ese orden de ideas, conforme artículo 356 de la Ley Federal del Trabajo y 138 de la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, un Sindicato es **una asociación de servidores públicos generales, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.**

En ese sentido, según Kurczyn, Patricia (2016, Revista latinoamericana de derecho social, número 22; consultada el dos de mayo de dos mil diecinueve, en la liga electrónica http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46702016000100010, a las diez horas), los Sindicatos son asociaciones de trabajadores, por lo que, no son sociedades o asociaciones civiles, ni mercantiles, sino exclusivamente laborales cuyo registro se lleva ante las autoridades laborales correspondientes, a nivel Federal o Local.

En ese orden de ideas, los sindicatos **son personas jurídico colectivas, de derecho social,** que no se constituyen mediante actos públicos, ni con fe notarial, **sino que se crean,** en ejercicio del derecho de asociación, que es **libre y voluntaria;** por lo que, se puede colegir **que son un agrupamiento de trabajadores subordinados a un patrón o empleador público,** cuya finalidad es la defensa de sus intereses como prestadores de trabajo remunerado, **cuya representación colectiva les permite enfrentarse a sus empleadores.**

Así, se concluye que todos los sindicatos al ser un medio para proteger y mejorar los intereses de los trabajadores frente a sus patrones, en el presente caso de servidores públicos, son agrupaciones que tienen una naturaleza jurídica especial, derivada del derecho laboral y social; lo anterior, toda vez que, se constituyen por voluntad de los trabajadores y la legislación en materia laboral determina los requisitos para su conformación, creación y operación. De lo anterior, destaca que persiguen un fin particular

Voto Disidente

**Recurso de Revisión: 05233/INFOEM/IP/RR/2018 y
acumulado.**

**Sujeto Obligado: Sindicato de Maestros al Servicio del
Estado de México**

Comisionado Ponente: José Guadalupe Luna Hernández.

que es la defensa de los derechos laborales de quienes integren el sindicato, no así, de un interés público, **que tenga beneficio o afectación a la sociedad en general.**

Ahora bien, cabe señalar que el siete de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman y adicional diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Transparencia, en el cual se modificó el artículo 6° de la Carta Magna, mismo que quedó de la siguiente manera:

“Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

...

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

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

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



Voto Disidente

Recurso de Revisión: 05233/INFOEM/IP/RR/2018 y acumulado.

Sujeto Obligado: Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México

Comisionado Ponente: José Guadalupe Luna Hernández.

que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

...”

Asimismo, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece en su artículo 23, que son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información, así como a proteger los datos personales que obren en su poder, además de las instituciones públicas, cualquier persona física, moral o **sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, estatal y municipal.**

En congruencia con la Ley General antes citada, el artículo 3º, fracción XLI, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, establece lo siguiente:

“Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

...

*XLI. **Sujetos obligados:** Cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos estatales y municipales, así como del gobierno y de la administración pública municipal y sus organismos descentralizados, asimismo de cualquier persona física, jurídico colectiva o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal y municipal, que deba cumplir con las obligaciones previstas en la presente Ley;*

...”

De las disposiciones previamente referidas, se desprende que los Sujetos Obligados de las Leyes de Transparencia, son instituciones públicas, partidos políticos, fideicomisos y fondos

Voto Disidente

**Recurso de Revisión: 05233/INFOEM/IP/RR/2018 y
acumulado.**

**Sujeto Obligado: Sindicato de Maestros al Servicio del
Estado de México**

Comisionado Ponente: José Guadalupe Luna Hernández.

públicos, o bien cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, estatal y municipal.

Lo anterior, toma relevancia en el artículo 23, fracción IX, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, que establece que son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información, **los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos en el ámbito estatal y municipal.**

En ese contexto, según Islas, Jorge (2016), en la “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Comentada” (p. 107 y 108), refirió que la nueva ley estableció dos tipos de entes sujetos a las Leyes de Transparencia, a saber:

1. **Los Sujetos Obligados:** Son los que tienen de manera imperativa el ejercicio de la transparencia, como las instituciones públicas de los tres niveles de gobierno, Federal, estatal y municipal.
2. **Los Entes Regulados:** Son aquellos que deben permitir el acceso a parte de su información; esto es, que su obligación implica permitir el acceso a la documentación que generen y **que tenga el carácter de ser pública**, entre los que destacan los sindicatos, los partidos políticos e incluso las personas físicas y jurídico colectivas.

Conforme a lo anterior, se puede colegir que los Sindicatos al ser **Entes Regulados** de las Leyes de Transparencia, son Sujetos Obligados **especiales** que únicamente se encuentran constreñidos a transparentar la información que tenga el carácter de pública; **es decir, que**



Voto Disidente

Recurso de Revisión: 05233/INFOEM/IP/RR/2018 y acumulado.

Sujeto Obligado: Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México

Comisionado Ponente: José Guadalupe Luna Hernández.

sea de escrutinio público, como puede ser, aquella que dé cuenta del ejercicio de recursos públicos o la realización de actos de autoridad.

En ese contexto, el artículo 4° de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (análogo al artículo 4° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios), establece lo siguiente:

“Artículo 4...

Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley Federal, las leyes de las Entidades Federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta Ley.

...”

De la citada disposición normativa, se desprende que **toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados, es pública y accesible** a cualquier persona, en los términos y condiciones que se establezcan dichos instrumentos regulatorios.

En ese orden de ideas, se necesita precisar que los Sindicatos, *per se*, no desempeñan actividades en alguno de los tres órdenes de gobierno, por lo que, no pueden, por definición **realizar actos que puedan reputarse como públicos y oficiales**, al guardar la característica de ser privados; no obstante, en el caso de que hayan sido realizados o bien, la actividad

Voto Disidente

Recurso de Revisión: 05233/INFOEM/IP/RR/2018 y acumulado.

Sujeto Obligado: Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México

Comisionado Ponente: José Guadalupe Luna Hernández.

haya sido cubierta con recursos públicos, generan una responsabilidad de rendición de cuentas y por lo tanto, vuelve el acto, de escrutinio público, al ser un ejercicio de recursos públicos y por lo tanto de interés público y general.

En ese contexto, según García Adriana (2019), en el “Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública” (p. 50 y 51), el acto de autoridad en materia de Transparencia, es un hecho voluntario e intencional, positivo o negativo, que constituye un acto concreto de efectos particulares, impuesto al gobernado de manera imperativa; por lo que, para que un **sindicato**, realice dicha acción, debe haber una relación de supra a subordinación, cuyas características con la unilateralidad, inoperatividad y coercitividad.

En ese contexto, las Jurisprudencias con número PC.I.A. J/74 A (10a.) y PC.I.A. J/75 A (10a.), publicadas en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, en el dos mil dieciséis, en el libro 32, tomo II, páginas 1205 y 1208, que establecen que son **actos de autoridad**, aquellas funciones de carácter administrativo que realicen los colaboradores del Gobierno o bien los auxiliares de la administración pública.

En ese orden de ideas, el artículo 27 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, establece que las personas jurídico colectivas **que en ejercicio de sus actividades, coadyuven en auxilio o colaboración de las entidades públicas, o aquellas que ejerzan, reciban y utilicen recursos públicos, estarán obligadas a entregar la información relacionada con dichas actividades.**

En ese contexto, como acto de autoridad, se entiende cualquier hecho negativo o positivo realizado por una institución pública o auxiliar a esta, consistente en una decisión, en una ejecución o ambas, **que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o fácticas dadas**



Voto Disidente

Recurso de Revisión: 05233/INFOEM/IP/RR/2018 y acumulado.

Sujeto Obligado: Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México

Comisionado Ponente: José Guadalupe Luna Hernández.

y que se impongan de manera imperativa; por lo que, **los sindicatos** si bien en principio, de menare general puede afirmarse que, atentos a su naturaleza, no realizan ese tipo de actos, también lo es, que pueden considerar actos de autoridad de los sindicatos, aquellos realizados cuando coadyuven con instituciones públicas o entes gubernamentales, como por ejemplo; que alguno de sus agremiados participe en una Comisión Mixta y que las decisiones tomadas en dicho órgano sean actos de autoridad, por lo que se volverá información susceptible a transparentarse, dado que su participación trasciende en la determinación tomada en dicha comisión; esto es, sale de la esfera del sindicato.

Así, se puede concluir que los documentos que den cuenta de **la recepción y ejercicio de recursos públicos o bien de la realización de actos de autoridad**, en posesión de los sindicatos, **es pública**; en razón de ello, la información que tenga el Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México, que contengan esta característica es materia de las Leyes de transparencia.

Sin embargo, aquella que **obre en poder de dicha organización, la cual provenga de recursos privados y se destine a la vida interna de la misma, como es el caso de la creación de Fondos especiales en beneficio de sus agremiados**, no está sujeta al escrutinio público en términos de la Ley de Transparencia, al no existir interés público de acceder a la misma, **ya que no tiene una afectación fuera de sus agremiados.**

Lo anterior, toma sustento con el Convenio Internacional del Trabajo Número 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, que en sus artículos 3° y 8°, establece lo siguiente:

Voto Disidente

**Recurso de Revisión: 05233/INFOEM/IP/RR/2018 y
acumulado.**

**Sujeto Obligado: Sindicato de Maestros al Servicio del
Estado de México**

Comisionado Ponente: José Guadalupe Luna Hernández.

“Artículo 3

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

...

Artículo 8

1. Al ejercer los derechos que se le reconocer en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad.

2. La legislación nacional no menoscabará, ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio.

...”

Dichas disposiciones, contienen la obligación de las autoridades públicas de abstenerse de realizar alguna intervención, que limite o entorpezca el ejercicio de su asociación sindical, por lo que, la legislación nacional no podrá menoscabar las garantías previstas por el Convenio.

Además, resulta necesario, traer a colación la Jurisprudencia número PC.I.A. J/2 A (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Libro 21, Tomo II, en agosto de dos mil quince, que establece lo siguiente:



Voto Disidente

Recurso de Revisión: 05233/INFOEM/IP/RR/2018 y acumulado.

Sujeto Obligado: Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México

Comisionado Ponente: José Guadalupe Luna Hernández.

“INFORMACIÓN PÚBLICA. TIENE ESE CARÁCTER LA QUE SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y SUS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS RELATIVA A LOS RECURSOS PÚBLICOS ENTREGADOS AL SINDICATO DE TRABAJADORES PETROLEROS DE LA REPÚBLICA MEXICANA POR CONCEPTO DE PRESTACIONES LABORALES CONTRACTUALES A FAVOR DE SUS TRABAJADORES. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios (Pemex-Exploración y Producción; Pemex-Refinación; Pemex-Gas y Petroquímica Básica; y Pemex-Petroquímica), constituyen entidades que, conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, están obligadas a proporcionar a los terceros que lo soliciten aquella información que sea pública y de interés general, como es la relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, pues implica la ejecución del presupuesto que les haya sido asignado, respecto del cual, el Director General de ese organismo descentralizado debe rendir cuentas, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de aquéllos; así, los recursos públicos que esos entes entregan al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana por concepto de prestaciones laborales contractuales a favor de sus trabajadores, constituyen información pública que puede darse a conocer a los terceros que la soliciten, habida cuenta de que se encuentra directamente vinculada con el patrimonio de los trabajadores aludidos, relativa al pago de prestaciones de índole laboral con recursos públicos presupuestados, respecto de los cuales existe la obligación de rendir cuentas, y no se refiere a datos propios del sindicato o de sus agremiados cuya difusión pudiera afectar su libertad y privacidad como persona jurídica de derecho social, en la medida en que no se refiere a su administración y actividades, o a las cuotas que sus trabajadores afiliados le aportan para el logro de los intereses gremiales.”

Voto Disidente

Recurso de Revisión: 05233/INFOEM/IP/RR/2018 y acumulado.

Sujeto Obligado: Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México

Comisionado Ponente: José Guadalupe Luna Hernández.

Conforme a la citada Jurisprudencia, se desprende que la información que está sujeta a rendición de cuentas, es aquella que dé cuenta del ejercicio y uso de recursos públicos presupuestados y hayan sido entregados a algún Sindicato y por lo tanto, **no será de escrutinio, aquella que refiera datos propios del sindicato o de sus agremiados, cuya difusión pudiera afectar su libertad sindical y privacidad, como persona jurídica de derecho social, así como de aquella que refiera a su administración y actividades o bien las cuotas sindicales.**

Así, se puede concluir que la única información de los sindicatos, que es materia de acceso a información pública, es aquella que documente **la recepción, uso y ejercicio de recursos públicos o bien, la realización de actos en su calidad de autoridades y no la que provenga de capital privado y se destine a su vida interna.**

En ese contexto, si bien constitucionalmente, se le otorga la calidad de sujetos obligados a los **sindicatos que reciben y ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad**, como el **Sindicato Único de Trabajadores de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de México**, también lo es que, en atención a la naturaleza jurídica de este tipo de entes, dichas disposiciones deben interpretarse de manera armónica con lo establecido en el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, mismo que es de observancia obligatoria para el Estado Mexicano.

Al respecto, según Delgado, Eduardo (2016), "Transparencia Sindical en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública" (consultada el dos de mayo de dos mil diecinueve, en la liga electrónica <http://www.scielo.org.mx/pdf/rlds/n23/1870-4670-rlds-23-00179.pdf>, a las diez horas con



Voto Disidente

Recurso de Revisión: 05233/INFOEM/IP/RR/2018 y acumulado.

Sujeto Obligado: Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México

Comisionado Ponente: José Guadalupe Luna Hernández.

quince con treinta minutos), los sindicatos cuentan con dos tipos de tipos de transparencia, conforme a lo siguiente:

- **Externa:** Corresponde aquella información dirigida al público, en general, sin necesidad de ser afiliado al sindicato, la cual se conforma de dos formas:

a) **La establecida en la Ley Federal de Trabajo:** Que corresponde a la información que dé cuenta del correcto registro sindical ante las autoridades laborales, así como la información sobre dichos registros, entre la cual, se encuentra la siguiente:

- La versión pública de los expedientes de registros sindicales; así como de los Estatutos.
- Información del gremio, como lo es su domicilio, número de registro, nombre, integrantes del Comité Ejecutivo, fecha de vigencia del Comité Ejecutivo, número de socios, central obrera a la que pertenecen.

b) **La establecida en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** Las obligaciones de transparencia, establecidas en el artículo 78 y 79 de dicho ordenamiento jurídico, así como, de aquella que dé cuenta de la recepción y ejercicio de recursos públicos o bien, de actos de autoridad.

- **Interna:** Es la transparencia que el sindicato debe de rendir a sus afiliados, esto es, respecto a los ingresos por cuotas sindicales y los bienes que conforme el patrimonio

del gremio, así como el destino que se le brinda a estos, **así como, de la administración de la persona jurídico colectiva de derecho social.**

Por lo anterior, se puede concluir que hay dos tipos de transparencia sindical:

1. **Externa:** aquella que esté sujeta a las Leyes de Transparencia y por lo tanto es de escrutinio público; esto es, la recepción y ejercicio de recursos públicos, la realización de actos de autoridad o las obligaciones de transparencia establecidas en la normatividad aplicable.
2. **Interna:** corresponde a aquella información que el Sindicato debe rendir únicamente a sus agremiados; por ejemplo, el ingreso y ejercicio de los recursos obtenidos de cuotas sindicales, bienes de su patrimonio, incluso la entrada y salida de afiliados o bien la administración del mismo.

Por lo que, la única información que es susceptible a escrutinio público, es aquella que corresponde a la **transparencia sindical externa**; por lo que, para determinar si la información que obra en los archivos de los Sindicatos de la Entidad, está sujeta a transparencia, **primero se deberá analizar la naturaleza de la misma**, con la finalidad de garantizar el derecho de acceso a la información, sin que implique trastocar la libertad y autonomía sindical.

Es decir, aquella documentación que obra en los archivos de los sindicatos y que esté relacionada con su vida, organización interna o recursos privados, **no deberá estar sujeta al escrutinio público, pues implicaría una intromisión y vulneración a su derecho de vida sindical**; por lo cual, cuando la información se relacione con el uso o ejercicio de recursos



Voto Disidente

Recurso de Revisión: 05233/INFOEM/IP/RR/2018 y acumulado.

Sujeto Obligado: Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México

Comisionado Ponente: José Guadalupe Luna Hernández.

públicos o actos de autoridad, como pudiera ser la participación de un afiliado, en representación del sindicato, en una comisión mixta, deberá ser proporcionada, al ser materia de las Leyes de transparencia y favorecer la rendición de cuentas; **en efecto, la publicidad de este tipo de información contribuye a la democratización del Estado de México, por un lado y por el otro, garantiza plenamente el derecho a la libertad sindical.**

Ahora bien, por lo que hace a la información de los Fondos, resulta necesario traer a colación el artículo 40 del Reglamento del Fondo de Retiro y Fallecimiento, que establece que el mismo se conforma con las aportaciones ordinarias y extraordinarias de los profesores activos; de la misma, de la solicitud de afiliación al Fondo de Ahorro para la Jubilación y Apoyo Múltiple, ya que prevé que una vez afiliado al programa, se realizara el descuento correspondiente, en el talón de pago.

Conforme a lo anterior, se puede advertir que los fondos en análisis, **no se conforman de recursos públicos**, pues se integran sólo de las aportaciones que realizan los agremiados afiliados a estos, y los rendimientos que produzcan (interés o productos financieros), tal como lo señaló el Sujeto Obligado, desde respuesta.

Además, se re revisaron los Estatutos del Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México, así como, el convenio de prestaciones de sueldos y prestaciones, dos mil dieciocho y dos mil diecinueve, y no se localizó alguna cláusula o artículo que **precise que se le darán recursos públicos al sindicato** para mantener o administrar el Fondo de Ahorro para la Jubilación y Apoyo Múltiple o bien, el Fondo de Retiro y Fallecimiento.

En ese orden de ideas, conforme a la solicitud de afiliación al Fondo de Ahorro para la Jubilación y Apoyo Múltiple y del Fondo de Retiro y Fallecimiento, establece que la misma

Voto Disidente

Recurso de Revisión: 05233/INFOEM/IP/RR/2018 y acumulado.

Sujeto Obligado: Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México

Comisionado Ponente: José Guadalupe Luna Hernández.

es opcional y no obligatoria, por lo que, es decisión de los propios agremiados entrar a los multicitados programas. Para realizar dicha acción deberán presentar dicha solicitud, así como, los documentos correspondientes al Secretario General del Sindicato.

En ese sentido, **se colige que es voluntad del sindicalizado, solicitar al Ente Recurrido la incorporación a dichos fondos;** que conforme al Reglamento del Fondo de Retiro y Fallecimiento, se colige que es voluntad del agremiado ser socio ahorrador; por lo que, no existen en principio un interés público, para que el Sindicato tenga la obligación de proporcionar información de los mismos, pues **dicha prestación o beneficio es solicitado por el propio sindicalizado,** lo cual corresponde únicamente a la vida interna del Sujeto Obligado.

Por otra parte, tampoco refiere a **actos de autoridad,** dado que **no existe una relación de supra a subordinación,** entre el Sujeto Obligado y los agremiados, pues es decisión de estos afiliarse a los programas o no, para obtener un beneficio; aunado al hecho, de que el Sindicato, únicamente se vuelve administrador de los fondos, a través del **Consejo de Administración de cada Fondo, que se encarga de aplicar y hacer cumplir los reglamentos respectivos.**

Además, que los programas solicitados, no tienen injerencia de intuiciones públicas o entes gubernamentales, por lo que, el Sindicato no realiza funciones de carácter administrativo, como colaborador o auxiliar del Gobierno; además, que tampoco existe la decisión unilateral, imperativa y coercitiva del Ente Recurrido, pues como se precisó en párrafos previos, es un acto voluntario de los agremiados, afiliarse a los multicitados fondos, por lo que, al integrarse a estos, conocen como funcionan y se desarrollan.



Voto Disidente

Recurso de Revisión: 05233/INFOEM/IP/RR/2018 y acumulado.

Sujeto Obligado: Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México

Comisionado Ponente: José Guadalupe Luna Hernández.

Así, se concluye respecto a los programas, que sus afiliados agremiados, son **socios ahorradores del fondo**, mientras que el Consejo de Administración de cada uno, fungirá como el responsable de la aplicación y cumplimiento de los Reglamentos respectivos; por lo cual, no existe una relación de **supra a subordinación**, por las siguientes consideraciones:

- Es decisión del agremiado afiliarse a los Fondos.
- Para tener acceso a las prestaciones de los Fondos, se deben cumplir una serie de requisitos establecidos en los Reglamentos respectivos, si se cumplen, se deben entregar los recursos ahorrados (corresponde a un trámite).
- Los Consejos de Administración, sólo ven el cumplimiento y la administración del fondo, con el fin de verificar que haya solvencia en los mismos y recursos suficientes.

En ese orden de ideas, lo requerido refiere a asuntos que competen sólo a la vida interna del Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México al tratarse de información relacionada con los beneficios que obtienen los agremiados, por formar parte del Sindicato, mismos que son voluntarios y es necesario cumplir con diversos requisitos para acceder a ellos, aunado a que no existen recursos públicos en los multicitados programas; por lo tanto, la información requerida **no está sujeta al escrutinio público desde este Sujeto Obligado especial, como lo refirió en su respuesta, ya que únicamente concierne a acciones sindicales internas, las cuales no utilizan recursos del erario público, sino únicamente aportaciones de los propios sindicalizados.**

Adicional a ello, de la revisión de las obligaciones de transparencia, establecidas en los artículos 92, 99 y 102 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, que corresponde cumplir a los sindicatos, no se logró

advertir que el Sujeto Obligado tenga el deber de publicar información sobre el Fondo de Ahorro para la Jubilación y Apoyo Múltiple y del Fondo de Retiro y Fallecimiento; **lo cual robustece el hecho de que la información solicitada no es de escrutinio público.**

En ese contexto, contrario a la determinación a la que arribó el Comisionado Ponente, la información requerida de los multicitados programas no corresponde a **información sobre la obtención y ejercicio de recursos públicos, actos de autoridad u obligaciones de transparencia conforme a la Ley de la materia**, por lo que se considera que no debe instruirse la entrega de esa información, al formar parte de la vida privada del Ente Recurrido y, por lo tanto, no es materia de las Leyes de Transparencia, ni de escrutinio público.

Cabe resaltar que la información de los programas con los que cuenta el Sindicato, pueden ser materia de transparencia sindical interna; es decir, **únicamente accesible a los miembros del sindicato** y, en caso de alguna irregularidad, sus propios Estatutos establecen el procedimiento a seguir y las sanciones correspondientes, ya que este tipo de circunstancias negativas afecta exclusivamente a los propios agremiados.

Además, de los Estatutos del Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México se logra desprender que la persona jurídica colectiva de derecho social, tiene sus propios procedimientos internos para resolver las cuestiones relacionadas con el cumplimiento de requisitos establecidos en dicho documento; además, que conforme a los multicitados Reglamentos es obligación del Director del Fondo, proporcionar y remitir información necesaria a sus afiliados, por lo tanto, se robustece el hecho de que la información corresponde a transparencia sindical interna y no es de escrutinio público.



Voto Disidente

Recurso de Revisión: 05233/INFOEM/IP/RR/2018 y acumulado.

Sujeto Obligado: Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México

Comisionado Ponente: José Guadalupe Luna Hernández.

De acuerdo con lo expuesto, considero que en el presente caso no se podía ordenar la entrega de la información requerida y lo procedente era **ORDENAR**, a que precisará que la información requerida, no era de escrutinio público y por lo tanto, tampoco materia de la Ley de Transparencia. Así, con base en los razonamientos expuestos, **se emite el presente Voto Disidente.**

(Rúbrica)

Luis Gustavo Parra Noriega

Comisionado

