

Tiempo de lectura: 20 minutos

TDA - SUBE

DERECHO ADMINISTRATIVO Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

DECRETO 149/2025

**REFORMA DEL ESTADO. DEROGACIÓN DE APORTES OBLIGATORIOS.
IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES POR PARTE DEL ESTADO EN FAVOR DE
MINORÍAS CORPORATIVAS**

Es doctrina arraigada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que “La declaración de que no existe protección constitucional de los derechos humanos frente a organizaciones colectivas, que acumulan casi siempre enorme poderío material o económico (consorcios, sindicatos, asociaciones profesionales, grandes empresas), comportaría la de la quiebra de los grandes objetivos de la Constitución, cuyo espíritu liberal es inequívoco y vehemente, y con ella, la del orden jurídico fundamental del país” (FALLOS 241:291).

<https://tuderechoadministrativo.com.ar/el-caso-inacap-en-argentina-el-estado-ordena-a-comerciantes-a-realizar-aportes-obligatorios-en-favor-de-minorias-lobistas/>

El caso INACAP: la maquinaria silenciosa que “exprime” a los comerciantes y una cuestión constitucional que debe resolverse urgente

Por *Daniel Nallar*

I. Breve introducción al tema.

En Argentina, no solo los tributos aparecen como presiones extorsivas que afectan las garantías constitucionales a la razonabilidad, proporcionalidad y equidad de las cargas públicas sino también florecen “presiones” —con sorprendente creatividad— dentro de la propia sociedad. Sindicatos, cámaras empresariales, fundaciones, “institutos” de nombres rimbombantes; todos organizados para algo muy concreto: recaudar.

El caso del **INACAP** (Instituto Nacional de Capacitación para Empleados de Comercio) es un ejemplo escolar de cómo funciona esta maquinaria oculta. Detrás de su fachada de “formación laboral”, parece esconderse un mecanismo aceitado que desde hace décadas recauda miles de millones de pesos sin control, sin rendición y sin contrapartida visible.

Es importante aclarar que todo lo que opinaremos no implica negar que INACAP pueda seguir funcionando normalmente - debería si rendir cuentas de los fondos que recibe - aunque siempre que los aportes que recibe sean fruto de la voluntad y libre decisión de quienes los aportan. De lo contrario, dar carácter “obligatorio” al aporte es indudablemente inconstitucional. Veamos.

II. Un decreto que destapó la caja “negra”, no en sí misma, sino por compulsiva y carente de rendiciones

La historia reciente comienza con el **Decreto 149/2025**, que establece algo elemental: las Convenciones Colectivas ya no pueden obligar a empleadores no afiliados a pagar aportes para cámaras o asociaciones corporativas. En otras palabras, se terminó el **aporte compulsivo** camuflado como solidaridad.

El decreto también exige que la Secretaría de Trabajo no homologue convenios que incluyan ese tipo de cargas. Un mensaje claro a los gremios y a las cámaras: si quieren plata, deberán ganarse la adhesión, no cobrar peaje obligatorio.

Apenas publicada la norma, las alertas se encendieron en INACAP. La razón es sencilla: el instituto se financia **exclusivamente con aportes obligatorios de los empleadores**, fijados en el Convenio Colectivo 130/75.

Y acá aparece el dato insólito: INACAP está dirigido conjuntamente por **representantes sindicales y cámaras empresariales**. Las mismas cámaras que deberían defender a los comerciantes frente a los excesos gremiales comparten mesa, caja y negocio con ellos. Resultado: hoy no hay nadie defendiendo a los comercios encuadrados en ese convenio. Los intereses de los empresarios reales quedaron afuera.

III. Una medida judicial explotada engañosamente por INACAP

Si bien el Juzgado Nacional del Trabajo N° 45, con asiento en CABA y jurisdicción material específica en materia laboral, resolvió suspender provisoriamente los efectos del Decreto 149/2025, la medida cautelar sólo obliga a las partes del litigio, es decir, al INACAP y al Estado Nacional, en el marco de ese proceso judicial; el tribunal no posee competencia sobre los empleadores de otras jurisdicciones provinciales, dado que su competencia es material (laboral) y territorial (Capital Federal y, excepcionalmente, causas conexas).

Sostener que la suspensión cautelar tiene validez general importaría atribuir a un juez de primera instancia poderes propios de un tribunal constitucional, lo que resulta contrario al principio republicano y al federalismo (arts. 1 y 5 CN).

Aceptar o esgrimir lo contrario generaría un escenario de inseguridad jurídica intolerable: distintos jueces del país podrían dictar medidas contradictorias sobre la misma norma, sometiendo a los empleadores a obligaciones dispares.

Pese a esto, INACAP envía intimaciones y notas intimidatorias a comercios de distintas provincias y ciudades del país, intentando convencerlos de que la cautelar los obliga a seguir pagando. Una maniobra que, como mínimo, bordea el engaño.

IV. El negocio multimillonario al descubierto

La cifra impacta: INACAP recauda aproximadamente **70 mil millones de pesos por año**. En décadas de funcionamiento, sus rendiciones públicas equivalen a **cero**. Ninguna auditoría seria, ningún informe público, ningún detalle de destino de fondos. Un silencio contable que sería inadmisible para cualquier ONG chica del interior, pero que aquí nadie se atreve a cuestionar.

Si alguien pretende decir que las rendiciones se hicieron en legal forma, debería ya haberlo probado, y, especialmente, debió haberse puesto en conocimiento de los aportantes.

Mientras sindicalistas y dirigentes corporativos se reparten una caja gigantesca, los comercios que sostienen el trabajo formal reciben más aportes obligatorios, más presión de papeles, más incertidumbre jurídica. Y nadie que los represente.

Si la ficción jurídica se impusiera y cada juez dictara cautelares contradictorias en su propio territorio, Argentina quedaría atrapada en una **telaraña de fallos incompatibles**, un escenario donde nadie sabría qué regla cumplir y qué obligación desoír.

V. Una “cueva” que sintetiza un país

El caso INACAP es más que una disputa técnica. Es la radiografía de un país partido en dos sistemas: **el sistema productivo**, que trabaja, invierte y paga impuestos y **el sistema parasitario**, que vive de ese esfuerzo sin producir nada. Cada día que pasa sin ponerle freno, los primeros sostienen a los segundos.

El Decreto 149/2025 no resuelve todos los problemas, pero marca un límite: no más aportes compulsivos para financiar estructuras corporativas que nadie eligió y que no rinden cuentas.

El mensaje es simple e histórico: **el que quiera plata, deberá ofrecer un servicio que alguien elija pagar**. En un país mal acostumbrado a los aportes compulsivos, ese pequeño gesto ya es una revolución.

VI. En definitiva...

La situación que atraviesan hoy los comerciantes argentinos revela un problema estructural mucho más profundo que un simple conflicto interpretativo en torno a un decreto: evidencia la persistencia de un sistema corporativo que opera de manera paralela y muchas veces en contra del interés general.

La Constitución Nacional reconoce la libertad de asociación sindical (art. 14 bis), pero no habilita la imposición forzosa de aportes a quienes no desean ser parte de una organización empresaria o sindical. Por eso el Decreto 149/2025, lejos de vulnerar derechos, viene a restablecer un principio básico del Estado de Derecho: **nadie debe ser obligado a financiar estructuras corporativas de las que no desea participar**.

Este principio se encuentra alineado con los estándares internacionales de la Organización Internacional del Trabajo. El Comité de Libertad Sindical ha sostenido —repetidamente— que los aportes compulsivos en beneficio de sindicatos o entidades profesionales a no afiliados “afectan la libertad de asociación” y sólo pueden admitirse bajo consentimiento libre e informado de los empleadores o trabajadores alcanzados. En el mismo sentido, la **Recomendación 91 de la OIT** destaca que los Estados deben garantizar que los convenios colectivos no se conviertan en instrumentos de presión sobre terceros ajenos a la negociación.

Cuando un sindicato y una cámara empresarial se unen para extraer recursos obligatorios de miles de PyMEs que no pueden defenderse, no estamos ante una herramienta de participación institucional, sino ante la configuración típica de **captura corporativa**. Y cuando el Estado tardíamente intenta corregir ese abuso, pero ciertos sectores buscan impedir judicialmente y extender esos efectos incluso donde no existen competencias, el perjuicio se multiplica.

Los pequeños negocios, kioscos, almacenes y empresas familiares que sostienen la economía real en todo el país necesitan previsibilidad, reglas claras y organizaciones que los representen de verdad. No estructuras que funcionan como meros canales de recaudación para dirigentes que nadie votó.

Y este caso presenta una nota jurídica e institucional muy especial y que llama a reflexionar: las cámaras empresariales que reúnen a los comerciantes en cada jurisdicción son parte del problema y aparecen asociadas con los sindicatos, de manera que los comerciantes creen estar representados y defendidos por sus “cámaras”, pero en realidad son sus víctimas. Desde lo jurídico e institucional, las comisiones directivas de las cámaras tienen un deber constitucional de explicar esto a sus asociados, transparentar la situación y, a todo evento, hacerles saber que no serán defendidos y porqué.

Insistimos: la cuestión constitucional no pasa por el “aporte” mismo, sino por su carácter obligatorio. Nadie puede ser obligado a aportar al INACAP, pero si algún comercio “quiere” hacerlo, está en su derecho.

Terminar con estas prácticas que protegen minorías “cabilderas” mediante exorbitantes “aportes obligatorios” no es un capricho ideológico, sino una condición necesaria para recuperar la confianza, la inversión y la justicia mínima en la vida económica. Y sobre todo, para que quienes cada mañana abren un negocio, levantan una persiana o pagan un sueldo, no sigan estando solos frente a un entramado que, desde hace décadas, juega en su contra.