LA OPINIÓN CONSULTIVA 15/2026 DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA SOBRE EL DERECHO DE HUELGA Y EL FORTALECIMIENTO DE LOS PRONUNCIAMIENTOS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL DE LA OIT

Por *NICOLAS EZEQUIEL CARDOSO*[1]

Resumen

El presente artículo analiza la controversia suscitada en el ámbito de la OIT respecto de la existencia del derecho de huelga como derecho protegido por el Convenio 87 OIT. En particular, se examina la disputa entre el Grupo de los Empleadores y los órganos de control de la OIT acerca de las facultades interpretativas de la CEACR, así como la posterior intervención de la CIJ mediante la Opinión Consultiva 15/2026. El trabajo reconstruye los principales argumentos desarrollados durante esta controversia y analiza los fundamentos utilizados por la CIJ para concluir que el derecho de huelga de los trabajadores y sus organizaciones se encuentra protegido por el Convenio 87 OIT. Asimismo, se estudia el alcance jurídico de dicha opinión consultiva y su incidencia sobre la autoridad interpretativa de los órganos de control de la OIT. Finalmente, se examina el impacto de la decisión en el sistema jurídico argentino y de la jurisprudencia de la CSJN. Se sostiene que la Opinión Consultiva 15/2026 constituye un hito en la consolidación internacional del derecho de huelga y pone fin a la controversia acerca de su fundamento normativo en el Convenio 87, aunque no resuelve por sí misma las cuestiones relativas a su contenido, alcance, límites y condiciones de ejercicio. Asimismo, la decisión fortalece la relevancia interpretativa de la doctrina elaborada durante décadas por los órganos de control de la OIT y reabre, en el ámbito argentino, el debate acerca de la titularidad del derecho de huelga.

Palabras clave: Derecho de Huelga - OIT - CIJ

Abstract

[1] Abogado (UBA). Doctorando en Derecho (UBA). Magíster en Derecho del Trabajo (UBA). Auxiliar docente de segunda en Teoría General del Derecho del Trabajo (UBA). Docente de Derecho Constitucional y DD.HH. (CBC-UBA). Docente de Derecho del Trabajo en la Universidad Maimónides (UMAI).

This article analyzes the controversy that arose within the ILO regarding the existence of the right to strike as a right protected by ILO Convention 87. In particular, it examines the dispute between the Employers' Group and the ILO supervisory bodies concerning the interpretative powers of the CEACR, as well as the subsequent intervention of the ICJ through Advisory Opinion 15/2026. The study reconstructs the main arguments put forward during this controversy and analyzes the grounds used by the ICJ to conclude that the right to strike of workers and their organizations is protected by ILO Convention 87. It also examines the legal scope of said advisory opinion and its impact on the interpretative authority of the ILO supervisory bodies. Finally, the article examines the decision's impact on the Argentine legal system and the case law of the Supreme Court of Justice of the Nation (CSJN). It is argued that Advisory Opinion 15/2026 constitutes a milestone in the international consolidation of the right to strike and puts an end to the controversy regarding its normative basis in Convention 87, although it does not in itself resolve issues concerning its content, scope, limits, and conditions of exercise. Furthermore, the decision reinforces the interpretative relevance of the doctrine developed over decades by the ILO supervisory bodies and reopens the debate within Argentina regarding who holds the right to strike.

Key words: Right to strike - ILO - ICJ

I. El sistema normativo de la OIT

La OIT tiene su origen en el Tratado de Versalles del año 1919 (Parte XIII - Arts. 387 al 427), que se celebró luego de finalizada la Primera Guerra Mundial. Concluido el conflicto bélico, los Estados entendieron que era necesaria la regulación internacional de las relaciones laborales, puesto que no es posible establecer la paz universal si ésta no tiene base en la justicia social. También consideraron que atentan contra la paz universal las condiciones injustas, miserables y privativas de trabajo, y que si un Estado no toma medidas para establecer un régimen de trabajo realmente humano, dicha postura constituye un obstáculo para los Estados que deseen mejorar las condiciones de trabajo en sus propios países[2]. Por

[2] Preámbulo de la Parte XIII sobre organización del trabajo, Tratado de Versalles: “Visto que la Sociedad de las Naciones tiene por objeto establecer la paz universal, y que tal paz no puede ser fundada sino sobre la base de la justicia social; Visto que existen condiciones de trabajo que implican para un gran número de personas la injusticia, la miseria y las privaciones, lo que engendra un tal descontento que la paz y la armonía universales son puestas en peligro, y atento que es urgente mejorar esas condiciones: por ejemplo, en lo que concierne a la reglamentación de las horas de trabajo, a la fijación de una duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, al reclutamiento de la mano de obra, la lucha contra la desocupación, la garantía de un salario que

tales motivos, en el marco de la Sociedad de Naciones, se creó una "organización permanente"[3], posteriormente denominada Organización Internacional del Trabajo (OIT), a fin de cumplir con lo prescrito en el Tratado de Versalles.

Para llevar a cabo sus objetivos, la OIT realiza un trabajo normativo, el cual tiene dos consecuencias que son importantes de resaltar. Por un lado, funciona como fuente unificadora de conceptos jurídico-laborales para las legislaciones nacionales. Esto produce cierta igualación de sistemas jurídicos laborales, lo cual, en un mundo globalizado, favorece la migración de trabajadores y, a su vez, favorece el intercambio comercial entre países, al reducir las diferencias de trato a los trabajadores por los distintos sistemas jurídicos nacionales, evitando situaciones de dumping social. Por otro lado, la promoción y difusión de normas internacionales del trabajo ha producido progresos en el marco de las relaciones laborales (Sappia, 2019, pág. 388).

II. Las opiniones de los órganos de control de la OIT

La Constitución de la OIT establece que será la Corte Internacional de Justicia (CIJ) quien interprete las cuestiones relativas a la Constitución de la OIT y a los convenios ulteriormente celebrados por los Estados Miembros (Art. 37.1). Sin perjuicio de ello, el Consejo de Administración puede formular y someter a la aprobación de la Conferencia las reglas para establecer un tribunal encargado de solucionar problemas o dificultades de interpretación de un convenio (Art. 37.2). En los años de existencia de la OIT, por la complejidad y prolongación del trámite ante la CIJ, nunca se solicitó interpretación alguna a la CIJ sobre un Convenio OIT desde su creación hasta el año 2023, aunque sí se lo solicitó en alguna oportunidad a su predecesora, la Corte Permanente de Justicia Internacional, siendo el último caso en el año 1932 por requerimiento de Reino Unido sobre la interpretación del

---

asegure condiciones de existencia convenientes, la protección de los trabajadores contra las enfermedades generales o profesionales y los accidentes resultantes del trabajo, la protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, las pensiones de vejez y de invalidez, la defensa de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, la afirmación del principio de la libertad sindical, la organización de la enseñanza profesional y técnica y a otras medidas análogas; Visto que la no adopción de un régimen de trabajo realmente humano es un obstáculo puesto a los esfuerzos de las demás naciones deseosas de mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países; Las altas partes, contratantes, movidas por sentimientos de justicia y humanidad, tanto como por el deseo de asegurar una paz mundial duradera, han convenido en lo que sigue: (...)".

[3] Art. 387 del Tratado de Versalles: "se funda una organización permanente encargada de trabajar en la realización del programa expuesto en el preámbulo".

Convenio 4 OIT sobre Trabajo Nocturno (Mujeres). Tampoco se constituyó el tribunal previsto en el Art. 37.2 de la Constitución de la OIT (Bronstein, 2013, pág. 86). En el año 2023, la OIT solicitó a la CIJ una opinión consultiva, en virtud del Art. 37 de su Constitución, sobre el derecho de huelga y el Convenio 87 OIT, sobre el que se ha expedido recientemente en la Opinión Consultiva 15/2026 CIJ[4].

Ante la falta del tribunal del Art. 37.2 de la Constitución de la OIT que interprete las normas de la OIT, se ha tomado, en términos amplios, como *jurisprudencia* a las decisiones tomadas desde los órganos de control de la OIT (Gernigon, Odero y Guido, 2000, pág. 4), a saber: La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y el Comité de Libertad Sindical. Éstos son órganos que actúan en los procedimientos de supervisión de la normativa de la OIT, y a partir de su trabajo casuístico se han logrado inferir criterios generales sobre cómo deben interpretarse la constitución, convenios y recomendaciones de la OIT. Pese a lo indicado, el término *jurisprudencia* para referirse a las decisiones adoptadas por los órganos de control de la OIT es incorrecto debido a que éstos no ejercen funciones jurisdiccionales.

III. El valor jurídico de las opiniones de los órganos de control de la OIT

Los órganos de control de la OIT, a través de sus opiniones, han elaborado una extensa *jurisprudencia* en cumplimiento de los procedimientos de supervisión de las normas de la OIT, la cual se destaca por los esfuerzos interpretativos de la Constitución, Convenios y Recomendaciones de la OIT. Se recuerda que ésta no se trata de una verdadera jurisprudencia porque ni el CLS ni el CEACR cumplen funciones jurisdiccionales. Bronstein manifiesta que el procedimiento especial de queja realizado ante el CLS es lo más aproximado a ser una jurisprudencia, por el funcionamiento cuasi-jurídico de éste, aunque no puede considerarse que ella sea una jurisprudencia en el sentido formal del término (Bronstein, 2013, pág. 120) Ni la Constitución de la OIT ni los instrumentos constitutivos de los órganos de control de la OIT le han atribuido funciones judiciales a éstos, por lo cual ella excede el ámbito de su competencia (Gnecco, 2019, pág. 370). En tal sentido, el término *doctrina* es más adecuado para referirse a las opiniones de los órganos de control de la OIT, debido a que, como

[4] Es la primera vez que recurre a la Corte Internacional de Justicia desde su creación en 1945 para interpretar un Convenio de la OIT.

sostienen el CEACR y CLS, sus decisiones no son vinculantes, es decir, no constituyen una fuente formal del derecho, sino que son reflexiones teóricas sobre cómo el derecho debería aplicarse.

Por la simplicidad con la cual están redactadas las normas de la OIT, o por el modo genérico de su redacción, es necesario que éstas sean interpretadas para poder aplicarse (Ackerman, 2015, pág. 514). Esta característica es recurrente en todas las normas internacionales, lo que hace que éstas difícilmente puedan ser aplicadas de forma directa por la generalidad del contenido de sus cláusulas. El Art. 37.1 de la Constitución de la OIT pone en cabeza de la Corte Internacional de Justicia la facultad de interpretar la normativa de la OIT, pero, por la complejidad y prolongación de este procedimiento, no se ha recurrido a éste sino hasta recién el año 2023 desde la creación de la CIJ. Ante la falta de pronunciamientos de la CIJ sobre las normas de la OIT, los órganos de control han recurrido a sus propios criterios de interpretación para realizar su labor de supervisión.

La relevancia jurídica de las interpretaciones realizadas por los órganos de control de la OIT es que permiten que exista una interpretación unívoca de las normas de la OIT, debido a que resultaría incongruente que los Estados asuman obligaciones internacionales ratificando un convenio y que puedan desentenderse de éstas a través de interpretaciones unilaterales. También resultaría incoherente la existencia de interpretaciones duales, es decir, una interpretación válida para el ámbito interno y otra para el ámbito internacional, en tanto esto produciría la frustración de los fines comunes que se tuvieron en cuenta al momento de integrarse como miembro de la OIT (Etala, 2007, pág. 19).

La función interpretativa de los órganos de control de la OIT fue fuertemente cuestionada por el Grupo de Empleadores y por algunos gobiernos, debido a que éstos consideraban que dicha función excede su competencia, dado que, de acuerdo con la Constitución OIT, dicha facultad corresponde a la CIJ. Asimismo, se argumentó que la falta de constitución del tribunal del Art. 37.2 de la Constitución de la OIT no habilita al CEACR a atribuirse funciones que exceden a su mandato.

Esta controversia motivó a que el CEACR, en el año 1990, dijera que la Comisión no brinda una interpretación definitiva de los convenios, dado que esta es una atribución de la Corte Internacional de Justicia, pero que mientras la CIJ no contradiga las interpretaciones

realizadas por el CEACR, éstas siguen siendo válidas y generalmente reconocidas[5]. En el año 1991, el CEACR agregó que sus decisiones no hacen cosa juzgada, debido a que la Comisión no es un tribunal, por lo cual no tienen la fuerza ejecutoria de una sentencia. Asimismo, la Comisión aclaró que, pese a que sus dictámenes no son obligatorios, ésta considera necesario que los Estados Miembros no puedan oponerse a las opiniones de ella, si no es a través del procedimiento del Art. 37.1 de la Constitución de la OIT, porque de lo contrario se produciría incertidumbre jurídica por la falta de criterios uniformes de aplicación de las normas de la OIT, afectando así el funcionamiento normativo de la OIT. Situación que incluso sería más grave si el Estado Miembro cuestiona los dictámenes de la CEACR y no recurre al procedimiento del Art. 37.1 de la Constitución OIT, porque la cuestión quedaría en un limbo sin solución alguna[6]. Como ejemplo de esto último, el Grupo de Empleadores no sólo se ha opuesto a que el CEACR pueda emitir interpretaciones válidas, sino que también se ha

---

[5] Conferencia Internacional del Trabajo, 77° reunión, 1990, Informe III (Parte 4A), Informe de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Pág. 8: La Comisión ha examinado las opiniones expresadas en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia de Aplicación de Normas de la Conferencia, en su 76° reunión -1989-, por miembros empleadores y ciertos miembros gubernamentales con respecto a la interpretación de los convenios y al papel de la Corte Internacional de Justicia en la materia. En diversas oportunidades... La comisión ha podido precisar que, según los términos de su mandato, no le incumbe dar una interpretación definitiva de los convenios, cometido que según el art. 37 de la Constitución de la OIT corresponde a la Corte Internacional de Justicia. Empero, para poder desempeñar su función de evaluar si se da cumplimiento a las disposiciones de los convenios, la Comisión debe examinar el significado de ciertos artículos de los mismos, determinar su alcance jurídico y, si hubiese lugar, expresar su parecer al respecto. En consecuencia, mientras la Corte Internacional de Justicia no contradiga los puntos de vista de la Comisión, éstos siguen siendo válidos y generalmente reconocidos. La situación es idéntica en lo relativo a las conclusiones o recomendaciones de la comisión de encuesta que la Corte Internacional de Justicia, según el Art. 32 de la Constitución, puede confirmar, enmendar o anular no pudiendo las partes rechazar legítimamente la validez de tales conclusiones o recomendaciones fuera del procedimiento previsto en el párr. 2° del Art. 29 de la Constitución. La Comisión estima que la aceptación de estas consideraciones es indispensable a la propia existencia del principio de la legalidad y, por consiguiente, de la seguridad jurídica necesaria al buen funcionamiento de la Organización Internacional del Trabajo.

[6] Conferencia Internacional del Trabajo, 78° Reunión, 1991, Informe III (Parte 4A), Informe de la Comisión de Expertos de la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, pág. 9: Cuando la Comisión de Expertos expresa que sus opiniones, mientras no las contradiga la Corte Internacional de Justicia, se consideran válidas y de aceptación general, no las estima como decisiones que hayan adquirido la fuerza ejecutoria propia de la cosa juzgada, pues la Comisión no es un tribunal. Muy por el contrario, como ha tenido oportunidad de subrayarlo en múltiples oportunidades, la Comisión no ha considerado jamás que sus opiniones fueran dictámenes obligatorios, fundados en una interpretación definitiva de los convenios cuya aplicación por parte de los Estados Miembros examina. No obstante, para el buen funcionamiento del sistema normativo de la Organización Internacional del Trabajo, estima necesario que un Estado no pueda, al mismo tiempo, oponerse a las opiniones de la Comisión de Expertos con respecto a la aplicación de una disposición de un convenio que ha ratificado y abstenerse de seguir el procedimiento establecido para obtener una interpretación definitiva de dicho convenio. Tal situación dejaría subsistencia de la duda sobre la obligación de aplicar la disposición en cuestión y acordaría a cada Estado una facultad que el derecho internacional no le reconoce. Como resultado se produciría una incertidumbre jurídica en cuanto al sentido y al ámbito de las disposiciones en cuestión, que subsistiría hasta que no fuera zanjada por un dictamen de la Corte Internacional de Justicia, con el consiguiente daño para el buen funcionamiento del sistema normativo de la OIT, cuya seguridad jurídica resultaría minada.

opuesto a que, puntualmente, para el caso del derecho de huelga y el Convenio 87 OIT, se remita la cuestión a la CIJ para que ésta brinde una interpretación auténtica del asunto[7].

A partir de la posición adoptada por el Grupo Empleador, en la 101° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo del año 2012, el conflicto por la cuestión de las facultades interpretativas del CEACR entró en un punto máximo de tensión. Previo a ello, corresponde hacer la aclaración de que el CEACR interpreta que el derecho de huelga tiene sustento jurídico en el Convenio 87 OIT. Contra esta interpretación, el Grupo de Empleadores, sin cuestionar de forma directa el derecho de huelga, cuestionó la fuente normativa de la cual la CEACR entiende que éste emana[8]. El sector empleador argumentó que el Convenio 87 OIT en ninguna de sus disposiciones hace referencia a dicho derecho. Asimismo, agregó que menos podría el CEACR arribar a dicha conclusión y considerar que ésta es válida y obligatoria para los Estados Miembros, porque sus opiniones carecen de tal efecto, debido a que sólo la CIJ puede realizar interpretaciones auténticas de los convenios de la OIT de acuerdo a su Constitución. En función de esta postura, el Grupo Empleador se negó, en el marco de la Comisión de Aplicación de Normas[9], a discutir las observaciones relativas al derecho de huelga y el Convenio 87 OIT realizadas por el CEACR. La abstención de participar por parte del Grupo Empleador presenta un problema para la OIT porque un elemento de vital importancia para su credibilidad y el funcionamiento de su sistema normativo es el tripartismo (Bronstein, 2017, pág. 936). En dicha oportunidad, el Consejo de Administración decidió no someter la controversia a la decisión de la CIJ, pese a contar con la mayoría para hacerlo, porque si hubiera obrado de ese modo, el Grupo Empleador tendría un argumento para no participar de las discusiones tripartitas de la Comisión de Aplicación

[7] El Sr. Chris Synder, Vicepresidente empleador de la Comisión de Aplicación de Normas, manifestó que: "Pese a reconocer la importancia del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos, lamentablemente, los empleadores critican la confusión y falta de certidumbre sobre las relaciones entre ambos órganos de control. Los empleadores siempre se han opuesto a cualquier opinión de que las interpretaciones de los expertos sobre el derecho de huelga sienten jurisprudencia o se consideren incluso derecho flexible (soft law). Dado que los expertos no tienen mandato judicial en el seno de la OIT, es inapropiado que remitan sus interpretaciones del derecho de huelga basadas en el Convenio núm. 87 a la Corte Internacional de Justicia. Además, ni el Comité de Libertad Sindical ni el Consejo de Administración, al que se remiten las recomendaciones del Comité, formulan jurisprudencia o supervisan normas laborales. Por los mismos motivos, remitir las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical a la Corte Internacional de Justicia también es inapropiado". (Actas Provisionales 27, 101° reunión, Ginebra, mayo-junio de 2012, Conferencia Internacional del Trabajo, pág. 4).

[8] Tanto el CEACR como el CLS sostienen que el derecho de huelga tiene fuente normativa en el Art. 3 del Convenio 87 OIT, en el cual se indica que las organizaciones de trabajadores tienen el derecho de formular su programa de acción.

[9] El informe anual realizado por el CEACR es examinado por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. Esta comisión es tripartita y tiene el mandato de examinar el informe realizado por la Comisión de Expertos.

de Normas, quedando el sistema normativo de la OIT legal y moralmente bloqueado (Bronstein, 2017, pág. 947).

A causa de este planteo, la CEACR precisó que ésta considera que sus opiniones son válidas y generalmente reconocidas por el valor persuasivo de sus decisiones para sus destinatarios, justificado por: 1) su relación lógica con el proceso de aplicación de normas; 2) la igualdad de trato y uniformidad que acompaña su aplicación; 3) la calidad de sus razonamientos; y 4) el reconocimiento general de la independencia y conocimientos especializados de la comisión. A su vez, añadió que la fuente de su legitimación radica en la independencia, el prestigio, la experiencia y los conocimientos especializados de sus integrantes. También, recordó que sus opiniones no son vinculantes y no tienen valor de cosa juzgada, o ningún efecto equiparable, por no ser un tribunal[10]. Aunque paralelamente precisó que las opiniones de la CEACR pueden tornarse obligatorias si un instrumento internacional así lo considera expresamente o que la Corte Suprema de un país así lo decida, sin que ello le haya sido impuesto[11].

---

[10] Conferencia Internacional del Trabajo, 102° Reunión, 2013, Informe III (Parte 1A), Informe de la Comisión de Expertos de la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, pág. 14: "35. a) Al afirmar que sus opiniones deben considerarse como válidas y generalmente reconocidas (a falta de una sentencia en sentido contrario de la CIJ), la Comisión no está diciendo que considere que sus opiniones tengan valor de cosa juzgada (res judicata) o ningún efecto equiparable. La Comisión no se considera a sí misma como un tribunal. De hecho, ha dejado claro en todo momento que sus directrices — que adoptan la forma de opiniones o recomendaciones en el marco de observaciones, solicitudes directas y estudios generales — no son vinculantes. Por el contrario, el valor persuasivo que tienen las directrices de la Comisión para los Estados Miembros, los interlocutores sociales, la Comisión de Aplicación de Normas y otros destinatarios dentro de la OIT radica en: 1) su relación lógica con el proceso de aplicación de normas; 2) la igualdad de trato y uniformidad que acompaña su aplicación; 3) la calidad de sus razonamientos, y 4) el reconocimiento general de la independencia y conocimientos especializados de la Comisión en su conjunto. b) En este sentido, la orientación de la Comisión forma parte del denominado panorama jurídico internacional. Al igual que la labor de los organismos independientes de supervisión creados en los organismos del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos y de los derechos del trabajo 12, las opiniones o conclusiones no vinculantes de la Comisión gracias a su racionalidad y valor persuasivo, su fuente de legitimación (entendiendo por tal la independencia, el prestigio, la experiencia y los conocimientos especializados de sus integrantes) y su capacidad de aportar respuestas a una serie de realidades nacionales, incluyendo las informaciones que le llegan de los interlocutores sociales, pretenden orientar las medidas que adoptan los Estados Miembros de la OIT. Al mismo tiempo, la Comisión observa que los interlocutores sociales sólo pueden plantear sus preocupaciones en relación con la aplicación de los convenios ante los mecanismos de control de la OIT".

[11] Conferencia Internacional del Trabajo, 102° reunión, 2013, Informe III (Parte 1B), Estudio General relativo a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Administración Pública; Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (Arts. 19, 22 y 35 de la Constitución), pág. 2: "6. Por último, en lo que concierne a las orientaciones de este Estudio General, conviene considerar su estatuto jurídico, así como el valor de las evaluaciones que permiten formularlas a partir de las disposiciones de los convenios. A este respecto, la Comisión desea destacar que, por su calidad de órgano del sistema de control ordinario de la aplicación de los convenios ratificados, está llamada a señalar a la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia las normas y prácticas nacionales que no están en conformidad con los convenios, y la gravedad de ciertas situaciones (lo que implica necesariamente una evaluación), así como conforme a sus métodos de trabajo, los casos en los que ha habido progresos en la aplicación de las normas. Esta tarea conlleva inevitablemente un grado de interpretación y las evaluaciones realizadas. A lo largo de los años las evaluaciones han dado lugar a cierto número de formulaciones orientativas, con fines de coherencia e igualdad de trato entre los Estados. Estas

Por su parte, el CLS considera que su mandato consiste en determinar si una situación concreta desde el punto de vista legislativo o de la práctica se ajusta a los principios de libertad sindical y de negociación colectiva derivados de los convenios sobre estas materias (Recopilación, 2018, pág. 316, párr. 14). A fin de evitar malentendidos o interpretaciones erróneas, las funciones del Comité se limitan al examen de las quejas concretas que se le someten. Sus atribuciones no consisten en formular conclusiones de carácter general sobre la situación sindical en determinados países sobre la base de generalidades vagas, sino en evaluar el mérito de los alegatos específicos formulados (Recopilación, 2018, pág. 316, párr. 16). Asimismo, el CLS considera que no es competente para pronunciarse sobre convenios que no refieran a la libertad sindical (Recopilación, 2018, pág. 317, párr. 20).

Con respecto al CLS, en la referida reunión 101° del año 2012, el Grupo Empleador no realizó críticas sobre la labor de éste, lo cual es llamativo porque el CLS ha definido el alcance del derecho de huelga a partir del análisis de casos concretos (Bellace, 2014, págs. 66-67). Una posible respuesta es que el CLS brinda una recomendación para casos concretos, a diferencia del CEACR, que, en sus Estudios Generales, realiza interpretaciones de pretensiones generales y, las cuales, por la generalidad de sus conclusiones, tienen mayor difusión. Aunque esta respuesta es insatisfactoria porque de la labor del CLS se han extraído principios que han orientado legislaciones, han servido de referencia para sentencias, inspiraron la acción de las inspecciones de trabajo y orientaron soluciones en grandes conflictos colectivos (Odero y Guido, 1995, pág. vi).

En su crítica a las funciones interpretativas del CEACR, el Grupo Empleador manifiesta que éste no tiene composición tripartita, como sí la tiene el CLS, por lo cual los Estudios Generales no tienen control del sector empleador ni del sector trabajador, lo que implica una violación al tripartismo, que es un elemento esencial para arribar al consenso sobre el significado, el alcance y la aplicación de las normas de la OIT. Este sector, además, agrega que los Estudios Generales suelen confundirse con la posición de la OIT, lo cual no es

---

orientaciones tienen carácter de opiniones y recomendaciones, como las que formulan los órganos de control de ciertos convenios o tratados de las Naciones Unidas o de ciertas organizaciones regionales. Las opiniones y recomendaciones de la Comisión no tienen fuerza obligatoria dentro del procedimiento de supervisión de la OIT y no son obligatorias fuera de la OIT a menos que un instrumento internacional las considere expresamente como obligatorias o que la Corte Suprema de un país así lo decidiera sin que ello le haya sido impuesto".

correcto por ser la opinión de expertos independientes, y que se le ha dado dicho estatus, sin justificación alguna, en numerosos foros internacionales[12].

IV. Sobre la Opinión Consultiva 15/2026 de la Corte Internacional de Justicia

Finalmente, luego de varios años de controversia, la Corte Internacional de Justicia, a través del procedimiento previsto en el Art. 37.1 de la Constitución OIT, emitió la OC 15/2026, en la cual efectuó una interpretación auténtica del Convenio 87 OIT. El pedido de esta opinión consultiva fue realizado en el 2023 por el Consejo de Administración de la OIT para poner fin a la polémica iniciada por el Grupo de Empleadores respecto al derecho de huelga en el marco del Convenio 87 OIT. La cuestión sometida a tratamiento fue: ¿Está protegido el derecho a la huelga de los trabajadores y sus organizaciones por el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (n.º 87)?. No es materia de la consulta la competencia del CEACR para determinar sobre elementos relativos al alcance del derecho de huelga, sus límites y las condiciones para su ejercicio legítimo (CIJ, OC 15/2026, párr. 59).

Alain Supiot indica que esta remisión marcó el despertar normativo de la OIT, cuya misión principal es establecer normas internacionales del trabajo cuyo significado sea lo suficientemente claro como para garantizar la seguridad jurídica y lo suficientemente general como para respetar las condiciones nacionales de su aplicación. Agrega que “recurrir a los tribunales para que interpreten estas normas supone poner fin a la metamorfosis de la OIT en

[12] El Sr. Chris Synder, Vicepresidente empleador de la Comisión de Aplicación de Normas, manifestó que: “Paso a exponer ahora ciertas inquietudes relativas a la condición de los expertos y el Estudio General. La cuestión es que el Estudio General es una guía para asistir a la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia en su labor de controlar la aplicación de las normas del trabajo ratificadas por los Estados Miembros de la OIT. El Estudio General, al igual que el informe de los expertos en aplicación de convenios y recomendaciones, no es un texto acordado o de referencia de los mandantes tripartitos de la OIT, a saber, los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. El Estudio General y el informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones se realizan con la asistencia de la Oficina Internacional del Trabajo. Los gobiernos, los empleadores y los trabajadores no participan en su elaboración o publicación. La primera oportunidad que tienen los gobiernos, los empleadores y los trabajadores para examinar esas publicaciones como grupos es durante las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, no del Consejo de Administración. La Comisión es la cúspide del sistema de control y esto debe respetarse. Ocurre que fuera del ámbito de la OIT, esta importante distinción se malinterpreta o se olvida, y se considera que los estudios generales representan la posición de la Organización, lo que no es cierto. Sería perjudicial que las opiniones de los expertos se considerasen también como las opiniones de la Organización en otros foros de las Naciones Unidas y foros internacionales. Este hecho socava las relaciones tripartitas y debilita el mecanismo de control de la OIT. Asimismo, es una cuestión que hemos solicitado que se discuta en el Consejo de Administración”. (Actas Provisionales 27, 101° reunión, Ginebra, mayo-junio de 2012, Conferencia Internacional del Trabajo, pág. 3).

una mera agencia de medios y a la degeneración del Derecho Internacional del Trabajo" (Supiot, 2024, punto iv). Esta crítica al funcionamiento de la OIT radica en el hecho de que en los últimos tiempos ella ha reducido su misión normativa, lo que se manifiesta en la incapacidad de adoptar nuevos convenios o lograr la ratificación de los ya existentes y la proliferación de declaraciones y recomendaciones no vinculantes, lo que la coloca en un rol de simple agencia de medios al servicio del "desarrollo sostenible" (Supiot, 2024, punto i).

Luego de un profundo análisis del texto del Convenio 87 OIT, de los dictámenes de los órganos de control de la OIT, del PIDESC y del PIDCP, de la práctica de los Estados y los trabajos preparatorios del convenio en estudio, entre otras fuentes, la CIJ opinó "que el derecho a huelga de los trabajadores y sus organizaciones está protegido por el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación" (CIJ, OC 15/2026, párr. 142). El pilar de la argumentación para decidir cómo lo hizo se encuentra en los Arts. 2, 3.1 y 10 del Convenio 87 OIT, que, dice el tribunal internacional, de una lectura conjunta de estas tres disposiciones, de buena fe y de acuerdo con su significado ordinario, sugiere que los trabajadores y los empleadores tienen derecho a crear organizaciones y afiliarse a ellas con el fin de promover y defender sus respectivos intereses, incluyendo la organización de sus actividades y programas para lograr ese fin (CIJ, OC 15/2026, párr. 69), y que para ello la huelga constituye uno de los principales medios de acción.

Cabe destacar que la conclusión del Tribunal de La Haya sobre que el derecho de huelga se encuentra protegido por el Convenio 87 OIT no contiene determinación alguna sobre el contenido, el alcance o las condiciones precisas para el ejercicio de ese derecho (CIJ, OC 15/2026, párr. 140).

V. El impacto jurídico de la OC 15/2026 CIJ en el sistema jurídico argentino

La opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia es de suma trascendencia para el Derecho Internacional del Trabajo, y, en especial, para la regulación del derecho de huelga. Este pronunciamiento, del que podría considerarse el tribunal más importante en el ámbito internacional, es el pináculo de un largo recorrido que transitó el derecho de huelga a lo largo de la historia, pasando por etapas de prohibición, tolerancia y aceptación, hasta llegar a su reconocimiento en la esfera internacional como un derecho humano.

Atento a que la CIJ se expresó en el marco del Art. 37.1 de la Constitución OIT, las conclusiones a las que arribó este tribunal internacional son la interpretación auténtica del Convenio 87 OIT. En ese sentido, pese a la naturaleza jurídica no vinculante de las opiniones consultivas, ésta, para el sistema normativo OIT, es una interpretación obligatoria, es decir, que los Estados miembros la deben respetar y acatar. En el sistema jurídico argentino, esto se ve reforzado por el Art. 75 inc. 22 CN que establece que los tratados internacionales de DDHH, jurisprudencialmente el Convenio 87 OIT entre ellos (CSJN 331:2499, considerando 5°), deben aplicarse en las condiciones de su vigencia.

No pareciera que este hito jurídico del derecho de huelga tenga un impacto inmediato en la regulación del derecho de huelga en Argentina, debido a que éste, ya previamente, se encontraba reconocido en su texto constitucional (Art. 14 Bis CN) hace más de medio siglo. Máxime cuando la OC 15/2026 CIJ se expide sólo sobre su reconocimiento y no sobre su contenido. A su vez, en el ámbito internacional Argentina le otorgó jerarquía constitucional al PIDESC y PIDCP, los cuales reconocen expresamente el derecho de huelga. Asimismo, recientemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es decir, el tribunal regional competente, dictó la OC-27/21, la cual se refiere no sólo al reconocimiento del derecho de huelga sino también a su contenido. De este modo, el derecho de huelga, en Argentina, se encontraba ampliamente reconocido, no sólo a nivel constitucional sino también a nivel de los instrumentos internacionales suscriptos.

Es interesante el planteo de Arese César, quien señala que “en tanto la opinión consultiva indica que ‘derecho de huelga’ se reconoce a ‘los trabajadores y de sus organizaciones’ indica que se trata de un derecho personal e individual y a la vez colectivo. Por lo tanto, se obliga a revisar la postura restrictiva de la Corte Suprema de Justicia en el caso ‘Orellano’ (2016) atribuyéndolo sólo a los sindicatos” (Arese, 2026, punto iv ap. g). Esta es una cuestión que se ha debatido extensamente en Argentina, y la CSJN ha dado una respuesta categórica al respecto, inclinándose por la postura de que las organizaciones sindicales tienen la titularidad del derecho de huelga, descartando la tesis de que los trabajadores también son titulares del derecho de huelga. Se reabre así el debate sobre la titularidad del derecho de huelga.

Si bien la OC de la CIJ no se expide sobre el valor jurídico de los dictámenes de los órganos de control de la OIT, ésta los pone en valor en tanto confirma el criterio desarrollado

durante décadas por el CEACR, y por el CLS, de que el derecho de huelga se encuentra contenido dentro del Convenio 87 OIT.[13]. Así, la OC 15/2026 CIJ no sólo pone fin a la controversia acerca de la existencia del derecho de huelga en el Convenio 87 OIT, sino que también fortalece la autoridad interpretativa de la doctrina elaborada por los órganos de control de la OIT.

Este último señalamiento cobra especial relevancia frente al fallo "Rearte" de la CSJN, en el cual se expresó de forma manifiesta la tesis de que las opiniones de los órganos de control de la OIT son no vinculantes para los tribunales locales, afirmando que se puede apartar de ellas si el caso así lo amerita. En tal sentido, el Máximo Tribunal dijo que "sin dejar de ponderar el significativo valor que tienen las opiniones de los mencionados cuerpos de la organización internacional a los fines de interpretar y aplicar los convenios celebrados en el seno de esta -como ha sido destacado reiteradamente por esta Corte (entre otros en Fallos: 332:2715, considerando 6° y 331:2499, considerando 8°), es preciso poner de relieve que tales opiniones se originan en el examen de situaciones puntuales constatadas en diversos Estados que presentan múltiples diferencias entre sí en razón de su historia, su organización institucional, sus tradiciones políticas y jurídicas, etc. De ahí que, en cada caso, resulte necesario discernir cuidadosamente si la directiva fijada para dar respuesta a una situación específica suscitada en determinado país resulta trasladable a la originada en donde gravitan circunstancias particulares derivadas de una disímil trayectoria institucional, política y jurídica" (CSJN 343:767, considerando 6°).

Ahora bien, la OC 15/2026 CIJ introduce una circunstancia novedosa que debe ser ponderada al momento de aplicar este criterio jurisprudencial de la CSJN. El hecho de que la interpretación que hasta entonces provenía de un órgano de control no jurisdiccional fuera expresamente asumida por el órgano al que el propio sistema normativo de la OIT atribuye la función de realizar su interpretación auténtica, le confiere a ésta una autoridad jurídica cualitativamente diferente a la que poseían hasta el momento: ya no se trata únicamente de interpretaciones sostenidas por un órgano de expertos, sino de interpretaciones respaldadas por el tribunal internacional competente para determinar el alcance de los Convenios de la

[13] El CEACR realizó esta afirmación por primera vez de forma manifiesta en el documento: Conferencia Internacional del Trabajo, 58.º período de sesiones, 1973, Informe III (Parte 4B), Libertad sindical y negociación colectiva, Estudio general del Comité de Expertos en la aplicación de los Convenios y Recomendaciones, pág. 44, párr. 107.

OIT. Por ello, hoy, apartarse de los criterios sostenidos por el CEACR y el CLS exige una fundamentación especialmente rigurosa.

VI. Bibliografía citada

ACKERMAN, Mario E., *"Carácter y alcance de los pronunciamientos de la Comisión de expertos en la aplicación de convenios y recomendaciones de la OIT"*, en Revista Derecho del Trabajo, Año LXXV, Número 3, Marzo 2015, págs. 510-518.

ARESE, César, *"La Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia reconociendo a la huelga como derecho fundamental"*, Rubinzal Culzoni Digital, RC 244/2026.

BELLACE, Janice R, *"La OIT y el derecho de huelga"*, en Revista Internacional del Trabajo, Vol. 133 (2014), núm.1, Oficina Internacional del Trabajo, págs. 31-76.

BRONSTEIN, Arturo, *"El debate reciente en la OIT sobre el derecho de huelga",* en El derecho del trabajo en tiempos de cambios: En honor a Adrián Goldin, Dirigido por Mugnolo Juan Pablo, Caparrós Fernando y García Hector Omar, 2017, 1ra. Ed., Editorial Ediar, págs. 933-953.
- Derecho Internacional del Trabajo, 1ra. Ed., Editorial Astrea, 2013.

ETALA, Carlos Alberto, Derecho Colectivo del Trabajo, Editorial Astrea, 2da. edición, 2007.

GERNIGON, Bernard, ODERO, Alberto y GUIDO, Horacio, Principios de la OIT sobre el Derecho de Huelga, Revista Internacional del Trabajo, Vol. 117 (1998), núm. 4, edición 2000.

GNECCO, Lorenzo P., *"La OIT y el valor jurídico de los dictámenes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones"*, en Trabajo y Seguridad Social Nro. 6, El derecho, Junio 2019, págs. 439-469.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, Ginebra, 6ta. Ed., 2018.

ODERO, Alberto y GUIDO, Horacio, Derecho sindical de la OIT: normas y procedimientos, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1ra. edición, 1995.

SAPPIA, Jorge J., *"Organización internacional del trabajo: A cien años de su creación"*, en Trabajo y Seguridad Social, Trabajo y Seguridad Social Nro. 6, El Derecho, Junio 2019, págs. 387-390.

SUPIOT, Alain, *"El debate sobre el derecho de huelga en OIT: No violencia y justicia social"*, en Revista de Derecho Laboral Actualidad, tomo 2024-1, 2024, cita RC 22/2024.

VII.- Jurisprudencia citada

CSJN, "Asociación Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales", Fallos: 331:2499 (2008).

CSJN, "Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo – recurso de apelación", Fallos: 343:767 (2020).