



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2022 – LAS MALVINAS SON ARGENTINAS"

PROYECTO DE LEY



El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso etc., sancionan con fuerza de...

LEY

Modificación ley 23.551 de asociaciones sindicales, sobre alternancia en órganos de dirección y administración. Régimen de transparencia y prevención de la corrupción

Artículo 1.- Modifíquese el artículo 8 del texto de la ley 23.551 de asociaciones sindicales el que quedará redactado de la siguiente manera:

"Artículo 8º- Las asociaciones sindicales garantizarán la efectiva democracia interna, la transparencia en el cumplimiento de sus fines y el desempeño legal y ético de sus autoridades. Sus estatutos deberán garantizar:

- a) Una fluida comunicación entre los órganos internos de la asociación y sus afiliados;*
- b) Que los delegados a los órganos deliberativos obren con mandato de sus representados y les informen luego de su gestión;*
- c) La efectiva participación de todos los afiliados en la vida de la asociación, garantizando la elección directa de los cuerpos directivos en los sindicatos locales y seccionales;*
- d) La representación de las minorías en los cuerpos deliberativos;*
- e) La alternancia de los miembros de los órganos de dirección y administración, limitando su reelección indefinida;***
- f) La transparencia y la prevención de la corrupción en el desarrollo de sus fines y actividades;***
- g) El acceso a la libre información pública en conformidad con la ley 27.275;***
- h) El establecimiento de un código de ética o conducta para sus afiliados y miembros de los órganos de dirección y administración.***



H. Cámara de Diputados de la Nación

“2022 – LAS MALVINAS SON ARGENTINAS”

Artículo 2.- Modifíquese el artículo 16 del texto de la ley 23.551 de asociaciones sindicales el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 16. — Los estatutos deberán ajustarse a lo establecido en el artículo 8° y contener:

- a) Denominación, domicilio, objeto y zona de actuación;*
- b) Actividad, oficio, profesión o categoría de los trabajadores que represente;*
- c) Derechos y obligaciones de los afiliados, requisitos para su admisión y procedimiento para su separación que garanticen el derecho de defensa.*
- d) Determinación de las autoridades y especificación de sus funciones con indicación de las que ejerzan su representación legal, duración de los mandatos, recaudos para su revocación y procedimientos para la designación, y reemplazos de los directivos e integrantes de los congresos;*
- e) Modo de constitución, administración y control del patrimonio social y su destino en caso de disolución y régimen de cotizaciones de sus afiliados y contribuciones;*
- f) Época y forma de presentación, aprobación y publicación de memorias y balances; órganos para su revisión y fiscalización;*
- g) Régimen electoral que asegure la democracia interna y la alternancia de sus dirigentes de acuerdo con los principios de la presente ley, no pudiendo contener como exigencia para presentar listas de candidatos a órganos asociacionales, avales que superen el tres por ciento (3%) de sus afiliados;***
- h) Régimen de convocatoria y funcionamiento de asambleas, y congresos;*
- i) Procedimiento para disponer medidas legítimas de acción sindical;*
- j) Procedimiento para la modificación de los estatutos y disolución de la asociación.*
- k) Régimen de incompatibilidades, prohibiciones, inhabilidades, y conflictos de intereses para miembros de los órganos de dirección y administración;***
- l) Régimen de presentación de declaraciones juradas patrimoniales para los miembros de órganos de dirección y administración;***
- m) Sistemas de promoción de la transparencia, prevención, control y detección de irregularidades y actos ilícitos y de corrupción; que incluyan un régimen disciplinario sancionatorio para sus afiliados y miembros de los órganos de dirección y administración, la creación de canales internos de denuncias seguros para los denunciantes por posibles irregularidades y herramientas de supervisión de la eficiencia de estos sistemas.”***



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2022 – LAS MALVINAS SON ARGENTINAS"

Artículo 3.- Modifíquese el artículo 17 de la ley 23.551, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"Artículo 17.- La dirección y administración serán ejercidas por un órgano compuesto por un mínimo de cinco (5) miembros, elegidos en forma que asegure la voluntad de la mayoría de los afiliados o delegados congresales mediante el voto directo y secreto.

*Los mandatos no podrán exceder de cuatro años, **teniendo derecho a ser reelegido por un nuevo período consecutivo de cuatro años. Al finalizar este, deberá transcurrir un intervalo de tiempo de un periodo completo fuera del cargo para ser electo nuevamente.**"*

Artículo 4.- Modifíquese el artículo 18 del texto de la ley 23.551 de asociaciones sindicales el que quedará redactado de la siguiente manera:

"Artículo 18. — Para integrar los órganos directivos, se requerirá:

- a) Mayoría de edad;*
- b) No tener inhabilidades civiles ni penales;*
- c) Estar afiliado/a, tener dos (2) años de antigüedad en la afiliación y encontrarse desempeñando la actividad durante dos (2) años.*

El setenta y cinco por ciento (75%) de los cargos directivos y representativos deberán ser desempeñados por ciudadanos/as argentinos, el/la titular del cargo de mayor jerarquía y su reemplazante estatutario deberán ser ciudadanos/as argentinos.

La representación femenina en los cargos electivos y representativos de las asociaciones sindicales será de un mínimo del 30% (treinta por ciento), cuando el número de mujeres alcance o supere ese porcentual sobre el total de los trabajadores.

Cuando la cantidad de trabajadoras no alcanzare el 30% del total de trabajadores, el cupo para cubrir la participación femenina en las listas de candidatos y su representación en los cargos electivos y representativos de la asociación sindical, será proporcional a esa cantidad.

Asimismo, las listas que se presenten deberán incluir mujeres en esos porcentuales mínimos y en lugares que posibiliten su elección.

No podrá oficializarse ninguna lista que no cumpla con los requisitos estipulados en este artículo.

d) presentar declaración jurada patrimonial conforme lo disponga el estatuto sindical.

e) Cumplir las demás condiciones y requisitos estatutarios."



H. Cámara de Diputados de la Nación

“2022 – LAS MALVINAS SON ARGENTINAS”

Artículo 5.- Las Asociaciones Sindicales deberán modificar sus estatutos en cumplimiento de esta ley en el plazo de un año de promulgada la presente, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 6 de la presente. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, o el que en el futuro lo reemplace, controlará el cumplimiento la readecuación estatutaria en conformidad a la presente.

Artículo 6.- Se considerará que inician su segundo periodo consecutivo aquellas autoridades sindicales que pretendan renovar su cargo en las primeras elecciones luego de entrada en vigencia esta ley; y al finalizar éste periodo no podrán ser reelectos nuevamente, conforme lo establecido en el artículo 3 de la presente ley.

Artículo 7.- La autoridad de aplicación pondrá a disposición de las entidades sindicales modelos de organización y gestión que incluyan programas de integridad anticorrupción y cumplimiento eficaces orientados a prevenir, detectar, reducir y corregir irregularidades y actos ilícitos referidos a la actividad sindical, y asesoramiento técnico para su implementación.

Artículo 8.- Comuníquese al Poder Ejecutivo

Dip. Nac. M. Soledad CARRIZO

Dip. Nac. Gabriela LENA

Dip. Nac. Maximiliano FERRARO



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2022 – LAS MALVINAS SON ARGENTINAS"

FUNDAMENTOS

Señor Presidente,

En miras a profundizar la labor iniciada en el 2014 sobre democratización y buenas prácticas para la dirigencia sindical, pongo nuevamente a su consideración este proyecto que reproduce los términos del proyecto de ley 0219-D-2020.

La vigencia del tema y la necesidad de atender estas cuestiones con urgencia, se traducen en la necesidad de promover su tratamiento y sensibilizar a este cuerpo sobre su importancia. Por ello, reproduzco nuevamente el contenido dispositivo y los fundamentos del proyecto que fuere presentado en el año 2018 a través del exp. 0567-D2018, y luego en 2020 mediante el exp. 0219-D-220, y que contare con un amplio acompañamiento de mis pares.

Haciendo eco de los casos de corrupción e irregularidades de autoridades sindicales que han tomado estado público y que tramitan a través de distintos procesos judiciales, con más el proceso de empoderamiento personal que un sinnúmero de dirigentes sindicales acusan por sobre la organización sindical, y la crisis de legitimación y debilidad representativa que dichos síntomas representan; pongo a su consideración y la de todos los miembros de esta Honorable Cámara un proyecto integral de reforma de la ley 23.551 de asociaciones sindicales.

La situación actual del sindicalismo argentino pone en evidencia la existencia de entidades con dirigentes vitalicios cuyo arraigo ha provocado procesos de apropiación personales muy peligrosos para el cumplimiento de la finalidad protectoria de los trabajadores a la que estas entidades están convocados; pero aun de mayor gravedad, el debilitamiento de la confianza ciudadana que esto ha provocado por sobre su utilidad y funcionamiento.

Estas prácticas de apropiación y corrupción sindical conllevan a un vaciamiento de la idea de democracia y la libertad sindical, viciando la representación de las minorías y la posibilidad de una construcción plural en la vida interna en estas organizaciones.

El monopolio de los espacios de dirección de estas entidades, con más la existencia de estatutos organizativos que afectan a la libertad sindical de los asociados y los procesos democráticos internos, anula la representación genuina de los trabajadores.



H. Cámara de Diputados de la Nación

“2022 – LAS MALVINAS SON ARGENTINAS”

Los principales déficit se centran en las condiciones impeditivas para el acceso a los cargos dirigenciales para los propios afiliados y la ausencia de mecanismos de representación democráticos reales, derivándose de ello la anulación de los canales internos de elección y la imposibilidad de que las minorías logren revertir la crisis que las entidades sindicales hoy manifiestan.

En los periodos legislativos 2014, 2016, 2018 y 2020, presenté los proyectos de ley 3505-D-2014, 3856-D-2016, 0567-D-2018, y 0219-D-2020 respectivamente; proponiendo un debate amplio sobre la necesidad de impulsar la alternancia de las autoridades sindicales, limitando su reelección indefinida y retornando a un modelo sindical democrático real.

Esto, con el objetivo de revitalizar la debilitada representatividad y legitimación de las entidades sindicales, pero sobre todo, para otorgarle plena operatividad al mandato legal de que los sindicatos deben garantizar la democracia interna (art. 8 ley 23.551), buscando sanear, reformular y plantear nuevas alternativas para una mejor y más sana praxis democrática, a través de la alternancia de los actores políticos en los cargos elegibles, impidiendo una continuidad y un dominio personalista que lleve a identificar a una institución con una determinada persona.

Constituye una ineludible realidad para nuestro país, que existan organizaciones sindicales con dirigentes vitalicios, con una trayectoria ininterrumpida de más de 30 años en el mando¹, cuyo arraigo y enraizamiento en la titularidad del cargo terminan por confundir a la institución con esa persona.

El presupuesto democratizador de los dos proyectos de leyes ya mencionados, sin embargo, se completa hoy con una perspectiva superadora en este nuevo proyecto de ley, que refiere también a una cuestión de suprema importancia para nuestro estado constitucional y social de derecho: la transparencia y la prevención de la corrupción.

Tal como se desprende de este nuevo proyecto, junto a la alternancia de las autoridades, se propone un nuevo marco regulatorio en materia de corrupción y transparencia, innovador para las asociaciones sindicales en nuestro país y en consonancia con las nuevas herramientas implementadas para el sector privado en el combate de la

¹ Resulta emblemático el caso del titular del gremio de Correo y Telepostales, Ramón Baldassini, quien permanece en funciones desde hace 53 años. Diario La voz del interior, artículo “una democracia imperfecta”. disponible en http://www.lavoz.com.ar/editorial/una-democracia-imperfecta_21/06/2016 y véase también “el mandato eterno de los líderes sindicales” diario la voz del interior, artículo publicado 18/06/2016 <http://www.lavoz.com.ar/politica/el-mandato-eterno-de-los-lideres-sindicales>



H. Cámara de Diputados de la Nación

“2022 – LAS MALVINAS SON ARGENTINAS”

corrupción (ley 27.401 de responsabilidad penal de las personas jurídicas), y coherente con exitosas experiencias comparadas.

I- Alternancia, transparencia y prevención de la corrupción.

El proyecto que pongo a su consideración propone una reforma amplia a la ley de asociaciones sindicales sustentada en 2 ejes centrales: a) renovación y alternancia de los miembros de órganos de dirección y administración sindicales; b) régimen de transparencia y prevención de la corrupción en entidades sindicales.

A partir de allí se busca modificar varios artículos de la ley 23.551 de asociaciones sindicales incorporando presupuestos mínimos de democratización sindical y transparencia en la gestión que las propias entidades pueden completar a través de sus estatutos en una lógica de autorregulación.

a) **Alternancia de los miembros de órganos de dirección**

Reiteramos la propuesta original expresada en los proyectos de ley 3505-D-2014 y 3856-D-2016, limitando la reelección indefinida de los miembros de los órganos de dirección y administración sindicales, estableciendo un ejercicio máximo de 2 periodos consecutivos de 4 años cada uno, debiendo transcurrir un periodo completo fuera del cargo para que estas mismas personas pueda postularse nuevamente como autoridad sindical.

Esta propuesta tiene por finalidad dotar de sentido al término “*efectiva democracia interna*” que tanto el articulado de la ley 23.551 de Asociaciones Sindicales, cuanto su decreto reglamentario 467/88, establecen.

En este contexto, nos encontramos frente a una compleja situación: la libertad sindical -como ejercicio de autodeterminación en sus asuntos internos-, en un extremo; y en el otro, el empoderamiento de personalismos en los órganos de dirección y administración sindical que produce un vicio y afectación a la participación plural de sus afiliados y a la legitimidad de estas entidades.

En resumidas cuentas, la democracia constituye un mecanismo de formulación de las decisiones con carácter bidireccional horizontal-vertical dentro de una organización, es decir ascendente desde su base, y procurando la mayor participación posible de los destinatarios de dichas decisiones en todos los asuntos que le afectan y hacen a su gobierno, esto es, sus afiliados.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2022 – LAS MALVINAS SON ARGENTINAS"

Sin embargo, la democracia como mecanismo procedimental, lleva ínsito un conjunto de valores, principios y reglas que dan sustento y sustancia a dicha forma. Desde esta perspectiva, la democracia implica no sólo un formalismo procedimental para la toma de decisiones, esto es, un conjunto de reglas que admitan y promuevan la participación de los interesados; sino un especial escenario de creencia y valores sobre la utilidad de dicho sistema y un especial comportamiento de los actores involucrados.

En los términos en los que ha sido redactado este proyecto, se busca garantizar precisamente tanto el correcto desenvolvimiento del procedimiento formal para la toma de decisiones, cuanto encauzar el comportamiento de los actores involucrados, protegiendo el ejercicio de su derecho de participar y formar parte de los órganos decisorios; cuestión vedada hoy por la práctica degenerada de eternización de personalismos.

En tal sentido, la supuesta fricción que esta propuesta de alternancia provoca sobre el principio liminar de la libertad sindical (en los términos de la *RESOLUCION C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948*), en tanto constituiría una disposición reglamentaria restrictiva para la voluntad genuina de los trabajadores de elegir a sus representantes, queda desvanecida. Ello en cuanto la limitación de las reelecciones indefinidas se convierte en realidad en una herramienta para asegurar a todos los afiliados su participación real en el gobierno de la entidad fortaleciendo el estándar de representatividad y legitimidad de las autoridades.

La ley 23.551 a través de sus artículos 4 inc. e); 8 y 16 inc. g) refiere a la obligación por parte de las asociaciones sindicales de garantizar la efectiva democracia interna procurando a sus integrantes participar en la vida interna de las asociaciones sindicales, elegir libremente a sus representantes, ser elegidos y postular candidatos.

Sin embargo, hoy vemos cómo estas loables intenciones se vuelven simples declaraciones de deseos imposible de ejercitar en la práctica por una degenera apropiación personal de sus autoridades.

b) Régimen de transparencia y prevención de la corrupción.

El proyecto se completa con el fortalecimiento de la transparencia de la gestión sindical, promoviendo la modernización y reconfiguración de los sindicatos como actores centrales en los procesos de prevención, control y detección de irregularidades y actos ilícitos de sus miembros y autoridades.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2022 – LAS MALVINAS SON ARGENTINAS"

La función social a la que estas entidades están llamadas, siendo su objeto la defensa de los intereses de los trabajadores y la disposición de fondos que llevan adelante, hace imprescindible trabajar sobre medidas de transparencia activa, involucrándolos de forma directa en la generación de herramientas de control y prevención de la corrupción, incorporando estándares de transparencia que desalienten y debiliten los incentivos de corrupción hacia el futuro.

Un sinnúmero de países en América y Europa han avanzado ya en la incorporación de pautas y estándares de transparencia y control para las entidades sindicales, volviéndolos sujetos activos en la gestión y prevención de ilícitos y corrupción, incorporando disposiciones legales que regulan su responsabilidad como personas jurídicas e implementando programas de gestión como el compliance que hoy se encuentran vigente en nuestro país a través de la ley 27.401.

En tal sentido, es relevante mencionar algunos casos comparados, que han resuelto incorporar a las entidades sindicales como sujetos activos en procesos de control, transparencia y responsabilidad penal. Véase así el caso de las leyes 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de España, donde expresamente extiende los principios de publicidad activa a los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales. En similar sentido lo hace México incluyendo a las entidades sindicales en Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Resulta también ejemplificador el caso de la Ley Orgánica 7/2012 que reforma el código penal español incorporando en el artículo 31 bis la responsabilidad penal de los sindicatos y los partidos políticos, estableciendo programas de compliance e integridad.

Finalmente Chile está trabajando en la modificación de la Ley N° 20.285 introduciendo un nuevo artículo duodécimo que configura legalmente deberes de transparencia activa para asociaciones gremiales, colegios profesionales y organizaciones sindicales

En Argentina, la incorporación y regulación del principio de transparencia y prevención de la corrupción en la ley de asociación sindicales y la consecuente adopción de reglas propias por parte de los estatutos sindicales permitirá un fortalecimiento institucional tanto para un mejor cumplimiento de sus fines cuanto en la creencia de legitimidad por parte de sus miembros y de la sociedad en general.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2022 – LAS MALVINAS SON ARGENTINAS"

La injerencia en procesos de negociación colectiva, conflictos laborales, huelgas y protestas, disposición de fondos, con más la participación en servicios de distinta naturaleza para sus afiliados (salud, recreación, etc.), hacen ineludible la incorporación de herramientas de transparencia, control y prevención de ilícitos hacia su interior.

Nuestro país asiste hoy a un proceso de reconfiguración institucional, implantándose desde el gobierno nacional herramientas de transparencia y presupuestos éticos y de conducta para sus dirigentes en todas las áreas de gestión pública, en miras a fortalecer la legitimidad social, y revitalizar la confianza y la participación ciudadana.

Las entidades sindicales deben ser actores centrales de este proceso de reconfiguración y modernización, y deben participar de forma activa del fortalecimiento democrático y la lucha contra la corrupción, procurando prevenir y corregir las deficiencias en su gestión.

II- Los términos del proyecto

En los términos en que este proyecto ha sido diseñado, se pretende una reforma al articulado de la ley 23.551, construyendo un modelo democrático, ético y transparente de gestión sindical, con fuertes rasgos participativos, representativos y en coherencia con el nuevo paradigma de transparencia y combate de la corrupción que globalmente se está incorporando a estas entidades.

Del proyecto aquí propuesto resultan las siguientes propuestas de reforma sobre el artículo de la ley 23.551:

- Artículo: 8 (incorporación de los incisos **e, f, g y h**): persigue dotar a las entidades sindicales de los principios de alternancia, transparencia, acceso a la libre información pública en conformidad con la ley 27.275 art. 7 inc. j y el establecimiento de un código de ética para sus afiliados y autoridades.
- Artículo 16 (modificación del inciso **g** e incorporación de los incisos **k, l y m**): se establecen presupuestos generales que deben ser incorporados a los estatutos sindicales. De esta forma, resulta fundamental que sean las propias entidades sindicales a través de un sistema de *"autorregulación regulada"* quienes incorporen por sí mismo y en respeto a su propia idiosincrasia un *régimen de incompatibilidades, prohibiciones, inhabilidades, y conflictos de intereses y un régimen de presentación de declaraciones juradas patrimoniales para autoridades. Desde esta metodología, el proyecto se limita a señalar una directriz metodológica general evitando reglamentación restrictiva que puedan*



H. Cámara de Diputados de la Nación

“2022 – LAS MALVINAS SON ARGENTINAS”

afectar su alea de autogobierno, pero procurando la incorporación de pautas mínimas sobre transparencia y lucha contra la corrupción.

Finalmente la propuesta de modificación de este artículo procura promover dentro de las entidades sindicales, la incorporación de sistemas de promoción de la transparencia, prevención, control y detección de irregularidades y actos ilícitos y de corrupción al modo de programas de compliance tal como la ley 27.401 dispone.

En consonancia con ello, el artículo 7 de este proyecto completa esta regulación proponiendo un trabajo de cooperación entre la autoridad de aplicación de la ley 23.551 y los sindicatos, poniendo a disposición de estas entidades modelos de gestión y compliance con más un asesoramiento técnico especialización para su mejor puesta en marcha.

- Artículo 17 (se incorpora el **2do párrafo**): establece un límite a la reelección de las autoridades sindicales, permitiendo la renovación por solo un mandato consecutivo y subsiguiente, debiendo transcurrir un periodo fuera del cargo para su nueva postulación.
- Artículo 18 (incorporando los incisos **d** y **e**): reitera la cuestión relativa las declaraciones patrimoniales para autoridades como condición para su designación.

El resto del artículo son disposiciones complementarias para la readecuación estatutaria y de transición para la adopción de los principios de alternancia y transparencia sindical.

La propuesta aquí acompañada no sólo constituye un mecanismo de readecuación democrática institucional, sino que persigue también el propósito de revertir la desconfianza ciudadana sobre las organizaciones sindicales y prevenir aquí en nuestro país la crisis que hace algunos años vienen sufriendo las Asociaciones Sindicales en el resto del mundo; crisis que manifiesta una desafiliación de sus trabajadores por ausencia de representatividad.

Es importante reiterar que este proyecto se funda en una estrategia metodológica de *regulación autorregulada*, esto es, definiendo presupuestos o pauta mínimas y delegando en las entidades sindicales la responsabilidad de su incorporación y readecuación estatutaria en conformidad, buscando con ello la menor fricción e injerencia posible en términos de libertad sindical y siendo respetuosos de los pronunciamientos de la OIT, que recomiendan marcos normativos poco reglamentaristas².

² Véase Recopilación 1996, párrafo 331 y 321.er informe, caso núm. 2011, párrafo 215. La libertad sindical OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Quinta edición (revisada). Párr. 369.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2022 – LAS MALVINAS SON ARGENTINAS"

Buscamos con esto promover la auto proactividad de las entidades sindicales y un compromiso de su parte en el establecimiento de estándares de transparencia y democracia, reconfigurándose hacia un rol activo en la revitalización de su debilitada legitimidad.

Por lo expuesto, solicitamos a los señores Diputados, la aprobación del siguiente proyecto.

Dip. Nac. M. Soledad CARRIZO

Dip. Nac. Gabriela LENA

Dip. Nac. Maximiliano FERRARO