



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 3 de abril de 2025

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la Administración Federal de Ingresos Públicos - Dirección General Impositiva en la causa Acevedo, Eva María c/ Manufactura Textil San Justo s/ quiebra", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1º) Que en el marco de un proceso de quiebra la Administración Federal de Ingresos Públicos ("AFIP") insinuó un crédito privilegiado por la suma de \$ 4.759.503,60 y otro quirografario por el monto de \$ 20.714.724,36 más \$ 50 como gastos de justicia, ascendiendo a un total de \$ 25.501.277,92. La sindicatura confeccionó el proyecto de distribución de los fondos obtenidos como consecuencia de la liquidación del activo falencial de conformidad con lo decidido en la sentencia de esta Corte en autos "Pinturas y Revestimientos Aplicados S.A.", publicada en Fallos: 337:315. En la práctica, ello implicó que el proyecto de distribución se efectuara exclusivamente a favor de los créditos laborales verificados, desplazando a los créditos de los organismos estatales, fueran nacionales, provinciales o municipales.

2º) Que la AFIP impugnó el proyecto así confeccionado, en razón de que, según sostuvo, éste debió haberse realizado de conformidad a lo previsto en la Ley de Concursos y Quiebras 24.522 y no según el referido fallo de esta Corte.

El juez de primera instancia hizo lugar a lo peticionado y dispuso que la sindicatura debía proceder a reformular el proyecto de distribución a fin de que las preferencias establecidas en la ley 24.522 fueran respetadas. Para así resolver, el juez de grado dejó en claro que no desconocía la jerarquía de los precedentes de esta Corte, aunque indicó que existían razones de peso para apartarse del precedente "Pinturas y Revestimientos Aplicados S.A.". Sostuvo

que este no era de aplicación al caso de autos ya que dicha decisión evidenciaba un “yerro fenomenal (e inexplicable)” al postular la vigencia del Convenio de la Organización Internacional de Trabajo sobre la Protección de los Créditos Laborales en caso de Insolvencia del Empleador, n° 173 (en adelante, el “Convenio OIT 173”) cuando no se encontraba vigente. Ello por cuanto, según afirmó, si bien era cierto que el Convenio OIT 173 había sido ratificado por la ley 24.285, esta ley era solamente una “ley aprobatoria” dictada por el Congreso en el marco de su competencia para “aprobar o desechar” tratados y convenciones internacionales (artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional) cuando para volver aplicable un tratado en el ámbito doméstico se necesitaba un ulterior acto de ratificación por el Jefe de Estado, Ministro de Relaciones Exteriores o sus representantes (artículo 7, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y artículo 99 inciso 11 de la Constitución Nacional), lo que no había ocurrido. Indicó que antes del acto de ratificación, distinto al de la “aprobación” y que integra el “acto complejo federal” de la conclusión de un tratado internacional, el instrumento no es obligatorio para nuestro país y, por ello, carece estrictamente de vigencia y no obliga a los jueces argentinos. Ello es así, pues: a) la vigencia de un tratado o convención coincide con su vigencia internacional; b) la ley aprobatoria no tiene por efecto “transformar en derecho interno” a la convención internacional; y, c) aun cuando la propia ley 24.285 utilice la expresión “ratifícase”, la ratificación como acto internacional vinculante para el Estado no es la ley de aprobación dictada por el Poder Legislativo y contemplada en el artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional, ya que la aprobación legislativa solo tiene por efecto autorizar al Poder Ejecutivo Nacional a ratificar un tratado en sede internacional.

3°) Que, apelada la sentencia de primera instancia por la sindicatura, la Sala Tercera de la Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial



Corte Suprema de Justicia de la Nación

de la Provincia de Santa Fe revocó la decisión del juez de grado y dejó sin efecto la sentencia en cuanto ordenaba reformular el proyecto de distribución que había practicado ese órgano.

Para así decidir, la alzada sostuvo que el fallo de primera instancia contrariaba el precedente de este Tribunal dictado en autos “Pinturas y Revestimientos Aplicados S.A.” porque implicaba negar que la ratificación legislativa del Convenio OIT 173 mediante la ley 24.285 incorporaba dicho convenio al sistema jurídico argentino, tornándolo directamente aplicable en el orden interno. Al respecto, la cámara recordó el principio de derecho internacional según el cual un Estado no puede invocar su derecho interno como excusa o justificación de una violación del derecho internacional o la vulneración de un convenio que goza, como en el caso, de jerarquía suprallegal (artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional). Por último, hizo hincapié en la autoridad institucional de la jurisprudencia de la Corte Suprema y en el deber moral de acatamiento por parte de los jueces inferiores.

4º) Que contra el pronunciamiento de la cámara de apelaciones, la AFIP interpuso recurso de inconstitucionalidad local que, rechazado por la alzada, motivó la interposición de un recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe, que fue desestimado.

El *a quo* sostuvo que correspondía descartar la existencia de arbitrariedad por apartamiento legal, toda vez que esta Corte había precisado en el precedente “Pinturas y Revestimientos Aplicados S.A.”, justamente, la operatividad del Convenio OIT 173 y había definido el alcance de los créditos laborales en el régimen de privilegios en el proceso falencial, asumiendo el carácter de intérprete final de la Constitución Nacional. Destacó que la postura sostenida en el fallo aplicado por la alzada no era aislada, sino que se trataba de una doctrina consolidada del Alto Tribunal desde que existían varios

precedentes en los cuales se había concluido en que la aplicación del Convenio OIT 173 era conducente para la solución de la controversia (Fallos: 335:2019; 336:908, entre otros).

5°) Que, como consecuencia de la denegatoria del recurso extraordinario local por parte del máximo tribunal de la provincia, la AFIP interpuso recurso extraordinario federal que —denegado por aquel— dio lugar a la presente queja.

En su recurso, la AFIP arguye que no resulta un fundamento válido sostener que, en virtud de una ley del Congreso, el Convenio OIT 173 se incorporó al sistema jurídico con rango superior a las leyes. Afirma que ello transgrede preceptos constitucionales, por cuanto de la Constitución Nacional (artículos 99, inciso 11, y 75, inciso 22) surge que la conclusión de un tratado es un “acto federal complejo” integrado por la aprobación del Congreso a través de la ley respectiva y por la ratificación del Poder Ejecutivo. La aprobación que realiza el Congreso Nacional en el orden interno —por medio de una ley— es, por lo tanto, solo un paso intermedio en el proceso de conclusión de los tratados, previo a la ratificación en el ámbito internacional y, por ende, no implica su incorporación en el ámbito doméstico.

Indica que resulta inadmisibles avalar la operatividad del Convenio OIT 173 porque ello equivaldría a asimilar el tratado internacional con la ley interna aprobatoria. Dicha equivalencia, según la recurrente, es improcedente ya que el tratado y la ley son dos fuentes de derecho autónomas y distintas (de lo contrario, la Constitución Nacional no haría referencia a los “tratados” sino solamente a las “leyes”) y, en base a dicha interpretación, se confundirían dos competencias que la Constitución Nacional otorga al Congreso de la Nación separadamente, reduciéndolas a una sola.

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Por último, la recurrente alega que, si se convalidara un proyecto de distribución de acuerdo a los parámetros del fallo de esta Corte en “Pinturas y Revestimientos Aplicados S.A.”, que determina la validez de la aplicación del Convenio OIT 173, se vulnerarían derechos y garantías constitucionales, entre ellos, el derecho de propiedad y la garantía de defensa en juicio. Ello así, por cuanto la sentencia no satisface los requisitos del debido proceso al carecer de un fundamento normativo válido, toda vez que es contraria a los preceptos constitucionales mencionados (artículos 99, inciso 11, y 75, inciso 22) y constituye una actividad supuestamente jurisdiccional que importa, por su arbitrariedad comprobada, una transgresión al servicio de administración de justicia.

6°) Que el recurso extraordinario resulta admisible dado que se encuentra en juego la aplicación e interpretación de normas de la Constitución Nacional (artículos 99, inciso 11, y 75, inciso 22, entre otras) y la decisión del superior tribunal de la causa es contraria a las pretensiones que la recurrente funda en ellas (artículo 14, inciso 3°, ley 48). Asimismo, la resolución apelada resulta equiparable a definitiva, en tanto origina un perjuicio de muy difícil reparación ulterior, en virtud de los efectos que ella produce sobre las perspectivas de cobro de las acreencias reclamadas (arg. Fallos: 300:1097; 317:1397; 330:1469; 332:479).

Dado que las causales de arbitrariedad invocadas resultan inseparables de la cuestión federal propuesta, su examen será efectuado en forma conjunta (Fallos: 314:529; 315:411; 321:703; 330:2180, entre muchos otros).

7°) Que, en los términos en que está planteada la cuestión federal que justifica la apertura del recurso, esta Corte debe pronunciarse sobre si el precedente dictado en la causa “Pinturas y Revestimientos Aplicados S.A.”

(Fallos: 337:315) debe ser mantenido o si, por el contrario, existen razones de peso suficiente para justificar su abandono. A ese efecto, resulta inevitable decidir si la atribución constitucional del Congreso de la Nación de “aprobar o desechar tratados”, establecida en el artículo 75 inciso 22, hace innecesaria su ratificación por el Poder Ejecutivo a fin de que produzcan efectos jurídicos en el orden interno o si, como postula la recurrente, la atribución de ratificar un tratado internacional no puede confundirse con la de aprobarlo o desecharlo dado que aquella es una facultad distinta y exclusiva del Poder Ejecutivo y, en consecuencia, un tratado que no ha sido ratificado no puede producir los efectos que le atribuyen el precedente recordado y, con apoyo en él, la sentencia apelada.

8°) Que en “Pinturas y Revestimientos Aplicados S.A.”, la Sala E de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial confirmó la sentencia de primera instancia que, por su parte, había rechazado la impugnación de un acreedor laboral al proyecto de distribución presentado por la sindicatura según el cual al crédito insinuado por dicho acreedor laboral debía aplicarse la limitación del 50% establecida por el artículo 247 de la ley 24.522 y conferírsele igual rango que al crédito de la AFIP. Para así resolver, la cámara sostuvo que las directivas del Convenio OIT 173 carecían de operatividad sobre el ordenamiento concursal pues “no se han armonizado aún aquellas regulaciones dispositivas con las normas nacionales, de naturaleza legal, reglamentaria o administrativa que permitan efectivizar los derechos de los trabajadores de empresas en insolvencia a percibir las acreencias correspondientes” (considerando 2°).

Este Tribunal, por mayoría, decidió revocar la sentencia de cámara —con base en la doctrina de la arbitrariedad pero avanzando conjuntamente sobre la cuestión federal a la que consideró inescindiblemente vinculada con los agravios fundados en la arbitrariedad de sentencia— al considerar que



Corte Suprema de Justicia de la Nación

“incumbía al *a quo* explicar con precisión por qué los preceptos internacionales invocados no resultaban directamente aplicables en el ámbito local y cuáles hubieran sido las medidas necesarias que el Estado debió adoptar para conferirles operatividad, cosa que no ha hecho y que [...] muy difícilmente hubiera podido hacer de manera fundada y convincente” (considerando 8º). Para así decidir, entre otras razones, tuvo en cuenta que “con la ratificación por el Congreso del Convenio n° 173 de la OIT, mediante la citada ley 24.285, sus normas se incorporaron al sistema jurídico argentino, con un rango superior al de las leyes (art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional) lo que determinó el desplazamiento de las pautas legales vigentes hasta ese momento que se opusiesen o no se ajustasen a ellas” (considerando 8º). Asimismo, indicó que “de conformidad con el convenio internacional, el crédito del trabajador debe estar resguardado por un privilegio que lo coloque en un plano superior al de los demás créditos privilegiados, en especial, a los del Estado y a los de la Seguridad Social” (considerando 9º).

Por ello, concluyó en que “las normas internacionales invocadas por el apelante han desplazado en el conflicto concreto que resulta de autos, a las reglas de los arts. 239, párrafo primero, 247 y 249 de la ley concursal sobre cuya base los jueces de la causa fundaron sus decisiones” (considerando 11).

El fallo “Pinturas y Revestimientos Aplicados S.A.”, entonces, se basó en la convicción de que el dictado de la ley 24.285, aun en ausencia de un acto de ratificación por parte del Poder Ejecutivo, fue suficiente para que el Convenio OIT 173 se volviera plenamente vinculante en el ordenamiento jurídico argentino y, además, adquiriese una jerarquía suprallegal. Esa premisa, justamente, es la que controvierte la recurrente en autos.

9º) Que en lo que respecta al proceso de celebración de tratados internacionales nuestra Constitución Nacional contiene dos normas. Por un lado,

el artículo 99, inciso 11, establece que es el Poder Ejecutivo de la Nación quien “concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules”. Por el otro, el artículo 75, inciso 22, dispone que corresponde al Congreso de la Nación “aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes”. Podría concluirse en que el proceso de celebración de tratados se compone únicamente de dos etapas, esto es, la conclusión y firma de los tratados por el Poder Ejecutivo y su aprobación por el Congreso de la Nación. Sin embargo, ello es un error; de acuerdo con la Constitución Nacional el proceso de celebración de un tratado internacional requiere, además de las dos etapas antes mencionadas, la manifestación por parte del Poder Ejecutivo del consentimiento para que el país se obligue internacionalmente, a través de un nuevo acto cuya realización le compete. Este acto suele realizarse bajo la forma de la ratificación, pero puede adoptar otra forma, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Solo una vez que se cumplen las tres etapas necesarias para la celebración de un tratado y, además, este entra en vigor de acuerdo a las disposiciones previstas en el propio tratado, este se vuelve plenamente vinculante para la República Argentina, tanto en sede internacional como interna. Antes de que ello ocurra, el proceso de celebración del tratado se encuentra inconcluso y, por lo tanto, el tratado no genera plenos efectos jurídicos.

10) Que la necesidad de que el Poder Ejecutivo exprese el consentimiento necesario para obligar al país en los términos de un tratado internacional aprobado por el Congreso de la Nación, se deriva de las normas de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

nuestra Constitución Nacional. Como ha sostenido en numerosas oportunidades esta Corte, “las normas constitucionales deben ser analizadas como un conjunto armónico, en que cada una ha de interpretarse de acuerdo con el contenido de las demás. Es decir [...] que no deben ser interpretadas en forma aislada e inconexa, sino como partes de una estructura sistemática considerada en su totalidad, evitando que la inteligencia de alguna de ellas altere el equilibrio del conjunto” (Fallos: 312:122; 315:71; 317:1195, voto del juez Fayt; 321:885, voto de los jueces Fayt y Vázquez; 324:3219, voto de los jueces Fayt, Belluscio y Vázquez; 330:2800, entre otros).

El artículo 99 de nuestra Constitución enumera, además de las incluidas en el inciso 11, diversas facultades del Poder Ejecutivo que indican con claridad que la conducción de las relaciones exteriores es una de las atribuciones de gobierno que recae, de manera central, en cabeza del Poder Ejecutivo de la Nación. Así, se establece que el Presidente “ nombra y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado” (inciso 7º) y que “declara la guerra y ordena represalias con autorización y aprobación del Congreso” (inciso 15), entre otras atribuciones vinculadas con las relaciones de la Nación con otros países del mundo (incisos 13 y 16, en lo pertinente).

El rol central del Presidente de la Nación en la conducción de las relaciones internacionales ha sido reconocido por esta Corte en distintas oportunidades, enfatizando que “es el Poder Ejecutivo Nacional quien tiene la atribución de representar a la República Argentina en el marco de aquellos asuntos que puedan involucrar la responsabilidad del país en la esfera internacional, toda vez que le ha sido conferido constitucionalmente el ejercicio de la conducción de las relaciones exteriores de la Nación” (Fallos: 325:380; 330:1135, considerando 13 del voto de los jueces Highton de Nolasco, Petracchi

y Zaffaroni e igual considerando del voto concurrente de los jueces Lorenzetti y Argibay).

Cabe agregar, en lo que aquí interesa, que las facultades presidenciales previstas en la Constitución Nacional reconocen como fuente lo dispuesto en el artículo II, sección 2 de la Constitución de los Estados Unidos de América (1787) (Seco Villalba, J., *Fuentes de la Constitución Argentina*, Depalma, Buenos Aires, 1943, p. 214), por lo que la jurisprudencia de ese país puede servir como un elemento más para ilustrar acerca del correcto alcance de aquellas facultades. En ese sentido, la Corte Suprema de los Estados Unidos de América ha sostenido, en fecha reciente, que “el Presidente tiene la facultad exclusiva de negociar tratados (véase ‘United States v. Curtiss-Wright Export Corp.’, 299 U. S. 304, 319 (1936), y el Senado no puede concluir o ratificar un tratado”, lo que requiere una acción del Presidente (“Zivotofsky v. Kerry”, 576 U.S. 1, 10 (2015)).

11) Que, en relación con los tratados internacionales, esta Corte ha sostenido que la conducción de las relaciones exteriores del país incluye la posibilidad de erigirse en juez de la condición de reciprocidad para, en su caso, negarse a aplicar un tratado (Fallos: 328:3193, especialmente considerandos 26 a 32, con cita de los artículos 75, incisos 22 y 26, y 99, inciso 11, de la Constitución Nacional) así como la de obligarse internacionalmente a través de la ratificación de tratados internacionales debidamente aprobados (arg. Fallos: 326:3368, considerando 7º, *in fine*, y acápite IX, párrafos 9 a 13 del dictamen de la Procuración General de la Nación en esa causa).

Asimismo, con anterioridad al fallo “Pinturas y Revestimientos Aplicados S.A.” esta Corte había adoptado una decisión que debería haberse considerado determinativa de la correcta solución de aquel caso. Concretamente, en el precedente “Ekmekdjian c/ Sofovich” (Fallos: 315:1492) se sostuvo que el

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

proceso de incorporación de tratados internacionales como derecho vigente en nuestro país se compone de tres etapas y que la ratificación, última etapa de dicho proceso, es una atribución exclusiva y excluyente del Poder Ejecutivo. En esa oportunidad se dijo que “un tratado internacional constitucionalmente celebrado, incluyendo su ratificación internacional, es orgánicamente federal, pues el Poder Ejecutivo concluye y firma tratados (art. 86, inc. 14, Constitución Nacional), el Congreso Nacional los desecha o aprueba mediante leyes federales (art. 67, inc. 19 Constitución Nacional) y el Poder Ejecutivo Nacional ratifica los tratados aprobados por ley, emitiendo un acto federal de autoridad nacional”. Sobre la base de que la ratificación por el Poder Ejecutivo Nacional es necesaria, se agregó que “la derogación de un tratado internacional por una ley del Congreso violenta la distribución de competencias impuesta por la misma Constitución Nacional, porque mediante una ley se podría derogar el acto complejo federal de la celebración de un tratado” (Fallos: 315:1492; considerando 17). En “Méndez Valles” (Fallos: 318:2639, considerando 9º), por su parte, este Tribunal reiteró que un tratado internacional importa un acto federal complejo, con las consecuencias jurídicas que de ese estatus constitucional se derivan.

12) Que la necesidad de que el Poder Ejecutivo ratifique los tratados para que estos surtan plenos efectos tanto en sede internacional como en sede interna no deriva solo del texto de la Constitución Nacional sino, además, de la práctica de los poderes constituidos desde los inicios de nuestra República, práctica que, bajo ciertas condiciones, debe tener relevancia a los fines de la determinación del significado y alcance de las cláusulas constitucionales (arg. Fallos: 313:1232). En efecto, desde 1853 los tres poderes del Estado han asumido que el Poder Ejecutivo, y solo él, cuenta con la atribución constitucional de manifestar el consentimiento para que un tratado internacional

previamente concluido y firmado por el Poder Ejecutivo y aprobado por el Congreso sea vinculante para el país tanto en sede internacional como en sede interna.

13) Que, en este sentido, desde los orígenes de la República Argentina, el Poder Ejecutivo ha ratificado tratados internacionales que se convirtieron en derecho vigente en el país, tales como el Tratado de paz, amistad, comercio y navegación con la República de Chile, firmado el 30 de agosto de 1855 por el Encargado de Negocios de la Confederación, don Carlos Lamarca, y el Presidente del Senado de Chile, doctor Diego José Benavente, aprobado por ley de fecha 1° de octubre de 1855 y ratificado por el Presidente Salvador María del Carril el 31 de enero de 1856 (Colección de Tratados Celebrados por la República Argentina con las Naciones Extranjeras, Publicación Oficial, Tomo I, Buenos Aires, Imprenta de Juan A. Alsina, 1884, páginas 402/421); el Tratado de paz, amistad, comercio y navegación con el Imperio del Brasil, firmado el 7 de marzo de 1856 por el Ministro de Relaciones Exteriores de la Confederación, doctor don Juan María Gutiérrez, y el Plenipotenciario del Brasil, Vizconde de Abaeté, aprobado por ley de fecha 23 de junio de 1856 y ratificado por el Presidente Justo José de Urquiza el 25 de junio de 1856 (Colección de Tratados Celebrados por la República Argentina con las Naciones Extranjeras, Publicación Oficial, Tomo I, Buenos Aires, Imprenta de Juan A. Alsina, 1884, páginas 450/469); la Convención fluvial con el Brasil, firmada el 20 de noviembre de 1857 por los ministros del Interior y de Relaciones Exteriores de la Confederación, doctores D. Santiago Derqui y D. Bernabé López y el Consejero D. José María da Silva Paranhos, aprobada por ley de fecha 20 de julio de 1858 y ratificada por el Presidente Justo José de Urquiza el 19 de julio de 1858 (Colección de Tratados Celebrados por la República Argentina con las Naciones Extranjeras, Publicación Oficial, Tomo I,



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, Imprenta de Juan A. Alsina, 1884, páginas 494/527); el Tratado de amistad, comercio y navegación con la República del Perú, firmado el 9 de marzo de 1874 por el Ministro de Relaciones Exteriores de la República, doctor don Carlos Tejedor, y el Ministro residente del Perú, doctor don Manuel Irigoyen, aprobado por ley de 28 de septiembre de 1874 y ratificado por el Presidente Nicolás Avellaneda el 15 de diciembre de 1875 (Tratados, convenciones, protocolos y demás actos internacionales vigentes celebrados por la República Argentina, Buenos Aires, Imprenta de “La Nación”, 1901, páginas 164/173).

La manifestación del consentimiento por parte del Poder Ejecutivo es, además, una práctica que los presidentes desarrollaron con la convicción de que era constitucionalmente obligatoria. Al respecto, cabe destacar las palabras empleadas por Nicolás Avellaneda al ratificar el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con la República del Perú el 15 de diciembre de 1875. En dicha oportunidad, sostuvo que “habiendo el Congreso Nacional aprobado el presente Tratado (...) ***en uso de las facultades que la Constitución de la República me confiere***, he convenido en aceptarlo, aprobarlo y ratificarlo teniéndolo como ley del Estado y comprometiendo por su observancia el honor nacional” (id., página 172; el destacado es agregado).

14) Que el propio Congreso ha entendido que la ratificación del Poder Ejecutivo, una vez que un tratado ha sido aprobado en su seno, es un acto constitutivo del proceso de celebración de tratados internacionales.

Así, la ley 24.080 estableció la obligatoriedad de la publicación del instrumento de ratificación del tratado por parte del Poder Ejecutivo con sus reservas y declaraciones interpretativas en el Boletín Oficial. En este sentido, el artículo 1º de dicha ley establece que deben publicarse en el Boletín Oficial los siguientes actos y hechos referidos a tratados o convenciones internacionales en

los que la Nación Argentina sea parte: “a) El texto del instrumento de ratificación del tratado o convención con sus reservas y declaraciones interpretativas. b) El texto del tratado o convención al que se refiere el inciso precedente, con la aprobación legislativa en su caso, más las reservas y declaraciones interpretativas formuladas por las otras partes signatarias. c) Fecha del depósito o canje de los instrumentos de ratificación o de adhesión. d) Características del cumplimiento de la condición o fecha de vencimiento del plazo al cual pudiera hallarse supeditada su vigencia. e) Fecha de la suspensión en la aplicación del tratado o convención, o de su denuncia”. Por último, su artículo 3° dispone que los tratados y convenciones internacionales que establezcan obligaciones para las personas físicas y jurídicas que no sea el Estado Nacional, son obligatorios solo después de su publicación en el Boletín Oficial observándose al respecto lo prescripto por el artículo 2° del viejo Código Civil.

Cabe destacar en relación con este tema las manifestaciones efectuadas por el miembro informante de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto ante la Cámara de Diputados al tratar la ley 24.080 que, como ha sostenido en reiteradas oportunidades esta Corte, son fuente de interpretación auténtica de las leyes respecto de su significado y alcance (Fallos: 127:106; 140:199; 328:4655, entre otros). Al respecto, el señor Saturnino Aranda sostuvo que “los tratados o convenios internacionales aprobados por el Congreso carecen de efectos vinculantes hasta que el Poder Ejecutivo los ratifique” (40° reunión, continuación de la 11° sesión ordinaria, de la Cámara de Diputados de la Nación, 27 de septiembre de 1990, p. 3447).

Los diputados Gentile, Gatti y González al presentar el proyecto de ley expresaron las mismas ideas. En los fundamentos del proyecto que luego fuera aprobado indicaron que “si bien los tratados deben ser aprobados por ley

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

(artículo 67, inciso 19, de la Constitución Nacional), ésta carece de efectos vinculantes mientras el Poder Ejecutivo no la ratifique [sic] (artículo 86, inciso 14, de la Constitución Nacional)”. Afirmaron “que los instrumentos de ratificación no son publicados en el Boletín Oficial” y que el proyecto de ley “tiene por objeto cubrir ese vacío” (énfasis agregado) (40° reunión, continuación de la 11° sesión ordinaria de la Cámara de Diputados de la Nación, 27 de septiembre de 1990, pág. 3448).

Si el tratado se volviese vinculante en el ordenamiento argentino con la sola publicación de la ley aprobatoria (y la manifestación del consentimiento por parte del Poder Ejecutivo no fuese necesaria para que el tratado surtiera plenos efectos en el ámbito doméstico), el Congreso no habría estimado necesario sancionar la ley 24.080, ni supeditar —como lo hizo en el artículo 3° de dicha ley— la entrada en vigencia de obligaciones para personas físicas y jurídicas a la publicación en el Boletín Oficial de la ratificación del tratado internacional.

15) Que las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, firmada por la República Argentina el 23 de mayo de 1969, aprobada por ley 19.865 y ratificada el 5 de diciembre de 1972, confirman la necesidad de que los tratados sean ratificados por el Poder Ejecutivo. Como ya señalara, según dicha convención, la ratificación de un tratado internacional es una de las formas mediante las cuales un Estado puede manifestar su consentimiento para obligarse en los términos de un tratado internacional (artículos 11 y 14). Además, la Convención dispone que, sin necesidad de plenos poderes, y en función de sus atribuciones, se considerará que representan a un Estado, los jefes de Estado, jefes de gobierno y ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado lo que, naturalmente, incluye el acto de manifestación de consentimiento

(artículo 7.2). Por lo tanto, el Congreso de la Nación al aprobar la Convención de Viena admitió que quien se encuentra constitucionalmente facultado para manifestar el consentimiento en obligarse por un tratado internacional no es el propio Congreso, sino el Presidente de la Nación y, en su caso, el Ministro de Relaciones Exteriores.

Por otro lado, el Congreso también aprobó mediante ley 23.782 —y el Poder Ejecutivo ratificó en fecha 17 de agosto de 1990— la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales que, en materia de celebración de tratados, tiene disposiciones idénticas a las anteriormente mencionadas (véanse artículos 7, 11 y 14).

En suma: el texto de nuestra Constitución, los precedentes de esta Corte, la práctica de los poderes constituidos en materia de celebración de tratados internacionales y el texto de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en conjunto, confirman que el Poder Ejecutivo participa dos veces en el proceso de celebración de un tratado internacional: primero, a través de su firma y conclusión y, luego, una vez que el tratado ha sido aprobado por el Congreso, a través de la manifestación del consentimiento en obligarse por el tratado. Esta conclusión, por lo demás y como se sostuvo precedentemente, es consistente con la interpretación que se ha dado en los Estados Unidos de América a cláusulas que, en lo que aquí interesa, son análogas a las de nuestra Constitución Nacional y que sirvieron como fuente de ella en el punto.

El hecho de que la manifestación del consentimiento a través de la ratificación sea una etapa necesaria del proceso de celebración de un tratado determina los efectos que producen, en el ámbito doméstico, las leyes aprobatorias de los tratados internacionales. Por ello, la ley aprobatoria de un tratado internacional no puede tener ningún otro efecto más que autorizar al

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Poder Ejecutivo a obligarse internacionalmente por medio de dicho tratado y, en su caso, indicar las eventuales reservas o declaraciones interpretativas que, en su opinión, deberían incluirse en el acto de ratificación (véanse, a modo de ejemplo, los arts. 3 y 4 de la ley 23.313, aprobatoria de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Protocolo Facultativo del primero; el art. 2 de la ley 23.338, aprobatoria de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; el art. 2 de la ley 23.849, aprobatoria de la Convención sobre los Derechos del Niño; entre otros).

16) Que, en síntesis, desde los inicios de nuestra Nación, la práctica institucional argentina ha reconocido pacíficamente que, en general, la celebración de un tratado internacional es un acto federal complejo compuesto de tres etapas diferenciadas. En primer lugar, el Poder Ejecutivo concluye y firma tratados (art. 99, inciso 11, Constitución Nacional). En segundo lugar, el Congreso Nacional aprueba o desecha los tratados concluidos por el Poder Ejecutivo (art. 75, inciso 22, Constitución Nacional). En tercer lugar, el Poder Ejecutivo Nacional manifiesta su consentimiento en obligarse a través de los tratados aprobados por ley, emitiendo un acto federal de autoridad nacional. En el marco de este proceso, la ley aprobatoria de los tratados es solo una autorización para que el Poder Ejecutivo Nacional manifieste la intención de obligar internacionalmente a nuestra República a través de un tratado internacional. Solo una vez que el tratado ha sido debidamente ratificado por el Poder Ejecutivo Nacional y ha entrado en vigor en sede internacional, sus disposiciones devienen vinculantes en el ámbito interno.

17) Que, en este contexto, es preciso analizar cuáles de las etapas necesarias para la celebración de un tratado internacional mencionadas en los considerandos anteriores se han llevado a cabo en relación con el Convenio OIT 173, cuya aplicabilidad se discute en autos.

La Conferencia General de la OIT es uno de los tres órganos de dicha organización internacional y tiene, entre sus funciones, la de adoptar convenios con la mayoría de los dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes (artículo 19, apartados 1 y 2, Constitución de la OIT). En caso de que se adopte un convenio en el marco de una Conferencia, la Constitución de la OIT establece que “cada uno de los Miembros se obliga a someter el convenio, en el término de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia (o, cuando por circunstancias excepcionales no pueda hacerse en el término de un año, tan pronto sea posible, pero nunca más de dieciocho meses después de clausurada la reunión de la Conferencia), a la autoridad o autoridades a quienes competa el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas” y que “si el Miembro obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes competa el asunto, comunicará la ratificación formal del convenio al Director General y adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio” (artículo 19, apartado 5, incisos b y d, Constitución de la OIT).

El Convenio OIT 173 fue adoptado en Ginebra el 23 de junio de 1992 en el marco de la 79ª reunión de la Conferencia General de la OIT. En sus disposiciones finales, el referido convenio establece que las ratificaciones formales serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo (artículo 15); que el Convenio “obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General” y que “entrará en vigor, para



Corte Suprema de Justicia de la Nación

cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación” (artículo 16, apartados 1 y 3).

18) Que con fecha 18 de marzo de 1993, el diputado Jorge R. Machicote (véase Trámite Parlamentario, período 1992, N° 219, de fecha 18 de marzo de 1993) presentó un proyecto de ley mediante el cual se propició la ratificación legislativa por la República Argentina del Convenio OIT 173. Dicho proyecto se convirtió en la ley 24.285 el 1° de diciembre de 1993. Dicha ley, en su artículo 1°, dispuso “ratifícase el Convenio 173 sobre Protección de los Créditos Laborales en caso de Insolvencia del Empleador, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo (LXXIX Reunión, 1992) de la Organización Internacional del Trabajo, que obra agregado como anexo único”.

19) Que el Poder Ejecutivo de la Nación no tuvo en el proceso de celebración del Convenio OIT 173 la intervención que constitucionalmente le corresponde como paso previo indispensable para que el país se obligue internacionalmente, en tanto no ratificó dicho convenio. Por ello, la propia OIT enumera el Convenio OIT 173 entre los “Convenios y protocolos actualizados no ratificados por Argentina”. Nunca existió acto de ratificación por parte del Poder Ejecutivo ni, menos aún, la comunicación de dicho acto al Director General de la OIT, tal como lo exige la Constitución de la OIT y el artículo 15 del Convenio OIT 173 (véase al respecto el listado disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210_COUNTRY_ID:102536).

El Poder Ejecutivo, cuando lo ha juzgado apropiado, ha ratificado los tratados celebrados en el seno de la OIT (véanse, a modo de ejemplo, los siguientes instrumentos: Convenio OIT 105, relativo a la Abolición del Trabajo Forzoso, aprobado por ley 14.932 el 10 de noviembre de 1959 y ratificado el 18 de enero de 1960; Convenio OIT 111, relativo a la Discriminación en materia de

Empleo y Ocupación, aprobado por ley 17.677 de fecha 8 de marzo de 1968 y ratificado el 18 de junio de 1968; Convenio OIT 135, relativo a la Protección y Facilidades que deben Otorgarse a los Representantes de los Trabajadores en la Empresa, aprobado por ley 25.801 el 5 de noviembre de 2003 y ratificado el 23 de noviembre de 2006; Convenio OIT 189 sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, aprobado por ley 26.921 el 27 de noviembre de 2013 y ratificado el 24 de marzo de 2014; entre muchos otros).

La manifestación del consentimiento en obligarse por un convenio internacional que, como quedó establecido, constituye una competencia discrecional y exclusiva del Poder Ejecutivo Nacional, no puede ser de modo alguno suplida por la sanción de una ley aprobatoria, aun cuando en dicha ley el Congreso haya utilizado la palabra “ratificase”. Afirmar lo contrario importaría admitir una conclusión constitucionalmente insostenible, esto es, que la República Argentina puede ser obligada internacionalmente por las disposiciones de un tratado por decisión del Congreso y sin la necesaria intervención final del Poder Ejecutivo de la Nación que es, precisamente, quien se encuentra encargado del manejo de las relaciones exteriores del país. En palabras de esta Corte en el ya citado caso “Ekmekdjian”, dicha tesitura “constituiría un avance inconstitucional del Poder Legislativo Nacional sobre atribuciones del Poder Ejecutivo Nacional que es quien conduce [...] las relaciones exteriores de la Nación”.

El hecho de que el Poder Ejecutivo haya decidido no ratificar el Convenio OIT 173 tiene consecuencias jurídicas concretas y precisas, que derivan directamente de las consideraciones precedentes: dicho instrumento internacional no se ha transformado en derecho vigente en la República Argentina.

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

20) Que, en función de lo expuesto en los considerandos anteriores, resulta evidente que el criterio sostenido en el precedente “Pinturas y Revestimientos Aplicados S.A.” constituye un error constitucional grave y claro puesto que allí se consideró que el mero dictado de una ley aprobatoria de un tratado internacional —en este caso, la ley 24.285 aprobatoria del Convenio OIT 173— es suficiente para tornar aplicable dicho convenio en el ordenamiento jurídico argentino, con el rango normativo propio de tales instrumentos internacionales (artículo 75, inciso 22, Constitución Nacional), lo que —cabe anticipar— impone su abandono como precedente.

21) Que en numerosas oportunidades el Tribunal ha sostenido que “sería en extremo inconveniente para la comunidad si los precedentes no fueran debidamente considerados y consecuentemente seguidos” (Fallos: 183:409; 337:47, entre otros).

Esta Corte —como todo tribunal de justicia— debe ser deferente hacia los precedentes pues el derecho solo puede adquirir la perdurabilidad necesaria para convertirse en el ordenador de la vida social y honrar los ideales del estado de derecho si es concebido como una construcción inter-temporal de la sociedad, sin que la integración circunstancial de ningún tribunal pueda alegar superioridad sobre aquellas que la precedieron.

No obstante, como también ha sostenido en el precedente “Barreto”, “con parejo énfasis cabe igualmente aceptar que esa regla no es absoluta ni rígida con un grado tal que impida toda modificación en la jurisprudencia establecida, pues los tribunales no son omniscientes y como cualquier otra institución humana, también pueden aprovechar del ensayo y del error, de la experiencia y de la reflexión. Por cierto que para que ello suceda [...] tienen que existir ‘causas suficientemente graves, como para hacer

ineludible tal cambio de criterio' [...] entre las cuales se encuentra el reconocimiento del carácter erróneo de la decisión" (cfr. Fallos: 329:759 y sus citas).

Ahora bien, la deferencia hacia el precedente exige que el tribunal que pretende apartarse de aquel explique el error, que tiene que ser suficientemente grave (Fallos: 329:759) o claro (Fallos: 337:47). El mero error, o el simple desacuerdo respecto del acierto de lo decidido, no bastan para justificar el abandono de un precedente, pues de lo contrario ellos no tendrían, en rigor, autoridad alguna. Valdrían en tanto fuesen compartidos por los miembros actuales del Tribunal, pero en tal caso su mantenimiento no representaría deferencia alguna hacia el pasado, sino coincidencia sustantiva con lo antes decidido. Por ello, no basta con mostrar que la solución anterior no es la mejor, ni que se ha cometido un error, sino que el error debe ser claro y suficientemente grave, entre otros factores que deben ser sopesados para justificar el apartamiento de una decisión anterior de la propia Corte.

22) Que, como se anticipara, en este caso se encuentran presentes las condiciones que justifican el abandono del precedente "Pinturas y Revestimientos Aplicados S.A."

Sostener que el Convenio OIT 173 es aplicable en el ordenamiento jurídico argentino, con rango de tratado internacional, por el solo efecto de la ley 24.285 es un error jurídico grave y claro que tiene consecuencias institucionales significativas. Ello es así por cuanto, como ha quedado demostrado en los considerandos anteriores, es el Poder Ejecutivo quien tiene centralmente a su cargo el manejo de las relaciones exteriores del país y quien posee, de manera exclusiva, la atribución constitucional de finalizar el procedimiento interno de celebración de un tratado y, por ello, la competencia para ratificarlo. Solo cuando ha ocurrido este acto y el tratado entra en vigor, este produce plenos



Corte Suprema de Justicia de la Nación

efectos en el ordenamiento jurídico argentino. Hasta que ello no ocurra, se trata de un acto federal complejo incompleto y que, por ello, aún no se ha perfeccionado.

Es importante recordar que “las líneas y límites que demarcan los actos que se han perfeccionado (y por lo tanto, son obligatorios) de aquellos que aun no lo han hecho (y, por ende, no son obligatorios) son [...] tan importantes en el derecho como aquellos que demarcan lo sagrado de lo profano en la religión” (Reisman, W. Michael, “Unratified Treaties and Other Unperfected Acts in International Law: Constitutional Functions”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, mayo de 2002, volumen 35, número 3, p. 740). En este sentido, cabe puntualizar que “los requisitos para perfeccionar un acto, ya sea en derecho internacional como en los sistemas domésticos, no son tecnicismos vacíos, sino que descansan sobre fundamentos políticos importantes [...] los tecnicismos [...] otorgan la certeza para distinguir lo que es derecho de lo que no lo es” (Ibid, p. 745).

Finalmente, y como ha sido establecido con anterioridad, la tesitura sostenida en “Pinturas y Revestimientos Aplicados S.A.” constituye un “error claro” por cuanto funde en una sola competencia, dos atribuciones constitucionales otorgadas al Poder Legislativo que son sustancialmente distintas (la facultad de dictar leyes y la facultad de aprobar o desechar tratados) alterando, de ese modo, el diseño constitucional en lo que respecta al proceso de celebración de tratados internacionales.

En tales condiciones, el precedente “Pinturas y Revestimientos Aplicados S.A.” debe ser abandonado y la tesis allí sostenida, sustituida por la que resulta de los considerandos precedentes.

23) Que descartada la tesis según la cual el Convenio OIT 173 es un tratado internacional vigente en la República Argentina, resta considerar la posibilidad de que, aun sin el rango jerárquico supralegal que la Constitución otorga a tales instrumentos internacionales (artículo 75, inciso 22), los contenidos del convenio resulten obligatorios en el derecho argentino con rango simplemente legal y como consecuencia directa e inmediata de la vigencia de la ley 24.285. En otras palabras, si es posible entender que esa norma dictada por el Congreso de la Nación transformó en derecho positivo vigente, de carácter común en razón de la materia (artículo 75, inciso 12, Constitución Nacional), las previsiones del convenio que, como anexo único, obra agregado a dicha ley. La respuesta negativa se impone, por las razones que seguidamente se exponen.

24) Que, en primer lugar, debe insistirse en que la facultad de “aprobar o desechar tratados” es claramente distinta a la de legislar y aunque en la práctica del Congreso argentino aquella se ponga en ejercicio a través de leyes formales, eso no significa que tales disposiciones sean de carácter materialmente legislativo. El hecho de que, en el proceso legislativo de aprobar o desechar un tratado, el Congreso dé trámite al correspondiente proyecto, que este pase por diversas comisiones parlamentarias y que, finalmente, sea sometido a votación en ambas cámaras, no es suficiente para atribuirle carácter materialmente legislativo a la ley así sancionada.

Existen potestades constitucionales del Congreso de la Nación que no tienen carácter legislativo, sino que poseen una naturaleza claramente distinta, aunque formalmente se ejerzan a través de leyes. El ejemplo paradigmático, tal vez, es el de la declaración de la necesidad de reforma de la propia Constitución, acto al que esta Corte ha reconocido naturaleza pre-constituyente y no legislativa, aunque en nuestra historia constitucional ella se haya ejercido mediante el dictado de leyes.

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Así, en Fallos: 322:1616 el Tribunal afirmó que en la tarea de analizar la validez constitucional de una reforma introducida al texto de la Ley Suprema, en alegada violación de los términos de la declaración de necesidad de reforma instrumentada en la ley 24.309, “no se trata de confrontar un acto legislativo material típico con un acto emanado de la convención reformadora, pues la declaración por el Congreso de la necesidad de reforma bajo las condiciones que expresa el texto de la Constitución, es un acto del poder preconstituyente —aun cuando en la historia constitucional argentina se haya implementado mediante la forma de leyes—, que se funda directamente en la Constitución” (considerando 8º). Y aunque la doctrina de ese precedente en cuanto a la validez constitucional de la reforma objetada fue abandonada, por mayoría, en Fallos: 340:257, ese abandono no se basó, en modo alguno, en una diferente conclusión acerca de la naturaleza pre-constituyente, y no simplemente legal, de la ley 24.309, sino en un juicio diferente respecto de si la Convención Constituyente de 1994 había excedido, o no, la competencia que esa norma pre-constituyente le fijaba. Más aún: en los distintos votos que formaron mayoría se reafirmó que la función que el Congreso ejerce al declarar la necesidad de la reforma constitucional es de naturaleza pre-constituyente, no legislativa. Así, se dijo expresamente que “[...] en un sistema como el argentino, de Constitución codificada y reforma dificultada, el Congreso de la Nación ejerce una función pre-constituyente [...]” (Fallos: 340:257, considerando 27, punto “a” del primer voto del juez Lorenzetti; considerando 47, punto “a”, del voto concurrente del juez Maqueda; considerando 25, punto “a” del voto concurrente del juez Rosatti) y que esa función del Congreso se ha ejercido históricamente a través de instrumentos normativos con forma de ley (véanse, por ejemplo, Fallos:

340:257, considerandos 13, 14, 16 y, especialmente, 17 del voto concurrente del juez Maqueda; en el mismo sentido, considerando 21 del primer voto del juez Lorenzetti; arg. considerando 6° del voto concurrente del juez Rosatti).

Lo mismo cabe predicar de otras facultades que la Constitución atribuye al Congreso y que este puede ejercer a través de leyes en sentido formal, como son —a título de simple ejemplo— las contenidas en distintos incisos del artículo 75: inciso 20 (“[...] dar pensiones”, puesta en ejercicio mediante las leyes 9870, 13.553 y 24.440, entre muchas otras), inciso 25 (“Autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz”, puesta en ejercicio mediante la ley 5 de 23 de noviembre de 1854 que autorizó al Poder Ejecutivo a consultar la seguridad e integridad del territorio de la Confederación, incluso mediante la guerra; la ley 131 de 2 de junio de 1865 que autorizó al Gobierno Nacional para levantar un Ejército de veinticinco mil hombres, para la guerra con el Paraguay; la ley 12.837, ratificatoria del decreto-ley 6945/1945, que declaró el estado de guerra entre la República Argentina, Alemania y el entonces Imperio del Japón), inciso 28 (“Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación, y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él”, puesta en ejercicio, por ejemplo, mediante las leyes 25.896 y 25.907), entre otras. Es claro que, cualesquiera que puedan ser las distintas clasificaciones doctrinarias que cupiera hacer a su respecto, las facultades reseñadas no son, en cuanto a su contenido, de carácter materialmente legislativo.

Por ello, una ley en sentido formal, que no pone en ejercicio facultades legislativas sino de otra índole, como ocurre con aquella que “aprueba o desecha tratados”, no puede conferir al tratado o convenio aprobado el efecto de regir como ley material en el orden interno, en el sentido de crear inmediatamente y con carácter general derechos u obligaciones para los habitantes del país.

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

25) Que arribar a una conclusión diferente respecto del tipo de facultad que ejerce el Congreso al “aprobar o desechar tratados”, atribuyéndole carácter legislativo, tendría la inaceptable consecuencia de habilitar la posibilidad que el Poder Ejecutivo mediante decretos de necesidad y urgencia, instrumentos que suponen precisamente la emisión de “disposiciones de carácter legislativo” (artículo 99, inciso 3, Constitución Nacional), pusiera en ejercicio aquella facultad y se autorizara a sí mismo a ratificar un tratado. De ese modo se desnaturalizaría el carácter de “acto federal complejo” que nuestra Constitución atribuye al proceso de adopción de tratados internacionales, generando una serie de consecuencias institucionales deletéreas, impredecibles en cuanto a su extensión, pero con el potencial cierto de generar un desquicio inadmisible en orden a los derechos y obligaciones de las personas y a la eventual responsabilidad internacional del Estado.

Aún más: la interpretación cuestionada genera la igualmente inaceptable consecuencia de que si el Poder Ejecutivo, fundado en consideraciones políticas y jurídicas cuya apreciación la Constitución le ha confiado de manera exclusiva, prefiriese no manifestar el consentimiento en obligarse por un tratado, o no hacerlo inmediatamente, y quisiese evitar que la ley aprobatoria del tratado funcionase como una ley material que diera efectos inmediatos en el orden interno al tratado, debería vetar la propia ley aprobatoria. En ese caso, se produciría la paradoja de que el Poder Ejecutivo no solamente estaría evitando que el tratado comenzase a regir como derecho interno antes de su ratificación, preservando así su rol en el acto federal complejo de celebración de un tratado, sino que al mismo tiempo estaría privándose de la facultad de ratificar el tratado cuando lo estimase conveniente, dado que la ley aprobatoria habría sido, en la hipótesis, vetada. Como se advierte con facilidad, esta posición interpretativa anula, de un modo u otro, la potestad constitucional exclusiva y

discrecional del Poder Ejecutivo en orden a la manifestación del consentimiento en obligarse por los tratados internacionales y, más generalmente, socava seriamente su responsabilidad central en la conducción de las relaciones exteriores. Una interpretación tal, naturalmente, no tiene cabida en nuestro ordenamiento constitucional, en tanto supone que las disposiciones constitucionales en análisis se anulan o destruyen recíprocamente, de forma contraria al principio general que rige la tarea hermenéutica e impone, precisamente, la evitación de ese resultado (doctrina de Fallos: 330:1989).

26) Que la tesis en cuestión implica, en contra de otro asentado canon de interpretación normativa, asumir la imprevisión o inconsecuencia del legislador, lo que —como principio— no resulta admisible (Fallos: 341:631; 345:945; 346:634; 347:1128, entre muchos otros).

En efecto, si la ley aprobatoria bastara para que, en el ámbito interno, las disposiciones del tratado aprobado —pero no ratificado— generasen obligaciones para los habitantes del país, no tendrían sentido alguno las disposiciones de la ley 24.080, sancionada apenas un año y medio antes que la ley 24.285, que prevén expresamente que la obligatoriedad de aquellas disposiciones para las personas físicas o jurídicas distintas del Estado Nacional depende de la publicación del tratado o convención, de su aprobación legislativa y del instrumento de ratificación, junto con sus reservas y declaraciones interpretativas (artículos 1º y 3º). Carece de sentido exigir la publicación de los instrumentos que hacen al “acto federal complejo” en su integridad como condición de obligatoriedad, si basta la ley aprobatoria para generar ese mismo efecto jurídico. Por eso, la tesis analizada supone que el legislador de la ley 24.080 actuó con imprevisión y que el legislador de la ley 24.285 —norma que



Corte Suprema de Justicia de la Nación

no derogó ni modificó la ley antes mencionada— actuó de manera inconsecuente consigo mismo, nada de lo cual resulta admisible, de acuerdo con la tradicional jurisprudencia citada.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Costas por su orden atento a las particularidades de la cuestión planteada (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo fallo con arreglo al presente. Exímase al recurrente de efectuar el depósito previsto en el artículo 286 del código citado cuyo pago se encuentra diferido de conformidad con lo prescripto en la acordada 47/91. Agréguese la queja al principal, notifíquese y, oportunamente, remítase.

VOTO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

1º) Que en el marco del proceso de quiebra de una empresa textil, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) insinuó dos créditos, uno privilegiado y otro quirografario, que fueron oportunamente verificados. Continuado el trámite de la causa, en septiembre de 2014 la sindicatura confeccionó el proyecto de distribución en el cual dio protección a los créditos laborales por medio de un privilegio, en los términos de la ley 24.285 y del precedente de esta Corte “Pinturas y Revestimientos Aplicados S.A.” (Fallos: 337:315), de fecha 26 de marzo de 2014, dictado con fundamento en la ley citada, ratificatoria del Convenio 173 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Protección de los Créditos Laborales en caso de Insolvencia del Empleador, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo (LXXIX Reunión, 1992).

Tal proyecto de distribución fue impugnado por el representante del fisco invocando que la aplicación del privilegio mencionado generó que, en la práctica, la distribución se efectuara exclusivamente a favor de los créditos laborales verificados, desplazando aquellas acreencias de organismos estatales, tanto nacionales como provinciales y locales. Sostuvo que el citado Convenio 173 OIT no se encontraba vigente en el ordenamiento jurídico argentino ya que solamente existía una “ley aprobatoria” 24.285 dictada por el Congreso en el marco de su competencia para “aprobar o desechar” tratados y convenciones internacionales (actual art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional) sin que mediara ratificación por parte del Poder Ejecutivo. Afirmó que dicha norma carecía de vinculatoriedad ya que para obligar al Estado Argentino necesitaba de un ulterior acto de ratificación por el Jefe de Estado, Ministro de Relaciones



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Exteriores, o sus representantes (art. 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, art. 99, inc. 11 Constitución Nacional), lo que no había ocurrido. En consecuencia, expuso que, al no haberse expresado el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente, el convenio no estaba ratificado por el Estado Nacional, por lo que no debía ser aplicado.

2º) Que el juez de primera instancia hizo lugar a lo peticionado y dispuso que la sindicatura debía proceder a reformular el proyecto de distribución, conforme las preferencias establecidas en la ley 24.522, sin las pautas de la ley 24.285.

Apelada la decisión por la sindicatura, la cámara revocó la sentencia del juez de grado y dejó sin efecto la orden de reformular el proyecto de distribución practicado. Sostuvo, en síntesis, que la aprobación legislativa del Convenio 173 OIT mediante la ley 24.285 dictada por el Congreso lo incorporaba al sistema jurídico argentino, tornándolo directamente aplicable al orden interno. Por tal motivo, el tribunal de alzada entendió que el privilegio para los créditos laborales resultaba operativo. Agregó que, según jurisprudencia de la Corte Suprema de la Provincia de Santa Fe, pesa sobre los jueces el deber de acatamiento de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuya jurisprudencia -en este caso la que emerge de Fallos: 337:315- tiene autoridad institucional, por lo que los magistrados tienen la obligación de aportar nuevos argumentos para justificar el apartamiento o modificación de un criterio sentado por el Máximo Tribunal argentino.

3º) Que la AFIP interpuso recurso de inconstitucionalidad local contra dicho pronunciamiento, que fue rechazado, lo que motivó la interposición de un recurso de queja por ante la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe. Dicho tribunal provincial, por su parte, desestimó el recurso al descartar la existencia de arbitrariedad por apartamiento legal, toda vez que el

Máximo Tribunal de la Nación, en su carácter de intérprete final de la Constitución había precisado la operatividad de la norma mencionada y definido el alcance de los créditos laborales en el régimen de privilegios en el proceso falencial.

4º) Que contra dicho pronunciamiento la AFIP dedujo el recurso extraordinario federal que, denegado, motivó la presente queja.

Fundamentó su pretensión recursiva en que el Convenio 173 OIT no constituye un instrumento obligatorio para nuestro país, por no haber sido ratificado por el Poder Ejecutivo. Invocó la arbitrariedad del fallo recurrido por basarse en un criterio jurisprudencial y normativa no aplicable para la confección del proyecto de distribución en la quiebra. Agregó que el decisorio en crisis vulnera derechos y garantías constitucionales, entre ellos el derecho de propiedad y la garantía de defensa en juicio.

5º) Que el remedio federal resulta admisible, toda vez que se encuentra en juego la aplicación e interpretación de normas de la Constitución Nacional (arts. 75 inc. 22 y 99 inc. 11) y la decisión del superior tribunal de la causa es contraria a las pretensiones que la recurrente funda en ellas (art. 14, inciso 3, ley 48). Asimismo, la resolución apelada resulta equiparable a definitiva, en tanto origina un perjuicio de muy difícil reparación ulterior, en virtud de los efectos que produce sobre las perspectivas de cobro de las acreencias reclamadas (arg. Fallos: 300:1097; 317:1397; 330:1469; 332:479, entre otros).

A los fines indicados se señala que: *i*) esta Corte no se encuentra limitada en su decisión por los argumentos de las partes o del *a quo*, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto disputado (Fallos: 331:735); y *ii*) habiéndose invocado causales de arbitrariedad que son inescindibles de los



Corte Suprema de Justicia de la Nación

temas federales en discusión, ambas cuestiones serán examinadas conjuntamente (Fallos: 323:1625; 331:1255; 342:1747, entre muchos otros).

6°) Que de lo que se trata en la causa es de decidir si el proyecto de distribución formulado por la sindicatura, en el que se otorga protección a los créditos laborales por medio de un privilegio, resulta acorde al derecho vigente y aplicable al caso. Ello exige necesariamente considerar dos cuestiones: la primera es la virtualidad jurídica que reviste en nuestro ordenamiento la ley 24.285 al aprobar el Convenio 173 OIT de protección de los créditos laborales; y la segunda establecer si esta norma resulta aplicable al caso.

7°) Que, con relación a la primera cuestión, cabe destacar que esta Corte ha sostenido que “un tratado internacional constitucionalmente celebrado, incluyendo su ratificación internacional, es orgánicamente federal, pues el Poder Ejecutivo concluye y firma tratados [...], el Congreso Nacional los desecha o aprueba mediante leyes federales [...], y el Poder Ejecutivo Nacional ratifica los tratados aprobados por ley, emitiendo un acto federal de autoridad Nacional” (Fallos: 315:1492).

El cumplimiento de todas las etapas del procedimiento de tal “acto federal complejo” da lugar a la adopción de una fuente normativa específica (“tratado o concordato”) cuya jerarquía se encuentra determinada por el artículo 75, inciso 22, primer párrafo, de la Constitución Nacional, ubicándose en un escalón “*superior a las leyes*”.

8°) Que la participación del Poder Ejecutivo en la materia de análisis se desprende de sus atribuciones constitucionales en la conducción de las relaciones internacionales (art. 99 incs. 1, 7 y 15 de la Constitución Nacional). Su intervención mediante la ratificación posterior a la aprobación legislativa, a fin de comprometer internacionalmente al Estado, se condice con

las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, firmada por la República Argentina el 23 de mayo de 1969, aprobada por ley 19.865 y ratificada el 5 de diciembre de 1972. Dicho instrumento, que goza de jerarquía supra-legal en nuestro ordenamiento conforme el art. 75 inciso 22, primer párrafo, de la Constitución Nacional, estipula a la ratificación como una de las formas mediante las cuales un Estado puede manifestar su consentimiento para obligarse a través de un tratado internacional (arts. 11 y 14 de la Convención).

9º) Que el Convenio 173 OIT fue aprobado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, convocada por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y celebrada en Ginebra el 3 de junio de 1992, en su septuagésima novena reunión. El documento expresamente dispuso, en su artículo 16, que “obligará únicamente a aquellos miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General”.

El convenio de marras fue aprobado por el Congreso de la Nación Argentina mediante la ley 24.285, cuyo artículo 1º establece “Ratificase el Convenio 173 sobre Protección de los Créditos Laborales en caso de Insolvencia del Empleador, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo (LXXIX Reunión, 1992) de la Organización Internacional del Trabajo, que obra agregado como anexo único”. La ley fue promulgada de hecho el día 23 de diciembre de 1993 y publicada en el Boletín Oficial con nº 27.796, de fecha 29 de diciembre de 1993, sin que se haya verificado hasta el momento acto posterior del Poder Ejecutivo en orden a su ratificación en sede internacional.

De todo lo expuesto cabe concluir que, a la luz de los artículos 75, inciso 22 y 99 inc. 11, de la Norma Suprema, y las cláusulas de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, reseñados anteriormente, el



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Convenio 173 de la OIT no ha recibido por parte de las autoridades argentinas la totalidad del tratamiento constitucional exigido para ser considerado un tratado y comprometer internacionalmente al Estado. Por tal motivo, toda vez que la ley 24.285 no es un tratado, la ley 24.080 no rige sus efectos ni le resulta aplicable.

10) Que, sentado lo anterior, resulta necesario determinar cuál es la naturaleza jurídica del producto aprobado por el Congreso de la Nación registrado con el n° 24.285, y cuáles son sus efectos jurídicos en el ámbito interno.

Mas allá de que se trata de una ley aprobatoria de un convenio internacional, no cabe duda que la decisión congresional es también una ley material y formal destinada a regir en el ámbito interno. Razones de diferente orden conducen a esa conclusión: (i) el proceso que le dio origen y (ii) la vocación de sus efectos.

En primer lugar, el producto legislativo en cuestión tuvo el trámite propio de una ley, fue registrada con un número de ley y promulgada y publicada conforme a las normas de esa estirpe.

El proyecto, *i)* tuvo su origen en la Cámara de Diputados de la Nación, mediante una propuesta presentada por el diputado Jorge R. Machicote, *ii)* recibió estado parlamentario en fecha 19 de mayo de 1992, *iii)* dictamen favorable de la Comisión de legislación del trabajo, sin disidencias ni observaciones, *iv)* fue considerado y aprobado por la Cámara baja en fecha 16 de junio de 1993. Tras su pase a conocimiento de la Cámara revisora, *v)* recibió dictamen favorable de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Culto y de Trabajo y Previsión Social el 12 de agosto de 1993, para finalmente *vi)* ser aprobado en fecha 1° de diciembre de 1993, *vii)* *sancionado con la fórmula del artículo 84 de la Constitución Nacional (en los expresos términos de la norma*

24.285: “*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc., sancionan con fuerza de Ley*”) y viii) promulgado de hecho el 23 de diciembre de 1993, bajo el nro. de Ley 24.285.

En segundo lugar, el contenido de esa ley indica que está destinada a regir, con carácter general, la conducta de los habitantes de la Nación. En efecto, en este caso, el Congreso aprobó una norma que, además de expresar la vocación de asumir compromisos internacionales (que no fueron perfeccionados), regula también aspectos específicos de la relación entre empleadores y trabajadores en el ámbito nacional. El trámite legislativo del proyecto da cuenta de la consideración en ambas Cámaras de aspectos concernientes a la protección del trabajador y su salario para el caso de insolvencia del empleador a través de dos instituciones, el privilegio y la garantía. Específicamente en torno a la primera, cuya aplicación se estudia en el presente caso, el proyecto tuvo en cuenta no solo el Convenio 173 OIT -al que refiere en particular e incorpora como anexo-, sino también a la compatibilidad del criterio normativo allí establecido con los antecedentes legislativos argentinos vigentes al momento de su consideración. Así, en los fundamentos del proyecto -hechos propios posteriormente por la Comisión de Legislación Laboral de la Cámara de Diputados- se aclaró que “el sistema de preferencia o privilegio de créditos laborales aparece contemplado en el artículo 265, inciso 40, de la Ley de Concursos 19.551 y en los artículos 261 a 267 de la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 y sus modificatorias” (vr. “Fundamentos”, trámite parlamentario nro. 219, jueves 18 de marzo de 1993, proyecto de ley nro. 26, pág. 8030, y Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 8 Reunión – Continuación de la 1ºE LA 1º Sesión ordinaria, junio 16 de 1993, pág. 1421).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

11) Que la norma aprobada y sancionada con fuerza de ley, una vez satisfecho el procedimiento legislativo, promulgada en los términos del art. 80 de la Constitución Nacional y debidamente publicada en el Boletín Oficial, debe ser considerada *ley de la Nación*, con la jerarquía establecida por la Norma Fundamental argentina, y por lo tanto vinculante para sus autoridades y habitantes.

El hecho de que el texto de la ley 24.285 remita al contenido de un tratado o convención internacional no ratificado, no priva de vigencia a las normas mencionadas y aprobadas para el específico ámbito nacional.

No se trata de que la sanción de una ley por el Congreso opere –sin más– como un tratado internacional, obligando al Estado Argentino en dicho ámbito, pues para ello es necesaria la ratificación del Poder Ejecutivo; de lo que se trata es de no ignorar la fuerza vinculante que tiene una ley formal –aprobada según el procedimiento constitucional– para el ordenamiento jurídico nacional. Dicho de otro modo: no se está sobrevalorando a la ley 24.285 para asimilarla con un tratado, lo que se quiere evitar es que se ignore su vigencia en el orden jurídico nacional, subestimando su génesis que remite al ejercicio de la expresa voluntad de los representantes del pueblo.

Sobre el particular, no debe olvidarse que esta Corte ha ponderado especialmente el rol legislativo del Congreso (Fallos: 342:1170; 343:806, entre otros). Entre los tres poderes del Estado federal, el Congreso de la Nación es el que está institucionalmente diseñado para representar diversas voces que habitan en nuestra comunidad política y para canalizar con mayor plenitud su debate público. En ese diseño reside el potencial de habilitar procesos de decisión más

informados y atentos a la pluralidad de razones que conforman lo común. Ese ámbito, incluso con imperfecciones, encarna el ideal de auto-gobierno y afianza el valor epistémico de la democracia deliberativa (arg. Fallos: 344:3156).

12) Que asimismo, corresponde señalar que la decisión adoptada en Fallos: 342:459, voto del juez Rosatti, en cuanto se hizo mención al precedente de Fallos: 337:315, obedeció al solo y único efecto de afirmar que, dadas las circunstancias excepcionales del asunto, el régimen de privilegios previsto en la ley 24.522, cuya aplicación allí se cuestionaba, debía ser examinado bajo el prisma de los instrumentos internacionales vinculado con los derechos de los niños y de las personas con discapacidad, de estricta aplicación a esa controversia.

13) Que resuelta la primera de las cuestiones planteadas en el considerando 6º, referida a la naturaleza y virtualidad jurídica de la norma aprobatoria del convenio 173 de la OIT, corresponde examinar la segunda cuestión, es decir si la ley 24.285, es aplicable al presente caso.

En ese orden de ideas corresponde tener presente que con posterioridad al dictado de esta ley 24.285 (Boletín Oficial 29 de diciembre de 1993), entró en vigencia la ley 24.522 de Concursos y Quiebras (Boletín Oficial 9 de agosto de 1995) que regula el alcance y privilegios de los créditos de distinta naturaleza entre los que se encuentran los créditos laborales. Por lo tanto contrariamente a lo decidido en anteriores instancias, en el ámbito doméstico, la ley 24.522, en tanto ley posterior, resulta aplicable al caso, reemplazando a la ley 24.285 en todo lo que resulte incompatible.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Costas por su orden atento a las particularidades de la



CSJ 1559/2018/RH1

Acevedo, Eva María c/ Manufactura
Textil San Justo s/ quiebra.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

cuestión planteada (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo fallo con arreglo al presente. Exímase al recurrente de efectuar el depósito previsto en el artículo 286 del código citado cuyo pago se encuentra diferido de conformidad con lo prescripto en la acordada 47/91. Agréguese la queja al principal, notifíquese y, oportunamente, remítase.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON MANUEL JOSÉ GARCÍA
-MANSILLA

Considerando que:

1°) En relación con el relato de los hechos, corresponde remitirse al voto de los jueces Rosenkrantz y Lorenzetti, considerandos 1° al 5°.

2°) La resolución recurrida es equiparable a sentencia definitiva porque causa un perjuicio de muy difícil reparación ulterior, en virtud de los efectos que genera sobre las probabilidades de cobro de los créditos reclamados en autos (Fallos: 317:1397; 330:1469; 332:479).

Además, en autos está en juego la interpretación y la aplicación de normas de la Constitución Nacional (artículos 99 inciso 11, 75 inciso 22, y 31) y la decisión del superior tribunal de la causa es contraria a las pretensiones que la recurrente funda en ellas (art. 14 inc. 3° de la Ley 48). A su vez, si existe cuestión federal cuando se encuentra en juego la interpretación de una norma federal como lo es un tratado internacional (Fallos: 330:1572; 339:252; 339:1763; 342:1568; 343:595), con mayor razón la hay cuando lo que se cuestiona es la propia entrada en vigor de ese mismo tratado para el ordenamiento jurídico argentino.

En consecuencia, el recurso extraordinario federal interpuesto por el Fisco es admisible.

3°) Esta Corte debe expedirse en autos sobre si corresponde mantener o abandonar el criterio sostenido en los precedentes “Sullivan” (Fallos: 335:2019), “Clínica Marini” (Fallos: 336:908) y, en particular, “Pinturas y Revestimientos” (Fallos: 337:315), respecto de que el Convenio 173 sobre Protección de los Créditos Laborales en caso de Insolvencia del Empleador, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo de la Organización



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Internacional del Trabajo (OIT), se encuentra en vigor para la República Argentina. Ello en virtud de la decisión del Congreso de la Nación reflejada en el art. 1º de la Ley 24.285 que dispuso: *“Ratifícase el Convenio 173 sobre Protección de los Créditos Laborales en caso de Insolvencia del Empleador, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo (LXXIX Reunión, 1992) de la Organización Internacional del Trabajo, que obra agregado como anexo único”*.

Previamente, esta Corte debe pronunciarse sobre si la atribución constitucional de “aprobar o desechar tratados” que establece el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional le permite al Congreso federal ratificar un tratado internacional. Además, debe determinar si esta atribución consagra efectivamente en nuestro sistema constitucional una “ratificación legislativa” que torna innecesario que el Poder Ejecutivo haga constar luego, en el ámbito internacional, el consentimiento de nuestro país en obligarse por un tratado. Esta Corte también debe dictar un pronunciamiento que establezca si esa ratificación posterior en sede internacional es una facultad distinta de la aprobación o eventual rechazo por parte del Congreso y, en su caso, si se trata de una atribución que corresponde exclusivamente al Presidente de la Nación. Finalmente, si la ratificación en sede internacional resulta un paso previo indispensable para considerar si un tratado internacional está o no en vigor para el ordenamiento jurídico argentino.

4º) En “Sullivan” (Fallos: 335:2019, apartado III del dictamen) esta Corte expresó —mediante la remisión al dictamen de la Procuradora Fiscal— que “la Ley N° 24.285 [...] *ratificó* el Convenio 173 sobre Protección de los Créditos Laborales en caso de Insolvencia del Empleador”. A su vez, en

“Clínica Marini” (Fallos: 336:908, Considerando 11) sostuvo de forma similar que “el Convenio 173 de la OIT [fue] *ratificado* por ley 24.285” (énfasis agregados).

En “Pinturas y Revestimientos” (Fallos: 337:315) —repitiendo los criterios de Fallos: 335:2019 y 336:908— esta Corte refirió que los convenios de la OIT, “en tanto hayan obtenido la *ratificación legislativa*, se inscriben en la categoría de los tratados a los que el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional confiere un rango superior al de las leyes” (Considerando 5° *in fine*, cursiva agregada). En ese mismo precedente, se afirmó que “[c]on la *ratificación* por el Congreso del Convenio n° 173 de la OIT, mediante [...] ley 24.285, sus normas se incorporaron al sistema jurídico argentino, con un rango superior al de las leyes (art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional) lo que determinó el desplazamiento de las pautas legales vigentes hasta ese momento que se opusiesen o no se ajustasen a ellas” (énfasis agregado). Con el voto del juez Petracchi, que, en ese punto, conformó la mayoría junto a los jueces Fayt, Maqueda y Zaffaroni, ese criterio forma parte de lo sostenido por la Corte en ese caso.

Dado que en ese precedente se estimó que el Convenio 173 de la OIT estaba efectivamente en vigor y obligaba a la República Argentina, en el caso se dejaron de aplicar disposiciones normativas específicas sancionadas por el Congreso de la Nación en la Ley 24.522 de Concursos y Quiebras.

Estos tres precedentes interpretaron incorrectamente el significado y alcance de los artículos 99, inciso 11 y 75, inciso 22 de la Constitución y no tomaron en cuenta el alcance del artículo 31. Crearon, además, una categoría —la ratificación legislativa de tratados internacionales— que nuestro sistema constitucional no contempla expresamente y que contradice directamente el rol constitucional del Presidente de la Nación en este punto. Finalmente,



Corte Suprema de Justicia de la Nación

consideraron erróneamente en vigor al Convenio 173 de la OIT a pesar de que faltaba el requisito indispensable de la ratificación en sede internacional para perfeccionar la manifestación del consentimiento de nuestro país en obligarse por ese tratado. Por todo ello, estos precedentes deben ser abandonados y esta Corte Suprema debe corregir a futuro en sus fallos tanto esa interpretación como la omisión de estas disposiciones de la Constitución Nacional.

Previamente, esta Corte debe pronunciarse sobre cuáles son los pasos formales que el gobierno federal tiene que cumplir para celebrar un tratado internacional a fin de que, tal como lo establece el artículo 31 de la Constitución Nacional, pueda formar parte de la ley suprema de la Nación y pueda ser invocado y aplicado en nuestros tribunales.

5°) La Constitución Nacional tiene dos normas que regulan directamente el proceso de celebración de tratados internacionales.

El artículo 99 inciso 11 establece que es el Presidente de la Nación quien “concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules”. Esta disposición constitucional tiene como fuente directa el artículo II, sección 2, cláusula 2 de la Constitución de los Estados Unidos de América, que dispone que el Presidente tendrá poder para hacer tratados, previa recomendación y consentimiento del Senado (SECO VILLALBA, José Armando, *Fuentes de la Constitución Argentina*, Depalma, Buenos Aires, 1943, p. 214). La palabra “concluye” en el artículo 99, inciso 11, “debe ser interpretada como ‘negocia’ y ‘firma’ el tratado, la primera fase del proceso de elaboración de tratados” (RUDA, José María, “The Role of the Argentine Congress in the Treaty-Making Process”, *Chicago-Kent Law Review*, Vol. 67, No. 2, 485 [1991], p. 488).

La segunda norma constitucional relativa al proceso de elaboración de tratados es el artículo 75 inciso 22 que otorga al Congreso de la Nación el poder de “Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede”. El importante rol que el Congreso cumple en esta parte del proceso no se limita a un acto mecánico de aprobar o desechar tratados, sino que puede sugerir o exigir al Presidente de la Nación que formule modificaciones al tratado (GONZÁLEZ, Joaquín V, “La cláusula compromisoria en los tratados de arbitraje general”, *Obras Completas*, Vol. XI, Universidad Nacional de La Plata, 1935, pp. 211-215). Estas modificaciones pueden ser reservas o declaraciones interpretativas para dejar en claro el alcance de la obligación que la República Argentina asumirá eventualmente ante la comunidad internacional. En definitiva, la decisión del Congreso de la Nación de aprobar el tratado sometido a su consideración constituye la autorización necesaria para que el Poder Ejecutivo, dentro de los parámetros que el propio Congreso fije, pueda ratificarlo luego en sede internacional y perfeccionar así el consentimiento de nuestro país en obligarse a cumplir ese tratado.

La redacción actual del artículo 75, inciso 22, de la Constitución surge de la reforma constitucional de 1994, ya que su versión anterior establecía que correspondía al Congreso “[a]probar o desechar los tratados concluidos con las demás naciones, y los concordatos con la Silla Apostólica” (art. 67 inc. 19, de la Constitución de 1853/60). La fuente de este último fue la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, que en su artículo 50 inciso 12° establecía entre las atribuciones del Congreso general la de: “Dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica [y] *aprobarlos para su ratificación [...]*” (SECO VILLALBA, op. cit., p. 192, énfasis agregado). Es claro que en la norma mexicana, que resultó fuente del antiguo



Corte Suprema de Justicia de la Nación

artículo 67 inciso 19, antecedente directo de nuestro actual artículo 75, inciso 22, hay dos actos diferentes: por un lado, la aprobación de un tratado, y, por el otro, su posterior ratificación.

La práctica institucional en nuestro país reconocía esa distinción entre aprobación y ratificación de un tratado aun antes de sancionada la Constitución Nacional. En la sesión del 6 de junio de 1852 de la Sala de Representantes de la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, se trató la noticia de la firma del Acuerdo de San Nicolás. En esa oportunidad se leyó una minuta redactada por la Comisión de Negocios Constitucionales en la que se reclamaba al gobernador delegado, Manuel G. Pinto, que enviara información de todo lo actuado en San Nicolás. A renglón seguido, Dalmacio Vélez Sarsfield, miembro informante de esa comisión, aclaró que: “si era un tratado, debia presentarlo original, exigiendo la autorizacion de la Sala para su ratificacion” (RAVIGNANI, Emilio, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, Tomo IV, Jacobo Peuser, Buenos Aires, 1937, p. 262).

Ya sancionada la Constitución Nacional, en la sesión del 8 de septiembre de 1853 del Congreso General Constituyente de Santa Fe se analizaron los tratados de libre navegación de los ríos que el gobierno nacional había negociado con Estados Unidos, Inglaterra y Francia. El convencional Martín Zapata explicó en esa oportunidad: “Que era un principio rudimental de derecho público, que los tratados celebrados por un [príncipe] ú otra autoridad [que] ha menester el [consentimiento] de la legislatura [para] ratificarlos y elevarlos al carácter de *leyes supremas*, no producía derecho perfecto hasta no ser [debidamente] ratificados y aprobados” (RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, Tomo IV, p. 571. Énfasis en el original).

Durante la reforma constitucional de 1860, se incluyó en el artículo 31 de la Constitución Nacional una mención indirecta a la ratificación

que tiene incidencia en el proceso de celebración de tratados: “Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los *tratados ratificados* después del Pacto de 11 de noviembre de 1859” (el destacado es propio). Esta aclaración se explica por la existencia de tratados que anteriormente habían sido aprobados por el Congreso de la Confederación y que estaban pendientes de ser ratificados por el Presidente. Se quería evitar la entrada en vigor de esos tratados hasta que Buenos Aires se hallase incorporada a la Nación y estuviera debidamente representada en los distintos departamentos del gobierno nacional. En caso de que la ratificación se hubiese dado antes de ese objetivo, Buenos Aires no se hubiera encontrado vinculada por esos tratados a los que se refiere el artículo 31 de la Constitución Nacional. Así, la ratificación de tratados está ciertamente prevista en nuestra norma suprema.

La ratificación en sede internacional es el último paso formal que el gobierno federal debe dar para la celebración de un tratado. Ese paso resulta ineludible para que un tratado internacional pueda formar parte de nuestro ordenamiento jurídico. Si bien existen distintas formas de manifestar el consentimiento de un país para obligarse por un tratado internacional (canje de instrumentos, adhesión, ratificación, etc.), todos esos actos deben ser efectuados por un representante del país ante la comunidad internacional. La forma más usual de manifestar ese consentimiento es, precisamente, la ratificación en sede internacional. Conforme lo dispuesto por el artículo 2.1.b) de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, aprobada por ley 19.865, la “ratificación” es el acto internacional por medio del cual “un Estado hace



Corte Suprema de Justicia de la Nación

constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado”. En nuestro sistema constitucional, esa atribución no es del Congreso, sino que le corresponde exclusivamente al Presidente de la Nación en su carácter de encargado de las relaciones exteriores de la Nación por delegación que las provincias hicieron al gobierno federal al sancionar la Constitución Nacional.

En similar sentido, en relación con el llamado *treaty-making power* (poder de elaboración de tratados) en la Constitución estadounidense, que sirvió de modelo principal para nuestros constituyentes también en este punto, se ha dicho que el Presidente tiene una suerte de monopolio constitucional para la negociación y conclusión de tratados internacionales. A su vez, el rol de control que el Senado ejerce a la hora de recomendar y consentir o no un tratado ya firmado por el Presidente, ha sido calificado como una especie de poder de veto que incluye la posibilidad de exigir la inclusión de reservas o enmiendas al tratado (SCHWARTZ, Bernard, *A Commentary on the Constitution of the United States. Part I. The Powers of Government*, Tomo II - The Powers of the President, The Macmillan Company, Nueva York, 1963, pp. 119-120). El rol del Senado es el de recomendar al Presidente la ratificación o no de un tratado, pero el poder de ratificar ese tratado es discrecional del Poder Ejecutivo. En los Estados Unidos el Presidente no está obligado a ratificar un tratado ni siquiera en caso que el Senado lo haya recomendado por votación unánime; hasta tanto el Presidente lo ratifique, ese tratado no entra en vigor y carecerá de efecto (cfr. SCHWARTZ, *A Commentary on the Constitution of the United States. Part I. The Powers of Government*, Tomo II - The Powers of the President, p. 121). En sentido similar, se ha dicho que “incluso luego de haber sido aprobado por el Senado [...] el Presidente puede rehusarse a ratificar un tratado” (WILLOUGHBY, Westel Woodbury, *The Constitutional Law of the United States*, 2da. ed., Tomo I, New York, Baker, Voorhis and Company, 1929, p.

530). La Suprema Corte de los Estados Unidos confirmó ese criterio en “Zivotofsky v. Kerry”, 576 U.S. 1, p. 10 (2015) que, concretamente, sostuvo que el Senado no puede concluir o ratificar un tratado ya que, conforme la estructura constitucional de los Estados Unidos, ese poder le corresponde al Presidente.

De esta forma, las conclusiones a las que corresponde arribar respecto del alcance de las facultades de los poderes legislativo y ejecutivo en el proceso de celebración de tratados son consistentes con aquellas a las que se llegó en los Estados Unidos, frente a disposiciones constitucionales muy similares y que constituyeron la fuente directa de las normas constitucionales argentinas. Tanto en nuestro país como en los Estados Unidos, los pasos para celebrar válidamente un tratado incluyen esas tres etapas de modo inexorable e ineludible: la negociación y firma del tratado por parte del Poder Ejecutivo, la expresión de la voluntad de aprobar ese tratado por parte del Congreso de la Nación, y, finalmente, la expresión concreta de la ratificación de ese mismo tratado en sede internacional por parte de un representante autorizado por el Poder Ejecutivo.

Estas etapas ya habían sido condensadas por esta Corte en el precedente “Ekmekdjian c/ Sofovich”: “un tratado internacional, constitucionalmente celebrado, incluyendo su ratificación internacional es orgánicamente federal, pues el Poder Ejecutivo concluye y firma tratados [...], el Congreso Nacional los desecha o aprueba mediante leyes federales [...] y el Poder Ejecutivo Nacional ratifica los tratados aprobados por ley, emitiendo un acto federal de autoridad nacional” (Fallos: 315:1492, Considerando 17).

6º) Existe entonces una primera etapa para la celebración de un tratado en nuestro sistema constitucional que fue cumplida en el caso del Convenio 173 de la OIT. Esa primera etapa es a la que se refiere el artículo 99, inciso 11, de la Constitución Nacional y consiste en la conclusión y firma del



Corte Suprema de Justicia de la Nación

tratado. Esta dinámica es evidente en tratados internacionales bilaterales entre estados. Pero los Convenios adoptados por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como es el Convenio 173, tienen una particularidad: “la firma está implícita [...] mediante la participación del representante del Estado en la celebración y adopción del tratado por una conferencia o un órgano de una organización internacional” (LAUTERPACHT, H., Special Rapporteur, *Yearbook of the International Law Commission*, 1953, Vol. II, p. 113. Disponible en: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1953_v2.pdf). Conforme indica la costumbre internacional, este tipo de convenios pueden ser ratificados con posterioridad (DE LA GUARDIA, Ernesto, *Derecho de los tratados internacionales*, Editorial Ábaco de Rodolfo De Palma, Buenos Aires, 1997, p. 152).

Nuestro sistema constitucional contempla luego una segunda etapa, que es la aprobación legislativa y que también fue cumplida en el caso del Convenio 173 de la OIT. Más allá de la fórmula equívoca que se utilizó, el Congreso de la Nación —por medio de la ley 24.285— autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a ratificar ese tratado. Dicho de otro modo, al sancionar la ley 24.285 el Congreso de la Nación ejerció la atribución de control y colaboración que la Constitución Nacional le asigna y, más allá de la fórmula utilizada, aprobó efectivamente el Convenio 173 de la OIT.

Finalmente, tanto el derecho constitucional argentino como el derecho internacional exigen la concurrencia de una tercera etapa: la ratificación en sede internacional del tratado por parte del Poder Ejecutivo Nacional. “[D]eben coincidir la voluntad del plenipotenciario que firma el tratado [en este caso implícita en la participación argentina en la Conferencia de la OIT], la del Congreso que lo aprueba y la del Presidente que lo ratifica. Si falta aprobación

del Congreso o la ratificación del Presidente no se habrá obtenido el consentimiento del Estado [...]. En el caso de los tratados multilaterales, se suele depositar el instrumento de ratificación ante un Gobierno o una organización internacional, que cumplen la función de depositarios. La notificación de la ratificación, el canje o el depósito del instrumento de ratificación es facultativo del Poder Ejecutivo y si este acto no se lleva a cabo, no se habrá concluido el tratado. [...] [E]l Congreso no puede obligar al Presidente a ratificar un tratado o a efectuar el depósito o el canje del instrumento de ratificación, pues se trata de una atribución específica otorgada por el artículo [99, inciso 11] de la Constitución al Poder Ejecutivo” (BARBERIS, Julio A., “La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y la Constitución Argentina”, 17-18 *Prudentia Iuris* 159 (1985-1986), pp. 168-170).

La Convención de Viena de 1969 contempla a la ratificación como una forma de manifestación del consentimiento de los Estados (artículos 2.1.b), 11 y 14), y específicamente “cuando el tratado disponga que tal consentimiento debe manifestarse mediante la ratificación” (artículo 14 inciso a). Así es como lo dispone la Constitución de la OIT (artículo 19, apartado 5) y el propio Convenio 173 de la OIT en diversos artículos (3.1, 15, 16, y 19). La ratificación es un acto internacional y, como tal, debe ser realizada por el jefe de Estado, jefe de Gobierno, ministro de relaciones exteriores, o sus representantes (artículo 7 de la Convención de Viena de 1969). Esa ratificación, “como acto internacional vinculante para el Estado, no es la aprobación del Poder Legislativo contemplada en el art. 75 inc. 22, de la Constitución Nacional —a veces confundida con la ratificación— pues esta última sólo tiene por efecto autorizar

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

al Poder Ejecutivo Nacional a ratificar el tratado en sede internacional” (“Frites c/ Poder Ejecutivo Nacional”, Fallos: 318:2513, disidencia del juez Boggiano, Considerando 7°).

En el caso del Convenio 173 de la OIT, este último paso nunca fue cumplido por el Poder Ejecutivo. Por ende, no puede considerarse como un tratado que se encuentre en vigor para la República Argentina. Además, la ratificación en sede internacional no necesariamente implica la entrada en vigor de un tratado. La entrada en vigor señala el instante en que el tratado adquiere fuerza obligatoria. Un tratado entrará en vigor de la manera y en la fecha en que ese mismo tratado lo disponga o que acuerden los Estados parte (art. 24, párr. 1° de la Convención de Viena de 1969; cfr. Fallos: 324:3737). Así, podría ocurrir, por ejemplo, que el Presidente negocie y firme un tratado, el Congreso lo apruebe y, posteriormente, el Presidente lo ratifique en sede internacional, pero que ese mismo tratado no tenga fuerza obligatoria todavía para nuestro país en tanto no haya reunido la cantidad de ratificaciones que este requiera para entrar efectivamente en vigencia. En tal caso, estaríamos frente a un tratado ratificado, pero no vigente. Supletoriamente, a falta de disposición o acuerdo, el tratado entrará en vigor tan pronto como haya constancia del consentimiento de todos los Estados negociadores en obligarse por él (art. 24, párr. 2° de la Convención de Viena de 1969).

7°) Sin perjuicio de las palabras utilizadas por el Congreso en el art. 1° la ley aprobatoria 24.285, lo cierto es que el Convenio 173 de la OIT no está ratificado por la República Argentina. Esto es una cuestión de hecho y también de derecho internacional. De hecho, porque a pesar de lo que el Congreso expresó en ese artículo, ninguna autoridad de nuestro país informó

jamás al Director General de la OIT que la República Argentina ratificaba el tratado (cfr. Biblioteca Digital de Tratados de la Cancillería argentina, https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_multi_ficha.php?id=k6WonQ==).

Conforme al derecho internacional, un país manifiesta su consentimiento en obligarse por un tratado en particular mediante actos como el de la ratificación. En los tratados multilaterales, la ratificación consiste normalmente en el depósito del instrumento de ratificación, es decir, el acto por medio del cual el Estado parte entrega su instrumento de ratificación al depositario del tratado, que es una persona o entidad encargada de la custodia de los instrumentos concernientes a ese tratado. Así lo establece la Convención de Viena de 1969, cuando señala que los instrumentos de ratificación “harán constar el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado al efectuarse (...) su depósito en poder del depositario” (art. 16.b). Concretamente para el caso del Convenio 173 de la OIT, este dispone en su artículo 15 que “las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo”. El artículo 16.1 establece que el Convenio 173 “obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General”. Según la información que el mencionado depositario hace pública en su página web, la República Argentina no ratificó hasta la fecha el Convenio 173; la OIT aclara esto tanto de forma positiva como negativa, esto es, en el sitio donde consta qué países han ratificado esa convención (https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312318:NO

) como aquel en el que consta aquellos que no la han ratificado (https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:11310:0::NO:11310:P11310_INSTRUMENT_ID:312318:NO



Corte Suprema de Justicia de la Nación

). Es más, si se consulta la información de la República Argentina en el sitio web del depositario, puede comprobarse que al Director General de la OIT le consta que la Argentina no ha ratificado el Convenio 173 (https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210_COUNTRY_ID:102536). En consecuencia, al no haber sido ratificado en sede internacional, no hay duda alguna de que la República Argentina no está obligada por el Convenio 173 de la OIT.

Existe una razón adicional, no menos importante, para considerar que la supuesta ratificación del Convenio 173 de la OIT por parte del Congreso no es tal. El artículo 3.1 del Convenio 173 establece lo siguiente: “Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá aceptar, ya sea las obligaciones de su parte II, relativa a la protección de los créditos laborales por medio de un privilegio, ya sea las obligaciones de la parte III, relativa a la protección de los créditos laborales por una institución de garantía, o bien las obligaciones de las partes II y III. Su elección deberá consignarse en una declaración que acompañará a la ratificación”. Es decir que el Convenio 173 de la OIT exige una ratificación especial, en la que debe hacerse una opción particular —y expresa—, que no admite una ratificación tácita o que haga silencio sobre este punto, a riesgo de quedar incompleta o inexigible la obligación internacional que se asume. Y dado que la ley aprobatoria 24.285 no expresa nada en relación con esta opción, aún si se considerara suficiente esta suerte de ratificación parlamentaria, esta, en el caso concreto del Convenio 173 de la OIT, presenta un defecto que la tornaría inválida o inoperante.

8º) Nuestro país tampoco está obligado a ratificar el Convenio 173 de la OIT. La Constitución de la OIT en su artículo 19.5, relativo a las obligaciones de los Estados miembros cuando la Conferencia General de la OIT apruebe un convenio, establece que “cada uno de los Miembros se obliga a

someter el convenio, en el término de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia (o, cuando por circunstancias excepcionales no pueda hacerse en el término de un año, tan pronto sea posible, pero nunca más de dieciocho meses después de clausurada la reunión de la Conferencia), a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas” (inciso b).

La Constitución de la OIT contempla un primer escenario: “si el Miembro obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, comunicará la ratificación formal del convenio al Director General y adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio” (artículo 19.5 inciso d).

La Constitución de la OIT prevé también un segundo escenario: “si el Miembro no obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, *no recaerá sobre dicho Miembro ninguna otra obligación, a excepción de la de informar* al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio [...]” (artículo 19.5 inciso e, énfasis agregado). En ese marco, es evidente que no existe un deber de ratificación en sede internacional de un convenio celebrado por parte de la República Argentina, pues de lo contrario la Constitución de la OIT no hubiese anticipado esos dos escenarios con la utilización del artículo “si” en condicional, contemplando expresamente la posibilidad de que los convenios firmados no sean luego ratificados. En consecuencia, en este punto, tanto la Constitución Nacional como la Constitución de la OIT son coincidentes en cuanto a que la ratificación de un tratado ya firmado —como es el caso del Convenio 173 de la OIT— es facultativa y no obligatoria para nuestro país.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Respecto de las particulares características de los convenios de la OIT se ha dicho que “si bien el art. 19 de la Constitución de la OIT contempla la obligación del Estado de someter el convenio adoptado a la autoridad competente para que le dé forma de ley o se adopten otras medidas, esta obligación de someter los convenios a los órganos competentes y de informar al Director General acerca de la resolución adoptada no puede ser razonablemente interpretada en el sentido de obligar a la ratificación en el plano internacional, suprimiendo la potestad discrecional de ratificar o no, potestad que constituye un principio fundamental del derecho público argentino (art. 27 Constitución Nacional)” (“Frites c/ Poder Ejecutivo Nacional”, Fallos: 318:2513, disidencia del juez Boggiano, Considerando 9°).

9°) En nuestro sistema constitucional no existe tal cosa como la “ratificación legislativa” de un tratado. La Constitución Nacional no reconoce al Congreso la atribución de ratificar tratados. Esa atribución es una facultad que le corresponde exclusivamente al Presidente de la Nación. En efecto, la aprobación es solamente la segunda etapa del proceso de elaboración de un tratado y, desde el punto de vista constitucional, es simplemente una autorización que el Congreso otorga al Poder Ejecutivo para que, dentro de las condiciones que se le impongan, este pueda cumplir con la tercera etapa: la ratificación del tratado en sede internacional.

En consonancia con lo establecido en la Constitución Nacional, tal como lo demuestra el voto de los jueces Rosenkrantz y Lorenzetti —Considerandos 12 a 14, a los que también corresponde remitir—, la práctica constitucional argentina ha requerido la ratificación del Poder Ejecutivo en sede internacional como un acto imprescindible del proceso de elaboración de tratados internacionales.

Resulta irrelevante que la ley aprobatoria 24.285 diga expresamente: “Ratifícase el Convenio 173” (art. 1º). Esto es así por dos razones. La primera, es que a la palabra “ratificación” debe dársele el sentido que ésta tiene en el ámbito internacional, no en el nacional. Así surge claro del artículo 2.1.b) de la Convención de Viena de 1969 (“se entiende por ‘ratificación’ el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado”) con el complemento del artículo 2.2 del mismo tratado: “Las disposiciones [...] sobre los términos empleados en la presente convención se entenderán sin perjuicio del empleo de esos términos o del sentido que se les pueda dar en el derecho interno de cualquier Estado”.

La segunda razón es que la redacción del art. 1º de la 24.285 utilizó la expresión “ratifícase” con evidente mala técnica legislativa. Ese error no puede obturar la potestad presidencial de ratificar o no posteriormente un tratado firmado por el Poder Ejecutivo y aprobado por el Congreso. A su vez, el hecho de que, institucionalmente —de forma aislada— se pudiere haber obrado de forma tal de considerar que, a partir de la aprobación legislativa, un tratado internacional se encontrase en vigor para la Argentina, incluso sin haber sido ratificado en sede internacional por el Poder Ejecutivo Nacional, tampoco modificaría lo antedicho: las costumbres inconstitucionales no generan ni pueden generar derecho (Fallos: 321:700; 343:1457).

Esta Corte no puede desconocer la importancia de la ratificación en sede internacional. Tal como expresaba Oppenheim, “[l]a razón de ser de la institución de la ratificación radica, en parte, en la necesidad que experimentan los Estados de tener la oportunidad de reexaminar no las disposiciones particulares, sino los efectos generales del tratado sobre sus intereses. Los intereses en cuestión suelen ser de naturaleza diversa. Pueden haber sufrido



Corte Suprema de Justicia de la Nación

cambios importantes inmediatamente después de la firma del tratado por los plenipotenciarios. La opinión pública puede enjuiciar los intereses en juego con un criterio distinto al predominante en el seno del Gobierno, de forma tal que éste estime conveniente examinar de nuevo el asunto. [...] El Derecho internacional no impone, en ningún caso, el deber jurídico de otorgar la ratificación. El Estado que la deniegue tendrá siempre, a su juicio, razones justas para ello, aunque parezcan insuficientes a los demás. En la práctica, la ratificación es conferida o denegada con arreglo a un criterio discrecional” (OPPENHEIM, Lassa Francis Lawrence, *Tratado de derecho internacional público*, Bosch casa editorial, Barcelona, 1961, traducido por J. LOPEZ OLIVAN y J. M. CASTRO-RIAL, Tomo I, Vol. II, pp. 497 y 501).

10) Es el Presidente de la Nación quien tiene a su cargo la conducción de las relaciones exteriores de nuestro país (Fallos: 311:2580; 315:1492; 319:564; 325:380; 330:1135). Esto surge de otras atribuciones que el artículo 99 de la Constitución le otorga, como, por ejemplo, ser “el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país” (inciso 1°), nombrar y remover “a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado” (inciso 7°) o declarar la guerra y ordenar “represalias con autorización y aprobación del Congreso” (inciso 15°).

Desconocer la facultad del Poder Ejecutivo Nacional de ratificar o no tratados en sede internacional implica desconocer su carácter de conductor de las relaciones exteriores argentinas, además de negar la separación y el control recíproco de los poderes ejecutivo y legislativo conforme fue configurada por nuestra Constitución Nacional. Desde su primera instalación, esta Corte Suprema ha dicho que: “siendo un principio fundamental de nuestro sistema político la división del Gobierno en tres grandes departamentos, el Legislativo,

el Ejecutivo y el Judicial, independientes y soberanos en su esfera, se sigue forzosamente que las atribuciones de cada uno le son peculiares y exclusivas; pues el uso concurrente ó comun de ellas harían necesariamente desaparecer la línea de separación entre los tres altos poderes políticos, y destruiría la base de nuestra forma de Gobierno” (Fallos: 1:32).

En tal sentido, el acto de “aprobar o desechar” tratados negociados y firmados por el Presidente es uno de los frenos y contrapesos que la Constitución Nacional prevé para que el Congreso controle y colabore con el accionar del Poder Ejecutivo. Confundir aquella autorización legislativa con la necesaria ratificación posterior en sede internacional violenta la separación de poderes tal como fue configurada en nuestro sistema constitucional. En efecto, significaría un inadmisibles avance del Congreso sobre el Presidente, al privar a este de la potestad discrecional de decidir o no la ratificación de un tratado antes de su efectiva entrada en vigor.

Las “leyes aprobatorias” de tratados internacionales no son leyes en sentido estricto, sino actos mediante los cuales el Congreso autoriza al Poder Ejecutivo a ratificar los tratados en sede internacional; si se los considerara como leyes en sentido estricto, se debería aceptar que transforman al derecho internacional en derecho interno, cuando en realidad solamente contribuyen a la formación del consentimiento de la República Argentina (BARBERIS, op. cit, p.178). Por último, si esos actos del Congreso fueran leyes en sentido estricto, podrían ser modificadas o derogadas por futuras leyes, en abierta contradicción con el procedimiento previsto por el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional.

11) Esta Corte, desde sus inicios, ha consagrado el principio según el cual corresponde tratar casos similares de la misma manera (Fallos: 1:148) y ha reiterado la importancia del respeto de sus precedentes en sus propias

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

decisiones (Fallos: 42:128; 183:409). Ciertamente, es deseable y conveniente que los pronunciamientos de este Tribunal sean debidamente considerados y consecuentemente seguidos en los casos ulteriores a fin de preservar la seguridad jurídica que resulta de dar una guía clara para la conducta de los individuos (Fallos: 248:115; 329:759; 337:47).

Cuando de las modalidades del supuesto a fallarse no resulta de manera clara el error y la inconveniencia de las decisiones ya recaídas sobre la cuestión legal objeto del pleito, su solución debe buscarse en la doctrina de los referidos precedentes (Fallos: 183:409). Es por ello que el abandono de un precedente debe hacerse sobre la base de causas suficientemente graves como para hacer ineludible tal cambio de criterio. Cuando esas causas existen, esta misma Corte ha destacado, también desde sus inicios, la capacidad que el Tribunal tiene de enmendar sus propios errores al no estar investido “del divino don de la infalibilidad” (Fallos: 12:174).

Una de esas causas suficientemente graves es cuando el precedente se aparte de lo previsto en la Constitución Nacional que, por supuesto, es la norma jurídica de máxima jerarquía en nuestro ordenamiento jurídico. Esto es así debido a la especial concepción de constitución que nuestros constituyentes adoptaron en 1853, siguiendo en este punto también a la Constitución de los Estados Unidos, un modelo que, entonces, era único en el mundo. De esta forma, en nuestro país, la Constitución Nacional es la ley que gobierna no solo a todos los ciudadanos, sino, fundamentalmente, a aquellos que tienen a su cargo el gobierno. En palabras del convencional Juan María Gutiérrez, en la sesión del Congreso General Constituyente del 20 de abril de 1853, la Constitución Nacional “es el Pueblo, es la Nación Argentina hecha ley, y encerrada en ese

Código que encierra la tiranía de la ley” (RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, tomo IV, p. 479). En consecuencia, no es dable a ninguno de los órganos de gobierno apartarse de lo dispuesto por ella.

A este respecto, sin desmedro del carácter de “intérprete final de la Constitución” que tiene esta Corte Suprema desde su instalación en 1863 (Fallos: 1:340), es importante no confundir la Constitución Nacional con lo que los jueces dijeron sobre ella. Tal como explicara el juez Felix Frankfurter de la Suprema Corte estadounidense en un caso en el que se discutía el alcance de la doctrina de la inmunidad tributaria del gobierno, es más importante lo que dice el texto de la Constitución que los que los jueces dijeron acerca de ella: “La historia judicial de esta doctrina de la inmunidad es una prueba notable de una tendencia ocasional a incrustar interpretaciones injustificadas en la Constitución y, a partir de ahí, a considerar meramente lo que se ha dicho judicialmente sobre la Constitución, en lugar de estar controlados principalmente por una concepción razonable de la Constitución. La exégesis judicial es inevitable en relación con una ley orgánica como nuestra Constitución, redactada en muchos detalles con una vaguedad intencionada para dejar espacio al desarrollo futuro. Pero la última piedra de toque de la constitucionalidad es la propia Constitución, y no lo que hayamos dicho sobre ella” (“Graves v. New York ex rel. O’Keefe”, 306 U.S. 466, pp. 491/492 [1939]).

12) El precedente “Pinturas y Revestimientos” incurrió no sólo en un error constitucional de fondo, sino también en notorios errores argumentativos.

Luego de criticar el obrar de la cámara, en el voto de mayoría se expresó que juzgar que las disposiciones del Convenio 173 de la OIT no han tenido recepción en la legislación local contrariaba el criterio de los precedentes “Pérez c/ Disco” (Fallos: 332:2043), “Fermín” (Fallos: 331:1664) y “Milone”

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

(Fallos: 327:4607), “en los cuales las normas contenidas en diversos convenios de la OIT, ratificados por el legislador nacional, fueron decisivas para la resolución de las controversias planteadas” (Fallos: 337:315, Considerando 5°). El juez Petracchi (conformando mayoría en este punto) también consideró en su voto que el Convenio 173 de la OIT fue “ratificado” por la ley 24.285.

No obstante, un análisis más detenido del que la mayoría efectuó en el precedente “Pinturas y Revestimientos” permite advertir que esa comparación entre el Convenio 173 de la OIT y los convenios aplicados en los tres precedentes citados resultaba improcedente.

En “Pérez c/ Disco” (Fallos: 332:2043) se encontraba en juego la aplicación del Convenio de la OIT 95 sobre protección del salario, que se encuentra ratificado en sede internacional por el Poder Ejecutivo argentino y en vigor desde el 24 de septiembre de 1956 según informa la propia página de la OIT (Cfr. listado disponible en: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312240). El mismo convenio se encontraba en juego en “Díaz c/ Cervecería y Maltería Quilmes” (Fallos: 336:593) citado en el Considerando 6° de “Pinturas y Revestimientos”, donde tampoco hubo referencia a la existencia de una “ratificación legislativa” como la que se pretendía en relación con el Convenio 173 de la OIT.

En “Fermín” (Fallos: 331:1164) se citó el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, ratificado en sede internacional por el Poder Ejecutivo Nacional y en vigor para la República Argentina desde el 3 de julio del 2000 según informa la propia página de la OIT (Cfr. listado disponible en: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314).

En “Milone” (Fallos: 327:4607) esta Corte invocó el Convenio 17 de la OIT sobre la indemnización por accidentes del trabajo, que el Poder Ejecutivo ratificó en sede internacional y se encuentra en vigor desde el 14 de marzo de 1950 según informa la propia página de la OIT (Cfr. listado disponible en:

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312162). Además, contrariamente a lo afirmado en “Pinturas y Revestimientos”, no se hizo referencia en “Milone” a la existencia de una “ratificación legislativa”, sino que el Tribunal expresó que el convenio se hallaba “ratificado por nuestro país, y [...] tiene jerarquía superior a las leyes” (Fallos: 327:4607, Considerando 5º, cuarto párrafo).

De la exposición que antecede se advierten con claridad las diferencias entre, por un lado, los Convenios 95, 169 y 17 de la OIT —los tres ratificados en sede internacional por el Poder Ejecutivo Nacional y en vigor para la República Argentina—, y, por el otro, el Convenio 173 de la OIT —que nunca fue ratificado en sede internacional por el Poder Ejecutivo Nacional—. No había, entonces, igualdad de circunstancias entre esos tres precedentes y “Pinturas y Revestimientos”. En este último caso, el Convenio 173 de la OIT no fue ratificado en sede internacional por el país, por lo que no entró en vigor, y no forma parte del ordenamiento jurídico argentino en los términos de los artículos 31 y 75 inciso 22 de la Constitución Nacional. En consecuencia, al tratarse de circunstancias sustancialmente diferentes, la aplicación del criterio de los tres precedentes mencionados a los hechos de “Pinturas y Revestimientos” fue claramente errónea.

13) Es cierto que esta Corte no podría apartarse de su propia doctrina, sino sobre la base de causas *suficientemente graves* como para hacer ineludible tal cambio de criterio. Ciertamente, sería en extremo inconveniente



Corte Suprema de Justicia de la Nación

para la comunidad si los propios precedentes del Tribunal no fueran debidamente considerados y consecuentemente seguidos por esta misma Corte a la hora de resolver casos concretos. Por supuesto, cuando de las modalidades del supuesto a fallarse no *resulta de manera clara el error y la inconveniencia* de las decisiones ya recaídas sobre la cuestión legal objeto del pleito, su solución debe buscarse en la doctrina de los referidos precedentes (Fallos: 183:409).

No obstante, si se continuara con el criterio del precedente “Pinturas y Revestimientos”, se estaría enviando a los tres poderes del gobierno federal e incluso a la comunidad interna e internacional un mensaje tan erróneo como peligroso: que la facultad constitucional del Congreso de la Nación de aprobar o desechar tratados internacionales se confunde con la del Presidente de la Nación de ratificarlos, y que la ratificación presidencial en sede internacional ya no resulta necesaria para que la República Argentina esté efectivamente obligada por un tratado internacional. Además, se estaría desconociendo el carácter de titular de las relaciones exteriores de la Nación que tiene el Poder Ejecutivo en nuestro sistema constitucional. Y, por último, en lo que hace al caso concreto, se estaría tratando como en vigor y vinculante a un convenio que en verdad no lo está y que, por ende, no forma parte de la ley suprema de la Nación en el marco del artículo 31 de la Constitución Nacional. Todo esto contradice abiertamente la Constitución Nacional.

Admitir que un precedente prevalezca sobre el significado del texto constitucional implicaría que la Constitución Nacional deje de ser la norma de mayor jerarquía en nuestro país, para convertirse en lo que la Corte Suprema dice que es. De esta forma, los jueces dejaríamos de estar obligados a respetar la Constitución en todas nuestras decisiones y, a contramano de lo que nos exige el juramento previsto en el artículo 112, dejaríamos de desempeñar fielmente nuestras obligaciones, “administrando justicia bien y legalmente, y en

conformidad a lo que prescribe la Constitución”, para hacerlo de acuerdo con nuestras preferencias personales.

En este caso ha quedado demostrado que el criterio de “Pinturas y Revestimientos” constituye un claro error y sus consecuencias resultan una causa suficientemente grave para apartarse de este precedente y que, por ende, es ineludible el cambio de criterio que aquí se decide. El debido respeto por los precedentes no implica la obligación de esta Corte de seguir aquellos que contengan errores comprobables, máxime cuando, como ocurre con “Pinturas y Revestimientos”, contradicen la propia Constitución Nacional.

Por las razones expuestas corresponde el expreso abandono del precedente “Pinturas y Revestimientos” (Fallos: 337:315) y, por consiguiente, de los precedentes “Sullivan” (Fallos: 335:2019) y “Clínica Marini” (Fallos: 336:908).

14) Solo a mayor abundamiento, vale aclarar que no podría darse un caso de responsabilidad internacional del Estado Nacional por no aplicar o no ratificar el Convenio 173 de la OIT porque la violación de un tratado internacional es posible únicamente cuando ese tratado sea obligatorio para la República Argentina, es decir, cuando haya sido debidamente ratificado por el Poder Ejecutivo Nacional (“Frites c/ Poder Ejecutivo Nacional”, Fallos: 318:2513, disidencia del juez Boggiano, Considerando 11). La potestad discrecional del Presidente de la Nación de ratificar o no un tratado internacional constituye un principio fundamental del derecho público argentino (artículo 27 de la Constitución Nacional). Además, el cumplimiento de todos los pasos formales previstos en nuestro sistema constitucional para que entre en vigencia un tratado internacional resulta ineludible y obligatorio y, en el caso del Convenio 173 de la OIT, no han sido cumplidos.



CSJ 1559/2018/RH1

Acevedo, Eva María c/ Manufactura
Textil San Justo s/ quiebra.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Costas por su orden atento a que la presente decisión implica un cambio de precedente (artículo 68 segundo párrafo del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Exímase al recurrente de efectuar el depósito previsto en el artículo 286 del código citado cuyo pago se encuentra diferido de conformidad con lo prescripto en la acordada 47/91. Agréguese la queja al principal, notifíquese y cúmplase.

Recurso de queja interpuesto por la **Administración Federal de Ingresos Públicos –Dirección General Impositiva-**, representada por el **Dr. Ricardo Guido Kakisu**.

Tribunal de origen: **Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial de Santa Fe, Sala III**.