

PROYECTO DE LEY

EL SENADO Y LA HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION, SANCIONAN CON FUERZA DE LEY

LEY DE APORTES Y CONTRIBUCIONES DE ASOCIACIONES SINDICALES

Artículo 1.- Modifíquese el artículo 6° de la ley 14.250, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 6° –Una convención colectiva de trabajo, cuyo término estuviere vencido, mantendrá la plena vigencia de todas sus cláusulas hasta que una nueva convención colectiva la sustituya, salvo que en la convención colectiva vencida se hubiese acordado lo contrario y a excepción de lo que se establece en la parte final de este artículo.

Las partes podrán establecer diferentes plazos de vigencia de las cláusulas convencionales.

Vencido el término de una convención colectiva, cesarán en su vigencia las cláusulas que impongan a los trabajadores aportes a la entidad sindical distintos de la cuota por afiliación sindical”.

Artículo 2°. - Modifíquese el artículo 9° de la ley 14.250, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 9°.- La convención colectiva podrá contener cláusulas que acuerden beneficios especiales en función de la afiliación a la asociación profesional de trabajadores que la suscribió.

Las cláusulas de la convención por las que se establezcan contribuciones a favor de la asociación de trabajadores participante, serán válidas no sólo para los afiliados, sino también para los no afiliados comprendidos en el ámbito de la convención.

Para estos últimos la exigibilidad estará sujeta a que los aportes observen las siguientes condiciones:

a) Tener un objeto determinado y debidamente especificado en el texto de la convención, a los fines de viabilizar su posterior fiscalización.

b) No extender su vigencia más allá de seis períodos mensuales, al cabo del cual cesará de pleno derecho y sin posibilidad de prórroga alguna.

c) No superar el 1,5% del salario mensual del trabajador aportante”.

Artículo 3°.- Modifíquese el artículo 9° de la ley 23.551, el que quedará redactado como sigue:

“Artículo 9.- Las asociaciones sindicales no podrán recibir ayuda económica de empleadores, ni de organismos políticos nacionales o extranjeros, salvo los aportes o contribuciones que correspondieren en virtud de normas legales.

Los convenios colectivos de trabajo no podrán imponer a los empleadores contribuciones de ningún tipo a favor de las asociaciones sindicales”.

Artículo 4°. – Modifíquese el artículo 37 de la ley 23.551, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 37.- El patrimonio de las asociaciones sindicales de trabajadores estará constituido por:

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

b) Los bienes adquiridos y sus frutos;

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

Artículo 5°. - Modifíquese el artículo 1° de la ley 24.642, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 1°.- Los créditos de las asociaciones sindicales de trabajadores originados en la obligación del empleador de actuar como agente de retención de las cuotas sindicales que deben abonar los trabajadores afiliados a las mismas, estarán sujetos al procedimiento de cobro que se establece por la presente ley.

Las disposiciones de esta ley no alcanzan a los aportes establecidos en los convenios colectivos de trabajo como retenciones sobre los salarios de los trabajadores no afiliados a una asociación sindical”.

Artículo 6° .- Modifíquese el artículo 5° de la ley 24.642, el que quedará redactado como sigue:

“Artículo 5°.- El cobro judicial de los créditos previstos en la presente ley se hará por la vía de apremio o de ejecución fiscal prescriptos en los códigos procesales civiles y comerciales de cada jurisdicción, sirviendo de suficiente título ejecutivo el certificado de deuda expedido por la asociación sindical respectiva, conforme al procedimiento prescripto en este artículo.

Para la emisión del certificado de deuda la asociación sindical deberá asegurar un mecanismo que garantice el derecho de defensa del empleador. A ese fin, deberá cursar una vista de la deuda cuya determinación se pretende, por el término de diez días hábiles. La vista deberá contar con toda la documentación y antecedentes que permitan el análisis y control por parte del empleador requerido.

Cuando existiese impugnación por parte del empleador, la controversia será dirimida por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, el que deberá convalidar, en su caso, el certificado de deuda.

Ningún certificado de deuda será apto para el ejercicio de la vía ejecutiva ni para acreditar la existencia de la deuda, sin la intervención convalidante de la autoridad administrativa del trabajo, con independencia de que hubiese existido impugnación. Para la convalidación deberá verificarse el cumplimiento de los recaudos establecidos en las leyes 23.551 y 24.642 en lo atinente a personería gremial o simple inscripción de la entidad sindical, dictado de la resolución contemplada en el artículo 38 de la Ley de Asociaciones Sindicales y la comunicación del trabajador que dispone el artículo 6° de la ley 24.642.

La justicia local será competente para conocer en la tramitación de las ejecuciones. En el caso de la Capital Federal y hasta tanto se materialice la transferencia de las competencias jurisdiccionales locales a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, será competente la Justicia Nacional del Trabajo.

Las acciones para el cobro de los créditos indicados en este artículo prescribirán a los cinco (5) años”.

Artículo 7°. - Modifíquese el artículo 7° de la ley 24.642, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 7°.- En todo lo que sea compatible se aplicarán a estos créditos y certificados de deuda las normas y procedimientos relativos al cobro de aportes y contribuciones a las obras sociales, garantizando en todos los casos el derecho de defensa del empleador de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5° de esta ley”.

Artículo 8°. - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El adjunto proyecto de ley propicia abordar la cuestión relativa a los aportes de los trabajadores no afiliados a asociaciones sindicales, dispuestos a favor de estas últimas en las convenciones colectivas de trabajo.

Asimismo, procura poner también bajo la consideración y el análisis, las contribuciones que realiza el sector patronal, pactadas en los instrumentos colectivos.

Finalmente, mejorar la regulación del procedimiento de determinación y cobro de las sumas retenidas por los empleadores en concepto de cuota sindical.

Sobre lo primero, resulta del caso destacar que, además de las cuotas sindicales, aportadas voluntariamente por quienes hacen uso de su derecho de afiliación, los convenios colectivos de trabajo vienen imponiendo aportes –generalmente denominados solidarios- a aquellos trabajadores que no solo han optado por no afiliarse a entidad sindical alguna, sino que además no prestan su consentimiento expreso para que les efectúen esa retención de sus salarios.

En la cuestión está comprometida la libertad sindical, tanto en un sentido del derecho individual de afiliarse a un sindicato o no hacerlo –y consecuentemente pagar una contribución a la entidad sindical-, como así también en el sentido que amparan el artículo 14 bis de la Constitución y diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos con y sin jerarquía constitucional, como lo son el art. XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 20 y 23.4 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 22.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 16.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos internacionales estos últimos dotados de jerarquía constitucional por virtud del art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional y normas supralegales tales como como el art 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador de 1988); la Sección I de la Parte XIII del Tratado de Versalles de 1919 que constituyó la Organización Internacional del Trabajo (OIT); la Declaración de la OIT relativa a

los Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo de 1998 y, en especial, el Convenio n° 87 de la OIT, por cuanto la legislación vigente solo le reconoce esa prerrogativa a las entidades con personería gremial y no a las simplemente inscriptas.

Tratándose de una imposición establecida sin que medie el consentimiento del trabajador, la validez de estos aportes ha sido puesta en entredicho, incluso en sede judicial.

También la cuestión ha sido abordada por el Comité de Libertad Sindical de la OIT, el que ha reconocido el carácter de contraprestación a los aportes, entendiendo que si bien no son incompatibles con el Convenio n° 87, deben ser interpretadas con carácter restrictivo.

En el orden interno, tanto los precedentes de la Corte Suprema como de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, conforman una doctrina que sostiene que para ser válida y exigible, la imposición debe estar limitada en el tiempo, su monto no resultar desproporcionado respecto del que pagan los afiliados en concepto de cuota sindical y tener un objeto claro y precisamente determinado.

En la actualidad, de las 3.376 asociaciones sindicales actuantes en nuestro país, solo 1.709 cuentan con personería. Las restantes tienen simple inscripción.

De resultas de ello, también se configura un desbalance que favorece únicamente a las primeras, con menoscabo de la libertad sindical ya que queda afectada la igualdad entre las asociaciones sindicales que pueden ser beneficiarias de estos aportes (las de personería gremial) y las que no (las de simple inscripción).

Si bien en otro campo, esta desigualdad ha sido descalificada por la Corte Suprema en los casos “ATE”, “Rossi” y “ATE II”.

Por su parte, se suscitan en la actualidad planteos por aportes solidarios que pretenden seguir cobrándose, pese al vencimiento del plazo del convenio colectivo. La cuestión no es menor, pues según se han publicado, entre las quince principales entidades que perciben estos aportes totalizan más de mil millones de pesos mensuales.

Desde esta perspectiva, resulta necesario ordenar el sistema, fundamentalmente a los fines de posibilitar el control del destino de estos aportes, como así también dar protección a los trabajadores que contribuyen con retenciones de importantes montos de sus salarios sin que se les requiera su conformidad.

A ese fin, el proyecto propone que se defina el destino del aporte en el texto de la convención colectiva, limitar la exigibilidad del aporte no más allá de seis meses, que la retención que sufre el trabajador no supere el 1,5% de su salario y establece que las cláusulas que consagran aportes no gozan de ultraactividad.

Todo ello mediante la modificación de disposiciones de las leyes 14.250; 23.551 y 24.642.

En lo que respecta a las contribuciones de los empleadores a favor de las asociaciones sindicales, que se vienen plasmando en ciertos convenios colectivos, debe decirse que ello compromete la autonomía sindical y constituye una forma de práctica desleal que la propia Ley de Asociaciones Sindicales veda en su Capítulo XIII, pese a la excepción del artículo 9 del mismo cuerpo legal.

Sobre este mismo particular, este financiamiento empresario de las entidades sindicales constituye un quebrantamiento de lo dispuesto por el Convenio n° 98 de la OIT, que

prescribe que “Se consideran actos de injerencia, en el sentido del presente artículo, principalmente, las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores”.

El Observatorio del Derecho Social de la CTA ha sostenido que “[...] el mayor peligro que encierran este tipo de cláusulas está referido a las que constituyen contribuciones económicas de los empleadores a favor de los sindicatos. El principio de la autonomía sindical puede aquí estar en riesgo [...] Cabe preguntarse, en esta línea de razonamiento, hasta dónde el ingreso regular y permanente de fondos, en algunos casos cuantiosos, por parte de la patronal a favor del sindicato, no afecta la propia autonomía de ese sindicato y, principalmente, los derechos de los trabajadores que aquel representa en la negociación. En relación a las formas de financiación de los sindicatos por parte de los empleadores, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR) observa que ello podría presentar riesgos de injerencia o favoritismo”.

Por su parte, estas aportaciones van también en desmedro de la competitividad que demanda el sector productivo argentino, adicionando un costo que conspira contra la creación y sostenimiento del empleo.

Por ello, el proyecto adjunto dispone la invalidez de este tipo de contribuciones a cargo del sector empleador, vedando su inclusión en los convenios colectivos.

Finalmente, se propicia la modificación parcial del régimen instituido para el cobro de las acreencias de las entidades sindicales en concepto de cuota sindical, que fuera establecido por la ley 24.642.

La ley en cuestión establece el mecanismo para que los empleadores hagan efectivas las retenciones sobre los salarios de sus dependientes, a los fines de

percibir por cuenta y orden de la respectiva asociación sindical, las cuotas correspondientes a la afiliación de cada uno de ellos.

Para los supuestos de incumplimiento por parte de los empleadores en la oportuna transferencia a las entidades sindicales de los importes retenidos a sus empleados en concepto de cuota de afiliación sindical, el procedimiento instituido por la norma de mención confiere a los sindicatos una potestad propia de los organismos estatales, como lo es la de determinar unilateralmente la existencia y monto de la deuda y emitir un certificado con aptitud para demandar judicialmente su pago por la vía de apremio.

Claramente, se trata de una prerrogativa exorbitante, toda vez que tal potestad es propia de organismos que por pertenecer a la órbita estatal –como es el caso de la AFIP-, están dotados de imperium.

No es este el caso de las entidades sindicales, que no se tratan de organismos públicos ni pertenecen al ámbito estatal.

Sin embargo, no constituye propósito de este proyecto suprimir dicha prerrogativa aunque sí regularla a los fines de conjurar abusos o su uso desviado, como ha podido constatarse recientemente en el caso del Sindicato de Obreros y Empleados de Minoridad y Educación (SOEME).

Asimismo, el proyecto que sometemos a consideración de los señores diputados procura garantizar el derecho de defensa del empleador requerido, a los fines que disponga de un plazo razonable para poder revisar y, eventualmente, impugnar la deuda que determina la entidad sindical.

La cuota sindical es, en la concepción de la Ley de Asociaciones Sindicales, una de las fuentes para conformar el patrimonio de las entidades sindicales.

De allí que, para asegurar su cobro, la norma establece en su artículo 38 que los empleadores oficiarán de agentes de retención, detrayendo del salario de cada trabajador afiliado a un sindicato con personería gremial, el importe de la cuota sindical, para su posterior transferencia al sindicato.

Como se trata de una retención que implica descontar una parte del salario del trabajador, la norma es muy cuidadosa en orden a disponer que para la procedencia de tal retención debe mediar una resolución aprobatoria del Ministerio de Trabajo.

Por su parte, el artículo 6° de la ley 24.642 prescribe que mensualmente, deberán verificar la nómina del personal afiliado, que constituye el único sobre el cual puede practicarse una retención en los términos de esa misma ley.

Por tal razón, la potestad de orden público que excepcionalmente tienen las asociaciones sindicales, consistente en determinar unilateralmente una deuda y emitir un certificado con fuerza ejecutiva, debe ser regulada y sometida a

controles, tanto por parte del empleador como de la autoridad administrativa del trabajo.

De esta forma, se acotan los abusos comentados, mediante el cual sin ningún control ni coto, ciertas entidades sindicales pretendieron determinar y expedir certificados de deuda contra empleadores cuyo personal dependiente no se encontraba afiliado al sindicato en cuestión, y por tal motivo ni esos trabajadores debían verse sometidos a un descuento de cuota

sindical, ni sus empleadores se encontraban obligados a oficiar de agentes de retención y posteriormente transferir sumas al sindicato.

Con ese objetivo, el proyecto de ley propicia:

1º) Que previo a adquirir validez y firmeza, la entidad sindical confiera un traslado de la deuda pretendida al empleador, el que dispondrá de un plazo de diez días hábiles para fiscalizar la determinación, plantear impugnaciones y ofrecer prueba de lo que alega.

2º) Que en caso de existir impugnación de la determinación, la cuestión sea resuelta por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

3º) Que en todos los casos, los certificados de deuda sean convalidados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad de la Nación, a los fines de verificar el cumplimiento de los recaudos establecidos en las leyes 23.551 y 24.642 en materia de retención de cuotas sindicales.

Asimismo, el proyecto propone la modificación del artículo 1º de la ley 24.642 para especificar que sus disposiciones solo comprenden la retención de cuotas sindicales de trabajadores afiliados, vedando toda posibilidad de ejercitar la prerrogativa de emitir certificados de deuda y utilizar la vía ejecutiva en lo atinente a los denominados aportes solidarios, que en muchos convenios colectivos se imponen como una suerte de tributos a favor de determinadas asociaciones sindicales.

Por esa misma razón, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió en el caso “Unión Personal de Fábricas de Pintura y Afines R.A. c/ Colorín Industrias de Materiales Sintéticos S.A.” del 17 de junio de 2014, rechazó que la entidad sindical pudiese emitir un certificado de deuda fundado en la ley 24.642, que contuviera ítems vinculados a aportes solidarios.

Dijo la Corte en el caso de mención que “[...] la alzada no examinó en debida forma los argumentos de la demandada que ponían el acento en el hecho de que como el certificado de deuda incluía rubros correspondientes al aporte solidario al sindicato reclamante por parte de los trabajadores no afiliados (art. 108 del Convenio Colectivo de Trabajo 86/89), como así también la contribución patronal establecida respecto de todos los empleados –afiliados y no afiliados- comprendidos en dicho convenio colectivo (art. 109), no resultaba procedente para



su cobro la vía ejecutiva regulada en la ley 24.642, que en su primer artículo estableció que dicha norma regiría el procedimiento de cobro de los créditos originados en la obligación de actuar como agente de retención de las cuotas y contribuciones correspondientes a los trabajadores afiliados [...] La falta de respuesta a dicho planteo dio lugar a una decisión que, apoyada en una fundamentación aparente, se apartó en forma arbitraria de la solución prevista en la ley, circunstancia que resulta suficiente para descalificar el pronunciamiento del tribunal”.

Finalmente, y en lo que respecta a la competencia jurisdiccional para las ejecuciones, en un todo de acuerdo con lo que dispone el artículo 75 inc. 12 de la Constitución Nacional, se dispone la competencia de la justicia local y la de Justicia Nacional del Trabajo para el caso de la Capital Federal, ello hasta tanto se materialice el traspaso de las competencias jurisdiccionales a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que será quien en uso de su autonomía definirá el fuero interviniente para estos casos.