

"CABRERA, WASHINGTON J. E. C. COMISIÓN TÉCNICA MIXTA DE SALTO GRANDE "

Corte Suprema de Justicia de la Nación(CS)
05/12/1983

HECHOS:

En un juicio laboral, la Cámara declaró la inconstitucionalidad del art. 4º del acuerdo de sede -ley 21.756- firmado por la demandada, Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, con la República Argentina por vulnerar el derecho a la jurisdicción del actor y, por ende, asignó la causa al juzgado de origen. Contra dicho pronunciamiento, el organismo internacional interpuso recurso extraordinario federal. La Corte Suprema de Justicia de la Nación confirmó la sentencia recurrida.

SUMARIOS:

1. Las organizaciones internacionales intergubernamentales, incluidos los entes binacionales como es la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande pueden gozar de la inmunidad de jurisdicción, como consecuencia y derivación de lo que establezcan los tratados constitutivos y acuerdos de sede, pero ese privilegio debe traer aparejada la previsión de procedimientos apropiados para resolver las controversias de derecho privado, en las que sea parte la organización intergubernamental de que se trate. En cambio, en el acuerdo aprobado por la ley 21.756 (ADLA, XXXVII-A, 94), no se ha previsto ningún procedimiento apropiado para resolver las controversias que se susciten en asuntos de carácter laboral por reclamos en casos de despido, cuestión salvada con posterioridad a la iniciación de la causa, mediante la creación del Tribunal Arbitral Internacional de Salto Grande y, posteriormente, por resolución 339/81 y fueron también aprobados los textos definitivos del Estatuto, y del Reglamento de dicho tribunal.

2. Es inconstitucional el art. 4º del acuerdo celebrado entre el gobierno argentino y la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, aprobado por ley 21.756 (ADLA, XXXVII-A, 94), en cuanto establece, a favor de dicha Comisión, inmunidad contra todo procedimiento judicial o administrativo y por ello, es competente la Justicia del Trabajo para entender en la demanda deducida contra ésta (en su voto, el Presidente de la Corte Suprema doctor Gabrielli y el Ministro doctor Guastavino, consideran que es inválida aun en la propia esfera del derecho internacional la cláusula de inmunidad absoluta, lo que torna innecesario examinar las serias objeciones que ella plantea en la perspectiva de los arts. 27, 31 y concordantes de la Constitución Nacional, por cuanto la declaración judicial de inconstitucionalidad es la "última ratio" del orden jurídico sólo practicable como razón ineludible del pronunciamiento a dictarse).

TEXTO COMPLETO:

Opinión del Procurador General de la Nación.

Contra la sentencia dictada a fs. 112/115 por la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, sala IV, por la que se declaró la inconstitucionalidad del art. 4º de la ley 11.756 y consecuentemente la competencia del Juzgado de Primera Instancia del Trabajo de la Capital Federal, interpuso la demandada, Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, el recurso extraordinario de fs. 118/129, concedido a fs. 129.

I - Aduce el apelante que el a quo ha excedido los límites de las cuestiones que le fueron

propuestas a decisión, fallando en consecuencia "ultra petitem", ya que el actor, si bien manifestó la colisión de la ley 21.756 con preceptos de orden constitucional no requirió la declaración de inconstitucionalidad del art. 4º del Acuerdo de Sede ratificado por aquélla.

También se agravia la recurrente por la relación que establece el a quo entre la ley 21.756 y las normas de materia laboral contenidas en el dec. 2296/72 y sostiene que este último sólo alcanza al personal obrero dependiente de contratistas y no directamente de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande.

Se agravia igualmente la demandada en cuanto a la indicada declaración de inconstitucionalidad en sí misma y afirma al respecto que "el derecho a la jurisdicción del actor, reconocido y amparado por el art. 18 de la Constitución Nacional, no ha sido vulnerado por la inmunidad jurisdiccional de que goza" la Comisión Técnica Mixta, "dado que existen los medios adecuados para ejercitarlo con total amplitud".

II - En la audiencia de fs. 91, la parte actora expresó que "para el supuesto de que S. S. considerase que el planteamiento de la demanda se encuentra jurídicamente encuadrado en la excepción de incompetencia (...) deja desde ya planteada la inconstitucionalidad del acuerdo de sede celebrado entre el gobierno de la Nación Argentina y de (sic) la demandada y de la ley 21.756 que ratificó dicho acuerdo por ser violatorio de elementales principios constitucionales que hacen al derecho de defensa, a la protección del trabajador contra el despido arbitrario y al principio de que los habitantes de la Nación no pueden ser sacados de la jurisdicción de sus jueces naturales". Posteriormente, ante el auto en virtud del cual el juez de primera instancia declaró su incompetencia, la misma parte, en el escrito de apelación de fs. 99/101, tras recordar que aquél se declaró incompetente luego de haber admitido inicialmente su competencia, amplió los fundamentos de su planteo, si bien en el petitorio, en lugar de pedir expresamente la declaración de inconstitucionalidad, solicitó se "tenga presente el caso federal articulado", etcétera.

Aunque es cierto que no basta la reserva en términos generales, de la cuestión federal ni su introducción genérica y que se necesita un mínimo de demostración de la inconstitucionalidad alegada y de su atenuencia al caso, también lo es que no se requiere, en el pedido que una de las partes formula al respecto, solemnidades especiales ni términos sacramentales. Y en lo que a la materia específica se refiere, lo exigido por la reiterada jurisprudencia de esta Corte (Fallos, t. 190, p. 142 -especialmente ps. 155/156 -Rev. LA LEY, t. 23, p. 251-, entre muchos más), es que exista en pleito una cuestión que proporcione a los componentes del Poder Judicial la oportunidad de examinar, a pedido de alguno de los litigantes y no de oficio por propia iniciativa, si la ley conforma sus disposiciones a los principios y garantías de la Constitución Nacional. Planteada en autos la cuestión como ha quedado expuesto, no corresponde entender, a mi juicio, que el a quo ha hallado "ultra petitem" al formular la declaración de inconstitucionalidad.

III - Lo relativo al contenido y alcance del decreto 2996/72, expuesto en el consid. III de la sentencia de fs. 112/115, no da lugar para un agravio específico, ya que constituye un aspecto tangencial de la argumentación del a quo con respecto al examen de la cuestión de constitucionalidad en debate.

IV - Así las cosas, el tema a resolver es liso y llanamente si es inconstitucional el art. 4º de la ley 21.756 en cuanto establece, a favor de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, "inmunidad contra todo procedimiento judicial o administrativo" y priva por ello al actor del derecho a la jurisdicción.

El agravio del recurrente contra la sentencia del a quo que resuelve el punto afirmativamente, se funda en que no existe tal privación del derecho a la jurisdicción, dado que la inmunidad jurisdiccional que el citado art. 4º acuerda a la Comisión Técnica Mixta de referencia no priva al actor de los medios adecuados que le permitan ejercer aquel derecho consagrado por el art. 18 de la Constitución Nacional. En tal sentido -razona el apelante haciéndose eco de dictámenes del Procurador General del Trabajo y del procurador Fiscal de la Cámara Federal producidos en otros juicios-, había razones para indicar al Estado nacional como posible sujeto pasivo de la acción incoada, toda vez que este último, al otorgar las prerrogativas contenidas en el Acuerdo de Sede suscripto con la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, ha asumido la eventualidad de transformarse en tal, con respecto a las reclamaciones judiciales dirigidas contra el organismo internacional, en tanto éste no consienta la sumisión a la jurisdicción de los tribunales argentinos.

Salta, pues, a la vista que, aunque entrelazadas, dos son las cuestiones en debate: a) el alcance de la "inmunidad de jurisdicción" de que goza la Comisión demandada en autos; b) la eventual privación del derecho del actor a la jurisdicción. En caso de incompatibilidad entre las soluciones que correspondan a cada una de ambas cuestiones, la decisión a dictarse en la causa deberá resolver el conflicto entre una norma pactada por la República Argentina como una organización internacional, por una parte, y el art. 18 de la Constitución Nacional, por otra.

V - La "inmunidad de jurisdicción" es el derecho reconocido a cada Estado, en razón de su soberanía, a no ser sometido a la potestad judicial de otro Estado, si bien con "ciertas limitaciones establecidas por la doctrina y la jurisprudencia, al considerar la naturaleza o esencia del acto administrativo realizado" (conf.: Isidoro Ruiz Moreno, "El Derecho Internacional Público ante la Corte Suprema", p. 89, 2ª ed., 1970), entre las cuales limitaciones se encuentran, por ejemplo, el comparendo voluntario de la persona internacional demandada o citada a juicio (Fallos, t. 125, p. 40, entre muchos más) y la preceptuada en el art. 31, 1, c) de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas -para el caso específico de embajadores extranjeros-, a la que me refería en el dictamen que emití el 29 de noviembre de 1979 en la causa "Profexin Americana Americana, S. A. c. Boulharanf, T." (transcripto en E. D., t. 86, ps. 787/790 y que corresponde a la esencia de esta Corte en Fallos, t. 301, p. 1223 -Rep. LA LEY, t. XL, A-I, p. 308, sum. 245-).

Cuando se trata de Estados, esta Corte ha sido rigurosa en la aplicación del "principio de derecho internacional relativo a la inmunidad de los Estados" y, señalando "la necesidad de respetar estrictamente las inmunidades de los Estados extranjeros para el ejercicio de esta clase de privilegios", ha dicho que se debe dar adecuada solución a ese tipo de problemas, "según principios del derecho de gentes, de modo que no resulten violadas las bases del orden público internacional" que son de aplicación prioritaria. (Fallos, t. 295, p. 176).

En lo que a las organizaciones internacionales intergubernamentales se refiere, se admite actualmente su carácter de "sujetos" de derecho internacional. Ese carácter, empero, emana o deriva de la voluntad común de sus Estados miembros, por lo cual gozan o no aquéllas del privilegio de la inmunidad de jurisdicción de conformidad con lo que establezcan los respectivos tratados constitutivos y, en su caso, los pertinentes acuerdos de sede (estos últimos los celebrados entre la organización internacional y el Estado en cuyo territorio se asientan y operan los órganos de aquélla).

Conforme a la Convención adoptada por la res. 179 de la Asamblea de las Naciones

Unidas el 21 de noviembre de 1947, sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados, de la que es parte la República Argentina en virtud de su aprobación por dec.-ley 7672 del 13 de setiembre de 1963 (art. 1º), se establece que los bienes y haberes de tales organismos "disfrutarán de inmunidad de toda jurisdicción", salvo renuncia expresa (artículo III, sección 4 de la Convención), y que, debido a ello, estarán obligados a prever procedimientos apropiados para la solución, entre otras, de "las controversias a que den lugar los contratos u otras controversias de Derecho Privado en las cuales sea parte el organismo especializado" (art. IX, sección 31). Además, dispone la citada Convención que así un Estado parte en la presente Convención estima que ha habido abuso de un privilegio o de una inmunidad otorgados por la presente Convención, se celebrarán consultas entre dicho Estado y el organismo especializado interesado a fin de determinar si se ha producido tal abuso y, de ser así, tratar de evitar su repetición y prevé asimismo, para el supuesto de que tales consultas no den resultado, un recurso por el cual se somete la cuestión de determinar si ha habido o no abuso de una inmunidad a la Corte Internacional de Justicia (art. VII, sección 14). Aunque esa Convención no rige para los acuerdos de sede en los que es parte un ente binacional, como ocurre en el "sub judice", sino para los "organismos especializados que especifica" (Organización Internacional del Trabajo, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Fondo Monetario Internacional, etc.) marca una clara tendencia actual del derecho internacional público. (Confr. arts. 8º y 10 de la Declaración Internacional de los derechos humanos de 1943 -a los que aludo "infra", en el párrafo VI-; arts. 3º y 14 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos art. 18 de la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre de 1948).

En el Acuerdo de Sede firmado el 15 de abril entre la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande y la República Argentina se establece, conforme a su art. 4º, la inmunidad de la primera "contra el procedimiento judicial o administrativo, excepto en los casos especiales en que aquélla renuncie expresamente a esa inmunidad", pero no se prevé, a diferencia, como se ha visto de lo establecido en la acordada Convención de Viena, procedimientos apropiados para la solución de controversias como la planteada en la presente causa. Se trata evidentemente de una grave carencia, prueba de lo cual lo constituye el citado posterior de normas a las que he de referirme a continuación y que no existían al tiempo de trabarse y resolverse el "sub lite" en 1ª y 2ª Instancia.

En efecto, el 9 de diciembre de 1979 -es decir, varios meses después de ser entablada la demanda de autos- se aprobó mediante res. 718/79 de la Comisión demandada la creación del Tribunal Arbitral Internacional de Salto Grande y, posteriormente, por res. 339/81, fueron también aprobados los textos definitivos del Estatuto, y del Reglamento de dicho tribunal, tarea que culminó con la res. 363/81, dictada el 25 de setiembre de 1981, conforme a la cual quedaron designados los integrantes de aquél por un período de 4 años a contar del mencionado día. Esa solución ha sido sin duda la respuesta a la demanda de la doctrina puesta de relieve por el doctor Heber Arbuet en la conferencia dictada el 1 de setiembre de 1975, en la Facultad de Derecho de Ciencias Sociales de Montevideo (véase: Jornadas, sobre "Cuestiones Jurídicas relativas a las Obras Hidroeléctricas de Salto Grande", edición oficial de la División Publicaciones y Ediciones de la Universidad, ps. 62-63, Montevideo, 1976), al sostener que si bien la inmunidad de jurisdicción acordada debe ser amplia, también debe ser respetuosa de los legítimos derechos de los terceros que no poseen idéntica condición a la del organismo", e indicar algunos mecanismos para evitar que aquella inmunidad se convirtiera en una "protección desmedida e injusta", señalando, como ejemplos, la previsión de "medios

sustitutivos de recomponer el derecho sin recurrir al procedimiento común, tales como la constitución de tribunales administrativos internos para los conflictos con el personal, la provisión de una jurisdicción arbitral para resolver las contiendas civiles en que se vea envuelta la organización, etcétera.

En lo que aquí interesa, corresponde señalar que el art. 1º citado "Estatuto" establece la competencia del Tribunal Arbitral incluyendo expresamente, entre otras las controversias que se susciten en asuntos de carácter laboral "provocados por reclamos de agentes o funcionarios de la C. T. M. de S. G., en casos de despido o retrogradación de los mismos, con exclusión de las reclamaciones relativas a ascensos o promociones". A la vez, el art. 3º fija las facultades del tribunal en los asuntos laborales, y, por otra parte, el último artículo del "Procedimiento", que lleva el número 21, dispone que "el Tribunal no podrá establecer medidas ejecutivas o compulsivas para obtener el cumplimiento del laudo arbitral" y que "las partes deberán recurrir para ello, a las autoridades judiciales de cada Estado, las que procederán con arreglo a las disposiciones procesales vigentes".

Los antecedentes examinados permiten arribar a las siguientes conclusiones con relación a la primera de las cuestiones en debate:

- a) que las organizaciones internacionales intergubernamentales -incluidos los entes binacionales, como lo es la demandada- pueden gozar de la inmunidad de jurisdicción, como consecuencia y derivación de lo que establezcan los tratados constitutivos y acuerdos de sede;
- b) que ese privilegio debe traer aparejada la previsión de procedimientos apropiados para resolver las controversias de derecho privado, en las que sea parte la organización intergubernamental de que se trate;
- c) que la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande goza de la inmunidad de jurisdicción en los términos que resultan del art. 4º del Acuerdo de Sede respectivo, aprobado por el art. 1º de la ley 21.756;
- d) que en el mencionado acuerdo de sede no se ha previsto ningún procedimiento apropiado para resolver controversias que se susciten en asuntos de carácter laboral por reclamos de agentes o funcionarios de la Comisión de referencia en casos de despidos;
- e) que esa laguna ha sido salvada con posterioridad a la iniciación de la presente causa mediante las mencionadas resoluciones, la Comisión, las que, por lo mismo, no constan en autos, pero son de público conocimiento, y de las cuales resulta que, en última instancia y a los efectos de las medidas ejecutorias o compulsivas que fueren necesarias para el cumplimiento del laudo arbitral, sólo serán competentes las autoridades judiciales de cada Estado.

VI - La segunda cuestión concierne a la privación del "derecho a la jurisdicción" que podría afectar al actor en el caso de autos.

Se ha dicho con razón que "en nuestra Constitución hay un verdadero derecho a la jurisdicción, o sea, a demandar la prestación del amparo jurisdiccional" (...) y que "una de las mejores garantías para la seguridad jurídica es la de poder acudir a los órganos jurisdiccionales para obtener, mediante adecuado proceso, el pronunciamiento que en justicia corresponda" (Germán J. Bidart Campos, "Derecho Constitucional", t. II, p. 473). Ese derecho, que integra el de la defensa en juicio, consiste, pues, en la posibilidad efectiva (la Declaración internacional de los derechos humanos de 1948 dice al respecto en el art. 8º: "un recurso efectivo ante los tribunales nacionales, competentes" lo que cumplimenta el art. 10 al reconocer a toda persona el derecho "a

ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente o imparcial para la determinación de sus derechos y obligaciones"). De ocurrir ante algún órgano competente -judicial, administrativo o arbitral, en su caso- que permita ejercer todos los actos razonablemente encaminados a una cabal defensa de la persona o de sus derechos. Decididamente, no puede hablarse del derecho de defensa ni de "debido proceso", como garantía adjetiva, sin la presencia de un tribunal, que, de acuerdo con un procedimiento legal, dé cauce a las acciones enderezadas a hacer valer eficazmente los derechos individuales.

En tal sentido, tiene repetidamente dicho esta Corte que la garantía constitucional de la defensa en juicio, consagrada por el art. 18, supone elementalmente la posibilidad de ocurrir ante algún órgano jurisdiccional en procura de justicia (Fallos, t. 193, p. 135, t. 198, p. 618; t. 246, p. 87 -Rep. LA LEY, t. IV, p. 17, sum. 3; Rep. LA LEY, t. 36, p. 305; t. 98, p. 289, con nota de Werner Goldschmidt- entre muchos más).

En consecuencia, y con respecto a la segunda cuestión, corresponde concluir que el actor en estos autos es titular, con rango constitucional, del derecho a la jurisdicción, es decir, a acudir ante un tribunal competente para hacer valer su derecho.

VII - ¿Cómo resolver el conflicto entre la norma que, por obra de un tratado, acuerda "inmunidad de jurisdicción" a una de las partes y la norma constitucional que reconoce a la otra el "derecho a la jurisdicción".

En el dictamen que emití en la causa "Protexin Americana, S. A. c. Boulharouf T." y a que hice referencia en el parág. V del presente dije, bien que con respecto a la inmunidad de jurisdicción propia de un diplomático, que ello no priva al particular interesado de recurrir ante los Tribunales del Estado extranjero, con lo que no parece quedar conculcado su derecho de defensa, sean cuales fueran las dificultades de orden práctico que pueda traer aparejadas una acción de ese tipo. "Agregué en esa oportunidad que una interpretación del art. 18 de la Constitución Nacional de la que resultare el rechazo de aquella inmunidad, "resultaría contradictoria con los postulados de los arts. 67, inc. 19 y 86, inc. 14 de nuestra Carta Fundamental, toda vez que el desconocimiento de los principios que rigen las relaciones diplomáticas internacionales no tendría otro desenlace que conducir al aislamiento de nuestro país dentro del concierto de las naciones". Comentando esa opinión, se ha dicho con autoridad: "No participamos de la idea de que haya indefensión para quien no logra someter a juicio a un diplomático extranjero. Por similitud, atisbamos que la cuestión se asemeja a la de quien intentara una acción ante tribunal argentino, y éste declarara carecer de jurisdicción internacional por entender que, conforme al derecho internacional privado, esa jurisdicción está radicada en un Estado extranjero. El actor sigue el fuero del demandado. Si el derecho de gentes incorporado al derecho interno argentino conduce a interpretar que la justiciabilidad de los embajadores extranjeros ante la Corte está supeditada al acatamiento de su jurisdicción, el actor frustrado deberá elegir las vías apropiadas para lograr satisfacción a su pretensión, pero no podrá alegar que se lo ha privado de su derecho a la jurisdicción o a la defensa" (Germán J. Bidart Campos, "jurisdicción originaria de la Corte en causas concernientes a embajadores extranjeros", en: E. D., t. 86, p. 789).

No parece que quepa discusión sobre el tema en tanto y en cuanto se trate de la inmunidad jurisdiccional reconocida a los Estados y, por extensión, a sus agentes diplomáticos. Pero, en el muy erudito dictamen del Procurador Fiscal de la Cámara Federal, emitido en la causa "Kaier, S. R. L. c. Comisión Técnica Mixta de Salto Grande" (Rev. LA LEY, t. 1979-D, ps. 489-495, del que se hace eco el recurrente, aquél

con todo acierto se plantea la insoslayable cuestión: "Cabe examinar si corresponde aplicar tales principios a la entidad demandada", precisamente a la misma demandada en la presente causa (organización internacional intergubernamental -entidad binacional-). El mencionado fiscal, tras examinar largamente las razones que fundamentan posiciones contrapuestas, llega a la conclusión de que no obstante las diferencias entre los Estados y las organizaciones internacionales, los principios en materia de inmunidad de jurisdicción aplicables a los primeros lo son también a las segundas, y acto seguido, haciéndose cargo de la privación de justicia que esa conclusión puede generar, sostiene que, sin perjuicio de aquel principio general, hay que buscar, en cada caso particular, al juez competente. "Es menester, pues -dice- encarnar tal hallazgo", lo que logra en el caso dictaminado.

A mi juicio, el tema ha sido debidamente encuadrado, desde hace tiempo por la doctrina nacional para distinguir los distintos casos en que puede producirse la privación del derecho a la jurisdicción. "El vacío jurisdiccional operado en sede interna exclusivamente, viola el derecho a la jurisdicción, y al dejar a la parte sin juez produce indefensión. El vacío jurisdiccional en sede interna, cuando hay jurisdicción internacional exclusiva en otro Estado, no implica privación de justicia, ni permite al nuestro asumir la administración de justicia. El vacío jurisdiccional en sede interna y extranjera puede asimilarse por excepción a la privación de justicia, y autorizar la intervención de nuestros tribunales para que el litigante no quede a la vez sin juez dentro y fuera de nuestro país" (Germán J. Bidart Campos, "El derecho a la jurisdicción y la jurisdicción internacional", t. 15, p. 955).

El tema también ha sido objeto de tratamiento por el Procurador General del Trabajo, en el dictamen que luce en la presente causa, a fs. 108/111. Recuerda allí el representante del Ministerio Público que en un litigio anterior con similares alegaciones ("Copolechi, Daniel Julio c. Comisión Técnica Mixta de Salto Grande s/ despido") había admitido "en plenitud la proyección de la ley 21.756, específicamente en lo que hace al art. 4º del Acuerdo de Sede"; pero, advierte que la cuestión tiene en el "sub examen" una variante fundamental cual es "el planteo de inconstitucionalidad formulado por la demandante". Pone asimismo de relieve la inexistencia (véase al respecto el parágrafo V del presente dictamen) de organismos "para la solución de conflictos individuales por ningún sistema jurisdiccional, fueren éstos judiciales o arbitrales, por lo que quedaría configurada una situación límite, dado que de esta forma no habría más tutela, para el particular lesionado, que aquella que resultara de la buena voluntad y el respeto del derecho por parte del organismo internacional titular del privilegio". Sostiene igualmente que la inexistencia de una fórmula o procedimiento para dirimir el diferendo "desemboca en un cuadro que podría ser calificado como impunidad dentro del ámbito territorial argentino, con eventual compromiso del orden público, por cuanto el desarrollo del trabajo, en relación de dependencia cumplido para la Comisión Técnica Mixta, no tendría amparo jurisdiccional de ningún tipo, lo que evidentemente pugna no sólo con la Constitución Nacional sino con los principios fundamentales que hacen a la vigencia del derecho nacional", y señala que, al ratificar el Acuerdo de Sede, la República Argentina "ha preferido hacer prevalecer los principios del derecho de gentes y las bases que nutren el orden público internacional por encima de los intereses particulares, pero ello no implica que de tal decisión sólo puede emerger la desprotección de los eventuales afectados por el privilegio". Recoge también el argumento de que en definitiva podría ser demandado el Estado argentino y expresa que "no constituye más que una alternativa que no responde a las previsiones legales vigentes y posee sólo una fundamentación doctrinaria que la convierte más en una proposición de "lege ferenda

que una que pueda derivarse con respaldo singular y concreto en el derecho positivo".

En concordancia con el recordado dictamen y con los sólidos fundamentos contenidos en el voto del vocal preopinante, al margen de la aplicabilidad al caso del decreto 2996/72, el a quo declaró la inconstitucionalidad contra la que se recurre. El fallo ha dado lugar a un enjundioso comentario (Germán J. Bidart Campos, "Inmunidad total de jurisdicción de entes internacionales y privación de justicia en sede interna e internacional -Derecho constitucional y jus cogens-", LA LEY, t. 91, ps. 194/200), en el cual su autor, luego de expresar que el caso diseña nítidamente una absoluta y completa privación de justicia que hace decaer el ejercicio del derecho a la jurisdicción totalmente, por la inmunidad de jurisdicción del ente, no justiciable en ninguna parte, recuerda la doctrina de que los tratados internacionales no prevalecen en nuestro derecho constitucional sobre la Constitución, porque la rigidez de ésta no tolera que normas emanadas de los órganos del poder constituido la alteren o violen, pues ello equivale a reformarla, y porque el art. 27 es terminante en exigir que los tratados estén de conformidad con los principios de derecho público de la Constitución. Tales premisas lo llevan a la conclusión de que "la cláusula contractual que, por la inmunidad de jurisdicción hace declinar la justiciabilidad de la Comisión, en sede argentina, sin prever la radicación de jurisdicción en otro Estado, es ostensiblemente inconstitucional". (En igual sentido: Raúl Emilio Vinuesa, "La inmunidad de jurisdicción de las organizaciones internacionales", Rev. LA LEY, t. 1982-C, p. 668, parág. VI a).

Aunque con citas de precedentes de esta Corte que no tratan específicamente la cuestión, Rafael Bielsa ha sostenido la opinión, no controvertida en la doctrina nacional, de que "la ley que aprueba un tratado que contiene cláusulas inconstitucionales puede ser impugnada con respecto a esas cláusulas como cualquier disposición legal, puesto que el principio del art. 31 de la Constitución Nacional no admite excepción. Basta que viole un derecho o garantía constitucional" ("Observaciones sumarias sobre algunos puntos de derecho público concernientes al carácter jurídico de ciertas leyes" en: LA LEY, t. 120, p. 1079). Y esta Corte ha declarado categóricamente la supremacía de la Constitución Nacional con respecto a los tratados internacionales, con arreglo precisamente al art. 31 de aquélla (Fallos, t. 208, p. 84 -Rep. LA LEY, t. IX, p. 1195, sum. 2-).

VIII - No dejo de tener presente que, ante la obligación contraída por el Estado argentino conforme al artículo 4º del Acuerdo de Sede, cuya inconstitucionalidad resulta, a mi juicio, de lo que llevo dicho, la sentencia judicial que así lo declare podría dar lugar a reclamaciones por un ilícito internacional por el cual estuviere aquél hipotéticamente obligado a responder. Pero esa eventual y nada fácil reclamación no sólo podría encontrar fundada respuesta en el propio derecho internacional público, sino que, además, a mi manera de ver, estaría privada de bases jurídicas suficientes ante la carencia de que, en pugna con la actual sentencia de dicha rama del derecho, adolece el Acuerdo de Sede, según ha sido reconocido implícitamente por la propia demandada a través de sus resoluciones posteriores, como lo he señalado en el parág. V del presente dictamen.

IX - Por lo expuesto, es mi opinión que, admitida la procedencia del recurso extraordinario interpuesto, corresponde confirmar la sentencia de fs. 112/115. - Febrero 15 de 1983.- Mario J. López,

Buenos Aires, diciembre 5 de 1983.

Considerando: Que los suscriptos comparten las consideraciones y la conclusión del

voto de la minoría del tribunal, en cuanto fundadas sustancialmente en el derecho de gentes.

Que ello no obsta a que también participen de los fundamentos del dictamen del Procurador General sobre la inconstitucionalidad de la norma cuestionada; la procedencia de una declaración en tal sentido se impone al tribunal por su función primordial de custodio de las garantías y principios consagrados en la Constitución Nacional y la jerarquía axiológica del derecho a la jurisdicción, afectado en la especie.

Por ello, se confirma la sentencia recurrida. Vuelvan los autos al tribunal de origen a efectos de que el juez competente reasuma su jurisdicción.- Adolfo R. Gabrielli (según su voto).- Abelardo F. Rossi. - Elías P. Guastavino (según su voto).- Julio J. Martínez Vivot. - Emilio P. Gnecco.

Voto de los doctores Gabrielli y Guastavino.

Considerando: 1° - Que la sentencia de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, sala IV, revocando lo decidido por el juez de grado declaró la inconstitucionalidad del art. 4° del Acuerdo de Sede celebrado el 15 de abril de 1977 entre el Gobierno de la República Argentina y la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande aprobado por la ley. 21.756, invocando cómo fundamento, esencialmente, los arts. 14, 14 bis y 18 de la Constitución Nacional y el derecho a la jurisdicción, y por lo tanto asignó la competencia de la causa al juzgado de origen. Contra ella la parte demandada interpuso recurso extraordinario, que fue concedido.

2° - Que la cuestión de autos se motiva a raíz de la demanda incoada por supuesto despido incausado del actor, que era empleado de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, producido el 15 de diciembre de 1978, y que revistaba como Jefe de División Tesorería.

3° - Que la recurrente, al agraviarse, sostiene en lo esencial: a) que no correspondía el tratamiento de la inconstitucionalidad del art. 4° del acuerdo sede aprobado por la ley 21.756; b) la inaplicabilidad al caso del dec. 2996/72; c) que el ente binacional demandado es equiparable a un estado extranjero y por lo tanto goza de igual inmunidad jurisdiccional que éstos, salvo la declaración del Poder Ejecutivo de falta de reciprocidad; d) que en todo caso, la acción debió incoarse contra el Estado nacional sede.

4° - Que corresponde en primer término establecer que el fallo recurrido satisface el requisito de sentencia definitiva en los términos del art. 14 de la ley 48, habida cuenta que lo resuelto ocasiona a la parte accionada un perjuicio irreparable, atento a la inmunidad absoluta jurisdiccional que alega con base en la ley 21.756 (doctr. de Fallos, t. 303, p. 1708 y sus citas).

5° - Que el recurrente cuestiona la inteligencia dada por el a quo al art. 4° del acuerdo sede citado, aprobado por la ley 21.756, norma de carácter federal, lo cual hace procedente el recurso extraordinario deducido por resultar la decisión apelada contraria a la validez del derecho fundado en dicho precepto (Fallos, t. 302, p. 1280, entre otros).

6° - Que respecto a los reparos reseñados con las letras a), b) y d) del consid. 3°, el tribunal comparte y hace suyos los fundamentos y conclusiones del dictamen del Procurador General que antecede, los cuales da por reproducidos por razones de brevedad.

7° - Que ante la invalidez inconstitucional declarada por el a quo conviene destacar que esta Corte tiene la función de salvaguardar la vigencia de la Constitución Nacional y

también el deber de preservar por razones de prudencia la estabilidad de los pactos internacionales válidos celebrados por la República Argentina según el derecho de gentes. Base y sustento de la seguridad en la comunidad de las naciones y en los cuales está solemnemente empeñada la fe pública. Por ello, corresponde ante todo tratar la validez o no de la cláusula de inmunidad absoluta inserta en el acuerdo sede a la luz de las normas vigentes en el propio derecho internacional conforme lo autoriza el art. 21 de la ley 48.

8° - Que entendida la inmunidad jurisdiccional como la exención por razones propias del derecho de gentes de sometimiento compulsivo a los tribunales, en el presente caso han de precisarse sus límites y alcances cuando pretende ampararse en ella, como sujetos de tal rama del derecho, una organización internacional intergubernamental.

9° - Que si bien dichos entes gozan de la referida prerrogativa conforme los convenios internacionales que les dieron origen y, en su caso, los respectivos acuerdos sede, ha de recordarse que la convención sobre prerrogativas e inmunidades de los organismos especializados a que se refiere la res. 179 de la Asamblea de las Naciones Unidas del 21 de noviembre de 1947 (aprobada por el dec.-ley 7.672 de 1973) contiene categóricas estipulaciones respecto a la necesidad de establecer procedimientos apropiados para la resolución de controversias de derecho privado que se susciten y, asimismo, consultas y procedimientos ante tribunales internacionales en supuestos de abusos sobre otorgamiento de inmunidad (arts. III, sección 4ª; VII, sección 24; IX, sección 31). Aunque tales estipulaciones no son específicamente aplicables al caso de autos, evidencian un claro límite a la facultad de convenir internacionalmente la exención jurisdiccional, en congruencia con diversos documentos internacionales que garantizan una suficiente y adecuada tutela de los derechos involucrados en las mencionadas controversias (ver entre otros Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, arts. 8° y 10; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 3° y 14; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, art. 18; ver asimismo Convención Americana sobre Derechos Humanos "pacto San José de Costa Rica", art. 8°). Tal limitación -por su propia índole y atento los derechos que pueden verse afectados como ocurre en el caso- constituye una norma imperativa de derecho internacional general, aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados, insusceptible de ser dejada de lado por acuerdos en contrario conforme al art. 53 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, aprobada por ley argentina 19.865, aplicable en virtud de los arts. 3° y 5° de aquella y por su carácter autoejecutivo según la mira o propósito de los Estados contratantes atento sus posibilidades de real y concreta vigencia (doctrina de Fallos, t. 150, p. 84; t. 165, p. 144; t. 252, p. 262; t. 267, p. 215, consid. 25; t. 284, p. 28; t. 302, p. 1493, consid. 6° -Rev. LA LEY, t. 107, p. 382; t. 126, p. 293; DT, 973-335; Rev. LA LEY, t. 1981-C, p. 145-).

10. - Que, como se deriva de lo expuesto, uno de los objetos y fines de la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados es resguardar la invulnerable supremacía de las normas imperativas de derecho internacional general (art. 53). De acuerdo con criterios elementales del derecho internacional consuetudinario, aplicables por esta Corte en virtud del ya citado art. 21 de la ley 48 y de la doctrina de Fallos, t. 176, p. 218; t. 178, p. 174, entre otros y receptados por la propia Convención en el art. 18, los Estados -en supuestos vinculados a derechos de la especie que se ventilan en autos- deben abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren aquel objeto y fin si, como es el caso del Uruguay, firmaron el tratado a reserva de ratificación, mientras no hayan manifestado su intención de no llegar a ser parte; y si, como sucede respecto a nuestro país, manifestaron su consentimiento en obligarse por el tratado y la entrada en

vigor no se ha retardado indebidamente, circunstancia esta última que no media, pues la mencionada Convención ha entrado en vigor a partir del 27 de enero de 1980.

11. - Que la cláusula 4ª del acuerdo sede suscripto el 15 de abril de 1977 entre el gobierno de la República Argentina y la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande - aprobado por ley 21.756-, al establecer una exención no sólo ante los tribunales argentinos sino también ante los de cualquier otro Estado y aun ante tribunales internacionales, con completa privación de justicia y negación al derecho a la jurisdicción, vulneró la mencionada norma imperativa de derecho internacional general. Padece, pues, del vicio de nulidad "ab initio" conforme el ya citado art. 53 de la Convención de Viena de 1969, susceptible por su carácter absoluto, y dada la índole laboral del juicio, de ser declarado por el tribunal aun sin petición de parte (art. 1047, Cód. Civil y doctrina de Fallos, t. 301, p. 294; consid. 8º -Rev. LA LEY, t. 1979-C, p. 84-), sin perjuicio de cual sea el encuadramiento definitivo de la relación jurídica que medió entre las partes. La invalidez se retrotrae a la fecha misma del acto nulo como si éste nunca hubiera tenido lugar, reasumiendo jurisdicción de los tribunales respectivos (arg. arts. 69 y 71, Convención de Viena de 1969). Por ello y aun con prescindencia de la constitucionalidad del art. 27 de la Convención citada -relacionado con el derecho interno y la observancia de los

tratados-, corresponde estimar inválida la inmunidad jurisdiccional absoluta invocada por la demandada en el propio ámbito jurídico formado por el derecho internacional consuetudinario y los tratados aprobados por la Argentina de acuerdo con el principio según el cual las normas del derecho internacional aprobadas por el Poder Legislativo y debidamente ratificadas se incorporaron como regla al derecho interno siendo aplicables dentro del Estado cuando revisten el carácter de autoejecutorios o autosuficientes. No obsta a tal conclusión el procedimiento a seguir con respecto a la nulidad de los tratados, previsto por los arts. 65 y 66 de la Convención de Viena; esto así, por cuanto el 9 de diciembre de 1979, luego de incoada la demanda que origina el presente juicio, se aprobó mediante res. 718/79 de la Comisión Técnica de Salto Grande la creación de un tribunal arbitral internacional, tendiente a subsanar los reparos suscitados por la anterior situación de inmunidad jurisdiccional total, ajustándose de tal modo a lo contemplado en el art. 71, inc. a) de la mencionada Convención.

12. - Que, por los fundamentos indicados, siendo inválido aun en la propia esfera del derecho internacional la cláusula de inmunidad absoluta analizada se torna innecesario examinar las serias objeciones que ella plantea en la perspectiva de los arts. 27, 31 y concs. de la Constitución Nacional, por cuanto la declaración judicial de inconstitucionalidad es la "ultima ratio" del orden jurídico sólo practicable como razón ineludible del pronunciamiento a dictarse (Fallos, t. 260, p. 153; t. 300, p. 1087 -Rev. LA LEY, t. 118, p. 270; t. 1979-B, p. 274- sus citas y otros).

Por ello y lo concordantemente dictaminado por el Procurador General, se confirma la sentencia recurrida. Vuelvan los autos al tribunal de origen a efectos de que el juez competente reasuma su jurisdicción.- Adolfo R. Gabrielli. - Elías P. Guastavino.