



Consejo de Administración

355.ª reunión, Ginebra, 17-27 de noviembre de 2025

Sección Institucional

INS

Fecha: 27 de noviembre de 2025

Original: español

Decimosexto punto del orden del día

Informe del Director General

Octavo informe complementario: Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por parte de la Argentina de los Convenios núms. 87 y 98

► Índice

	Página
I. Introducción	3
II. Proyecto de decisión	4
III. Examen de la reclamación	4
A. Alegatos de la organización querellante	4
B. Respuesta del Gobierno	5
IV. Conclusiones del Comité.....	6
V. Recomendaciones del Comité.....	9

► I. Introducción

1. Mediante comunicación de fecha 11 de septiembre de 2023, la Unión Industrial Argentina (UIA) presentó una reclamación ante la Oficina Internacional del Trabajo en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, en la que se alega el incumplimiento por parte de la Argentina del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Dichos Convenios fueron ratificados por la Argentina, respectivamente, el 18 de enero de 1960 y el 24 de septiembre de 1956, y siguen en vigor en el país.
2. Las disposiciones de la Constitución de la OIT relativas a la presentación de reclamaciones son las siguientes:

Artículo 24

Reclamaciones respecto a la aplicación de un convenio

Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al Gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho Gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

Artículo 25

Posibilidad de hacer pública la reclamación

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del Gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, este podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT, revisado por el Consejo de Administración en su 291.^a reunión (noviembre de 2004)¹, el Director General acusó recibo de la reclamación, informó de la misma al Gobierno de la Argentina y la transmitió a la Mesa del Consejo de Administración.
4. En su 349.^a reunión (noviembre de 2023), el Consejo de Administración consideró que la reclamación era admisible y, puesto que se refiere a convenios relativos a los derechos sindicales, la remitió al Comité de Libertad Sindical para que la examine de conformidad con el procedimiento previsto en el mencionado Reglamento. El comité tripartito está integrado por el Sr. Sandro Lunard Nicoladeli (miembro gubernamental, Brasil), el Sr. Juan Mailhos (miembro empleador, Uruguay) y el Sr. Jeffrey Vogt (miembro trabajador, Estados Unidos de América).
5. La UIA manifestó en la reclamación su interés en explorar la posibilidad de entablar una conciliación con el Gobierno. Por comunicaciones de 7 de junio y 26 de noviembre de 2024, la

¹ El Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo fue modificado de nuevo por el Consejo de Administración en su 350.^a reunión (marzo de 2024) ([GB.350/LILS/1](#)).

UIA informó la ausencia de contacto de parte del Gobierno acerca de una posible conciliación, y destacó la urgencia de que se resuelvan los temas planteados en la reclamación.

6. El Gobierno envió sus observaciones por medio de una comunicación de fecha 6 de mayo de 2025.
7. El Comité se reunió los días 5, 13 y 15 de noviembre de 2025 para examinar la reclamación y aprobar el presente informe.

► II. Proyecto de decisión

8. **A la luz de las conclusiones y recomendaciones que figuran en el informe del Comité contenido en el documento GB.355/INS/16/8, el Consejo de Administración:**
 - a) aprueba el informe del Comité;
 - b) solicita al Gobierno de la Argentina que, en el marco de la aplicación del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), tenga en cuenta las observaciones formuladas en los párrafos 24 y 27;
 - c) solicita al Gobierno que facilite información a ese respecto para su examen por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones;
 - d) decide hacer público el informe y dar por concluido el procedimiento de reclamación.

► III. Examen de la reclamación

A. Alegatos de la organización querellante

9. La organización querellante alega el incumplimiento de los Convenios núms. 87 y 98, debido a que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) emitió resoluciones que forzaron a dos empresas privadas del sector de la aviación, Jet Smart Argentina S. A. y FB Líneas Aéreas S. A. (en adelante, las dos empresas aerocomerciales privadas) (aerolíneas de bajo costo, *low cost*) a ser representadas en un proceso de negociación colectiva por una cámara empresarial a la cual no pertenecen. La organización querellante sostiene que el Estado actuó como juez y parte, ya que la cámara empresarial que negoció los convenios en nombre del sector está integrada por la empresa de aviación estatal, Aerolíneas Argentinas S. A. (en adelante, la empresa aerocomercial estatal). Según alega la organización querellante, dicha cámara empresarial acordó convenios colectivos contra la voluntad de las empresas aerocomerciales privadas, careciendo dicha cámara de mandato y representación legítima para negociar en su nombre. La organización querellante alega que el Estado impidió a las empresas aerocomerciales privadas ejercer su derecho a elegir libremente su representación para la negociación colectiva y alega asimismo que desconoció la voluntad mayoritaria de los trabajadores, respecto de su propia representación.
10. La organización querellante se refiere concretamente a dos resoluciones del MTESS que validaron y homologaron dos convenios colectivos, suscritos entre la Cámara de Líneas Aéreas de la República Argentina (CLARA) y los sindicatos Asociación de Pilotos de Líneas Aéreas (APLA) y Asociación Argentina de Aeronavegantes (AAA). La organización querellante indica que: i) la CLARA está integrada por la empresa aerocomercial estatal, ii) casi el 100 por ciento de los afiliados a la APLA y la AAA forman parte del plantel de la empresa estatal, y iii) las empresas

aerocomerciales privadas no están afiliadas a la CLARA y casi la totalidad de los trabajadores de dichas empresas están afiliados a sindicatos de empresa con inscripción simple. La organización querellante alega que el MTESS homologó los convenios colectivos con la intención de aplicarlos a toda la actividad, a pesar de la expresa negativa de las dos empresas aerocomerciales privadas y sin tener en cuenta que fueron firmados por organizaciones que no representan ni a estas empresas ni a sus trabajadores, y desconociendo que se venían negociando condiciones de trabajo a nivel de empresa desde hace muchos años.

11. La organización querellante indica que, como consecuencia de la negativa de las dos empresas aerocomerciales privadas a aceptar el pedido de la APLA y la AAA de llevar a cabo una negociación colectiva, dichas organizaciones sindicales decidieron utilizar a la CLARA para que suscriba convenios colectivos de aplicación a toda la actividad, contra la voluntad de las empresas que no eligieron estar representadas por ella. La organización querellante alega que se incorporó *de facto* en la negociación a una «cámara empresaria» que no es participante inicial y que no tiene representación ni mandato de parte de las empresas aerocomerciales privadas, que asume la condición de agente negocial y que pretende obligar mediante su firma en dos convenios colectivos marco, e impone obligaciones económicas con erogaciones innecesarias e injustificadas en beneficio de la organización sindical a la que no están afiliados los trabajadores de estas dos empresas.
12. La organización querellante indica que las resoluciones y homologaciones del MTESS han sido recurridas administrativamente, y que, ante el rechazo de los recursos e impugnaciones, estos han sido elevados ante los tribunales laborales, que aún no se han pronunciado.

B. Respuesta del Gobierno

13. En su comunicación de fecha 6 de mayo de 2025, el Gobierno indica que actualmente se encuentra en trámite ante la Sala IX de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo el expediente núm. 32364/22, que acumuló distintos autos relativos a recursos fundados en las previsiones del artículo 62, *b*) de la Ley de Asociaciones Sindicales (LAS) N° 23.551, destinados a controvertir las resoluciones ministeriales núms. 2180/2022 y 414/2023 que son objeto de la presente reclamación. El Gobierno indica que el expediente judicial se encuentra pendiente de resolución y añade que, la presentación del recurso en los términos del artículo 62, conlleva que toda resolución ministerial recurrida se encuentre suspendida hasta tanto el órgano jurisdiccional adopte la decisión definitiva sobre el recurso interpuesto.
14. El Gobierno manifiesta que la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se encuentra por lo tanto a la espera del pronunciamiento del órgano judicial e imposibilitada de ejercer su facultad administrativa de dirimir el conflicto o de actuar de oficio para promover la concertación entre las partes, en virtud del principio de separación de poderes y la independencia judicial consagrada en la Constitución de la Nación (artículos 1 y 109), por lo que cualquier injerencia en sus competencias podría configurar una transgresión de funciones y vulnerar el orden constitucional. El Gobierno indica que, si la parte afectada resolviese presentarse ante la justicia y solicitara que se suspenda su intervención para iniciar la instancia de diálogo nacional, y fuera consentida por la otra parte, ese resultaría el camino idóneo para que la administración pueda volver a examinar las referidas actuaciones.
15. Por otra parte, el Gobierno indica que si bien la Administración del Trabajo se ciñó estrictamente al cumplimiento del orden jurídico vigente, ello no impide a que se acuda a los canales institucionales necesarios para buscar una mejor convivencia entre la legislación nacional y las disposiciones de los convenios internacionales del trabajo. En ese sentido, el Gobierno enfatiza que las iniciativas legales que se propicien a tal efecto, y en particular en lo

que respecta a la reforma de la LAS, requieren que el consenso necesario comprenda a todos los protagonistas del sistema de relaciones laborales.

► IV. Conclusiones del Comité

16. El Comité observa que, en la presente reclamación, la organización querellante alega que dos empresas privadas del sector de la aviación comercial habrían sido incluidas de manera forzosa en un proceso de negociación colectiva a través de una representación empresarial no elegida por ellas.
17. El Comité toma nota de que la organización reclamante alega en particular que: i) las organizaciones sindicales APLA y AAA, cuyos afiliados trabajan casi en su totalidad en la empresa aerocomercial estatal, intentaron negociar con las dos empresas aerocomerciales privadas y que, ante la negativa de estas, utilizaron a la CLARA, una cámara empresarial integrada por la empresa aerocomercial estatal, para suscribir convenios colectivos y ii) en 2022 y 2023 el MTESS emitió resoluciones que validaron y homologaron dichos convenios, extendiendo su alcance a toda la actividad, pese a la oposición expresa de las dos empresas aerocomerciales privadas, sin considerar que las organizaciones firmantes de los convenios no representan ni a dichas empresas ni a sus trabajadores y desconociendo que se venían negociando condiciones de trabajo a nivel de empresa desde hace muchos años.
18. El Comité toma también nota de que, por su parte, el Gobierno manifiesta que: i) las resoluciones que validaron y homologaron los dos convenios colectivos objeto del presente caso fueron impugnadas ante la justicia y se encuentran suspendidas hasta que la Sala IX de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo emita su fallo; ii) en tanto se aguarda dicho pronunciamiento, la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se encuentra imposibilitada de ejercer su facultad administrativa de dirimir el conflicto o de actuar de oficio para promover la concertación entre las partes; iii) si la parte afectada solicitara a la justicia la suspensión de su intervención y dicha solicitud fuera consentida por la otra parte, ese constituiría el camino idóneo para que la administración pueda volver a examinar las actuaciones, y iv) si bien la Administración del Trabajo se ciñó estrictamente al cumplimiento del orden jurídico vigente, ello no impide acudir a los canales institucionales necesarios para buscar una mejor convivencia entre la legislación nacional y los convenios internacionales del trabajo. En ese sentido, el Gobierno enfatiza que las iniciativas legales que se propicien a tal efecto, y en particular en lo que respecta a la reforma de la LAS, requieren que el consenso necesario comprenda a todos los protagonistas del sistema de relaciones laborales.
19. El Comité toma nota del texto de las resoluciones mediante las cuales se homologaron los dos convenios colectivos en cuestión y observa que:
 - La Resolución de la Secretaría de Trabajo N° [2180/2022](#) mediante la cual se homologó el convenio colectivo entre la APLA y la CLARA indica que: i) alcanza a todo el personal que revista como piloto de empresas de transporte aéreo regulares y no regulares; ii) el ámbito de aplicación del convenio se circunscribe a la estricta correspondencia entre la representatividad que ostenta el sector empleador firmante y la entidad sindical signataria emergente de su personería gremial, y iii) los agentes negociales acreditaron su personería y facultades para negociar colectivamente.
 - La Resolución de la Secretaría de Trabajo N° [414/2023](#) mediante la cual se homologó el convenio colectivo de trabajo celebrado entre la AAA y la CLARA indica que: i) alcanza a todo

el personal que revista como tripulante de cabina de pasajeros de empresas de transporte aéreo regulares; ii) el ámbito de aplicación del convenio se circunscribe a la estricta correspondencia entre la representatividad que ostenta el sector empleador firmante y la entidad sindical signataria emergente de su personería gremial, y iii) los agentes negociales acreditaron su personería y facultades para negociar colectivamente.

20. El Comité observa que ambas resoluciones hacen referencia a la [Ley N° 14.250 sobre las convenciones colectivas de trabajo](#), la cual establece, entre otros aspectos, que la negociación colectiva puede desarrollarse a nivel nacional, regional o territorial; a nivel intersectorial o marco; por actividad; profesión, oficio o categoría, o bien a nivel de empresa o grupo de empresas. Asimismo, la Ley dispone que los convenios colectivos de ámbito mayor pueden determinar sus materias propias y hacer remisión expresa de las materias a negociar en los convenios de ámbito menor. También prevé que los convenios colectivos de trabajo que sean homologados por el MTESS serán aplicables a la totalidad de los trabajadores de la actividad o categoría comprendidas en el ámbito del convenio, sin que importe que el trabajador o empleador esté afiliado o no a las organizaciones representativas de trabajadores o empleadores.
21. El Comité observa que, en línea con lo anterior, las resoluciones que validaron y homologaron los dos convenios colectivos en cuestión (después de haber constatado que los dos instrumentos en cuestión tenían un ámbito sectorial correspondiente con el campo de actuación de las organizaciones firmantes) extendieron su alcance a la totalidad de los trabajadores de la actividad o categoría comprendidas en el ámbito de los mismos.
22. Al tiempo que recuerda que los empleadores deben poder constituir y afiliarse a las organizaciones de su elección y elegir libremente a sus representantes a los efectos de la negociación colectiva, el Comité observa que la cuestión principal planteada en la presente reclamación se refiere a si la extensión, por medio de las referidas resoluciones de homologación, de dos convenios colectivos a empresas no afiliadas a la organización empresarial firmante de las mismas, es contraria o no a los Convenios núms. 87 y 98.
23. En lo que respecta a la extensión de los convenios colectivos, el Comité recuerda que la Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91) indica que «cuando ello fuere pertinente —y habida cuenta a este respecto del sistema de contratos colectivos en vigor—, se deberían adoptar las medidas que determine la legislación nacional y que se adapten a las circunstancias propias de cada país, para extender la aplicación de todas o ciertas disposiciones de un contrato colectivo a todos los empleadores y trabajadores comprendidos en el campo de aplicación profesional y territorial del contrato. 2) La legislación nacional podrá supeditar la extensión de un contrato colectivo, entre otras, a las condiciones siguientes: a) el contrato colectivo debería comprender desde un principio un número de empleadores y de trabajadores interesados que, según la opinión de la autoridad competente, sea suficientemente representativo; b) la solicitud de extensión del contrato colectivo debería, por regla general, formularse por una o varias organizaciones de trabajadores o de empleadores que sean parte en el contrato colectivo; c) debería darse una oportunidad a los empleadores y a los trabajadores a quienes vaya a aplicarse el contrato colectivo para que presenten previamente sus observaciones». El Comité recuerda que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ha considerado que la extensión de los

convenios colectivos no es contraria al principio de la negociación colectiva voluntaria ni constituye una violación del Convenio núm. 98².

24. El Comité observa que, de la información proporcionada, no se desprende que, en este caso, los empleadores y trabajadores a quienes se proyectaba aplicar los convenios colectivos en cuestión hayan tenido la oportunidad de formular observaciones al respecto. ***Con base en lo anterior, el Comité invita a las autoridades competentes a que, en el marco del presente caso, tomen debidamente en consideración el contenido de estas conclusiones y tengan en cuenta las guías establecidas en la Recomendación núm. 91 antes citada.***
25. Por otra parte, el Comité toma también nota de que la organización querellante alega que no se ha tomado en consideración que las dos empresas aerocomerciales privadas han venido negociando condiciones de trabajo a nivel de empresa. El Comité observa que, conforme surge de las resoluciones ministeriales en cuestión, la APLA y la AAA cuentan con personería gremial, en tanto que, de acuerdo con lo manifestado por la organización querellante, los sindicatos de empresa en cuestión únicamente poseen inscripción gremial simple. El Comité recuerda que la [LAS N° 23.551](#) diferencia las organizaciones sindicales simplemente inscriptas de aquellas que tienen personería gremial, reconocidas por el Estado como las más representativas en su ámbito territorial y que, según lo dispuesto en el artículo 31, las organizaciones sindicales con personería gremial son las que tienen el derecho exclusivo de intervenir en negociaciones colectivas.
26. El Comité recuerda que, en base al principio de negociación colectiva libre y voluntaria, establecido en el artículo 4 del Convenio núm. 98, la determinación del nivel de negociación colectiva debería depender esencialmente de la voluntad de las partes y, por consiguiente, dicho nivel no debería ser impuesto en virtud de la legislación, de una decisión de la autoridad administrativa o de una jurisprudencia de la autoridad administrativa de trabajo³. El Comité recuerda asimismo que son compatibles con el Convenio núm. 98 tanto los sistemas de agente negociador único (el más representativo) como los que integran a todas las organizaciones o a las más representativas de acuerdo con criterios claros preestablecidos para determinar las organizaciones habilitadas para negociar. El Comité destaca también que es preciso garantizar que la negociación colectiva pueda desarrollarse en cualquier nivel y que, cuando esta se desarrolla en varios planos, las partes negociadoras deberían velar por que exista coordinación entre ellos. Mientras observa que dichos mecanismos de articulación de los convenios colectivos existen en el sistema argentino⁴, el Comité también recuerda que, en el caso de la Argentina, la CEACR ha observado que el artículo 29 de la LAS impide acceder a la personería gremial a un sindicato de empresa aunque haya demostrado ser el más representativo cuando ya existe en la zona de actuación un sindicato de actividad con personería gremial. La CEACR y el Comité de Libertad Sindical han señalado a la atención del Gobierno de la Argentina que en la medida que este artículo impide a las organizaciones sindicales más representativas en una empresa negociar a nivel de empresa es incompatible

² Véase *Estudio General de 2012 sobre los convenios fundamentales: Dar un rostro humano a la globalización*, [ILC.101/III/1B](#), 2012, párr. 245.

³ Véase *Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, sexta edición, 2018, párr. 1404.

⁴ [Ley N° 14.250 sobre las convenciones colectivas de trabajo](#), caps. III y IV, «Ámbitos de negociación colectiva» y «Articulación de los convenios colectivos».

con la libertad sindical y la negociación colectiva, por lo que han pedido al Gobierno que tome medidas con miras a la modificación de este artículo de la LAS⁵.

- 27. *Al tiempo que constata que no dispone de datos detallados sobre el carácter más representativo de los dos sindicatos de empresa mencionados por la organización querellante, el Comité reitera la necesidad de revisar el artículo 29 de la LAS en el sentido indicado.***

► V. Recomendaciones del Comité

- 28. En virtud de las conclusiones que figuran en el presente informe, el Comité recomienda al Consejo de Administración:**
- a) aprobar el informe;**
 - b) solicitar al Gobierno de la Argentina que, en el marco de la aplicación del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), tenga en cuenta las observaciones formuladas en los párrafos 24 y 27;**
 - c) solicitar al Gobierno que facilite información a ese respecto para su examen por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones;**
 - d) hacer público el informe y dar por concluido el procedimiento de reclamación.**

Ginebra, 15 de noviembre de 2025

(Firmado) Sr. Sandro Lunard Nicoladeli
(miembro gubernamental)

Sr. Juan Mailhos
(miembro empleador)

Sr. Jeffrey Vogt
(miembro trabajador)

⁵ Observaciones de la CEACR de 2003 y 2024, relativas a la aplicación por parte de la Argentina del Convenio núm. 87. Véase asimismo 307.º informe, caso núm. 1872, párr. 52 y 335.º informe, caso núm. 2312, párr. 265.