



Proyecto de ley

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina,...

Artículo 1º: Modifíquese el artículo 1º de la ley 24.642, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"Artículo 1º: Los créditos de las asociaciones sindicales de trabajadores originados en la obligación del empleador de actuar como agente de retención de las cuotas que deben abonar los trabajadores afiliados a las mismas, de las contribuciones de solidaridad y los aportes patronales pactados en los convenios colectivos de trabajo, estarán sujetos al procedimiento de cobro que se establece por la presente ley."

Artículo 2º: Modifícase el artículo 2º de la ley 24.642, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"Artículo 2º: Los empleadores deberán depositar a la orden de la asociación sindical respectiva las cuotas a cargo de los afiliados, las contribuciones de solidaridad y los aportes patronales pactados en los convenios colectivos de trabajo en la misma fecha que los aportes y contribuciones al Sistema de Seguridad Social, siendo responsables directos del importe de las retenciones que no hubieran sido efectuadas."

Artículo 3º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.



MARIANO RECALDE
Senador Nacional

FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

El presente proyecto de ley tiene como objeto modificar parcialmente el procedimiento de cobro al que estarán sujetos los créditos de las asociaciones sindicales originados en la obligación del empleador de actuar como agente de retención a los efectos de especificar los alcances del procedimiento especial previsto por la norma en virtud de las distintas interpretaciones jurisprudenciales.

La formación de un patrimonio es una de las cuestiones fundamentales que la legislación sindical asegura y tutela para que las organizaciones sindicales cumplan con sus fines específicos. El patrimonio sindical es el conjunto de bienes que instrumentalmente sirve para el cumplimiento de los fines de la asociación sindical que es la defensa de los intereses de los trabajadores que representa. La regulación del patrimonio constituye una garantía a la autonomía de las asociaciones sindicales para el desarrollo de su acción gremial. Por tales razones, el patrimonio se encuentra regulado, resguardado y exento de tasa, gravamen, contribución o impuesto en la legislación vigente (arts. 37 a 39 de la ley 23.551).

El patrimonio de las asociaciones sindicales está delimitado en el art. 37 de la ley 23.551. Esta norma dispone expresamente que el patrimonio sindical estará 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.

Respecto de las cotizaciones y contribuciones que la norma dispone, la doctrina¹ ha sido unánime en admitir que estas se expresan de las siguientes maneras: i) cotización ordinaria a cargo del afiliado; ii) cotización extraordinaria a cargo del afiliado; iii) contribución de solidaridad a cargo del trabajador –sin distinción de su condición de afiliado o no– comprendida en el convenio colectivo de trabajo, y; iv)

¹ La doctrina es unánime respecto de la existencia de las cuotas y contribuciones enunciadas. Las distinciones son menores, en cuanto a las denominaciones que les otorgan a unas o las otras, y un poco más controvertidas en relación al alcance que le atribuyen a las contribuciones. A los efectos de la presente fundamentación, hemos sido cuidadosos de presentar ordenada y sistemáticamente los distintos tipos de "aportes" que integran el patrimonio sindical a partir del uso del mismo vocablo utilizado en la ley sindical.

contribución de solidaridad a cargo del empleador² comprendida en el convenio colectivo de trabajo y cuya finalidad debe ser de índole social³, a los efectos de no afectar la “autonomía sindical” garantizada en el art. 9 de la ley 23.551.

En lo que respecta a las “contribuciones de solidaridad” que es el instituto que aquí nos encontramos regulando, y cuyo alcance por parte de la redacción actual del texto de la ley 24.642 y de la interpretación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se encuentra cuestionado, cabe destacar que si bien se encuentran alcanzados por la regulación del art. 37 de la ley 23.551, poseen también un tratamiento específico en el art. 9 de la Ley 14.250 (t.o. Dcto 1135/2004) de Convenciones Colectivas de Trabajo en cuyo texto se dispone que “La convención colectiva podrá contener cláusulas que acuerden beneficios especiales en función de la afiliación a la asociación profesional de trabajadores que la suscribió” y que “Las cláusulas de la convención por las que se establezcan contribuciones a favor de la asociación de trabajadores participantes, serán válidas no sólo para los afiliados, sino también para los no afiliados comprendidos en el ámbito de la convención”.

Estas contribuciones –cuya fundamentación se encuentra en la gestión de negocios que realiza la asociación sindical en beneficio de todos los trabajadores comprendidos en el ámbito de la convención– no sólo son válidas, legítimas, constitucionales y se encuentran justificadas sino que, además, en virtud de su naturaleza y alcance deben ser interpretadas razonable y restrictivamente tal como oportunamente ha señalado la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN⁴ en virtud de no nacer de la voluntad asamblearia y tener la capacidad de extender sus efecto más allá de los trabajadores afiliados (efecto *erga omnes*). Esto implica, que las contribuciones de solidaridad para ser válidas, debe: a) surgir de convenciones y

² Cabe destacar que, conforme al tratamiento reglamentario que se le da a estas contribuciones, las mismas suelen ser denominadas también como “aportes” (art. 4, Dcto. 467/88). A los efectos de esta fundamentación, y para ser claros en virtud de la confusión que podría dar lugar con los “aportes y contribuciones” a cargo del empleador para ser integrados en el sistema de la seguridad social, es que preferimos denominarlos –como gran parte de la doctrina– como contribuciones de solidaridad empresarias.

³ El Decreto 467/88 reglamentario de la Ley 23.551 estableció al respecto de las “contribuciones de solidaridad empresarias” que “Los aportes que los empleadores se comprometan a efectuar en el marco de convenios colectivos de trabajo serán destinados a obras de carácter social, asistencial, previsional o cultural, en interés y beneficio de los trabajadores comprendidos en el ámbito de representación de la asociación sindical (...)” (art. 4, reglamentario del art. 9 de la Ley 23.551).

⁴ 12/04/1972, CSJN “Potenze, Pablo Luciano c/ Federación de Empleados de Comercio”, Fallo 282:269; 28/02/2011, CNAT, Sala VIII, “Azzimonti Cristian Javier y otros c/ Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina y otros s/ diferencias de salarios”; 03/05/2003, CNAT Fallo Plenario 305, “Federación Obrera Ceramista de la República Argentina c/Cerámica San Lorenzo ICOSA s/ cobro de aportes y contribuciones”.

acuerdos colectivos debidamente homologados y publicados; b) limitarse temporalmente, y; c) limitarse cuantitativamente de modo que jamás deberían asimilarse a la cuota sindical.

Tanto las cuotas de afiliación –ordinarias y extraordinarias– como las contribuciones de solidaridad –ya sean a cargo de trabajadores o empleadores– se recaudan en idéntica oportunidad mediante la retención que los empleadores efectúan de las remuneraciones de los trabajadores, y que deben ser depositadas a la orden de la asociación sindical respectiva en la misma fecha que los aportes y contribuciones al Sistema de Seguridad Social, siendo además responsables directos del importe de las retenciones que no hubieran sido efectuadas.

La ley 24.642 (1996)⁵ ha establecido un procedimiento específico para el cobro al que estarán sujetos los créditos de las asociaciones sindicales originados en la obligación del empleador de actuar como agente de retención por la vía de apremio o ejecución fiscal, también denominada como vía ejecutiva (art. 5°). Sin embargo, la redacción actual de la ley –a las luces de la jurisprudencia contradictoria existente en la materia– no resulta clara respecto de los alcances del trámite procedimental dispuesto, en cuanto a la ejecución del crédito de las asociaciones sindicales originadas en la obligación del empleador de retener las contribuciones de solidaridad y los aportes patronales pactados en los convenios colectivos de trabajo, generando jurisprudencia contradictoria, lo que torna insatisfactorio el espíritu de la ley. A tales efectos, resulta importante recordar lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2018 en autos “Unión Personal de Fábricas de Pinturas y Afines R.A. c/ Colorín Industria de Materiales Sintéticos S.A. s/ Ejecución fiscal” (Fallos 337:748).

La Unión Personal de Fábricas de Pinturas y Afines R.A., inició una demanda por la vía ejecutiva prevista en el art. 5 de la Ley 24.642 para el cobro de aportes y contribuciones sindicales correspondientes al período septiembre de 1999 a mayo de 2004 en contra de Colorín Industria de Materiales Sintéticos S.A.

La demandada planteó excepción de inhabilidad de título conjuntamente con la excepción de pago, negó la deuda y cuestionó el trámite dado al proceso (vía ejecutiva de la ley 24.642) ya que en el título base de la deuda existían detallados aportes sindicales

⁵ Texto disponible acá: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37182/norma.htm>

propriadamente dichos, cuota solidaria del art.108 del CCT 86/89 y la contribución patronal del art.109, del citado convenio.

La Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo (CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES DEL TRABAJO) confirmó el rechazo de la excepción de inhabilidad de título ejecutivo interpuesta por la demandada en el juicio de apremio por deudas de aportes sindicales deducido por la actora. Para así decidir describieron el procedimiento de ejecución judicial de los recursos de la entidad gremial y afirmaron que el certificado de deuda obrante en la causa cumplía con cada uno de los recaudos exigidos por la norma; por lo tanto entendieron que resultaba plenamente hábil para iniciar la ejecución.

Destacaron que al oponerse la excepción de inhabilidad de título, la ejecutada no sólo negó la deuda, sino que opuso excepción de pago, extremo que contradice lo dispuesto por la norma general en cuanto a que la excepción de inhabilidad de título, resulta inadmisibile si no se ha negado la deuda (art. 544, inc. 4 *in fine* CPCyCN)⁶ y se limita a impugnar en forma genérica el procedimiento aplicable al reclamo de autos. Por lo tanto resolvieron rechazar la excepción interpuesta.

En la primera resolución⁷, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN) sin resolver la cuestión sustancial, se limitó a cuestionar la fundamentación aparente del fallo, porque la Cámara al resolver, no se expidió sobre la procedencia o improcedencia de la vía ejecutiva prevista en la ley 24.642 cuando se trata de aportes que no tienen sustento en la afiliación del trabajador (los llamados aportes solidarios o cuota solidaria) o la contribución patronal. En suma, concedió el recurso extraordinario y mandó a dictar un nuevo fallo con sustento en esta posición.

En la segunda resolución⁸, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN se expidió sobre la cuestión traída a debate y dijo que la CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES DEL TRABAJO al concluir

⁶ Art. 544. – Las únicas excepciones admisibles en el juicio ejecutivo son: (...)4) Falsedad o inhabilidad de título con que se pide la ejecución. La primera podrá fundarse únicamente en la adulteración del documento; la segunda se limitará a las formas extrínsecas del título, sin que pueda discutirse la legitimidad de la causa. El reconocimiento expreso de la firma no impide la admisibilidad de la excepción de falsedad fundada en la adulteración del documento.

⁷ 17/06/2014, CSJN, Unión Personal de Fábricas de Pinturas y Afines R.A. c/ Colorín Industria de Materiales Sintéticos S.A. s/ Ejecución fiscal. Fallos 337:748.

⁸ 27/09/2018, CSJN, Unión Personal de Fábricas de Pinturas y Afines R.A. c/ Colorín Industria de Materiales Sintéticos S.A. s/ Ejecución fiscal. Fallos 341:1284.

que la vía ejecutiva puede extenderse a los aportes "solidarios" de trabajadores no afiliados se apartó de lo enunciado por la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN en su anterior integración, concluyendo que el texto legal es expreso y no exige esfuerzo de interpretación ni existe duda razonable (Cdo. 6°).

En rigor, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN en oportunidad de dictar la primera resolución –en su anterior integración– no dio una orden para expedirse de un modo y otro, sino que ordenó a la Cámara a expedirse sobre la cuestión planteada. Sin embargo, en su posterior pronunciamiento, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN vuelve sobre su propia decisión aclarando que ya había dado un parámetro para la decisión, y le otorga a la norma una interpretación estricta. A partir de ello, el trámite ejecutivo previsto en la ley 24.642 es aplicable solamente a las cuotas sindicales de trabajadores afiliados a la asociación sindical y que son ingresados al sistema por el empleador en condición de agente de retención de dicha cuota sindical.

Es decir, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN –a diferencia de lo resuelto por la CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES DEL TRABAJO– concluyó de modo categórico que la vía ejecutiva prevista en la ley 24.642 resulta sólo aplicable a los juicios en contra del empleador en su carácter de agente de retención de las cotizaciones ordinarias o extraordinarias a cargo de los afiliados a una entidad sindical con personería gremial. Ello, por cuanto si bien la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN tampoco se expidió con precisión sobre todos los extremos, cabría deducir que implícitamente también dejó por fuera del procedimiento ejecutivo a los aportes patronales celebrados en el marco de las convenciones colectivas de trabajo y, posiblemente también a las contribuciones de solidaridad que se pueden pactar adicionalmente a cargo de los trabajadores afiliados.

Aún aquellas distinciones, la decisión de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN no otorga mayores precisiones referidas a cuál o cuáles serían las razones de la discriminación, más allá del sentido literal de la norma. Por ello, tal como sostuvo la CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES DEL TRABAJO en ocasión de otra

resolución bastaría con plantear la inconstitucionalidad del artículo y nos encontraríamos de nuevo buscando precisiones⁹.

En virtud de lo antes expuesto, es que se impone corregir esa asimetría, estableciendo idéntico régimen procedimental tanto para las cotizaciones ordinarias y extraordinarias dispuestas a los afiliados a las asociaciones sindicales, como para las contribuciones de solidaridad que se extienden a la totalidad de los trabajadores de la actividad (afiliados y no afiliados) como así también para los aportes patronales –pactados en los convenios colectivos de trabajo– que comprometen a los empleadores o cámaras empresarias realizar tales contribuciones con un destino social específico.

Por todo lo expuesto es que solicitamos a las Senadoras y a los Senadores que nos acompañen en el tratamiento del presente Proyecto de Ley.



MARIANO RECALDE
Senador Nacional

⁹ Así lo entendieron los camaristas Guisado y Zas quienes expresaron que "la vía ejecutiva del art. 5 de la Ley 24.642 comprende las sumas a las que resulta acreedora la entidad sindical, ya sea como cuota o contribución, pues no sería racional una hermenéutica que implicara la carga de transitar por el proceso ordinario de cobro de pesos, en lo que concierne a importes emanados de distintas disposiciones convencionales que tienen por sujeto pasivo al empleador, ya sea como deudor originario o como obligado a retener (...)". 31/03/2009, CNAT, Sala IV "Unión Obrera y Empleados Plásticos c/ La Filomena S.A. s/ Ejecución fiscal".