

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, decretan
o sancionan con fuerza de ley

Modificaciones a la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública

Artículo 1.- Incorpórase como inciso s) del artículo 7 de la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública, el siguiente:

- s) Los sindicatos en lo que se refiere el artículo 24 de la Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales. El pedido podrá hacerse indistintamente al sindicato correspondiente o la autoridad administrativa del trabajo.

Artículo 2.- El Poder Ejecutivo deberá reglamentar la presente ley en un plazo no mayor a sesenta (60) días desde su promulgación.

Artículo 3.- De forma. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Roxana Reyes

FUNDAMENTOS

Sr. presidente:

Una definición mínima de democracia, vinculada fundamentalmente con lo formal, es considerada como un conjunto de reglas y procedimientos para la toma de decisiones colectivas¹. Esas reglas y procedimientos, en el caso del gobierno democrático, se asocian con quienes toman decisiones y por la forma en que esas disposiciones son adoptadas.

La forma tiene que ser clara y sin sombras que generan desconfianza, dicho de otro modo, transparente. Exigir transparencia tiene diversos efectos. Uno es levantarse como barrera contra la corrupción y los abusos de poder. También se ejerce el derecho de todo ciudadano al acceso a la información pública, que permite acceder a cualquier hecho, acto u omisión del actuar estatal. Aquí se une con el concepto de democracia, porque permite al ciudadano ejercer sus derechos políticos, los cuales no se pueden ejercer sin tener información adecuada para la toma de decisiones.

Una de las principales técnicas de participación de la ciudadanía en la gobernanza pública es el acceso a la información. Es acercar esos datos a la ciudadanía y convertirlos en un insumo verdaderamente útil para la toma de decisiones.

Lo que este proyecto tiene por objeto es ampliar el espectro de información pública. Para nosotros es necesario que la ciudadanía tenga un cierto control de las instituciones privadas a las que el derecho otorga una protección especial por el rubro en el que se desenvuelven.

En septiembre del año 2016 el Congreso de la Nación sancionó la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública². Varios proyectos habían sido presentados sobre esta cuestión en ambas cámaras. Uno de los más completos fue el de la diputada Karina Banfi³.

¹ BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, Barcelona: Plaza y Janés Editores, 1985.

² Su texto puede verse en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/texact.htm> (último acceso: 10/03/2024).

³ Expte. HCDN 6593-D-2015.

Dicha ley fue reglamentada por el Decreto 206/2017. Su objetivo es garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública.

Gracias a esta norma cualquier ciudadano puede solicitar información pública en manos de los sujetos obligados que contempla el artículo 7, y deberá tener una respuesta en tiempo y forma en un lapso no mayor a 15 días, prorrogables por otros 15. En caso de no recibir respuesta, según lo establecido, el solicitante puede reclamar por vía administrativa y luego la judicial.

Con mucho acierto, no solo se obliga a todos los poderes del Estado Federal, sino también a *“cualquier entidad privada a la que se le hayan otorgado fondos públicos, en lo que se refiera, únicamente a la información producida total o parcialmente o relacionada con los fondos públicos recibidos”* (inciso j). De la lectura completa al artículo 7 emerge un hilo conductor. La información es pública cuando en el medio hay fondos de esa condición, provistos por el Estado, sin importar si quien la posee es un ente público o es una organización privada.

El antecedente más próximo que se encontraba acerca de esta temática era el Decreto número 1.172/2003, pero solamente aplicaba el derecho al acceso a la información pública sobre jurisdicción del Poder Ejecutivo nacional.

Ahora bien, desde la Reforma de la Constitución Nacional del año 1994, nuestro país ha consagrado el derecho a la información pública a través del artículo 75 inciso 22⁴. Es así como el derecho de acceso a la información pública encuentra fundamento directo en otros derechos básicos como la libertad de pensamiento y expresión y en postulados básicos del sistema institucional que hacen a una república, esto es, la publicidad y control de los actos

⁴ El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos proclama el derecho individual a la libertad de opinión y de expresión, y que este derecho incluye el de investigar y recibir informaciones. El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que conviene el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión y que este derecho comprende la libertad de buscar y recibir informaciones de toda índole, sin consideración de fronteras, por escrito. El artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que consagra el derecho a la libertad de expresión y que este derecho comprende la libertad de buscar y recibir informaciones de toda índole.

de gobierno⁵. ALBERDI en su obra *Bases*, fue quien explicó la importancia de que la ciudadanía pueda conocer los actos del poder diciendo “*La publicidad de los actos del poder es otro rasgo del gobierno libre, como preservativo de sus abusos. Con la cabeza hubiese pagado su audacia el que hubiera interpelado al Gobierno para informar al país de un negocio público, o el que hubiese opinado con su razón propia y no con la razón del Gobierno. También sostuvo en Derecho Público Provincial que “Otro medio de impedir que los delegatarios de la soberanía abusen de su ejercicio en daño del pueblo a quien pertenece es la publicidad de todos los actos que lo constituyen. La publicidad es la garantía de las garantías”*”⁶.

Encontramos entonces razones para ampliar el acceso a la información de los sindicatos. La reforma que proponemos no es más que un refuerzo a la legitimidad que la ciudadanía le dará a estas asociaciones.

Hace un tiempo se publicó una noticia en donde se detallaba que el Sindicato de Petróleo y Gas Privado de la provincia de Santa Cruz estaba interesado en adquirir una empresa importante de servicios petroleros llamada San Antonio⁷. Entonces, un ciudadano común (con mucha o poca instrucción) se puede preguntar ¿Cómo hace este sindicato para realizar semejante operación comercial?

El artículo 20 de la ley N° 23.551 de Asociaciones Sindicales, establece que son los afiliados a los sindicatos reunidos en asamblea quienes aprueban y/o modifican los estatutos, memorias y balances. Estos son los titulares del interés legítimo y el derecho subjetivo de conocer los movimientos contables de la institución que los representa. Lo que se pretende

⁵ Así lo receptó en un voto el Dr. Fayt en el fallo de la Corte Suprema “Urteaga” cuando señaló que hay un “derecho a la información sobre los asuntos públicos cuando éste es inherente al sistema republicano y a la publicidad de los actos de gobierno” CSJN “Urteaga, Facundo”, Fallos 321:2767 (1998) voto del señor ministro doctor Carlos S. Fayt, considerando 11.

⁶ Ver en SACRISTÁN, Estela B., *Fundamentos constitucionales del derecho de acceso a la información en poder estatal*, Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado, N.11, diciembre de 2016, p. 43.

⁷ Ver en <https://www.lapoliticaonline.com/nota/138487-un-sindicalista-peronista-quiere-comprar-la-petrolera-de-blaquier/?fbclid=IwAR0CSDUDZHUs8egyrPcDQavACtsoMdc4tsgF4ANE1FspdDcIV12jcdxV1k> (último acceso 11/03/2024).

aquí es ocuparnos del ciudadano común que tienen un interés simple, sin estar afiliado al sindicato en cuestión.

El movimiento obrero organizado ha tenido un rol protagónico en la defensa y representación del parte más débil de la relación laboral, como es el trabajador. Su manera de organización es a través de gremios y sindicatos, los cuales actúan como grupos de presión, influyendo en las decisiones gubernamentales, mediante el ejercicio de la resistencia contra los empleadores y la huelga. Actúan bajo la órbita del Derecho Laboral que les reconoce representación colectiva.

Se configuró a lo largo de la historia un cierto poderío legal y económico que debe ser monitoreado. Los sindicatos son instituciones que tienen su peso por una protección normativa inigualable que merece una auditoría ciudadana de igual tenor. *Su actividad genera entonces un interés público.*

El legislador tuvo en cuenta esa condición que tienen los sindicatos como grupo de presión en la Ley N° 26.215, de Financiamiento de los partidos políticos. En el art. 15 se les prohíbe hacer contribuciones o donaciones de asociaciones. Los partidos políticos no pueden aceptar o recibir, directa o indirectamente, ni tampoco se permiten como aportes privados al Fondo Partidario Permanente.

A modo de advertencia, la posición del presente proyecto no es hacer una manifestación contraria a la libre disposición de la propiedad privada de las organizaciones sindicales. Es simplemente tener la posibilidad de que sus movimientos financieros tengan estado público a la luz de una protección especial de las leyes laborales vigentes. No es algo novedoso, para citar como ejemplo la obligación de las empresas que cotizan en la Oferta Pública de Valores a presentar trimestralmente los estados contables ante la Comisión Nacional de Valores, que a su vez los publica con motivo de la protección jurídica al inversor.

El patrimonio de los sindicatos, según el art. 37 de la ley N° 23.551, está constituido por:

“a) Las cotizaciones ordinarias y extraordinarias de los afiliados y contribuciones de solidaridad que pacten en los términos de la ley de convenciones colectivas;

b) Los bienes adquiridos y sus frutos;

c) Las donaciones, legados, aportes y recursos no prohibidos por esta.”

Pero lo que sucede, es que esa información contable sólo se provee al Ministerio de Capital Humano, no hay indicación alguna en que esa información pueda estar disponible para cualquier ciudadano:

“Artículo 24. — Las asociaciones sindicales están obligadas a remitir o comunicar a la autoridad administrativa del trabajo:

a) Los estatutos y sus modificaciones a los efectos de control de la legislación;

b) La integración de los órganos directivos y sus modificaciones;

*c) Dentro de los ciento veinte (120) días de cerrado el ejercicio, copia autenticada de la **memoria, balance** y nómina de afiliados;*

d) La convocatoria a elecciones para la renovación de sus órganos en los plazos estatutarios;

*e) Los **libros de contabilidad** y registros de afiliados a efectos de su rubricación.”*

Ahora bien, ¿cómo se puede mejorar que esa institución no se encuentre en los últimos lugares en la lista de confianza ciudadana?⁸ ¿Qué contribución al interés público se puede hacer mejorando la Ley de Acceso a la Información Pública? ¿Se pueden agrandar las obligaciones de prestar información?

El propósito es llamar la atención sobre las deudas pendientes de la legislación actual y adecuarla de la mejor manera posible. Además, se pretende ligar la idea de información de utilidad pública con una problemática que se verifica en la realidad como es la desconfianza en los sindicatos.

⁸ Así lo demuestran distintas encuestas o trabajos de auditoría. Ampliar en: Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CESBA), *Biblioteca Digital CESBA*, editado por Julio Aurelio – ARESO, septiembre de 2016, <http://www.bdigital.cesba.gob.ar/handle/123456789/313> , ¿Qué opinan los argentinos sobre el sindicalismo?; El Cronista: Sindicatos, Fuerzas Armadas, Justicia o Políticos: ¿Quiénes provocan más desconfianza en la sociedad? <https://www.perfil.com/noticias/politica/segun-una-encuesta-el-sindicalismo-argentino-tiene-un-82-de-imagen-negativa-y-la-mayoria-los-califica-de-corruptos.phtml>; <https://www.cronista.com/economia-politica/encuesta-sindicatos-fuerzas-armadas-justicia-o-politicos-quienes-provocan-mas-desconfianza-en-la-sociedad/> (último acceso: 11/03/2024).

Lo que está en juego es una cuestión central, la legitimidad. Es una cualidad necesaria para las instituciones de una sociedad porque es clave para la estabilidad y calidad democrática, ya que es el manto que une a los ciudadanos con sus representantes. La legitimidad hace que la ciudadanía acepte y apoye un orden establecido, pero la mala percepción, como se vio en el punto anterior, genera desconfianza.

Una forma de construir y consolidar esta legitimidad es garantizar procesos justos y accesibles para que los ciudadanos participen no solo en procesos electorales sino también en todo el ciclo de políticas públicas⁹.

Por todo ello proponemos un agregado en la enumeración del artículo 7 de la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. Incorporando este nuevo inciso se eleva la categoría de información pública, la información que no solo está disponible legalmente para el Ministerio de Capital Humano. Es decir que cualquier ciudadano podrá acceder a una copia autenticada de la memoria, balance y cualquier otro libro de contabilidad. Y ese hipotético ciudadano común que se preguntaba cómo un gremio puede comprar una empresa con tanta soltura, podrá tener una respuesta adecuada.

Quedan dos cosas claras. La primera, si hoy la legislación está limitada como se planteó, es porque el sistema político tiene interés en que el sindicalismo no dé a conocer su información más sensible. La segunda, esta reforma propuesta tiene que ser prioritaria si alguna vez la clase política quiere dotar de mayor confianza a los sindicatos.

Hay que discutir con tiempo en un debate donde toda la sociedad civil, no solo con el movimiento obrero organizado y los legisladores, para saber cómo adecuar nuestro sistema institucional a obligaciones de prestar información expedita, clara y bien regulada.

Esto va a permitir a los interesados monitorear los actos de una de las instituciones con más peso en la Argentina y controlar el accionar de sus dirigentes, exigiendo una permanente rendición de cuentas por las decisiones que toman.

⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Editado por Naser Alejandra, Ramírez-Alujas Álvaro, & Rosales Daniela, vol. 144, Santiago de Chile: Libros de la CEPAL, 2017.

Negar acceso a la información pública es negar acceso a la democracia.

En virtud de los fundamentos expuestos se propone el presente proyecto de ley,
esperando contar con el acompañamiento de nuestros pares.

Roxana Reyes