

**Título:** A 80 años del primer régimen legal de asociaciones sindicales. ¿Prohibición, tolerancia o reconocimiento?

**Autor:** Luciano Podesta

**Cita:** ADS1

**Publicado:** [aderechosindical.ar/publicaciones](http://aderechosindical.ar/publicaciones)

**Fecha:** 02/08/2023

---

El pasado 20 de Julio se cumplieron 80 años del decreto 2669/43 (20/07/1943), dictado bajo la presidencia de facto del General Pedro P. Ramírez (07/06/1943 – 25/02/1944) <sup>1</sup>, quien llevó como Ministro de Guerra al General Edelmiro Farrell, y como secretario de ese Ministerio al entonces Coronel Juan Domingo Perón.

La mayoría de la doctrina jurídica considera que el referido decreto tuvo nula aplicación práctica<sup>2</sup>. De hecho, a menos de 6 meses de su dictado, el mismo presidente de facto Ramírez dictó el decreto 15.581 (06/12/1943), que suspendió su aplicación.

Sin embargo, el decreto 2669/43 no deja de ser un hito histórico en materia de derecho sindical, en tanto fue la primera norma en pretender regular, con un marco general, el régimen jurídico de las asociaciones sindicales<sup>3</sup>.

La doctrina en general coincide en reconocer al sujeto colectivo sindical, tres fases históricas fundamentales. Una fase de prohibición, otra fase de

---

<sup>1</sup> <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/36328-pedro-pablo-ramirez-1943-1944>

<sup>2</sup> Explica Deveali, que “uno de los primeros actos del gobierno nacido de la revolución de 1943 consistió en el decreto 2669/43, que se proponía regular, en forma casi uniforme, a las asociaciones obreras y patronales; pero este decreto, cuya vigencia fue suspendida en el mes de diciembre del mismo año, nunca tuvo aplicación práctica” (Deveali, Mario L, Derecho sindical y de previsión social”, editorial Victor P de Zavalía, Buenos Aires, 1957, III Edición, pag 88)

<sup>3</sup> Pastorino explica que, si bien el decreto 2669/43 fue la primera norma positiva sobre la materia, algunas disposiciones legislativas sancionadas anteriormente hacen referencia a las asociaciones profesionales. Por ejemplo la ley 11.317 (1924) sobre trabajo de mujeres y menores, en su artículo 23 reconoce en las asociaciones obreras el derecho de denunciar y accionar criminalmente contra los infractores de la ley. En similar sentido destaca la ley 11.388 (1926) que prohibió el trabajo nocturno en panaderías,; la ley 11.544 (1929) que estableció la limitación de la jornada de trabajo y la ley 12.713 (1941) y su decreto que reglamentan el trabajo a domicilio. (A Fernandez Pastorino, Derecho Colectivo del Trabajo, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1985, paginas 68/69)

tolerancia y una fase de reconocimiento o fomento. En cada país, occidental capitalista, se identifican las fases en distintos momentos históricos.

La fase de prohibición se refleja con la famosa ley francesa Le Chapelier (1791), la cual prohibía *“toda clase de corporaciones de ciudadanos del mismo estado o profesión”*. El propósito de la ley, en el marco de la revolución francesa, era garantizar la absoluta libertad de industria y de trabajo<sup>4</sup>, y por ello toda organización colectiva en dicho ámbito era vista como una amenaza.

La fase de tolerancia importó abolir las prohibiciones y persecuciones penales, sin llegar al reconocimiento expreso de los derechos colectivos. Esto lo vemos reflejado en 1824, cuando Gran Bretaña derogó las leyes sobre coaliciones, y en los años siguientes se insistió en la consideración no delictiva del sindicalismo en cuanto tal. Según explica Ojeda Aviles, posteriormente esta fase se dio en Francia en 1864, en la Confederación de Alemania del Norte en 1869, en Holanda en 1872, y en Italia en 1890<sup>5</sup>

La fase de reconocimiento significó la regulación del ente sindical como sujeto jurídico lícito, así como la eficacia de los acuerdos colectivos y el derecho a huelga, según cada país en su respectivo momento histórico. Podemos así destacar la ley británica sobre sindicatos (Trade Union Act, 1871), la cual niega el carácter delictivo a las organizaciones obreras, y a continuación las califica como entidades civilmente lícitas; en Francia la Ley Waldeck-Rousseau (1884) y en Estados Unidos la National Labor Relations Act (Ley Wagner) de 1935<sup>6</sup>.

En nuestro país, a fines del siglo XIX se observó un importante aumento organizacional, de la conflictividad social y de la reacción estatal, en una época caracterizada por una importante inmigración obrera. En 1902 luego de varias huelgas sectoriales por reivindicaciones de trabajo, el sector empresarial reclamó que se trate el proyecto del senador Cané sobre control de inmigrantes.

---

<sup>4</sup> OJEDA AVILES (2003), Antonio. Derecho Sindical. Octava Edición. Editorial Tecnos, Madrid, España, 2003 pág. 39

<sup>5</sup> OJEDA AVILES ; obra citada pág. 40.

<sup>6</sup> OJEDA AVILES; obra citada pág. 41.

Frente a esto la Federación Obrera Argentina llamó a la huelga general. El 22 de noviembre de ese año se sancionó la Ley 4144 de corte represivo, conocida como “La ley de Residencia”<sup>7</sup>. Las políticas de represivas frente a la conflictividad social continuaron los años siguientes, destacándose la Ley de Defensa Social (1910), cuyo texto fue el resultado de la combinación de varios proyectos antianarquistas<sup>8</sup>.

A partir de 1916 con el gobierno democrático liderado por H. Yrigoyen (1916 – 1922)<sup>9</sup>, se abrió una nueva etapa de postura estatal frente a las organizaciones sindicales. Explica Héctor Cordone que se proponía un programa liberal reformista, cuyo contenido apuntaba a la consolidación del sistema democrático y republicano y a la implementación de una política social que facilitase la integración al sistema político de las clases populares. La composición popular del radicalismo y sus convicciones democráticas, abrían un nuevo espacio a la acción sindical.<sup>10</sup>

Podemos caracterizar tenuemente a esta etapa como el inicio del periodo de “tolerancia”, aunque eso no impediría conflictos sociales con respuestas de corte represivo, como la Semana Trágica.

Por otra parte, con la interrupción democrática a raíz de la dictadura de 1930, en el marco de los efectos económicos de la crisis mundial, este cambio de tendencia parece retrotraerse. Era muy difícil continuar normalmente con las actividades gremiales, se debía solicitar autorización para las reuniones y era hostigada policialmente toda acción de difusión ideológica<sup>11</sup>. Pese a algunos

---

<sup>7</sup> Cordone, Héctor Gustavo, “La evolución del Sindicalismo en la Argentina. Breve Reseña Histórica, pág. 171, Capítulo 2 en Tratado de derecho del trabajo Tomo VII, Relaciones Colectivas del Trabajo.

Ackerman, Mario E, Director (2007) 1° edición. Santa Fe: Rubinzal- Culzoni 2007. 171

<sup>8</sup> Cordone, Héctor Gustavo, ob cit, pág. 181.

<sup>9</sup> <https://www.casarsada.gob.ar/informacion/discursos/18-nuestro-pais/galeria-de-presidentes/454-hipolito-yrigoyen-i-1916-1922>

<sup>10</sup> Cordone, Hector Gustavo, ob cit, pag 187.

<sup>11</sup> Cordone, Hector Gustavo, ob cit, pag 217

intentos y propuestas, no se verifica efectivamente la implementación de un régimen jurídico de reconocimiento de las asociaciones sindicales.

Como dijimos, será con el decreto 2669/43 (20/07/1943), el primer intento de regulación jurídica de las asociaciones sindicales, sancionada a días de asumir la presidencia de facto el General Ramirez. Los fundamentos expresados en el decreto eran los siguientes:

*“Que son diversas las iniciativas sometidas a los poderes públicos, con el objeto de reglar, la constitución, organización y funcionamiento de las asociaciones profesionales, sin que a la fecha ellas se hayan traducido en una sanción positiva, tanto más urgente, cuanto que en la actualidad el creciente incremento que han ido adquiriendo tales entidades y el progresivo desarrollo que han alcanzado sus actividades, crean problemas a los que el Estado no puede permanecer indiferentes:*

*“.. Que es necesaria la adopción de un estatuto que reglamente las actividades de las asociaciones profesionales, para encauzarlas dentro de un ordenamiento que las aleje de todo objeto o finalidad ajenos a los que ellas deben proponerse conseguir en atención al carácter que les es propio (....)”*

Se observa en primer lugar una premisa que resulta relevante para la historia del derecho sindical. Efectivamente al día de la sanción del decreto 2669/43 el régimen positivo nacional no regulaba la constitución, organización y funcionamiento de las organizaciones sindicales. Sin embargo, la intencionalidad política traducida en los considerandos del decreto no parece precisamente que estemos ante un marcado cambio de fase hacia el reconocimiento jurídico estatal, en el sentido de fomentar la existencia de las organizaciones obreras como presupuesto necesario de convivencia social.

Asimismo, durante esos meses se decidió la disolución de la CGT N° 2 (que era rotulada como central comunista) y la intervención de la Unión Ferroviaria y La Fraternidad, ligados a la CGT N° 1<sup>12</sup>

En efecto, en los considerandos del decreto se destacaba la necesidad de su sanción en virtud – según dice – del crecimiento progresivo de la actividad sindical que creaba “problemas” a los que el Estado no podía permanecer indiferente. A su vez, indica el decreto, una regulación jurídica de las asociaciones sindicales se justificaba para “ *encauzarlas dentro de un ordenamiento que las aleje de todo objeto o finalidad ajenos a los que ellas deben proponerse conseguir en atención al carácter que les es propio*” . Esto explica, que el artículo 2 inciso “d” de la norma exigía a los sindicatos que se “*abstengan en absoluto de participar en la acción política*”.

Como dijimos, a menos de 6 meses de la comentada norma se dictó el decreto 15.581 (06/12/1943), que suspendió su aplicación. Sus fundamentos son breves: “*Visto lo informado por el Departamento Nacional del Trabajo respecto a los inconvenientes comprobados en la aplicación del Decreto número 2669 del 20 de julio del año en curso..*” “*Artículo 1. Dejase en suspenso la aplicación del Decreto 2669 por el que se reglamenta la organización y funcionamiento de las asociaciones profesionales, patronales y obreras (..)*”

Tanto el decreto 2669/43 como el decreto 15.581/43 llevan la firma del General Pedro P. Ramírez y del General Edelmiro Farrell, entre otros Ministros. Entonces, siendo que no existió un cambio sustancial en las autoridades políticas máximas del país, cabe preguntarse: ¿Qué fue lo que motivó la repentina suspensión del decreto 2669/43?

Puede que encontremos la respuesta en la actividad de una dependencia estatal de rango inferior y que por entonces pasaba desapercibida: El Departamento Nacional de Trabajo. Juan Domingo Perón asumió la titularidad

---

<sup>12</sup> Luciani, M. (2014). La etapa formativa de la Secretaría de Trabajo y Previsión (1943-1946): Primeros pasos organizativos y figuras relevantes. Anuario del Instituto de Historia Argentina (14). En Memoria Académica. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.6721/pr.6721.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6721/pr.6721.pdf), pag 3

de la dicha dependencia estatal el 27 de octubre de 1943. El 27 de noviembre de ese año, se elevó el rango del Departamento creándose la Secretaría de Trabajo y Previsión.

Resulta interesante entonces que la suspensión de la aplicación del decreto 2669, se efectivizó a pocos meses más tarde de su dictado y se fundamentó – según los propios considerandos del decreto - en un informe del referido Departamento de Trabajo, cuya conducción recientemente había asumido Perón.

La influencia y relación de Perón con el movimiento obrero aumentará y consolidará en los años siguientes. El 25/02/1944 Edelmiro Farrell reemplazó como presidente a Ramirez<sup>13</sup>. En Julio de ese mismo año Perón asumió a su vez la Vicepresidencia de la Nación.

No pasó mucho tiempo hasta que se implementó un nuevo régimen de asociaciones sindicales. El 02/10/1945 se dictó el decreto Nro 23.852, primer régimen normativo sobre constitución y funcionamiento de las asociaciones sindicales con vigencia efectiva. Esta norma tendrá las bases fundantes del “Modelo Sindical Argentino”, diferenciando las prerrogativas entre las asociaciones sindicales con “personería gremial” y las simplemente inscriptas, instaurando así el sistema de unicidad promocionada.

Una cuestión importante para destacar es que, a diferencia del régimen anterior, este decreto admitía expresamente la participación de los sindicatos en actividades políticas<sup>14</sup>. Curiosamente a días de la sanción del decreto Nro 23.852 acaecieron los hechos históricos, insertos en la memoria colectiva sindical y política, que derivaron en el Día de la Lealtad.

A los 80 años del dictado del decreto 2669/43, podríamos reconocer que aquí yace escondida una “historia detrás de la historia”, en donde Perón ejerció una influencia decisiva en el naciente régimen jurídico de asociaciones

---

<sup>13</sup> <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/36329-edelmiro-julian-farrell-1944-1946>

<sup>14</sup> Artículo 33 inciso 6 23.852/45

sindicales por intermedio del Departamento Nacional del Trabajo, al poco tiempo jerarquizado en Secretaria. Ahora bien, la escala, intensidad e importancia política de dicha influencia debería ser objeto de una investigación concreta.

Si bien no podemos afirmar que con el decreto 2669/43 se inició la etapa de reconocimiento jurídico de los sindicatos en nuestro país (ya que no fue aplicada), no dejamos de reconocer la importancia que tuvo como hito histórico en el derecho sindical nacional. A modo de ejemplo, la locución “personería gremial”, que en el modelo de unicidad promocionada nacional se utiliza para reconocer a los sindicatos con ciertas prerrogativas exclusivas, se remonta a dicha norma. Ello, sin perjuicio de que la misma haya sido originalmente utilizada como sinónimo de reconocimiento jurídico (personería jurídica) y no en el sentido conceptual que posteriormente le fue dado con el decreto 23.852/45, las sucesivas normas que mantuvieron la unicidad promocionada, hasta la actual ley 23.551

Ciertamente fue una época de importantes hechos políticos históricos, en el marco del cual el derecho sindical pasa un poco desapercibido. Desde la Asociación de Derecho Sindical, defendemos el modelo sindical argentino con pensamiento crítico, lo que incluye a su vez reflexiones sobre los hechos históricos que forjaron las bases sobre el régimen

