Buenos Aires, 21 de octubre de 2026

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la parte actora en la causa SINDICATO DEL PERSONAL JERARQUICO Y PROFESIONAL DEL PETROLEO Y GAS PRIVADO DE SALTA JUJUY Y FORMOSA c/ REFINERIA DEL NORTE S.A. Y OTRO s/ ACCION DE AMPARO", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que en mérito a las razones invocadas, los conjueces Luis Renato Rabbi-Baldi Cabanillas, Mirta Delia Tyden y Aníbal Pineda, aceptan la excusación del señor Vicepresidente Doctor Don Carlos Fernando Rosenkrantz, para intervenir en la presente causa.

2°) Que la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo confirmó la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, rechazó la acción de amparo sindical (artículo 47 de la ley 23.551, de Asociaciones Sindicales) promovida por el Sindicato del Personal Jerárquico y Profesional del Petróleo y Gas Privado de Salta, Jujuy y Formosa. La acción perseguía que se condenase a Refinería del Norte SA (REFINOR) a retener la cuota sindical de la totalidad de los “afiliados” que se desempeñan bajo su dependencia, debido a que la empresa había decidido no llevar a cabo la retención respecto del personal administrativo porque, a su criterio, no se encontraba dentro del ámbito de representación del referido sindicato. Asimismo, desestimó el reclamo de una indemnización en reparación del daño emergente por obstaculizar e impedir la libertad sindical.

3°) Que para resolver en el sentido indicado (fs. 1278/1279 de los autos principales, cuya foliatura será la citada en lo sucesivo), el tribunal *a quo*

entendió que REFINOR no desconocía su obligación de retener los aportes sindicales sino que había planteado una discusión en torno a la cantidad de trabajadores a los que correspondía efectuar dicha retención. Afirmó que existía una controversia de encuadramiento sindical y convencional que no podía ser resuelta en esta causa porque, para el primer supuesto regía el sistema impuesto por el artículo 59 de la ley 23.551, en tanto que para el segundo era necesaria la participación de los trabajadores involucrados. Destacó que no se trataba de un caso de injerencia patronal sino de un debate acerca de qué parte del personal de REFINOR debía ser considerado personal jerárquico y profesional que, a su criterio, excedía el marco del proceso.

En relación con el planteo de inconstitucionalidad del artículo 24 del decreto 467/1988, por presunta vulneración del artículo 38 de la citada ley 23.551, la cámara entendió que no se encontraba demostrado que dicha norma causara agravio al gremio actor ni que los recaudos establecidos en ella resultaran irrazonables, dado que el demandante, en definitiva, había obtenido la correspondiente resolución del Ministerio de Trabajo de la Nación que habilitaba la retención y la había comunicado a la empleadora en los términos de la norma que cuestionaba.

Finalmente, revocando en este punto lo resuelto en la primera instancia, impuso las costas íntegramente a cargo de la parte actora.

4°) Que contra esa decisión, el sindicato interpuso recurso extraordinario federal (fs. 1280/1297), en el que plantea tanto la existencia de cuestión federal (artículo 14, inciso 3°, de la ley 48), como así la de arbitrariedad en el fallo dictado.

Afirma que la cámara concluyó en forma dogmática que se verificaba un conflicto de encuadramiento sindical y convencional para así eludir el análisis del debate sustancial del caso, esto es, si la empleadora está habilitada para elegir, dentro del universo de sus dependientes afiliados al sindicato, a quiénes retener la cuota sindical y a quiénes no. Agregó que era falso que estuviera pendiente un debate sobre encuadramiento en un expediente administrativo, pues esas actuaciones versaban sobre una cuestión distinta a la de autos, cual era el alcance del futuro convenio colectivo de trabajo de empresa, circunstancia que tampoco justificaba su incumplimiento en actuar como agente de retención respecto de afiliados al gremio.

Explica que, en diciembre de 2013, ante la negativa de la empleadora a retener las cuotas sindicales bajo el argumento de la falta de resolución de la autoridad de aplicación que así lo dispusiera, y pese a considerarla una actuación innecesaria, impulsó su dictado ante la autoridad ministerial, obteniendo que se emitiera la disposición D.N.A.S. 29/2014. Sin embargo, REFINOR continuó incumpliendo su obligación puesto que, a partir de octubre de 2014, se limitó a retener los aportes a un grupo reducido de solo 12 afiliados por considerar que solamente ellos estaban encuadrados dentro del ámbito de la representación sindical invocada.

Entiende que reconocer a la empleadora la potestad de decidir a su arbitrio cuáles de los trabajadores afiliados deben ser considerados jerárquicos y profesionales, para así determinar a quiénes retener la cuota sindical y a quiénes no, constituye una clara interferencia en la dirección y en el programa de acción de la entidad gremial, así como la atribución de facultades propias de un tribunal arbitral o de una autoridad administrativa o judicial del trabajo. Afirma que tal

proceder, avalado por la cámara, es arbitrario y atenta contra la libertad sindical consagrada en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la ley 23.551. Por último, mantiene el planteo de inconstitucionalidad del artículo 24 del decreto 467/1988.

La denegación de ese remedio (fs. 1318), dio origen a la presente queja.

5º) Que en cuanto atañe al planteo de inconstitucionalidad del artículo 24 del decreto 467/1988, dada su deficiente fundamentación, el recurso extraordinario resulta inadmisible (artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

6°) Que, por el contrario, asiste razón al recurrente en cuanto predica la vulneración de las normas federales que protegen la libertad sindical y el derecho de sindicación —artículo 14 bis de la Constitución Nacional; artículo 16, Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 8, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículos 21 y 22, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y Convenios 87 y 98 de la OIT—, y la decisión ha sido contraria al derecho que el apelante fundó en esas disposiciones (artículo 14, inciso 3°, ley 48). En cuanto al planteo de arbitrariedad, corresponde que sea tratado en forma conjunta con el anterior, en tanto se encuentra inescindiblemente relacionado con la cuestión federal señalada (Fallos: 307:493; 321:703; 327:5515; 329:1951; 330:2206, entre otros).

7º) Que la controversia se circunscribe a dilucidar si vulnera las normas federales que protegen la libertad sindical y el derecho de sindicación, la

negativa de la empleadora a retener la cuota sindical a todos sus dependientes afiliados al gremio bajo el argumento de que algunos de ellos no son profesionales y/o jerarquizados y, por ende, no se hallarían incluidos en la personería gremial de la organización.

Cabe primeramente destacar que el sindicato actor obtuvo su inscripción en el Registro de Asociaciones Sindicales de Trabajadores, con carácter de asociación de primer grado, "para agrupar a todo el personal jerarquizado y profesional, sin distinción de razas, religión, sexo o credo político, que se desempeñen en relación de dependencia con empresas de la actividad hidrocarburífera, empresas privadas de petróleo y subsidiarias (…) con zona de actuación en todo el territorio de las Provincias de SALTA, JUJUY y FORMOSA" (artículo 1°, resolución 21/2007 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; fs. 975/976), y que, posteriormente, por resolución 365/2011, obtuvo "personería gremial".

Además, mediante la disposición 29/2014, la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales homologó la retención de las cuotas sindicales a favor de esa entidad gremial. Expresamente, dispuso que "los empleadores que ocupen personal afiliado al Sindicato de Personal Jerárquico y Profesional del Petróleo y Gas Privado de Salta, Jujuy y Formosa, deberán retener a los mismos un importe equivalente al dos y medio por ciento (2,5%) sobre todos los conceptos remunerativos, incluidos el sueldo anual complementario, en concepto de cuota sindical" (artículo 1°; fs. 974). En cuanto al procedimiento para llevar a cabo esa retención puntualizó que esta debía practicarse "sobre la base de la planilla que la entidad sindical deberá remitir con la nómina de los afiliados y el monto de las cuotas que deben retener…" (artículo 4°, fs. cit.).

8°) Que, no obstante la vigencia del claro marco normativo descripto, la empresa demandada decidió escoger por sí respecto de cuáles afiliados llevar a cabo la retención y respecto de cuáles no. Tal conducta discrecional, carente de todo sustento legal, ha implicado una indebida injerencia en la administración y el funcionamiento de la entidad gremial, con afectación de la libertad sindical y del derecho de sindicación.

9°) Que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional establece que el trabajo en sus diversas formas goza de la protección de las leyes, las que aseguran al trabajador la "organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial". El derecho a asociarse con fines sindicales y la libertad sindical se encuentran reconocidos en diversos instrumentos internacionales con jerarquía constitucional (artículo 16, Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 8, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y artículos 21 y 22, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Ello fue destacado por esta Corte Suprema en los casos "Asociación Trabajadores del Estado" (Fallos: 331:2499), "Rossi" (Fallos: 332:2715), "Asociación Trabajadores del Estado" (Fallos: 336:672) y "Farfán" (Fallos: 342:654), entre otros.

Además, los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación y el 98 sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva proporcionan precisas directivas a los Estados Miembros a fin de que en sus ámbitos reciban amplia protección tanto la libertad sindical como el derecho de sindicación.

En particular, el Convenio 98 de la OIT dispone que las organizaciones de trabajadores y de empleadores gozan de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración (artículo 2.1).

La libertad sindical garantiza la no injerencia del Estado y de los particulares -en el caso, del empleador-, en la constitución, funcionamiento o administración de la entidad gremial. En este sentido, el Comité de Libertad Sindical de la OIT precisó que el artículo 2 del Convenio 98 "establece la total independencia de las organizaciones de trabajadores en el ejercicio de sus actividades, con respecto a los empleadores" (Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, 2018, párr. 1188 y sus citas). Agregó que "el respeto de los principios de libertad sindical exige que los empleadores actúen con gran moderación en todo lo que atañe a la intervención en los asuntos internos de los sindicatos" (párr. 1192 y sus citas).

Ha sido en el marco de las disposiciones y directivas reseñadas, así como sobre la base de la ley 23.551 y su reglamentación que la autoridad de aplicación dictó las resoluciones (ya citadas *ut supra*) que reconocieron la inscripción y otorgaron la personería gremial al sindicato actor, como también la que ordenó a los empleadores del sector la retención de la cuota sindical respecto de los afiliados al gremio.

10) Que en el aludido marco normativo, la decisión de la empresa REFINOR de decidir respecto de cuáles afiliados llevar a cabo la retención y respecto de cuáles no, ha constituido, además de la injerencia en la

administración y funcionamiento de la asociación gremial, una implícita pretensión de determinar su ámbito de representación, lo que también importa una grave afectación de la garantía de la libertad sindical y del derecho de sindicación ya mencionados. Además, tal modo de actuación de la empleadora implicó no solo un palmario desconocimiento de la disposición 29/2014, sino también el ejercicio de facultades que no le son propias pues, aun en la hipótesis de la supuesta subsistencia de una cuestión de encuadramiento sindical, la ley 23.551 prevé que tales cuestiones deben ser resueltas por la autoridad de aplicación, con la eventual posibilidad de revisión judicial.

11) Que, el censurable accionar patronal constituyó, además, una grave afectación a la autonomía financiera del gremio, aspecto que ha sido abordado por el Tribunal en su fallo del 4 de marzo de 2021 en la causa "Asociación del Personal Superior de Autopistas e Infraestructura APSAI" (Fallos: 344:233), en la cual una asociación gremial simplemente inscripta reclamaba que el empleador retenga las cuotas sindicales de sus afiliados.

En el citado pronunciamiento el Tribunal destacó que "los aportes de los afiliados a una organización sindical, que integran su patrimonio (art. 37 de ley 23.551), 'son un medio esencial para la defensa de sus intereses profesionales', en tanto resulta la fuente de financiamiento que contribuye a sostener en el plano económico las actividades del sindicato. En tal sentido se ha expresado: 'La autonomía e independencia financiera de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, al igual que la protección de sus fondos y bienes, constituyen elementos esenciales del derecho a organizar libremente su administración'" (OIT, "Dar un rostro humano a la globalización", 101ª Conferencia Internacional del Trabajo, 2012, ILC.101-III-1B, párr.109).

Remarcó que “para los sindicatos de reciente fundación, las cuotas sociales aportadas por los afiliados, son casi siempre su fuente principal de ingresos. En este orden de ideas, la adecuada canalización de los aportes resulta determinante para que las organizaciones de trabajadores desplieguen regularmente su gestión y su actividad gremial, y por ello el derecho colectivo del trabajo instrumenta formas promocionales o preferenciales de recaudación, tendientes a asegurar su puntual y efectiva percepción”.

Asimismo juzgó que “el ágil acceso a los recursos presupuestarios fortalece la autonomía del sindicato frente al Estado y al sector empresario. De allí que resulte inocuo proclamar la autonomía de las entidades gremiales para fijar su programa de acción y su estrategia con miras al cumplimiento de sus fines, si no se les asegura al mismo tiempo la disponibilidad de los medios económicos indispensables para su funcionamiento y su actividad externa”.

12) Que el artículo 38 de la ley 23.551 impone a los empleadores la obligación de actuar como "agente de retención" de los importes que, en concepto de cuotas afiliación u otros aportes deban tributar los trabajadores a las asociaciones sindicales de trabajadores (en sentido concordante, artículo 132, inciso c, Ley de Contrato de Trabajo 20.744, texto vigente al momento de los hechos debatidos). En consonancia con la libertad sindical y con arreglo a esa norma, los empleadores no están autorizados a decidir unilateralmente, sobre el conjunto de los trabajadores afiliados, a quién retener y a quién no retener las cuotas, sino que deben cumplir tal obligación sobre la base de los afiliados informados por el sindicato. En línea con ello y en relación con el *sub examine,* la disposición 29/2014 dictada por la autoridad de aplicación establece expresamente que la retención de cuotas sindicales debe ser practicada “sobre la

base de la planilla que la entidad sindical deberá remitir con la nómina de los afiliados".

Por lo demás, la referencia en el fallo apelado a la supuesta existencia de una controversia de encuadramiento sindical, sometida a resolución de la autoridad administrativa competente, resulta ineficaz para justificar la actitud asumida por REFINOR, pues remite a una cuestión que carece de incidencia respecto del objeto de la presente causa.

En tales condiciones, la negativa de la demandada a actuar como agente de retención de la cuota sindical de todos los afiliados al sindicato ha puesto en evidencia, como se destacó, una injerencia arbitraria del empleador en la gestión y el funcionamiento de la entidad gremial, la que ha visto limitada su sostenibilidad y capacidad de acción y, con ello, sus posibilidades de representar debidamente a los trabajadores. Tal actitud configuró una clara violación de la libertad sindical y del derecho de sindicación, consagrados en la normativa constitucional e internacional citada en el considerando 9° de la presente.

Por todo lo expuesto, y de conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara parcialmente procedente el recurso extraordinario, y se deja sin efecto la sentencia apelada, con el alcance indicado. Con costas. Agréguese la queja al principal y vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Notifíquese y, oportunamente, remítase.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON RICARDO LUIS LORENZETTI

Considerando:

1°) Que en mérito a las razones invocadas, los conjueces Luis Renato Rabbi-Baldi Cabanillas, Mirta Delia Tyden y Aníbal Pineda, aceptan la excusación del señor Vicepresidente Doctor Don Carlos Fernando Rosenkrantz, para intervenir en la presente causa.

2°) Que la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo confirmó la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, rechazó la acción de amparo sindical (artículo 47 de la ley 23.551, de Asociaciones Sindicales) promovida por el Sindicato del Personal Jerárquico y Profesional del Petróleo y Gas Privado de Salta, Jujuy y Formosa. La acción perseguía que se condenase a Refinería del Norte SA (REFINOR) a retener la cuota sindical de la totalidad de los "afiliados" que se desempeñan bajo su dependencia, debido a que la empresa había decidido no llevar a cabo la retención respecto del personal administrativo porque, a su criterio, no se encontraba dentro del ámbito de representación del referido sindicato. Asimismo, desestimó el reclamo de una indemnización en reparación del daño emergente por obstaculizar e impedir la libertad sindical.

3°) Que para resolver en el sentido indicado (fs. 1278/1279 de los autos principales, cuya foliatura será la citada en lo sucesivo), el tribunal *a quo* entendió que REFINOR no desconocía su obligación de retener los aportes sindicales sino que había planteado una discusión en torno a la cantidad de trabajadores a los que correspondía efectuar dicha retención. Afirmó que existía

una controversia de encuadramiento sindical y convencional que no podía ser resuelta en esta causa porque, para el primer supuesto regía el sistema impuesto por el artículo 59 de la ley 23.551, en tanto que para el segundo era necesaria la participación de los trabajadores involucrados. Destacó que no se trataba de un caso de injerencia patronal sino de un debate acerca de qué parte del personal de REFINOR debía ser considerado personal jerárquico y profesional que, a su criterio, excedía el marco del proceso.

En relación con el planteo de inconstitucionalidad del artículo 24 del decreto 467/1988, por presunta vulneración del artículo 38 de la citada ley 23.551, la cámara entendió que no se encontraba demostrado que dicha norma causara agravio al gremio actor ni que los recaudos establecidos en ella resultaran irrazonables, dado que el demandante, en definitiva, había obtenido la correspondiente resolución del Ministerio de Trabajo de la Nación que habilitaba la retención y la había comunicado a la empleadora en los términos de la norma que cuestionaba.

Finalmente, revocando en este punto lo resuelto en la primera instancia, impuso las costas íntegramente a cargo de la parte actora.

4°) Que contra esa decisión, el sindicato interpuso recurso extraordinario federal (fs. 1280/1297), en el que plantea tanto la existencia de cuestión federal (artículo 14, inciso 3°, de la ley 48), como así la de arbitrariedad en el fallo dictado.

Afirma que la cámara concluyó en forma dogmática que se verificaba un conflicto de encuadramiento sindical y convencional para así eludir el análisis del debate sustancial del caso, esto es, si la empleadora está

habilitada para elegir, dentro del universo de sus dependientes afiliados al sindicato, a quiénes retener la cuota sindical y a quiénes no. Agregó que era falso que estuviera pendiente un debate sobre encuadramiento en un expediente administrativo, pues esas actuaciones versaban sobre una cuestión distinta a la de autos, cual era el alcance del futuro convenio colectivo de trabajo de empresa, circunstancia que tampoco justificaba su incumplimiento en actuar como agente de retención respecto de afiliados al gremio.

Explica que, en diciembre de 2013, ante la negativa de la empleadora a retener las cuotas sindicales bajo el argumento de la falta de resolución de la autoridad de aplicación que así lo dispusiera, y pese a considerarla una actuación innecesaria, impulsó su dictado ante la autoridad ministerial, obteniendo que se emitiera la disposición D.N.A.S. 29/2014. Sin embargo, REFINOR continuó incumpliendo su obligación puesto que, a partir de octubre de 2014, se limitó a retener los aportes a un grupo reducido de solo 12 afiliados por considerar que solamente ellos estaban encuadrados dentro del ámbito de la representación sindical invocada.

Entiende que reconocer a la empleadora la potestad de decidir a su arbitrio cuáles de los trabajadores afiliados deben ser considerados jerárquicos y profesionales, para así determinar a quiénes retener la cuota sindical y a quiénes no, constituye una clara interferencia en la dirección y en el programa de acción de la entidad gremial, así como la atribución de facultades propias de un tribunal arbitral o de una autoridad administrativa o judicial del trabajo. Afirma que tal proceder, avalado por la cámara, es arbitrario y atenta contra la libertad sindical consagrada en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la ley 23.551. Por

último, mantiene el planteo de inconstitucionalidad del artículo 24 del decreto 467/1988.

La denegación de ese remedio (fs. 1318), dio origen a la presente queja.

5º) Que en cuanto atañe al planteo de inconstitucionalidad del artículo 24 del decreto 467/1988, dada su deficiente fundamentación, el recurso extraordinario resulta inadmisible (artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

6°) Que, por el contrario, asiste razón al recurrente en cuanto predica la vulneración de las normas federales que protegen la libertad sindical y el derecho de sindicación —artículo 14 bis de la Constitución Nacional; artículo 16, Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 8, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículos 21 y 22, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y Convenios 87 y 98 de la OIT—, y la decisión ha sido contraria al derecho que el apelante fundó en esas disposiciones (artículo 14, inciso 3°, ley 48). En cuanto al planteo de arbitrariedad, corresponde que sea tratado en forma conjunta con el anterior, en tanto se encuentra inescindiblemente relacionado con la cuestión federal señalada (Fallos: 307:493; 321:703; 327:5515; 329:1951; 330:2206, entre otros).

7º) Que la controversia se circunscribe a dilucidar si vulnera las normas federales que protegen la libertad sindical y el derecho de sindicación, la negativa de la empleadora a retener la cuota sindical a todos sus dependientes

afiliados al gremio bajo el argumento de que algunos de ellos no son profesionales y/o jerarquizados y, por ende, no se hallarían incluidos en la personería gremial de la organización.

Cabe primeramente destacar que el sindicato actor obtuvo su inscripción en el Registro de Asociaciones Sindicales de Trabajadores, con carácter de asociación de primer grado, "para agrupar a todo el personal jerarquizado y profesional, sin distinción de razas, religión, sexo o credo político, que se desempeñen en relación de dependencia con empresas de la actividad hidrocarburífera, empresas privadas de petróleo y subsidiarias (…) con zona de actuación en todo el territorio de las Provincias de SALTA, JUJUY y FORMOSA" (artículo 1°, resolución 21/2007 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; fs. 975/976), y que, posteriormente, por resolución 365/2011, obtuvo "personería gremial".

Además, mediante la disposición 29/2014, la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales homologó la retención de las cuotas sindicales a favor de esa entidad gremial. Expresamente, dispuso que "los empleadores que ocupen personal afiliado al Sindicato de Personal Jerárquico y Profesional del Petróleo y Gas Privado de Salta, Jujuy y Formosa, deberán retener a los mismos un importe equivalente al dos y medio por ciento (2,5%) sobre todos los conceptos remunerativos, incluidos el sueldo anual complementario, en concepto de cuota sindical" (artículo 1°; fs. 974). En cuanto al procedimiento para llevar a cabo esa retención puntualizó que esta debía practicarse "sobre la base de la planilla que la entidad sindical deberá remitir con la nómina de los afiliados y el monto de las cuotas que deben retener…" (artículo 4°, fs. cit.).

8°) Que, no obstante la vigencia del claro marco normativo descripto, la empresa demandada decidió escoger por sí respecto de cuáles afiliados llevar a cabo la retención y respecto de cuáles no. Tal conducta discrecional, carente de todo sustento legal, ha implicado una indebida injerencia en la administración y el funcionamiento de la entidad gremial, con afectación de la libertad sindical y del derecho de sindicación.

9°) Que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional establece que el trabajo en sus diversas formas goza de la protección de las leyes, las que aseguran al trabajador la "organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial". El derecho a asociarse con fines sindicales y la libertad sindical se encuentran reconocidos en diversos instrumentos internacionales con jerarquía constitucional (artículo 16, Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 8, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y artículos 21 y 22, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Ello fue destacado por esta Corte Suprema en los casos "Asociación Trabajadores del Estado" (Fallos: 331:2499), "Rossi" (Fallos: 332:2715), "Asociación Trabajadores del Estado" (Fallos: 336:672) y "Farfán" (Fallos: 342:654), entre otros.

Además, los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación y el 98 sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva proporcionan precisas directivas a los Estados Miembros a fin de que en sus ámbitos reciban amplia protección tanto la libertad sindical como el derecho de sindicación.

En particular, el Convenio 98 de la OIT dispone que las organizaciones de trabajadores y de empleadores gozan de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración (artículo 2.1).

La libertad sindical garantiza la no injerencia del Estado y de los particulares -en el caso, del empleador-, en la constitución, funcionamiento o administración de la entidad gremial. En este sentido, el Comité de Libertad Sindical de la OIT precisó que el artículo 2 del Convenio 98 "establece la total independencia de las organizaciones de trabajadores en el ejercicio de sus actividades, con respecto a los empleadores" (Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, 2018, párr. 1188 y sus citas). Agregó que "el respeto de los principios de libertad sindical exige que los empleadores actúen con gran moderación en todo lo que atañe a la intervención en los asuntos internos de los sindicatos" (párr. 1192 y sus citas).

Ha sido en el marco de las disposiciones y directivas reseñadas, así como sobre la base de la ley 23.551 y su reglamentación que la autoridad de aplicación dictó las resoluciones (ya citadas *ut supra*) que reconocieron la inscripción y otorgaron la personería gremial al sindicato actor, como también la que ordenó a los empleadores del sector la retención de la cuota sindical respecto de los afiliados al gremio.

10) Que en el aludido marco normativo, la decisión de la empresa REFINOR de decidir respecto de cuáles afiliados llevar a cabo la retención y respecto de cuáles no, ha constituido, además de la injerencia en la administración y funcionamiento de la asociación gremial, una implícita

pretensión de determinar su ámbito de representación, lo que también importa una grave afectación de la garantía de la libertad sindical y del derecho de sindicación ya mencionados. Además, tal modo de actuación de la empleadora implicó no solo un palmario desconocimiento de la disposición 29/2014, sino también el ejercicio de facultades que no le son propias pues, aun en la hipótesis de la supuesta subsistencia de una cuestión de encuadramiento sindical, la ley 23.551 prevé que tales cuestiones deben ser resueltas por la autoridad de aplicación, con la eventual posibilidad de revisión judicial.

11) Que el artículo 38 de la ley 23.551 impone a los empleadores la obligación de actuar como 'agente de retención' de los importes que, en concepto de cuotas afiliación u otros aportes deban tributar los trabajadores a las asociaciones sindicales de trabajadores (en sentido concordante, artículo 132, inciso c, Ley de Contrato de Trabajo 20.744, texto vigente al momento de los hechos debatidos). En consonancia con la libertad sindical y con arreglo a esa norma, los empleadores no están autorizados a decidir unilateralmente, sobre el conjunto de los trabajadores afiliados, a quién retener y a quién no retener las cuotas, sino que deben cumplir tal obligación sobre la base de los afiliados informados por el sindicato. En línea con ello y en relación con el *sub examine,* la disposición 29/2014 dictada por la autoridad de aplicación dispone expresamente que la retención de cuotas sindicales debe ser practicada "sobre la base de la planilla que la entidad sindical deberá remitir con la nómina de los afiliados".

Por lo demás, la referencia en el fallo apelado a la supuesta existencia de una controversia de encuadramiento sindical, sometida a resolución de la autoridad administrativa competente, resulta ineficaz para

justificar la actitud asumida por REFINOR, pues remite a una cuestión que carece de incidencia respecto del objeto de la presente causa.

En tales condiciones, la negativa de la demandada a actuar como agente de retención de la cuota sindical de todos los afiliados al sindicato ha puesto en evidencia, como se destacó, una injerencia arbitraria del empleador en la gestión y el funcionamiento de la entidad gremial, la que ha visto limitada su sostenibilidad y capacidad de acción y, con ello, sus posibilidades de representar debidamente a los trabajadores. Tal actitud configuró una clara violación de la libertad sindical y del derecho de sindicación, consagrados en la normativa constitucional e internacional citada en el considerando 9° de la presente.

Por todo lo expuesto, y de conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara parcialmente procedente el recurso extraordinario, y se deja sin efecto la sentencia apelada, con el alcance indicado. Con costas. Agréguese la queja al principal y vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Notifíquese y, oportunamente, remítase.

VOTO DEL SEÑOR CONJUEZ DOCTOR DON LUIS RENATO RABBI -BALDI CABANILLAS

Considerando:

1°) Que en mérito a las razones invocadas, los conjueces Mirta Delia Tyden, Aníbal Pineda y el suscripto, aceptan la excusación del señor Vicepresidente Doctor Don Carlos Fernando Rosenkrantz, para intervenir en la presente causa.

2°) Que la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo confirmó la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, rechazó la acción de amparo sindical (artículo 47 de la ley 23.551, de Asociaciones Sindicales) promovida por el Sindicato del Personal Jerárquico y Profesional del Petróleo y Gas Privado de Salta, Jujuy y Formosa. La acción perseguía que se condenase a Refinería del Norte S.A. (REFINOR) a retener la cuota sindical de la totalidad de los "afiliados" que se desempeñan bajo su dependencia, debido a que la empresa había decidido no llevar a cabo la retención respecto del personal administrativo porque, a su criterio, no se encontraba dentro del ámbito de representación del referido sindicato. Asimismo, desestimó el reclamo de una indemnización en reparación del daño emergente por obstaculizar e impedir la libertad sindical.

3°) Que para resolver en el sentido indicado (fs. 1278/1279 de los autos principales, cuya foliatura será la citada en lo sucesivo), el tribunal *a quo* entendió que REFINOR no desconocía su obligación de retener los aportes sindicales, sino que había planteado una discusión en torno a la cantidad de los trabajadores a los que correspondía efectuar dicha retención. Afirmó que existía

una controversia de encuadramiento sindical y convencional que no podía ser resuelta en esta causa porque, para el primer supuesto regía el sistema impuesto por el artículo 59 de la ley 23.551, en tanto que para el segundo era necesaria la participación de los trabajadores involucrados. Destacó que no se trataba de un caso de injerencia patronal sino de un debate acerca de qué parte del personal de REFINOR debía ser considerado personal jerárquico y profesional que, a su criterio, excedía el marco del proceso.

En relación con el planteo de inconstitucionalidad del artículo 24 del decreto 467/1988, por presunta vulneración del artículo 38 de la citada ley 23.551, la cámara entendió que no se encontraba demostrado que dicha norma causara agravio al gremio actor ni que los recaudos establecidos en ella resultaran irrazonables, dado que el demandante, en definitiva, había obtenido la correspondiente resolución del Ministerio de Trabajo de la Nación que habilitaba la retención y la había comunicado a la empleadora en los términos de la norma que cuestionaba.

Finalmente, revocando en este punto lo resuelto en la primera instancia, impuso las costas íntegramente a cargo de la parte actora.

4°) Que contra esa decisión, el sindicato interpuso recurso extraordinario federal (fs. 1280/1297), en el que plantea tanto la existencia de cuestión federal (artículo 14, inciso 3°, de la ley 48), como así de la arbitrariedad en el fallo dictado.

Afirma que la cámara concluyó en forma dogmática que se verificaba un conflicto de encuadramiento sindical y convencional para así eludir el análisis del debate sustancial del caso, esto es, si la empleadora está

habilitada para elegir, dentro del universo de sus dependientes afiliados al sindicato, a quiénes retener la cuota sindical y a quiénes no. Agregó que era falso que estuviera pendiente un debate sobre encuadramiento en un expediente administrativo, pues esas actuaciones versaban sobre una cuestión distinta a la de autos, cual era el alcance del futuro convenio colectivo de trabajo de empresa, circunstancia que tampoco justificaba su incumplimiento en actuar como agente de retención respecto de afiliados al gremio.

Explica que, en diciembre de 2013, ante la negativa de la empleadora a retener las cuotas sindicales bajo el argumento de la falta de resolución de la autoridad de aplicación que así lo dispusiera, y pese a considerarla una actuación innecesaria, impulsó su dictado ante la autoridad ministerial, obteniendo que se emitiera la disposición D.N.A.S. 29/2014. Sin embargo, REFINOR continuó incumpliendo su obligación puesto que, a partir de octubre de 2014, se limitó a retener los aportes a un grupo reducido de solo 12 afiliados por considerar que solamente ellos estaban encuadrados dentro del ámbito de la representación sindical invocada.

Entiende que reconocer a la empleadora la potestad de decidir a su arbitrio cuáles de los trabajadores afiliados deben ser considerados jerárquicos y profesionales, para así determinar a quiénes retener la cuota sindical y a quiénes no, constituye una clara interferencia en la dirección y en el programa de acción de la entidad gremial, así como la atribución de facultades propias de un tribunal arbitral o de una autoridad administrativa o judicial del trabajo. Afirma que tal proceder, avalado por la cámara, es arbitrario y atenta contra la libertad sindical consagrada en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la ley 23.551. Por

último, mantiene el planteo de inconstitucionalidad del artículo 24 del decreto 467/1988.

La denegación de ese remedio (fs. 1318), dio origen a la presente queja.

5°) Que en cuanto atañe al planteo de inconstitucionalidad del artículo 24 del decreto 467/1988, dada su deficiente fundamentación, el recurso extraordinario resulta inadmisible (artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

6°) Que, por el contrario, asiste razón al recurrente en cuanto predica la vulneración de las normas federales que protegen la libertad sindical y el derecho de sindicación -artículo 14 bis de la Constitución Nacional; artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículos 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y Convenios 87 y 98 de la OIT-, y la decisión ha sido contraria al derecho que el apelante fundó en esas disposiciones (artículo 14, inciso 3°, de la ley 48). En cuanto al planteo de arbitrariedad, corresponde que sea tratado en forma conjunta con el anterior, en tanto se encuentra inescindiblemente relacionado con la cuestión federal señalada (Fallos: 307:493; 321:703; 327:5515; 329:1951; 330:2206, entre otros).

7°) Que la controversia se circunscribe a dilucidar si vulnera las normas federales que protegen la libertad sindical y el derecho de sindicación, la negativa de la empleadora a retener la cuota sindical a todos sus dependientes

afiliados al gremio bajo el argumento de que algunos de ellos no son profesionales y/o jerarquizados y, por ende, no se hallarían incluidos en la personería gremial de la organización.

Cabe primeramente destacar que el sindicato actor obtuvo su inscripción en el Registro de Asociaciones Sindicales de Trabajadores, con carácter de asociación de primer grado, "para agrupar a todo el personal jerarquizado y profesional, sin distinción de razas, religión, sexo o credo político, que se desempeñen en relación de dependencia con empresas de la actividad hidrocarburífera, empresas privadas de petróleo y subsidiarias (…) con zona de actuación en todo el territorio de las provincias de Salta, Jujuy y Formosa" (artículo 1°, resolución 21/2007 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; fs. 975/976), y que, posteriormente, por resolución 365/2011, obtuvo "personería gremial".

Además, mediante la disposición 29/2014, la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales homologó la retención de las cuotas sindicales a favor de esa entidad gremial. Expresamente, dispuso que "los empleadores que ocupen personal afiliado al Sindicato de Personal Jerárquico y Profesional del Petróleo y Gas Privado de Salta, Jujuy y Formosa, deberán retener a los mismos un importe equivalente al dos y medio por ciento (2,5%) sobre todos los conceptos remunerativos, incluidos el sueldo anual complementario, en concepto de cuota sindical" (artículo 1°, fs. 974). En cuanto al procedimiento para llevar a cabo esa retención puntualizó que esta debía practicarse "sobre la base de la planilla que la entidad sindical deberá remitir con la nómina de los afiliados y el monto de las cuotas que deben retener…" (artículo 4°, fs. cit.).

8°) Que, no obstante, la vigencia del claro marco normativo descripto, la empresa demandada decidió escoger por sí respecto de cuáles afiliados llevar a cabo la retención y respecto de cuáles no. Tal conducta discrecional, carente de todo sustento legal, ha implicado una indebida injerencia en la administración y el funcionamiento de la entidad gremial, con afectación de la libertad sindical y del derecho de sindicación.

9°) Que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional establece que el trabajo en sus diversas formas goza de la protección de las leyes, las que aseguran al trabajador la "organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial". El derecho a asociarse con fines sindicales y la libertad sindical se encuentran reconocidos en diversos instrumentos internacionales con jerarquía constitucional (artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y artículos 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Ello fue destacado por esta Corte Suprema en los casos "Asociación Trabajadores del Estado" (Fallos: 331:2499), "Rossi" (Fallos: 332:2715), "Asociación Trabajadores del Estado" (Fallos: 336:672) y "Farfán" (Fallos: 342:654), entre otros.

Además, los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación y el 98 sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva proporcionan precisas directivas a los Estados Miembros a fin de que en sus ámbitos reciban amplia protección tanto la libertad sindical como el derecho de sindicación.

En particular, el Convenio 98 de la OIT dispone que las organizaciones de trabajadores y de empleadores gozan de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración (artículo 2.1).

La libertad sindical garantiza la no injerencia del Estado y de los particulares -en el caso, del empleador-, en la constitución, funcionamiento o administración de la entidad gremial. En este sentido, el Comité de Libertad Sindical de la OIT precisó que el artículo 2 del Convenio 98 "establece la total independencia de las organizaciones de trabajadores en el ejercicio de sus actividades, con respecto a los empleadores" (recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, 2018, párr. 1188 y sus citas). Agregó que "el respeto de los principios de libertad sindical exige que los empleadores actúen con gran moderación en todo lo que atañe a la intervención en los asuntos internos de los sindicatos" (párr. 1192 y sus citas).

Ha sido en el marco de las disposiciones y directivas reseñadas, así como sobre la base de la ley 23.551 y su reglamentación que la autoridad de aplicación dictó las resoluciones (ya citadas *ut supra*) que reconocieron la inscripción y otorgaron la personería gremial al sindicato actor, como también la que ordenó a los empleadores del sector la retención de la cuota sindical respecto de los afiliados al gremio.

10) Que en el aludido marco normativo, la decisión de la empresa REFINOR de decidir respecto de cuáles afiliados llevar a cabo la retención y respecto de cuáles no, ha constituido, además de la injerencia en la administración y funcionamiento de la asociación gremial, una implícita

pretensión de determinar su ámbito de representación, lo que también importa una afectación de la garantía de la libertad sindical y del derecho de sindicación ya mencionados. Asimismo, tal modo de actuación de la empleadora implicó no solo un desconocimiento de la disposición D.N.A.S. 29/2014, sino también el ejercicio de facultades que no le son propias pues, aun en la hipótesis de la supuesta subsistencia de una cuestión de encuadramiento sindical, la ley 23.551 en su artículo 59 prevé que tales cuestiones deben ser resueltas por la autoridad de aplicación, con la eventual posibilidad de revisión judicial, sin que durante su tramitación pudiera REFINOR arrogarse atribución alguna que afecte la gestión y gobierno del sindicato actor.

11) Que, la decisión adoptada por la demandada patronal constituyó, además, una grave afectación a la autonomía financiera del gremio, aspecto que ha sido abordado por el Tribunal en su fallo del 4 de marzo de 2021 en la causa “Asociación del Personal Superior de Autopistas e Infraestructura APSAI" (Fallos: 344:233), en la cual una asociación gremial simplemente inscripta reclamaba que el empleador retenga las cuotas sindicales de sus afiliados.

En el citado pronunciamiento el Tribunal destacó que “los aportes de los afiliados a una organización sindical, que integran su patrimonio (artículo 37 de la ley 23.551), ‘son un medio esencial para la defensa de sus intereses profesionales’, en tanto resulta la fuente de financiamiento que contribuye a sostener en el plano económico las actividades del sindicato. En tal sentido se ha expresado: ‘la autonomía e independencia financiera de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, al igual que la protección de sus fondos y bienes, constituyen elementos esenciales del derecho a organizar libremente su

administración’” (OIT, “Dar un rostro humano a la globalización”, 101ª Conferencia Internacional del Trabajo, 2012, ILC.101-III-1B, párr. 109).

Remarcó que “para los sindicatos de reciente fundación, las cuotas sociales aportadas por los afiliados, son casi siempre su fuente principal de ingresos. En este orden de ideas, la adecuada canalización de los aportes resulta determinante para que las organizaciones de trabajadores desplieguen regularmente su gestión y su actividad gremial, y por ello el derecho colectivo del trabajo instrumenta formas promocionales o preferenciales de recaudación, tendientes a asegurar su puntual y efectiva percepción”.

Asimismo, juzgó que “el ágil acceso a los recursos presupuestarios fortalece la autonomía del sindicato frente al Estado y al sector empresario. De allí que resulte inocuo proclamar la autonomía de las entidades gremiales para fijar su programa de acción y su estrategia con miras al cumplimiento de sus fines, si no se les asegura al mismo tiempo la disponibilidad de los medios económicos indispensables para su funcionamiento y su actividad externa”.

12) Que el artículo 38 de la ley 23.551 impone a los empleadores la obligación de actuar como "agente de retención" de los importes que, en concepto de cuotas afiliación u otros aportes deban tributar los trabajadores a las asociaciones sindicales de trabajadores (en sentido concordante, artículo 132, inciso c, Ley 20.744 de Contrato de Trabajo, texto vigente al momento de los hechos debatidos). En concordancia con la libertad sindical y con arreglo a esa norma, los empleadores no están autorizados a decidir unilateralmente, sobre el conjunto de los trabajadores afiliados, a quién retener y a quién no retener las cuotas, sino que deben cumplir tal obligación sobre la base de los afiliados informados por el sindicato. En línea con ello y en relación con el *sub examine*,

la disposición D.N.A.S. 29/2014 dictada por la autoridad de aplicación dispone expresamente que la retención de cuotas sindicales deber ser practicada “sobre la base de la planilla que la entidad sindical deberá remitir con la nómina de los afiliados”.

13) Que, por lo demás, la referencia en el fallo apelado a la supuesta existencia de una controversia de encuadramiento sindical sometida a resolución de la autoridad administrativa competente, resulta ineficaz para justificar la actitud asumida por REFINOR, pues remite a una cuestión que carece de incidencia respecto del objeto de la presente causa.

Es que, como se anticipó en el considerando 9°, la ley 23.551 (artículos 59, 62 y concordantes) prevé que las cuestiones de encuadramiento sindical deben ser sometidas por parte de las asociaciones sindicales interesadas a la autoridad administrativa; es decir, en la actualidad, a la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del Ministerio de Capital Humano (resolución MCH 204/2024), organismo que se pronunciará luego de finalizada -como paso previo- la vía asociacional ante la organización gremial de grado superior a la que se encuentren adheridas, o a la que estén adheridas las federaciones que integren. De modo que, luego de dictada la resolución de encuadramiento por la autoridad administrativa del trabajo -o de la vía asociacional- quedará expedita la acción judicial, pudiendo recurrirse dicha decisión ante la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, la que tendrá competencia exclusiva sobre el tema.

14) Que sentado ello, la negativa de la demandada a actuar como agente de retención de la cuota sindical de todos los afiliados al sindicato ha puesto en evidencia, como se destacó, una injerencia arbitraria del empleador en

la gestión y el funcionamiento de la entidad gremial, la que ha visto limitada su sostenibilidad y capacidad de acción y, con ello, sus posibilidades de representar debidamente a los trabajadores. Tal actitud configuró una clara violación de la libertad sindical y del derecho de sindicación, consagrados en la normativa constitucional e internacional citada en el considerando 9° de la presente.

Por todo lo expuesto, y de conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara parcialmente procedente el recurso extraordinario, y se deja sin efecto la sentencia apelada, con el alcance indicado. Con costas. Remítase la queja y vuelvan los autos principales al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Notifíquese y, oportunamente, cúmplase.

Recurso de queja interpuesto por el **SINDICATO DEL PERSONAL JERARQUICO Y PROFESIONAL DEL PETROLEO Y GAS PRIVADO DE SALTA JUJUY Y FORMOSA**, representado por el **DR. JUAN PABLO CAPON FILAS.**

Tribunal de origen: **SALA I DE LA CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES DEL TRABAJO.**

Tribunal que intervino con anterioridad: **JUZGADO NACIONAL DE PRIMERA INSTANCIA DEL TRABAJO n° 49.**

S u p r e m a C o r t e:

–I–

La Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo confirmó la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, rechazó la acción de amparo sindical promovida por el Sindicato del Personal Jerárquico y Profesional del Petróleo y Gas Privado de Salta, Jujuy y Formosa a fin de que se condene a Refinería del Norte SA (REFINOR) a retener la cuota sindical de los afiliados que se desempeñan bajo su dependencia, y a abonar una suma de dinero en concepto de daño emergente por obstaculizar e impedir la libertad sindical (fs. 1278/1279).

La cámara entendió que REFINOR no desconoció su obligación de retener los aportes sindicales sino que planteó una discusión en torno a la cantidad de trabajadores a los que corresponde efectuar dicha retención. En ese sentido, afirmó que existe una controversia de encuadramiento sindical y convencional que no puede ser resuelta en las presentes actuaciones porque para el primer supuesto rige el sistema imperativo impuesto por la Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales (artículo 59) y para el segundo es necesaria la participación de los trabajadores afectados.

Sostuvo que no se trata de un caso de injerencia patronal sino de un debate acerca de qué parte del plantel de personal de REFINOR debe ser considerado personal jerárquico, y que ese debate debe ser zanjado por la autoridad de aplicación, por lo cual excede el marco de este proceso jurisdiccional.

En relación con el planteo de inconstitucionalidad del artículo 24 del decreto 467/1988, por presunta vulneración de lo dispuesto en el artículo 38 de la citada ley 23.551, la cámara compartió los argumentos brindados por la jueza de primera instancia. Al respecto, expresó que en el caso concreto no se encuentra demostrado que dicha norma reglamentaria cause agravio a la parte actora ni que los recaudos en ella establecidos resulten irrazonables o excesivos dado que la accionante, ante el requerimiento efectuado por REFINOR, obtuvo la

correspondiente resolución del Ministerio de Trabajo y la comunicó a la empleadora en los términos del cuestionado artículo 24 del decreto 467/1988. Por ende, el análisis del reconocimiento tácito previsto en el artículo 38 de la ley 23.551 devino abstracto.

Por último, revocó lo resuelto en la sentencia de grado en materia de costas, imponiéndolas íntegramente a cargo de la vencida, en atención al resultado del litigio y a lo previsto en el artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

–II–

Contra esa resolución, la parte actora interpuso recurso extraordinario federal (fs. 1280/1297), cuya denegatoria (fs. 1318) dio origen a la presente queja (fs. 74/78 del cuaderno correspondiente).

Por un lado, plantea la existencia de cuestión federal en los términos del artículo 14, inciso 3, de la ley 48. Por otro lado, invoca la doctrina de la arbitrariedad y, en ese sentido, alega que el fallo no es una derivación lógica y razonada de las constancias de la causa y del derecho vigente, y omite tratar cuestiones conducentes oportunamente planteadas.

Afirma que la cámara concluyó en forma dogmática que en el caso se verifica un conflicto de encuadre sindical y convencional sin analizar el debate sustancial de las presentes actuaciones, esto es, si la empleadora, en el marco del sistema legal vigente, está habilitada para elegir a quiénes retener la cuota sindical y a quiénes no entre los trabajadores afiliados al sindicato actor.

Relata que la empleadora se negó, en diciembre de 2013, a retener las cuotas sindicales de todos los afiliados al sindicato, argumentando que no se encontraba obligada a hacerlo por no mediar resolución de la autoridad de aplicación. Agrega que, sin perjuicio de considerar innecesaria la existencia de ese acto administrativo, decidió, con el único fin de mantener un razonable nivel de diálogo con la empresa, impulsar su dictado ante la autoridad ministerial correspondiente, que emitió la resolución DNAS 29/2014. Refiere que, no obstante

haber obtenido dicha resolución, REFINOR continuó incumpliendo su obligación puesto que, a partir de octubre de 2014, se limitó a retener los aportes a un grupo reducido de afiliados —12 trabajadores— por considerar que solamente ellos están encuadrados dentro del ámbito de representación sindical de la accionante. Enfatiza que no hay un conflicto de encuadramiento puesto que todos los trabajadores sobre los que se reclama la retención se encuentran afiliados al sindicato.

Sostiene que reconocer a la empleadora esa potestad de elegir a quiénes retener la cuota sindical dentro del universo de los trabajadores afiliados al sindicato constituye una clara interferencia en la administración y en el programa de acción de la entidad gremial, que viola el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional, los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la ley 23.551. Alega que REFINOR, al decidir a su arbitrio cuáles de los trabajadores afiliados deben ser considerados jerárquicos y profesionales y, por lo tanto, cuál es el alcance de la personería gremial de la actora, se arrogó facultades que no le corresponden, propias de un tribunal arbitral o de una autoridad administrativa o judicial del trabajo. Afirma que ese proceder es manifiestamente arbitrario e ilegal y atenta contra la libertad sindical.

Por último, mantiene el planteo de inconstitucionalidad del artículo 24 del decreto 467/1988, reglamentario del artículo 38 de la ley 23.551.

–III–

En mi opinión, el recurso extraordinario fue mal denegado en cuanto pone en tela de juicio el alcance de las normas federales que protegen la libertad sindical y el derecho de sindicación —artículo 14 *bis,* Constitución Nacional; artículo 16, Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 8, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículos 22 y 22, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y Convenios 87 y 98 de la OIT— y la decisión ha sido contraria al derecho que en ellas fundó el apelante (artículo 14, inciso 3, ley 48; Fallos: 342:654, "Farfán"). Además, el planteo de

arbitrariedad debe ser tratado en forma conjunta en tanto se encuentra inescindiblemente relacionado con la cuestión federal ("Farfán", cit, y sus citas). Con ese alcance, estimo que la queja es procedente.

Por el contrario, estimo que los agravios vinculados a la inconstitucionalidad del artículo 24 del decreto 467/88 no cumplen con el requisito de fundamentación que exige el artículo 15 de la ley 48 (Fallos: 311:1989, "Francisco Cacik"; 312:1819, "Cia. de Representaciones Hoteleras"). Esos agravios no constituyen una crítica concreta y razonada de la sentencia apelada pues la recurrente se limita a afirmar que el artículo 24 del decreto 467/88 rechaza la existencia de la aprobación tácita de la retención de la cuota sindical consagrada en el artículo 38 de la ley 23.551. Sin embargo, no rebate los fundamentos brindados por la cámara al sostener que devino abstracto analizar la referida aprobación tácita, por no hallarse demostrado, en el caso concreto, que la norma reglamentaria cause agravio a la parte actora ni que los recaudos en ella establecidos resulten irrazonables ni excesivos, dado que la accionante obtuvo la correspondiente resolución de la autoridad ministerial ordenando la retención de cuotas y la comunicó a la empleadora en los términos de la reglamentación cuestionada. Esos argumentos no fueron objeto de crítica en el recurso, por lo que, en este punto, la queja es improcedente.

–IV–

En las presentes actuaciones, corresponde analizar si vulnera las normas federales que protegen la libertad sindical y el derecho de sindicación la negativa de la empleadora a retener la cuota social a todos los afiliados del sindicato actor, argumentando que algunos de ellos no son profesionales y/o jerarquizados y, por ende, no se hallan incluidos en la personería gremial de la organización.

De modo preliminar, cabe destacar que no se encuentra controvertido que la organización gremial accionante obtuvo su inscripción en el Registro de Asociaciones Sindicales de Trabajadores, con carácter de asociación de

primer grado, "para agrupar a todo el personal jerarquizado y profesional, sin distinción de razas, religión, sexo o credo político, que se desempeñen en relación de dependencia con empresas de la actividad hidrocarburífera, empresas privadas de petróleo y subsidiarias, como así también al personal de esas categorías que realicen tareas bajo relación de dependencia sea en forma directa o indirecta con empresas dedicadas a la extracción, industrialización de petróleo y gas privado y subderivados; con zona de actuación en todo el territorio de las Provincias de SALTA, JUJUY y FORMOSA" (artículo 1, resolución 21/2007 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; fs. 975/976). Luego, a través de la resolución 365/2011, obtuvo personería gremial.

Además, mediante la disposición 29/2014, la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales del referido ministerio homologó la retención de las cuotas sindicales a favor de esa entidad gremial. Expresamente, dispuso que "los empleadores que ocupen *personal afiliado* al Sindicato de Personal Jerárquico y Profesional del Petróleo y Gas Privado de Salta, Jujuy y Formosa, deberán retener a los mismos un importe equivalente al dos y medio por ciento (2,5%) sobre todos los conceptos remunerativos, incluidos el sueldo anual complementario, en concepto de cuota sindical" (artículo 1; fs. 974, el destacado no está en el original).

Seguidamente, la mencionada dirección reguló el procedimiento para efectuar la retención y puntualizó que corresponde "practicar el descuento dispuesto por el artículo 1 de la presente disposición, *sobre la base de la planilla que la entidad sindical deberá remitir* con la nómina de los afiliados y el monto de las cuotas que deberá retener…" (artículo 4, fs. cit., el destacado no está en el original).

En esas circunstancias, corresponde analizar la conducta de REFINOR. Adelanto que, en mi opinión, su intento de precisar o determinar el ámbito de representación de la accionante implica una injerencia en la administración y el funcionamiento de la entidad gremial, que afecta la libertad

sindical y el derecho de sindicación. Además, sin sustento legal y en contradicción con los términos expresos de la disposición 29/2014, la empleadora se arroga el ejercicio de facultades que no le son propias, pues, en consonancia con los mencionados derechos constitucionales, la Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales prevé que las cuestiones de encuadramiento sindical deben ser resueltas por la autoridad de aplicación y, eventualmente, revisadas por la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.

El artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional establece que el trabajo en sus diversas formas goza de la protección de las leyes, las que aseguran al trabajador la organización sindical libre y democrática reconocida por la simple inscripción en un registro especial. El derecho a asociarse con fines sindicales y la libertad sindical se encuentran reconocidas en diversos instrumentos internacionales con jerarquía constitucional (artículo 16, Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 8, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y artículos 21 y 22, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Ello fue destacado por la Corte Suprema en los casos "Asociación Trabajadores del Estado" (Fallos: 331:2499), "Rossi" (Fallos: 332:2715), "Asociación Trabajadores del Estado (Fallos: 336:672) y "Farfán" (Fallos: 342:654).

Además, el Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación y el Convenio 98 sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva protegen ampliamente la libertad sindical y el derecho de sindicación.

En particular, el Convenio 98 dispone que las organizaciones de trabajadores y de empleadores gozan de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración (artículo 2.1). Define como actos de injerencia, principalmente, a 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 colocarlas bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores (artículo 2.2).

La libertad sindical garantiza la no injerencia del Estado y de los particulares, en concreto, de los empleadores, en la constitución, funcionamiento o administración de la entidad gremial. En este sentido, el Comité de Libertad Sindical precisó que el artículo 2 del Convenio 98 "establece la total independencia de las organizaciones de trabajadores en el ejercicio de sus actividades, con respecto a los empleadores" (Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, 2018, párr. 1188 y sus citas: Recopilación de 2006, párrafo 855; 353º informe, caso núm. 2488, párrafo 236; 356º informe, caso núm. 2488, párrafo 147; 358º informe, caso núm. 2735, párrafo 611; 360º informe, caso núm. 2488, párrafo 114; 362º informe, caso núm. 2808, párrafo 353; y 370º informe, caso núm. 2969, párrafo 534). Agregó que "el respeto de los principios de libertad sindical exige que los empleadores actúen con gran moderación en todo lo que atañe a la intervención en los asuntos internos de los sindicatos" (párr. 1192 y sus citas).

En el presente caso, la empleadora interfirió en los asuntos internos del sindicato accionante al arrogarse la potestad de determinar, sobre la base de su criterio unilateral, cuáles de sus afiliados son profesionales y/o jerarquizados y, por ende, definir el universo de afiliados al sindicato. Esa conducta implicó una injerencia en nada menos que el alcance de su personería gremial y de su ámbito de representación.

A ello cabe agregar que la autonomía financiera es indispensable para la vigencia de la libertad sindical. Recientemente, en un caso donde una asociación gremial simplemente inscripta reclamaba que los empleadores retengan las cuotas sindicales de sus afiliados, destaqué que esos aportes —que integran su patrimonio (artículo 37 de ley 23.551)— son un medio

esencial para la defensa de sus intereses profesionales en tanto resultan la fuente de financiamiento que sostiene en el plano económico las actividades del sindicato (dictamen emitido en los autos "Asociación del Personal Superior de Autopistas e Infraestructura APSAI c/ Autopistas del Sol S.A. s/ Amparo", CNT 83140/2016/1/RH1, 27 de agosto de 2019, ver Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, "Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2020", pág. 53).

Recordé que se ha expresado que "[l]a autonomía e independencia financiera de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, al igual que la protección de sus fondos y bienes, constituyen elementos esenciales del derecho a organizar libremente su administración" (OIT, "Dar un rostro humanos a la globalización", 101 Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, 2012, ILC.101/III/1B, párr. 109).

Finalmente, enfaticé que el ágil acceso a los recursos presupuestarios fortalece la autonomía del sindicato frente al Estado y al sector empresario. De allí que resulte inocuo proclamar la autonomía de las entidades gremiales para fijar su programa de acción y su estrategia con miras al cumplimiento de sus fines, si no se les asegura al mismo tiempo la disponibilidad de los medios económicos indispensables para su funcionamiento y su actividad externa.

Además, el Comité de Libertad Sindical expresó, en un caso donde una entidad gremial argentina denunció la violación de sus derechos sindicales ante la falta de descuento de las cuotas sindicales de sus afiliados, que "privar a las organizaciones sindicales de las cotizaciones sindicales de sus afiliados puede causar a éstas dificultades financieras importantes y por tanto dificultades serias de funcionamiento; asimismo, no propicia que se instauren relaciones profesionales armoniosas" (caso núm. 2718). En diversas ocasiones postuló que "debería evitarse la supresión de la posibilidad de percibir las cotizaciones sindicales en nómina, que pudiera causar dificultades financieras

para las organizaciones sindicales" (Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, cit., párr. 690 y sus citas).

En suma, la adecuada canalización de los aportes resulta determinante para que las organizaciones de trabajadores desplieguen regularmente su gestión y su actividad gremial y, por ello, el derecho colectivo del trabajo instrumenta formas promocionales o preferenciales de recaudación, tendientes a asegurar su puntual y efectiva percepción, evitando que la concreción de los pagos quede librada exclusivamente a la iniciativa de los asociados.

Con esa finalidad, el artículo 38 de la Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales impone a los empleadores la obligación de actuar "como 'agente de retención' de los importes que, en concepto de cuotas afiliación u otros aportes deban tributar los trabajadores a las asociaciones sindicales de trabajadores con personería gremial" (en sentido concordante, artículo 132, inciso *c*, Ley de Contrato de Trabajo 20.744). En consonancia con la libertad sindical, esa norma no autoriza a los empleadores a decidir unilateralmente, sobre el conjunto de los trabajadores afiliados, a quién retener y a quién no retener esas cuotas, sino que debe cumplir esa obligación sobre la base de los afiliados informados por el sindicato. En línea con ello, la disposición 29/2014 dictada por la autoridad de aplicación dispone expresamente que la retención de cuotas sindicales debe ser practicada "sobre la base de la planilla que la entidad sindical deberá remitir con la nómina de los afiliados".

De este modo, la negativa de REFINOR a actuar como agente de retención de la cuota de todos los afiliados al sindicato constituye una evidente injerencia del empleador en la administración y el funcionamiento del sindicato accionante. En efecto, la organización gremial, al encontrar obstáculos en el ingreso de las cuotas sociales, ve limitada su sostenibilidad y capacidad de acción y, con ello, sus posibilidades de representar a los trabajadores, de desarrollar su programa de acción y de sumar nuevos afiliados. Desde otra perspectiva, la pretensión de la empresa de determinar el alcance de la personería

para negarse a retener la cuota de afiliación influye en forma indebida en la decisión de los trabajadores de afiliarse a la asociación sindical de su elección pues favorece la opción en favor de aquellas asociaciones a las que el empleador acepta retener con mayor facilidad los aportes. Ese accionar vulnera el derecho de sindicación.

En el marco constitucional y legal reseñado, la discusión planteada por REFINOR sobre los alcances del ámbito de representación de una asociación sindical con personería gremial debe ser tramitada y resuelta ante la autoridad administrativa por las vías correspondientes y mediante el impulso de los sujetos legitimados para hacerlo. En ese sentido, la ley 23.551 regula esas cuestiones sin otorgar facultad alguna a la empleadora para suspender su obligación de actuar como agente de retención mientras dure ese conflicto, y mucho menos para ser ella quien determine —ni siquiera temporalmente— los alcances de la personería de una organización sindical que actúa en su ámbito.

La referida ley 23.551 establece que su autoridad de aplicación es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (actual Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) y que entre sus atribuciones se cuentan la inscripción y otorgamiento de personería gremial (artículo 56). Otorga facultades de control a la referida autoridad de aplicación (artículo 58) pero le impide, salvo supuestos muy limitados, intervenir en la dirección y administración de las asociaciones sindicales, en especial, en lo que respecta a restricciones sobre el manejo de fondos sindicales (artículos 56 y 57). En lo que atañe específicamente a las cuestiones de encuadramiento sindical, prevé que deben ser sometidas a la autoridad administrativa por parte de las asociaciones sindicales interesadas, previo agotamiento de la vía asociacional ante la organización gremial de grado superior. Asimismo, prescribe que, agotado el procedimiento administrativo, queda expedita la acción judicial y que la resolución de encuadramiento, emanada de la autoridad administrativa del trabajo o de la vía asociacional, es directamente recurrible ante la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo. Determina, por

último, que la resolución que ponga fin al conflicto de encuadramiento sindical sólo tiene por efecto determinar la aptitud representativa de la asociación gremial respectiva con relación al ámbito en conflicto (artículo 59).

Advierto que tanto el fallo de primera instancia como la sentencia de la cámara que lo confirmó sostienen que en el *sub lite* existe una controversia de encuadramiento sindical que excede el marco de este proceso, por hallarse expresamente sometida a resolución de la autoridad administrativa competente, en el expediente MTEySS 1.584.956/13 (fs. 1224/1230 y 1278/1279). No comparto esa postura, puesto que el objeto principal de dicho expediente administrativo (agregado por cuerda) no es resolver un conflicto de encuadramiento sindical, en los términos del artículo 59 de la ley 23.551, sino constituir una comisión negociadora a efectos de concertar un convenio colectivo entre el sindicato accionante y REFINOR (cfr. fs. 714, 721, 757, 768, 769, 774, 793 del expediente agregado, entre muchas otras). En nada obsta a lo afirmado que durante la tramitación de esas actuaciones administrativas las partes hayan planteado discrepancias sobre el alcance personal del futuro convenio colectivo de trabajo ni que solicitaran a la autoridad administrativa se pronuncie al respecto. Ello es así pues de ningún modo las divergencias surgidas en ese ámbito de negociación autorizan a la empresa a interpretar por sí misma el alcance de la personería y a definir el universo de afiliados del sindicato, en desmedro de las prerrogativas que la ley confiere a la autoridad laboral y de los procedimientos específicos de encuadramiento.

En síntesis, una interpretación adecuada de la libertad sindical y del derecho de sindicación, así como del régimen previsto en la ley 23.551 en consonancia con esos derechos constitucionales, conduce a concluir que el empleador no puede negarse a cumplir su deber de retener las cuotas sociales a todos los trabajadores afiliados a una entidad sindical con personería gremial (artículo 38, ley 23.551) ni tampoco decidir unilateralmente, sobre el conjunto de los trabajadores afiliados, a quién retener y a quién no retener esas cuotas,

mientras que tramite el conflicto de encuadramiento sindical por la vía prevista en el artículo 59 de la ley 23.551.

En conclusión, la conducta de la empleadora influyó indebidamente sobre la afiliación de trabajadores y configuró una intromisión arbitraria en la administración y funcionamiento de la entidad gremial en violación de la libertad sindical (artículo 14 *bis,* Constitución Nacional; artículo 16, Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 8, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículos 21 y 22, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y Convenios 87 y 98 de la OIT).

–V–

Con el alcance expuesto, opino que corresponde hacer lugar a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario y revocar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 3 de septiembre de 2020.

ABRAMOVICH
COSARIN
Victor Ernesto

Firmado digitalmente por ABRAMOVICH COSARIN Victor Ernesto
Nombre de reconocimiento (DN): serialNumber=CUIL 20165543387, c=AR, cn=ABRAMOVICH COSARIN Victor Ernesto
Fecha: 2020.09.03 12:51:35 -03'00'