

DICTAMEN CORRESPONDIENTE A LA CONSULTA JURÍDICA 016/2016.

El Pleno del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, en su Vigésima Sexta Sesión Ordinaria celebrada en fecha 12 de julio del año 2017 dos mil diecisiete, emite el presente Dictamen con base en lo siguiente:

COMPETENCIA

El Pleno del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 35, párrafo 1, fracción XXIV, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, es legalmente competente para resolver las interpretaciones que se presenten respecto al orden administrativo de la Ley y su Reglamento.

De conformidad con lo previsto en los artículos 42, fracciones III y IV, 43, y 44, del Reglamento Interior del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, corresponde a la Dirección Jurídica de este Organismo Garante emitir el dictamen en todos los asuntos que le ordene el Pleno, interpretando en el orden administrativo las disposiciones de la Ley.

Por ello, y de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 43, del mencionado Reglamento Interior, el proyecto de dictamen elaborado por la Dirección Jurídica, una vez aprobado por el Pleno del Instituto tendrá un efecto jurídico vinculatorio, es decir, será obligatorio para todos los sujetos obligados.

ANTECEDENTES

1. En fecha 11 de noviembre del año 2016 dos mil dieciséis, se recibió en la Oficialía de Partes de este Organismo Garante, el oficio SISPT/961/2016, signado por la C. Olga Prieto Gutiérrez, Secretario General del Sindicato Independiente de Servidores Públicos del Ayuntamiento de Tonalá, Jalisco, a través del cual se formula consulta jurídica en los siguientes términos:

CYNTHIA PATRICIA CANTERO PACHECO
Comisionada Presidenta
Instituto De Transparencia, Información Pública y
Protección De Datos Personales Del Estado De Jalisco

En virtud de lo estipulado en el artículo 4, fracción VI de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, que a letra dice;

VI. Datos personales sensibles: aquellos datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. En particular, se consideran sensibles aquellos que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente y futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, **afiliación sindical**, opiniones políticas, preferencia sexual

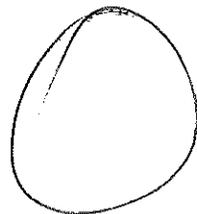
Le Solicito a usted se aplique a este Sindicato Independiente la disposición en mención ya que el espíritu de este Organismo es Proteger la privacidad de nuestros agremiados.

... (Sic.)

2. En fecha 16 dieciséis de noviembre del año 2016 dos mil dieciséis, se recibió en la Oficialía de Partes de este Organismo Garante, el oficio SISPT/961-1/2016, signado por la C. Olga Prieto Gutiérrez, Secretario General del Sindicato Independiente de Servidores Públicos del Ayuntamiento de Tonalá, Jalisco, a través del cual se señala:

CYNTHIA PATRICIA CANTERO PACHECO
Comisionada Presidenta
Instituto De Transparencia, Información Pública y
Protección De Datos Personales Del Estado De Jalisco

Me es grato saludarle, asimismo hago mención que derivado de la petición mediante el oficio SISPTJ/961/2016, que este Sindicato Independiente realiza, me refiero a usted mediante el presente informe en alcance para solicitar de una cordial manera, la consulta jurídica sobre la aplicación del artículo 4, fracción VI, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. Toda vez que este Sindicato respeta el deber de seguridad de los Servidores Públicos que pertenecen a nuestro gremio, garantizando la protección de datos personales.



Agradezco de antemano su atención a la presente, y me despido quedando de usted como su atenta servidora.

... (Sic.)

3. En la Trigésima Octava Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, celebrada en fecha 24 veinticuatro de noviembre del año 2016 dos mil dieciséis, se dio cuenta de la presentación de los recursos antes mencionados, y se instruyó a la Dirección Jurídica su atención; instrucción que se formalizó mediante el memorándum SEJ/622/2016, recibido por la Dirección Jurídica en fecha 29 veintinueve de noviembre del año 2016 dos mil dieciséis, a fin de proceder con la elaboración del proyecto de dictamen que dé respuesta a la consulta jurídica planteada, de conformidad con lo previsto por los artículos 42, fracción III, 43, y 44, del Reglamento Interior del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

CONSIDERANDOS

I. Que para efectos de dilucidar la problemática planteada, se precisa establecer los fundamentos normativos aplicables al caso:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 1º, 6º apartado A, 16, 116, y 123 primer párrafo.
2. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley General de Transparencia), artículos 78, 79 y 114.
3. Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, artículo 3º, fracciones XVII y XXIII.
4. Ley Federal del Trabajo, artículos 356, 364 Bis, 365, 365 Bis, 371, y 373.
5. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios (Ley de Transparencia), artículo 4º, párrafo 1, fracción VI, 22, 24, párrafo 1, fracción XVI, 16-Ter, párrafo 1, fracción V, y 16-Quáter.

6. Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, artículo 69.

ANÁLISIS

En concordancia con lo transcrito en los Antecedentes identificados con los numerales 1 y 2, de la presente consulta jurídica, y una vez establecido el marco normativo aplicable al caso, se procede al análisis e interpretación sistemática funcional de los mismos:

De conformidad a lo establecido en el artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el territorio nacional, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en el citado ordenamiento y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; asimismo, se señala que gozarán de las garantías para su protección, y su ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y las condiciones establecidas en el mismo.

Así, el artículo 6º Constitucional, reconoce como derecho humano el derecho a la información, señala que *"toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión"*; asimismo, señala que *"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 fijan las leyes"*.

Por su parte, el artículo 16 constitucional, en su párrafo segundo, establece que *"toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de*

datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros".

En este contexto, a efecto de materializar la garantía del derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales, el artículo 116 Constitucional, en su fracción VIII, señala que *"las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6º. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho"*.

De este modo, la Ley General de Transparencia, emitida por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, entró en vigor el 05 cinco de mayo de 2015 dos mil quince, y establece entre sus principios y bases, el catálogo de sujetos obligados, entre los que se encuentran los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos.

Un sindicato, de conformidad a lo establecido en el artículo 69 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, y el artículo 356, de la Ley Federal del Trabajo, es una asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses y el mejoramiento social y cultural de sus agremiados; en este sentido, los sindicatos contribuyen a garantizar derechos fundamentales como lo son el derecho al trabajo y la libertad sindical consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 123, primer párrafo, y en su apartado A, fracción XVI y apartado B, fracción X; derechos igualmente reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 23, en la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 16, y el Convenio C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.

Si bien es cierto, tal como se ha señalado, trabajadores y patrones tienen el derecho de constituir sindicatos, no todos son objeto de escrutinio público, el hecho de que algunos sindicatos reciban y ejerzan recursos públicos,

genera el derecho de cualquier persona de conocer su origen y destino; en tal sentido, se puede afirmar que los sindicatos, particularmente los sindicatos que reciben recursos públicos, tienen la obligación de rendir cuentas en dos vertientes: por un lado, tienen el deber de rendir cuentas a sus agremiados en lo que refiere al ámbito laboral y en relación a las cuotas sindicales que ellos aportan y, por otra, tienen el deber de rendir cuentas a la sociedad en general, respecto a los recursos públicos que reciben.

Respecto a la rendición de cuentas de los sindicatos a sus agremiados, la Ley Federal del Trabajo establece que:

Artículo 371. Los estatutos de los sindicatos contendrán:

...

XIII. Época de presentación de cuentas y sanciones a sus directivos en caso de incumplimiento.

Para tales efectos, se deberán establecer instancias y procedimientos internos que aseguren la resolución de controversias entre los agremiados, con motivo de la gestión de los fondos sindicales.

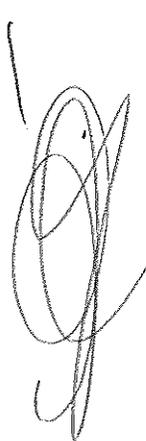
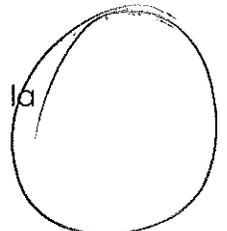
Artículo 373. La directiva de los sindicatos, en los términos que establezcan sus estatutos, deberá rendir a la asamblea cada seis meses, por lo menos, cuenta completa y detallada de la administración del patrimonio sindical. La rendición de cuentas incluirá la situación de los ingresos por cuotas sindicales y otros bienes, así como su destino.

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

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

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

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



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

(Énfasis añadido.)

En lo que refiere al deber de los sindicatos de rendir cuentas a la sociedad en general, respecto a los recursos públicos que reciben, la Ley de Transparencia, en armonía con la Ley General de Transparencia, establece en su artículo 24, párrafo 1, fracción XVI, como sujetos obligados a los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, y en su artículo 16-Quáter, establece la información fundamental que éstos deberán publicar:

Artículo 16-Quáter. Información fundamental- Sindicatos.

1. Los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos deberán mantener actualizada y accesible, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de Internet, la información obligatoria para todos los sujetos obligados, la señalada en el artículo anterior y la siguiente:

- I. Contratos y convenios entre sindicatos y autoridades, así como las condiciones generales de trabajo;*
- II. El directorio del Comité Ejecutivo;*
- III. El padrón de socios; y*
- IV. La relación detallada de los recursos públicos económicos, en especie, bienes o donativos que reciban y el informe detallado del ejercicio y destino final de los recursos públicos que ejerzan.*

2. Por lo que se refiere a los documentos que obran en el expediente de registro de las asociaciones, únicamente estará clasificada como información confidencial, los domicilios de los trabajadores señalados en los padrones de socios.

3. Los sujetos obligados que asignen recursos públicos a los sindicatos, deberán habilitar un espacio en sus páginas de Internet para que éstos cumplan con sus obligaciones de transparencia. En todo momento el sindicato será el responsable de la publicación, actualización y accesibilidad de la información.

El escrito que motiva la presente consulta jurídica, plantea una posible colisión de derechos, toda vez que en la Ley de Transparencia, la afiliación

sindical se constituye como un dato personal sensible y, a la par, se establece como obligación de los sindicatos publicar la información relativa al padrón de socios o afiliados.

En el artículo 4º, párrafo 1, fracciones V y VI, de la Ley de Transparencia, se definen los términos "datos personales" y "datos personales sensibles", de la siguiente forma:

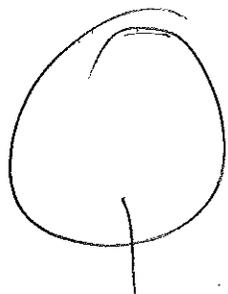
V. Datos personales: cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable;

VI. Datos personales sensibles: **aquellos datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. En particular, se consideran sensibles aquellos que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente y futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, **afiliación sindical**, opiniones políticas, preferencia sexual;**

(Énfasis añadido.)

Lo anterior contrasta con lo establecido en los artículos 16-Ter, párrafo 1, fracción V, y 16-Quáter, párrafo 1, fracción III, de la Ley de Transparencia, que establecen como información fundamental del Tribunal de Arbitraje y Escalafón, de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, y de los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos, respectivamente, la relativa al padrón de socios de los sindicatos; es decir, de manera clara se trata de información que debe encontrarse actualizada y accesible al público en general, tanto en forma impresa como en los respectivos sitios de internet de autoridades y sindicatos.

De este modo, se actualiza el supuesto de una colisión entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de los datos personales; en tal sentido, es menester determinar si el dato de la afiliación sindical, es o no de interés público. Sirve de referencia el criterio fijado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a continuación se reproduce, el cual si bien se refiere al derecho fundamental de libertad de expresión, recoge previsiones relativas a la actualización del interés público frente a información privada:



LIBERTAD DE EXPRESIÓN. ELEMENTOS DEL TEST DE INTERÉS PÚBLICO SOBRE LA INFORMACIÓN PRIVADA DE LAS PERSONAS.

Para decidir si determinada información privada es de **interés público** en ejercicio del derecho a la libertad de expresión, se requiere corroborar, en un test, la presencia de dos elementos: (i) una **conexión patente entre la información privada y un tema de interés público**; y, (ii) la **proporcionalidad entre la invasión a la intimidad ocasionada por la divulgación de la información privada y el interés público de la información.**¹

(Énfasis añadido.)

Así, a efecto de dilucidar si el dato de la afiliación sindical, es o no de *interés público*, es necesario definir, en primer lugar, el concepto de "interés público", mismo que se constituye por el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado, a través de la vigencia de los principios, normas e instituciones jurídicas que identifican el derecho de una comunidad y garantizan el desarrollo armónico de los individuos, que no son susceptibles de alteración o modificación por la voluntad de particulares, así el cumplimiento de tales principios y preceptos legales impide que la conducta de particulares afecte los intereses fundamentales de la sociedad en su conjunto.² Se trata pues del resultado de un conjunto de intereses compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos que se asigna a toda la comunidad.³

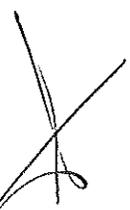
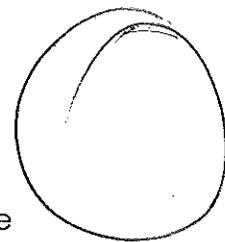
Resulta útil, además, la definición que otorga la Ley de Transparencia, en su artículo 3, párrafo 1, fracción XIII, al señalar:

XIII. Información de interés público: la información que resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual,

¹ Décima Época. Registro: 2003631; Instancia: Primera Sala; Tesis Aislada; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1; *Materia(s)*: Constitucional. Tesis: 1a. CXXXIII/2013 (10a.); Pág. 550. Disponible para su consulta en: <https://goo.gl/JQwhro>.

² Novena Época; Registro: 184858; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XVII, Febrero de 2003; *Materia(s)*: Civil; Tesis: VI.2o.C.284 C; Página: 1082. Disponible para su consulta en: <https://goo.gl/DTmzPS>.

³ ISLAS LÓPEZ Jorge (coord.), *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, comentada*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México, 2016. Pág. 62.



cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados;

En tal lid, la difusión del dato correspondiente a la afiliación sindical (que se estimaría privado), en el caso que nos ocupa, reviste el carácter de interés público en tanto que es relevante para la colectividad, pues permite conocer quiénes son los trabajadores que resultan beneficiados de los recursos públicos que recibe el sindicato al que se encuentran afiliados; aunado a lo anterior, conocer dicho dato abonaría a la transparencia, permitiendo saber incluso, si hay o no imparcialidad respecto de los servidores públicos que acceden a los beneficios o incentivos otorgados al sindicato, que a su vez, son extensivos a sus agremiados. Asimismo, la difusión del dato relativo a los padrones de afiliados a los sindicatos, permite a los trabajadores y a la sociedad en general, conocer y comprobar la autenticidad en la integración de los sindicatos que tienen presencia en un sujeto obligado determinado; además, al tratarse de empleados al servicio de una entidad pública, se infiere que su actividad trasciende a su esfera privada dada la naturaleza de su empleo y su categoría de servidores públicos.

Por lo que ve al elemento de proporcionalidad entre la invasión a la intimidad ocasionada por la divulgación de la información estimada como privada y el interés público para dar a conocer la información, tenemos que, dar a conocer el padrón de afiliados, no representa una violación a su esfera más íntima ni una grave trasgresión a su privacidad, toda vez que el dato únicamente se encuentra asociado a su nombre y no a otros como lo pudiera ser el domicilio, tal como lo prevé el artículo 16-Quáter, por lo que el dato de su afiliación sindical asociado al nombre, no materializaría una invasión desproporcional a la intimidad de los trabajadores.⁴

En términos de lo anterior, se acredita la presencia de los elementos del test de interés público referidos por la Suprema Corte de Justicia, reforzados además, por los criterios siguientes, adoptados por la misma autoridad:

⁴ Recurso de Revisión, RRA 1308/17, *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)*. Pág. 27. Recuperado el 19 de junio del 2017, de: http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=../pdf/sesiones_publicas/doctos/2017/&a=RRA%201308.pdf.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE LA VIDA PRIVADA DE LAS PERSONAS PUEDE AMPARARSE POR ESTE DERECHO SI SE JUSTIFICA SU INTERÉS PÚBLICO.

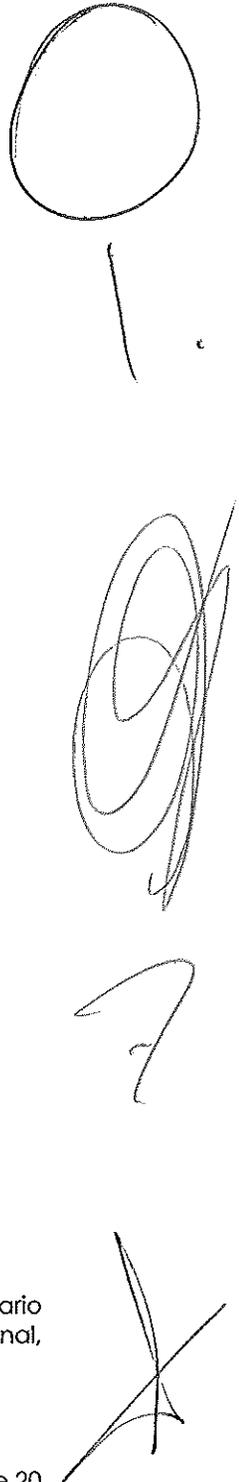
El criterio de interés público debe fundarse en la información que el público considera relevante para la vida comunitaria, es decir, aquella que versa sobre hechos que puedan encerrar trascendencia pública y que sean necesarios para que sea real la participación de los ciudadanos en la vida colectiva. En este sentido, no puede pasar inadvertido que las personas sienten curiosidad por aspectos íntimos de otras personas, por lo que el interés público no puede estar conformado por todo aquello que la sociedad considera de interés en un sentido amplio. Una información se vuelve de interés público cuando miembros de la comunidad pueden justificar razonablemente un interés en su conocimiento y difusión. En principio, puede decirse que el discurso político es el que está más directamente relacionado con la dimensión social y las funciones institucionales que debe cumplir la libertad de expresión en un contexto democrático. Desde luego, lo anterior no quiere decir que sólo el discurso político esté amparado por la libertad de información, ya que la libertad de expresión no está confinada al ámbito de los hechos u opiniones sobre asuntos públicos o a comentar la situación de las personas que voluntariamente han buscado la luz pública.⁵

(Énfasis añadido.)

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL INTERÉS PÚBLICO CONSTITUYE UNA CAUSA DE JUSTIFICACIÓN PARA DIFUNDIR INFORMACIÓN PRIVADA.

Sostener que la divulgación de cualquier información veraz está amparada por la libertad de expresión equivaldría a hacer nugatorio el derecho a la intimidad, toda vez que en la medida en la que los hechos en cuestión fueran verdaderos los medios de comunicación estarían en libertad de publicarlos. En este sentido, el interés público es la causa de justificación más relevante en los casos donde entran en conflicto libertad de información y derecho a la intimidad. Así, la identificación de un interés público en la difusión de información íntima actualizará una

⁵ Décima Época, Registro: 2003636, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CXXXII/2013 (10a.), Página: 553. Disponible para su consulta en: <https://goo.gl/DQxwzE>.



causa de justificación al estar en presencia del ejercicio legítimo de la libertad de información.⁶

(Énfasis añadido.)

En el mismo tenor, se concatena el artículo 114, de la Ley General de Transparencia, aunque si bien es cierto, este Organismo Garante no se encuentra en el supuesto de resolver un recurso de revisión, lo cierto es que sí se encuentra ante el análisis y resolución de una colisión de derechos, por lo que cobra aplicabilidad, en lo conducente, el artículo de referencia que señala:

Artículo 149. El organismo garante, al resolver el recurso de revisión, deberá aplicar una prueba de interés público con base en elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, cuando exista una colisión de derechos.

Para estos efectos, se entenderá por:

I. Idoneidad: La legitimidad del derecho adoptado como preferente, que sea el adecuado para el logro de un fin constitucionalmente válido o apto para conseguir el fin pretendido;

II. Necesidad: La falta de un medio alternativo menos lesivo a la apertura de la información, para satisfacer el interés público, y

III. Proporcionalidad: El equilibrio entre perjuicio y beneficio a favor del interés público, a fin de que la decisión tomada represente un beneficio mayor al perjuicio que podría causar a la población.

(Énfasis añadido.)

Así, respecto al elemento de idoneidad de la prueba de interés público, el fin legítimo implica que debe identificarse, explicarse y detallarse el fin constitucionalmente legítimo que se busca al privilegiar la satisfacción, en su caso, del derecho de acceso a la información, con el concomitante acceso a la información que se estimaría confidencial, es decir, la restricción del derecho a la protección de datos personales.⁷ En tal caso, el fin legítimo es el interés público de conocer quiénes son los trabajadores

⁶ Décima Época, Registro: 2003628, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CLV/2013 (10a.), Página: 549. Disponible para su consulta en: <https://goo.gl/NXCLhL>

⁷ Recurso de Revisión, RRA 1308/17, INAI, pág. 31.

que resultan beneficiados de los recursos públicos que recibe el sindicato al que se encuentran afiliados, así como el conocer y comprobar la autenticidad de la integración de los sindicatos que tienen presencia en un sujeto obligado determinado.

Referente al elemento de necesidad, en cuanto a un medio alternativo menos lesivo a la apertura de la información para satisfacer el interés público, partiendo de la naturaleza propia de la información en los términos de la Ley de Transparencia, que señala en su artículo 1, párrafo 2, que la información materia del citado ordenamiento, es un bien del dominio público en poder del Estado, cuya titularidad reside en la sociedad, misma que tendrá en todo momento la facultad de disponer de ella para los fines que considere, es propio considerar las pretensiones del legislador al incluir la información del padrón de afiliados de los sindicatos, como parte de un catálogo de obligaciones de transparencia, amplio, completo, detallado y preciso a efecto de garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso de la información a cualquier persona.

De igual forma, es dable destacar del objeto⁸ de la Ley de Transparencia, lo siguiente:

- Reconocer el derecho a la información como un derecho humano y fundamental;
- Transparentar el ejercicio de la función pública, la rendición de cuentas, así como el proceso de la toma de decisiones en los asuntos de interés público;
- Garantizar y hacer efectivo el derecho a toda persona de solicitar, acceder, consultar, recibir, difundir, reproducir y publicar información pública;
- Establecer las bases y la información de interés público que se debe difundir proactivamente;
- Promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los

⁸ Ley de Transparencia, artículo 2, párrafo 1.

formatos más adecuados y accesibles para todo el público y atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región;

- *Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia; y*

Por lo que, en términos del objeto de la Ley, no existe un medio menos lesivo de acceso a la información relativa al padrón de afiliados de los sindicatos que reciben o ejercen recursos públicos, toda vez que éste es considerado como información pública fundamental que contribuye a transparentar el ejercicio de la función pública, la rendición de cuentas, así como el proceso de la toma de decisiones en los asuntos de interés público, de tal suerte que, al no difundir el padrón de afiliados de los sindicatos que reciben o ejercen recursos públicos, se restringiría el derecho fundamental de la colectividad.

Por último, en lo que respecta al elemento de proporcionalidad, es decir, el equilibrio entre perjuicio y beneficio a favor del interés público, a fin de que la decisión tomada represente un beneficio mayor al perjuicio que podría causar a la población, la difusión del padrón de afiliados a los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos, resulta ajustada a derecho toda vez que, como se ha dicho, el sólo nombre asociado al dato de la afiliación sindical, no representa una invasión a la esfera más íntima de los trabajadores afiliados al sindicato, pues no se revelan otros datos como lo pudiera ser su domicilio, el cual, en apego a la norma, sí se encuentra considerado como información confidencial al tenor de lo dispuesto por el artículo 16-Quáter, párrafo 2, de la Ley de Transparencia y el penúltimo párrafo del artículo 79 de la Ley General de Transparencia.

Conforme a lo anterior se acreditan los elementos de la prueba de interés público, para garantizar el derecho de acceso a la información con base en el principio de máxima publicidad acorde al objeto y principios de la Ley de Transparencia.

No obstante lo anterior, si existiera duda en cuanto al interés general que reviste la difusión del padrón de afiliados a los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos es de considerar la reforma a la Ley Federal del Trabajo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 treinta de

noviembre del año 2012 dos mil doce, en la cual fueron adicionados y reformados diversos artículos, entre los que se destacan los artículos 364 Bis, 365 y 365 Bis, que resultan aplicables al caso que nos ocupa, por cuanto señalan que en el registro de los sindicatos se deberán observar los principios de legalidad, transparencia, certeza, gratuidad, inmediatez, imparcialidad y respeto a la libertad, autonomía, equidad y democracia sindical, así como que las autoridades laborales deberán hacer pública, para consulta de cualquier persona, debidamente actualizada, la información de los registros de los sindicatos, con la posibilidad de expedir copias de los documentos que obren en los expedientes de registros que se les soliciten, en términos del artículo 8o. constitucional, de lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de las leyes que regulen el acceso a la información gubernamental de las entidades federativas, según corresponda; es decir, en el cabal cumplimiento de lo anterior, atendiendo las reservas de información establecidas en el artículo 16-Quáter, párrafo 2, de la Ley de Transparencia y el penúltimo párrafo del artículo 79 de la Ley General de Transparencia. Tal criterio se confirma al tenor de lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el criterio siguiente:

SINDICATOS. EL ARTÍCULO 365 BIS DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO QUE REGULA LA PUBLICIDAD DE SUS REGISTROS Y ESTATUTOS, NO VULNERA LOS ARTÍCULOS 6o., 16, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 123, APARTADO A, FRACCIÓN XVI, CONSTITUCIONALES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 2012).

El precepto legal referido obliga a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en el ámbito de sus competencias, a hacer pública la información de los registros sindicales; poner a disposición en sus sitios de Internet las versiones públicas de los estatutos sindicales; y expedir copias de los documentos que obren en los expedientes de registros que se les soliciten en términos del artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y por las leyes locales relativas. Ahora, dicho artículo 365 Bis no vulnera los preceptos constitucionales citados que prevén normas de protección de los datos personales, aplicables a la información de los sindicatos, en los cuales no se establece la prohibición absoluta de publicar los registros sindicales; por el contrario, la publicidad de la

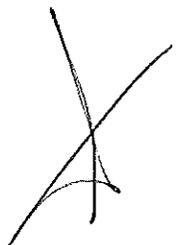
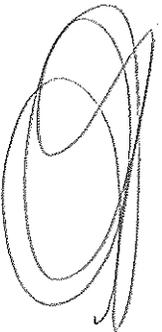
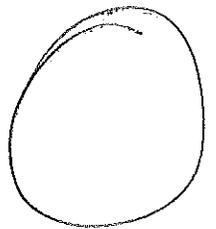
Información que contienen permite a los trabajadores y a la sociedad en general conocer y comprobar la autenticidad e integración real de los sindicatos registrados ante las autoridades, de manera que los registros sean fidedignos y actuales respecto de organizaciones constituidas en ejercicio de la libertad sindical, reconocida en el artículo 123, apartado A, fracción XVI, constitucional. Además, no se advierte que se alcance el mismo grado de transparencia, fiabilidad y actualidad con alguna otra medida ni está demostrado que con lo dispuesto en el precepto legal mencionado se cause una afectación desproporcional que impida al sindicato realizar con eficacia sus funciones en defensa de sus agremiados. No se soslaya que existen datos personales en los documentos que constan en los expedientes de los registros sindicales; sin embargo, debe tomarse en cuenta que el indicado artículo de la Ley Federal del Trabajo no autoriza de manera libre y absoluta su publicidad ni su inclusión en las copias que expida la autoridad laboral, la cual deberá observar, en todo caso, lo señalado por las leyes aplicables en materia de transparencia, información pública y protección de datos personales.⁹

(Énfasis añadido.)

De esta forma, al tenor de lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo, la información relativa a los registros de los sindicatos, se encuentra prevista como información que deberá estar disponible a cualquier persona, de manera coincidente en la norma que de forma específica regula la constitución y registro de los sindicatos, como en la norma específica en materia de transparencia y derecho de acceso a la información, prevaleciendo en ambas, el criterio de máxima publicidad de la información.

Aunado a lo anterior, en su artículo 22, la Ley de Transparencia establece los casos en los que la transferencia de datos personales, no requiere la autorización del titular, al señalar que:

⁹ Décima Época, Registro: 2007579, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a. CI/2014 (10a.), Página: 1105. Disponible para su consulta en: <https://goo.gl/773nJH>



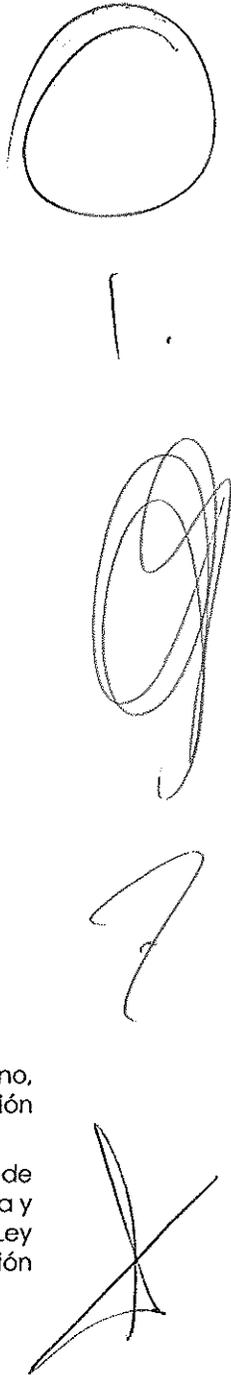
Artículo 22. Información confidencial - Transferencia¹⁰

1. No se requiere autorización del titular de la información confidencial para proporcionarla a terceros cuando:

- I. Se encuentra en registros públicos o en fuentes de acceso público¹¹;
- II. Esté sujeta a una orden judicial;
- III. Cuenten con el consentimiento expreso de no confidencialidad, por escrito o medio de autenticación similar, de las personas referidas en la información que contenga datos personales;
- IV. Sea necesaria para fines estadísticos, científicos o de interés general por ley, y no pueda asociarse con personas en particular;
- V. Sea necesaria para la prevención, diagnóstico o atención médicos del propio titular de dicha información;
- VI. Se transmita entre las autoridades estatales y municipales, siempre que los datos se utilicen para el ejercicio de sus atribuciones;
- VII. Se transmita de autoridades estatales y municipales a terceros, para fines públicos específicos, sin que pueda utilizarse para otros distintos;
- VIII. Esté relacionada con el otorgamiento de estímulos, apoyos, subsidios y recursos públicos;
- IX. Sea necesaria para el otorgamiento de concesiones, autorizaciones, licencias o permisos;
- X. Se trate de las versiones públicas de las declaraciones patrimoniales, de interés y fiscal de los servidores públicos;
- XI. Sea necesaria por razones de seguridad estatal y salubridad general de competencia local, o para proteger los derechos de terceros, se requiera su publicación; y

¹⁰ Transferencia: Toda comunicación de datos personales dentro o fuera del territorio mexicano, realizada a persona distinta del titular, del responsable o del encargado; Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, artículo 3, fracción XXIII.

¹¹ Fuentes de acceso público: Aquellas bases de datos, sistemas o archivos que por disposición de ley puedan ser consultadas públicamente cuando no exista impedimento por una norma limitativa y sin más exigencia que, en su caso, el pago de una contraprestación, tarifa o contribución; Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, artículo 3, fracción XVII.



XII. Sea considerada como no confidencial por disposición legal expresa.

...

(Énfasis añadido.)

En tal sentido, el padrón de socios o afiliados de los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos, recaen en tres de los supuestos establecidos en la Ley de Transparencia para la transmisión de información confidencial, sin que se requiera la autorización de su titular:

a) *Se encuentra en registros públicos o en fuentes de acceso público:* por disposición tanto de la Ley de Transparencia, como de la Ley Federal del Trabajo, el padrón de socios o registro de sindicatos, son documentos que pueden ser consultados públicamente. La Ley de Transparencia señala que la información fundamental se debe publicar permanentemente en internet o en otros medios de fácil acceso y comprensión para la población; la Ley Federal del Trabajo, por su parte, señala que la información de los registros de los sindicatos debidamente actualizada, se hará pública, para consulta de cualquier persona.

b) *Está relacionada con el otorgamiento de estímulos, apoyos, subsidios y recursos públicos:* como se mencionó en párrafos precedentes, no todos los sindicatos son objeto de escrutinio público, el hecho de que algunos sindicatos reciban y ejerzan recursos públicos, genera el derecho de cualquier persona a conocer su origen y destino, más aún, considerando que los eventuales beneficios de la aplicación de dichos recursos se conceden a un grupo específico de personas (a saber, los socios o afiliados al sindicato del que se trate), lo cual es posible conocer a través del padrón de socios o afiliados.

c) *Es considerada como no confidencial por disposición legal expresa:* tanto en la Ley de Transparencia, como en la Ley Federal del Trabajo, el padrón de socios o afiliados se encuentra previsto como información pública que deberá estar disponible a cualquier persona (es decir, está considerada como información no

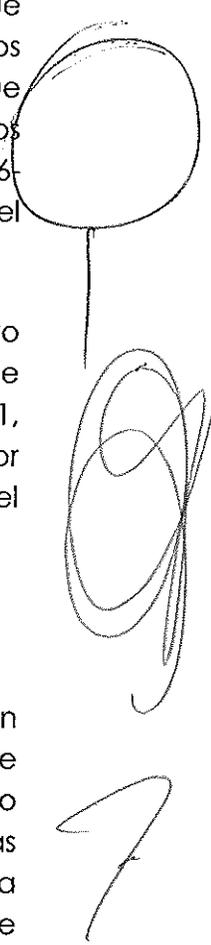
confidencial), y en la información de carácter público prevalecen los principios de interés público y máxima publicidad.

De este modo, se colige que el padrón de socios o afiliados de los sindicatos que reciban o ejerzan recursos públicos, reviste el carácter de información de interés público, y debe mantener su carácter como información pública fundamental, pues el contenido de ésta concierne a lo público al tratarse de la entrega de recursos públicos y las personas que pudieran resultar beneficiadas de ellos, situación de la cual se da cuenta mediante el padrón de socios o afiliados de los sindicatos, aunado a que permite conocer y comprobar la autenticidad de la integración de los sindicatos que tienen presencia en un sujeto obligado determinado. De esta forma, se considera como información confidencial, únicamente los domicilios de los socios o afiliados, de conformidad con el artículo 16-Quáter, párrafo 2, de la Ley de Transparencia y el penúltimo párrafo del artículo 79 de la Ley General de Transparencia.

Por los razonamientos vertidos anteriormente, y de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, en sus artículos 35, párrafo 1, fracción XXIV, y 41, párrafo 1, fracción XI; así como los artículos 42, fracción III, 43, y 44, del Reglamento Interior del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, el Pleno del Instituto

DICTAMINA

PRIMERO. El padrón de socios o afiliados de los sindicatos que reciban o ejerzan recursos públicos, reviste el carácter de información de interés público, y debe mantener su carácter como información pública fundamental, pues el contenido de ésta concierne a lo público al tratarse de la entrega de recursos públicos y las personas que pudieran resultar beneficiadas de ellos, situación de la cual se da cuenta mediante el padrón de socios o afiliados de los sindicatos, aunado a que permite conocer y comprobar la autenticidad de la integración de los sindicatos que tienen presencia en un sujeto obligado determinado. De esta forma, se considera como información confidencial, únicamente los domicilios de los socios o afiliados, de conformidad con el artículo 16-Quáter, párrafo 2, de la Ley de

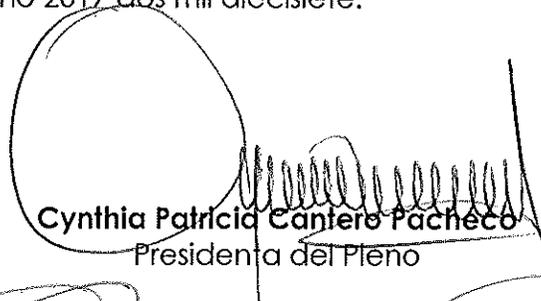


Transparencia y el penúltimo párrafo del artículo 79 de la Ley General de Transparencia.

SEGUNDO. Notifíquese el presente Dictamen a la C. Olga Prieto Gutiérrez, Secretario General del Sindicato Independiente de Servidores Públicos del Ayuntamiento de Tonalá, Jalisco, por los medios legales aplicables.

TERCERO. Publíquese en el sitio de Internet del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco y en los medios que eventualmente se estime pertinente para su debida difusión.

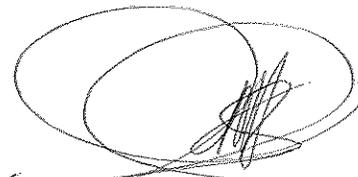
Así lo acordó y firma el Pleno del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, ante el Secretario Ejecutivo quien certifica y da fe, en su Vigésima Sexta Sesión Ordinaria celebrada en fecha 12 doce de julio del año 2017 dos mil diecisiete.



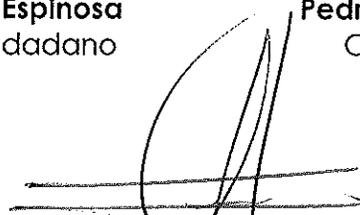
Cynthia Patricia Cantero Pacheco
Presidenta del Pleno



Salvador Romero Espinosa
Comisionado Ciudadano



Pedro Antonio Rosas Hernández
Comisionado Ciudadano



Miguel Ángel Hernández Velázquez
Secretario Ejecutivo

La presente hoja de firmas, forma parte integral del Dictamen correspondiente a la Consulta Jurídica 016/2016, aprobado en la Vigésima Sexta Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto, celebrada en fecha 12 doce de julio del año 2017 dos mil diecisiete.

RHG/kaa