

## PROYECTO DE LEY

*El Senado y la Cámara de Diputados sancionan con fuerza de ley:*

### **RESGUARDO DE LOS CRÉDITOS LABORALES ANTE LA INSOLVENCIA DEL EMPLEADOR**

ARTÍCULO 1º: Modifícase el artículo 247 de la Ley 24.522, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 247.- Extensión de los créditos con privilegio general. Los créditos con privilegio general sólo pueden afectar la mitad del producto líquido de los bienes, una vez satisfechos los créditos con privilegio especial, los créditos del Artículo 240 y los créditos mencionados en el inciso 1 del Artículo 246.

En lo que excedan de esa proporción, los demás créditos enumerados en el Artículo 246 participan a prorrata con los comunes o quirografarios, por la parte que no perciban como privilegiados”.

ARTÍCULO 2º: Comuníquese al P.E.N.

**ERNESTO NADER ALÍ**

**DIPUTADO NACIONAL POR LA PROVINCIA DE SAN LUIS.**

### **FUNDAMENTOS**

Señor presidente:

El presente proyecto propone adecuar la Ley de Concursos y Quiebras (LCyQ) N° 24.522 y sus modificatorias, a lo establecido en el “Convenio sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador (núm. 173)”, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1992.

Se trata de la norma internacional más moderna, enfocada en la protección de los créditos laborales ante la insolvencia de la persona empleadora (Téllez Valle, Virgilio, *Convenio sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador 1992 (núm. 173)*, Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, Vol. 7, número especial de conmemoración del Centenario de la OIT, 2019.

El sistema de resguardo de los créditos laborales en las quiebras es una de las manifestaciones más intensas del principio de protección del ordenamiento jurídico. Esta protección es imprescindible pues en la mayoría de los procesos de ejecución colectiva, originados por la situación de insolvencia, el patrimonio de la persona deudora es insuficiente para cubrir el pasivo en su totalidad. En consecuencia, los créditos de las personas trabajadoras obtienen una

nula o escasa cancelación al enfrentarse con otros que concurren en condiciones de igualdad por su ubicación como acreedores, conforme al principio *par conditio creditorum*. Esta realidad se agrava en el recesivo contexto económico actual que provoca el cierre y la quiebra de numerosas empresas, como es de público conocimiento.

A nivel internacional, la expresa protección de los créditos laborales se inició mediante la adopción por la OIT del “Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95)”, que estableció la preferencia del crédito salarial en caso de quiebra o liquidación judicial de la empresa empleadora (art. 11). Este Convenio fue ratificado por Argentina a través del decreto-ley 11.594/56, demostrando el interés del parlamento nacional en amparar a la persona trabajadora que sufre esta situación.

Posteriormente, el Convenio 173 de la OIT mejora en la materia, estableciendo la atribución de un privilegio al crédito laboral, a fin de protegerlo frente a otras personas acreedoras con las que pueda concurrir (Téllez Valle, op.cit.). Este convenio dispone que: “En caso de insolvencia del empleador, los créditos adeudados a los trabajadores en razón de su empleo deberán quedar protegidos por un privilegio, de modo que sean pagados con cargo a los activos del empleador insolvente antes de que los acreedores no privilegiados puedan cobrar la parte que les corresponda” (art. 5) y que la “legislación nacional deberá atribuir a los créditos laborales un rango de privilegio superior al de la mayoría de los demás créditos privilegiados, y en particular a los del Estado y de la seguridad social” (art. 8 inc. 1). Lo acompaña la Recomendación sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, 1992 (núm. 180) que brinda pautas sobre cuáles deberían ser los créditos protegidos, entre otras cuestiones, pero no agrega nada en materia de rango de privilegios.

Respecto al Convenio 173 de la OIT, nuestro país ha cumplido con el deber de sumisión que obliga a los Estados Miembros a someter las Normas Internacionales del Trabajo (NIT) a las autoridades competentes nacionales, para que le den forma de ley o adopten otras medidas (OIT, Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, 2019).

Así, este convenio fue *aprobado* por el Congreso de la Nación mediante Ley 24.285, sancionada el 1 de diciembre de 1993 y publicada en el Boletín Oficial (BO) el 29 de diciembre de 1993.

La CSJN el 3 de abril de 2025, en “Acevedo, Eva María c/ Manufactura Textil San Justo s/ quiebra” (Fallos: [348:189](#)), señala que no se encuentra concluido el acto de *ratificación* del Convenio 173 de la OIT toda vez que compete al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) la manifestación del consentimiento para que el país se obligue internacionalmente y el convenio entre en vigor, generando plenos efectos jurídicos en el ordenamiento nacional. Ello no ha sucedido pues el PEN no ha emitido ni comunicado la *ratificación* del instrumento internacional referido para sea registrado por el Director General de la organización.

En este último precedente, la CSJN sostiene 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 nuestra Constitución Nacional” (Considerando 10) -artículos 75, inc. 22 y 99 inc. 11-, ya que “un tratado internacional importa un acto federal complejo” (Considerando 11) que en este caso se encuentra inconcluso, pues no se ha cumplido la última de “las tres etapas necesarias para la

celebración de un tratado” (Considerando 9). Aclara 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” conforme a los artículos 11, 14 y 7.2, como así también las contenidas en 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, son idénticas a la anterior. Esta última se encuentra *aprobada* por el Congreso Nacional mediante ley 23.782 y *ratificada* por el PEN el 17 de agosto de 1990 (Considerando 15). En base a ello, considera que “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” (Considerando 16).

Refuerza este argumento que “la Constitución de la OIT establece que ‘cada uno de los Miembros se obliga a someter el convenio ... a la autoridad o autoridades a quienes compete 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 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, apartado 5, incisos b y d, Constitución de la OIT)”. Señala que el “Convenio OIT 173 ... 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 cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación’ (artículo 16, apartados 1 y 3)” (Considerando 17). Subraya que “la propia OIT enumera el Convenio OIT 173 entre los ‘Convenios y protocolos actualizados no ratificados por Argentina’”. Sostiene que “...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://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx\\_es/f?p=1000:11210:0::no:11210:p11210\\_country\\_id:102536](https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=1000:11210:0::no:11210:p11210_country_id:102536))”.

Concluye que 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” (Considerando 19).

En base a esta interpretación de nuestro Supremo Tribunal, el Convenio 173 de la OIT no se ha transformado en derecho vigente en nuestro país. De este modo, abandona su anterior doctrina, expresada en el precedente “Pinturas y Revestimientos Aplicados S.A.” (Fallos 337:315) del 26 de marzo de 2014, en el cual había considerado que el convenio en cuestión se encontraba *ratificado* a través de la Ley 24.285. Este antecedente consolidaba el criterio de la CSJN en su precedente “Sullivan, Silvia Mónica y otros c/ Ultracomb Puntana S.R.L. s/medida cautelar - embargo preventivo - recurso extraordinario de inconstitucionalidad” (Fallos: 335:2019), del 9 de octubre de 2012.

Los fallos mencionados reflejan que la problemática planteada respecto al cobro de los créditos laborales se extiende por todo el país, ya que las quiebras provienen de distintas jurisdicciones

(“Sullivan” de San Luis, “Pinturas y Revestimientos” del fuero Nacional en lo Comercial – Ciudad Autónoma de Buenos Aires- y “Acevedo” de Santa Fe).

En el fallo “Acevedo”, el Alto Tribunal aclara además que esta ley aprobatoria del convenio, es 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, que “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” (Considerando 24). El Juez Rosatti en su voto se expidió de manera distinta respecto a la naturaleza jurídica del producto aprobado por el Congreso de la Nación. Sostiene que “una ley aprobatoria de un convenio internacional” es “una ley material y formal destinada a regir en el ámbito interno”, pues “tuvo el trámite de una ley, fue registrada con un número de ley y promulgada y publicada conforme a las normas de estirpe”. Afirma que el contenido de esa ley específica que está destinada a regir la conducta de los habitantes de la Nación y regula también aspectos específicos de la relación entre empleadores y trabajadores de nuestro país. Por lo tanto, debe ser considerada *ley de la Nación* con la fuerza vinculante que tiene una ley formal para el ordenamiento jurídico nacional. Finalmente, aclara que la LCyQ (BO 09/08/1995) en tanto ley posterior, resulta aplicable al caso, reemplazando a la anterior Ley N° 24.285 (BO 29/12/1993) aprobatoria del Convenio 173 de la OIT.

De acuerdo a lo resuelto por la CSJN en el fallo “Acevedo”, ante la ausencia de *ratificación* del Convenio 173 de OIT, se aplica la Ley N° 24.522 de Concursos y Quiebras, cuya regulación del régimen se considera autosuficiente. Esta ley en el art. 246 inc. 1) establece que cuentan con privilegio general: “Los créditos por remuneraciones y subsidios familiares debidos al trabajador por SEIS (6) meses y los provenientes por indemnizaciones de accidente de trabajo, por antigüedad o despido y por falta de preaviso, vacaciones y sueldo anual complementario, los importes por fondo de desempleo y cualquier otro derivado de la relación laboral. Se incluyen los intereses por el plazo de DOS (2) años contados a partir de la mora, y las costas judiciales en su caso”. Mientras que “El capital por impuestos y tasas adeudados al fisco nacional, provincial o municipal” son contemplados en el inciso 4) del art. 246. Por lo tanto, los créditos laborales mencionados en el inciso 1) tienen rango superior a los del fisco incluidos en el inciso 4).

Sin embargo, el art. 247 de la LCyQ al limitar solo al *capital emergente de sueldos, salarios y remuneraciones mencionados en el inciso 1 del Artículo 246* como créditos que deben ser pagados con carácter preferente, afecta a los otros contenidos en este inciso pues quedan reducidos a sólo la mitad del producido líquido de los bienes y, en lo que excedan tal proporción, participan a prorrata con los comunes o quirografarios. La aplicación literal del texto del art. 247 desnaturaliza y desarticula el enunciado de los créditos con privilegio general referido por el inciso 1) del artículo 246 de dicha norma (Díez Selva, M. (2010). *Impacto del convenio 173 de la OIT en el régimen argentino de privilegios de los créditos laborales*. Tesis de Doctorado, Universidad Católica Argentina, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

Además, el art. 249 de la LCyQ determina que, si los fondos obtenidos por la realización de los bienes no alcanzan para satisfacer íntegramente los créditos con privilegio general, la distribución se realiza a prorrata entre ellos, al igual que los quirografarios.

De este modo, los créditos laborales con privilegio general que no están mencionados en el actual art. 247 de la LCyQ y exceden la proporción del 50%, participan a prorrata con los comunes o quirografarios, por la parte que no perciban como privilegiados.

El Fondo de Asistencia Laboral (FAL) cuya vigencia –prorrogable- junto a su reglamentación está prevista para el 1 de junio de 2026 (art. 77 de la Ley 27.802), no modifica la situación del crédito laboral en la quiebra. La cuenta de estos fondos se conformará “con una contribución mensual obligatoria” de un porcentaje “de las remuneraciones que se toman como base para el cálculo de las contribuciones patronales con destino al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)” (art. 60 de la Ley 27.802). Esta contribución se encuentra a cargo de la persona empleadora quien, debido a las circunstancias que la conducen a la quiebra, generalmente se convierte en deudora. Ante la falta de pago de la contribución, las entidades habilitadas no contarán con fondos o los que habrá en la cuenta no serán suficientes para afrontar los créditos laborales. En consecuencia, las personas trabajadoras acreedoras tendrán que presentarse en la quiebra, ya que el “empleador y quienes tengan responsabilidad solidaria ... serán los únicos responsables del pago de las indemnizaciones o montos que le corresponda al trabajador” y las “entidades administradoras en ningún caso se considerarán sujetos obligados frente al trabajador” (art. 68 de la Ley 27.802). Además, se determina que la “...inexistencia o insuficiencia de recursos en la cuenta no limita, reduce, altera ni condiciona la responsabilidad del empleador por el pago íntegro de las obligaciones a su cargo derivadas de la extinción del vínculo laboral” (art. 64 de la Ley 27.802). Aún si existiera remanente, en caso de quiebra “los recursos deberán ser transferidos a una cuenta bancaria de titularidad del empleador en el país, salvo disposición en contrario del juez de la quiebra” (art. 72 de la Ley 27.802). En definitiva, la cuestión terminará dirimiéndose en el proceso falencial.

Ahora bien, la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA) será la responsable de la gestión de cobro y evaluará el cumplimiento de la obligación de pago de la contribución, debiendo aplicar las leyes 11.683 (Procedimiento Fiscal), 18.820 (Régimen General de Recaudación de Previsión social) y 26.063 (Recursos de la Seguridad Social) conforme a los arts. 70 y 76 de la Ley 27.802. Se originaría así un crédito de seguridad social contemplado en el art. 246 inciso 2) de la LCyQ, con un mejor orden de prelación respecto al regulado en el inciso 4) antes referido y consecuencias similares en relación al crédito laboral.

Al aplicarse la LCyQ en el caso “Acevedo” los créditos privilegiados y quirografarios de la AFIP –ahora ARCA- quedan en paridad con los créditos laborales con privilegio general de la persona trabajadora, no incluidos en art. 247 de la LCyQ pues no son alcanzados por la preferencia allí establecida. Ello contradice lo dispuesto en el Convenio 173 de la OIT. Hasta tanto el PEN no *ratifique* esta Norma Internacional del Trabajo que brinda mayor protección al crédito laboral respecto del crédito del fisco, quedan desprotegidas las personas trabajadoras de la empleadora insolvente.

El Convenio 173 de la OIT es el fundamento principal de este proyecto porque, más allá de que no ha sido ratificado por el país y no genera obligaciones internacionales, constituye un lineamiento de buena política (Bronstein, Arturo, *Derecho internacional del trabajo*, Buenos Aires-Bogotá, Astrea, 2013, p. 62). Es un estándar internacional orientativo para la legislación nacional.

El enfoque de la norma internacional arriba indicada se condice con la protección de las personas trabajadoras contenida en la Constitución Nacional (art. 14 bis). Los derechos

laborales amparados constitucionalmente no se modifican ante la insolvencia de la persona empleadora ni ceden ante la calidad asignada a la acreedora que trabajó en ella. Máxime teniendo presente el carácter alimentario del crédito laboral, pues la justificación de estos mecanismos de protección es precisamente que el salario es la principal o única fuente de ingresos para la inmensa mayoría de las personas trabajadoras (Téllez Valle, cit.). Justamente por eso, la puntual y efectiva percepción de dichos créditos debe constituir una preocupación político-social prioritaria, que no admite dilación.

Es indispensable la modificación de la LCyQ del modo aquí propuesto, para lograr la adecuada protección del crédito alimentario laboral en el proceso de quiebra.

Se trata de una medida urgente en el marco de la profunda caída de la actividad que afecta a las pymes industriales, comerciales, de servicios y del sector de la construcción ligadas al mercado interno, generada por la política económica nacional.

De acuerdo a información de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo entre noviembre de 2023 y febrero de 2026 cerraron 24.437 empresas con trabajadores declarados.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares el acompañamiento del presente proyecto.

**ERNESTO NADER ALÍ**

**DIPUTADO NACIONAL POR LA PROVINCIA DE SAN LUIS.**