

Influencia de la Legislación del Trabajo en las Ramas Tradicionales del Derecho

Tendencias a la Codificación de la Legislación Social en América Latina

Por Moisés POBLÉTE TRONCOSO. Profesor de la Universidad de Chile. Miembro del Instituto de Sociología de Ginebra. Miembro de los Institutos del Trabajo de las Universidades de Santa Fe y de Córdoba. Profesor de la Escuela de Servicio Social. Miembro del Instituto Americano de Derecho Internacional. Representante de la Organización Internacional del Trabajo en Chile.—Colaboración especial para la Revista Mexicana de Sociología.

LA legislación del trabajo tiene íntima relación con las diversas ramas del derecho, sobre las que ha influido enormemente. Así está vinculada con el derecho civil en cuanto la política social de los gobiernos tiende a traducirse principalmente en leyes que modifican el antiguo criterio clásico de las instituciones tradicionales de la legislación civil. En la primera época la legislación social —principalmente en Europa— se ha

considerado como complementaria de las instituciones jurídicas del derecho civil, aunque significa una completa transformación del concepto jurídico clásico. Para no citar más que un ejemplo: el moderno *contrato de trabajo* ha venido a constituir el principio del *arrendamiento de servicios* del Código de Napoleón, que sirvió de modelo a casi todos los Códigos Civiles de América Latina; el contrato de trabajo, base fundamental del nuevo derecho social, sólo se hallaba esbozado en los capítulos sobre los contratos de aquellos Códigos.

La legislación del trabajo tiene igualmente relación con el *derecho comercial*: la situación de los *dependientes de comercio*, regulada por los Códigos Comerciales, ha sido materia —en Europa y América— de nuevas leyes sustancialmente diversas de las antiguas disposiciones.

Tiene vinculación con el *derecho penal*, porque ha modificado algunos conceptos de aquel cuerpo de doctrinas, suprimiendo algunas penalidades referentes al derecho de asociación y de huelga, e introduciendo otras que sancionan la violación de ciertos principios del derecho social.

Y tiene íntima relación con el *derecho internacional*. El Tratado de Versalles, que proclamó el establecimiento de un mundo social nuevo, creó la Organización Internacional del Trabajo, que en sus reuniones o conferencias anuales discute y aprueba *convenios internacionales* de cumplimiento obligatorio para los países miembros de la Sociedad de las Naciones; ha implantado los convenios de tipo social que constituye una novedad en las antiguas concepciones, meramente políticas, del derecho internacional.

No está de más agregar que el *derecho procesal* ha sufrido también innovaciones, en lo que a las materias sociales se refiere. Las leyes sociales como leyes de tranquilidad social, han necesitado implantar un procedimiento nuevo para tramitar las infracciones y aplicar las sanciones a veces sumarias, a veces *sui géneris*, con tribunales y jurisdicciones independientes de la civil; tal ocurre con los Juzgados de Trabajo, los Tribunales de Conciliación y Arbitraje, etc.

Por su parte, el *derecho de minería* ha sufrido también modificaciones, por ejemplo, en lo que concierne a las obligaciones de los dueños de minas para con sus obreros en caso de enfermedades y accidentes, en cuanto a la higiene y seguridad de los mismos, etc. La mayor parte de los Códigos de Minería de América se han inspirado en las leyes de minas de Bilbao que contenían, desde tiempo inmemorial, disposiciones mucho más avanzadas que el Código Civil, en caso de accidentes del trabajo. La nueva le-

gislación social ha establecido principios modernos más amplios, que establecen la responsabilidad integral del patrono en caso de accidente.

De esta breve reseña aparece claramente cómo la evolución social contemporánea ha influido enormemente en los principios clásicos del antiguo derecho civil, y de las otras ramas tradicionales del derecho, lo que hace predecir una transformación, cada día creciente, de los antiguos moldes jurídicos y la adopción de nuevos conceptos, que han sido aceptados contra la opinión y no sin viva resistencia de los antiguos juristas de corte clásico.

Instituciones jurídicas nuevas se han incorporado al campo amplísimo de la legislación común: las primeras se refieren a la indemnización por accidentes del trabajo: se ha abandonado la teoría de la culpa grave de los viejos Códigos Civiles y aceptado la responsabilidad plena del patrón, basada en la teoría del riesgo profesional integral.

Más tarde, ha sido la reglamentación del trabajo de las mujeres y de los niños, de la jornada de ocho horas, del salario, de las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo, de los conflictos del trabajo, de los seguros sociales, etc.; vasto campo que está en sus comienzos y que hace prever un desarrollo enorme de esas concepciones jurídico-sociales, impensadas en el siglo pasado y desconocidas de la legislación común.

El estudio detenido de conjunto de estas nuevas instituciones de orden social, permite deducir que está en plena formación un Derecho Nuevo, que pudiera llamarse el Derecho del Trabajo, fundamentalmente diverso de las ramas tradicionales del derecho, por sus orígenes, por sus principios y por su objeto.

La formación de este nuevo derecho la encontramos más claramente expresada en América que en Europa. Por la razón misma de tratarse de países jóvenes, la tradición jurídica clásica no ha tenido en América una raigambre tan considerable como en Europa. La nueva legislación social ha podido, así, desprenderse fácilmente de la legislación civil y formar en un cuerpo de leyes totalmente independiente. En algunos países, como Chile y México, se han llegado a formar Códigos del Trabajo manifestaciones inequívocas de la existencia de ese Derecho del Trabajo.

Puede afirmarse que desde hace varios años existe en gran número de países de América Latina una tendencia a codificar la legislación social. Esta tendencia es particularmente definida en Argentina, en Chile, en Colombia, en Cuba, Panamá, Perú, México, Nicaragua, Uruguay, Ecuador y Bolivia.

Por lo que a Argentina se refiere, un primer Proyecto de Código del Trabajo se presentó al Congreso en el año de 1904. En 1921, el Poder Ejecutivo presentó a la Cámara de Diputados, en su sesión de 8 de junio, un proyecto de Código del Trabajo: este segundo proyecto, que se debe al gobierno del Dr. Irigoyen, no logró interesar al Congreso, y no fué discutido.

Años después, por decreto de 9 de noviembre de 1925, el Presidente de la Argentina, Dr. Alvear, nombró una comisión, presidida por el Dr. Carlos Saavedra Lamas, ex-Ministro de Relaciones Exteriores y profesor de Legislación del Trabajo de la Universidad de Buenos Aires, a fin de que preparara un proyecto de Código del Trabajo; en los considerandos del Derecho se dice especialmente: "Que existe interés evidente en proceder a la revisión de las leyes sociales separadas, a fin de coordinarlas, de evitar las contradicciones que se han manifestado después de 1905, y de dar a esta legislación la unidad necesaria para hacerla independiente del derecho común. Que existe, por otra parte, la necesidad de introducir los principios de los convenios y recomendaciones internacionales del Trabajo, adoptados por la Organización Internacional del Trabajo, a la que Argentina ha colaborado desde largo tiempo".

A causa de algunas dificultades que se presentaron a la Comisión para cumplir con su tarea, el Dr. Saavedra Lamas fué encargado de preparar el proyecto definitivo del Código del Trabajo, que una vez terminado, fué sometido al examen de la Oficina Internacional del Trabajo, en 1928. Finalmente, después de nueva revisión, y con los informes preparados por los servicios técnicos de la Oficina Internacional del Trabajo, fué presentado por el Poder Ejecutivo de la Argentina al Congreso Nacional con mensaje de 16 de junio de 1933. El proyecto comprende cuatro libros; el primero reglamenta el contrato del trabajo, las asociaciones profesionales patronales y obreras, la protección de los salarios, el salario mínimo, la duración del trabajo, las horas de cierre de los almacenes, el trabajo de noche en las panaderías, el descanso semanal y la semana inglesa. El libro segundo reglamenta la seguridad e higiene: higiene del trabajo a domicilio, la seguridad en las fábricas y talleres, la seguridad en las construcciones, el trabajo de carga y descarga de los puertos, en los túneles y trabajos subterráneos, en el empleo de los explosivos y del aire comprimido. Trata además de la reglamentación del trabajo de los mayores y de los menores; del trabajo en las panaderías, de la intoxicación por el fósforo, de la cerusa, de los accidentes del trabajo, de la

maternidad obrera, del trabajo a domicilio y de las oficinas de colocación. El libro tercero se ocupa del Departamento Nacional del Trabajo, de su organización y de sus atribuciones en el control de la legislación social. Además se crea el Consejo Superior del Trabajo. Trata también de la conciliación y arbitraje, de las huelgas y lock out, de la jurisdicción del trabajo y, finalmente, de las sanciones y de la aplicación del Código.

Es interesante anotar que el proyecto argentino de Código del Trabajo concuerda con los principios de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, que se reúne anualmente en cumplimiento de la Parte XIII del Tratado de Versalles, para determinar las normas de legislación social internacional.

El proyecto a que nos referimos no ha sido hasta el momento discutido por el Parlamento Argentino.

En septiembre de 1928 se presentó un proyecto de Código del Trabajo al Senado Argentino, cuyo autor es el senador Luis Molinari. Este proyecto muy somero no preveía sino la reglamentación de ciertas instituciones sociales. Como los anteriores, no ha sido posteriormente objeto de discusión.

En cuanto al Brasil desde hace varios años hay iniciativas para codificar la legislación obrera. En 1918 la Comisión de Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados despachó favorablemente un proyecto que constituye las bases de un Código del Trabajo y que trataba del contrato de trabajo, de la duración de la jornada de trabajo, del descanso semanal obligatorio, de la edad mínima de admisión en el trabajo, del trabajo nocturno, del trabajo de las mujeres, de los accidentes del trabajo, de los conflictos del trabajo y de otras materias. Este proyecto nunca fué discutido.

En 1933, el Ministro del Trabajo del Brasil, señor Salgado Filho, nombró una comisión encargada de codificar la legislación social puesta en vigencia durante el período del Gobierno provisorio de esa época. La Comisión trabajó durante largo tiempo, pero su labor parece que se suspendió posteriormente. El deseo del Gobierno era de que se incluyesen en el Código proyectado las leyes sobre organización sindical, sobre el trabajo de las mujeres y de los niños, sobre los tribunales de conciliación y arbitraje, sobre la duración del trabajo de las empleadas de comercio y sobre las vacaciones pagadas.

En Chile el Presidente de la República, don Arturo Alessandri, durante su período de 1921, presentó al Congreso un Proyecto de Código del Trabajo muy completo, y que tuve el honor de redactar.

Es interesante hacer notar que en el preámbulo del proyecto se aclaraba que la legislación proyectada trataba de consagrar los principios de la parte XIII del Tratado de Versalles, destinado al trabajo y los convenios y las recomendaciones de las conferencias internacionales del trabajo que se habían reunido hasta la fecha. El proyecto chileno del Código del Trabajo se ocupaba de la reglamentación del contrato del trabajo, de la duración del trabajo, del trabajo de las mujeres y los niños, del trabajo de los empleados, del servicio doméstico, de los obreros agrícolas, de la reglamentación del derecho de libertad sindical, del derecho de huelga, de los tribunales de conciliación y arbitraje, de las indemnizaciones en caso de accidentes del trabajo, de la higiene y de la seguridad industrial, de las habitaciones obreras y de las cooperativas. Un libro especial del proyecto del Código del Trabajo estaba destinado a los seguros sociales: de enfermedad, de invalidez, de vejez y de desocupación.

El proyecto de Código del Trabajo chileno, después de una serie de dificultades fué estudiado por una Comisión mixta de la Cámara y del Senado, comisión de la que formé parte, y que trabajó durante tres años, y que formó separadamente varios títulos que aprobó el Congreso Nacional en Septiembre de 1924; contrato del trabajo, organización sindical y tribunales de conciliación y arbitraje; de accidentes del trabajo.

Años más tarde, en 1931, y en razón de que el Congreso de Chile no continuó la discusión del antiguo proyecto del Código del Trabajo, y en vista de *la necesidad de reunir en un solo cuerpo la legislación en vigencia*, que había sido aprobada por leyes separadas, el Gobierno decidió presentar a la Cámara de Diputados un nuevo proyecto de Código del Trabajo, para cuya redacción nombró una comisión: a consecuencia de las críticas que este nuevo proyecto había despertado, fué retirado de la Cámara y reemplazado, más tarde, por otro proyecto, cuya discusión sólo se inició.

Finalmente, por decreto-ley, núm. 178, de 13 de Mayo de 1931, se promulgó el Código del Trabajo, que armoniza la legislación social vigente hasta ese momento, e introduce ciertas modificaciones. En los considerandos del Código del Trabajo se declara que: "El gobierno de Chile, como Miembro de la Organización Internacional del Trabajo y en aplicación de los tratados por él firmados, está obligado a intro-

ducir en su legislación social los principios de los convenios internacionales del trabajo por él ratificados y que debe introducir las reformas necesarias a fin de hacer posible la ratificación de otras convenciones aprobadas por la Conferencia Internacional del Trabajo". *El Código del Trabajo de Chile*, reglamenta el contrato del trabajo, el trabajo de las mujeres y de los niños, los salarios, la duración del trabajo, el trabajo a domicilio, el trabajo de los obreros marítimos y de los puertos, el contrato de enganche, el contrato de los empleados particulares, el contrato de los empleados de la marina mercante, los accidentes del trabajo, la protección de la maternidad obrera, el descanso semanal, el trabajo de noche en las panaderías, la organización sindical, los tribunales del trabajo y la inspección general del trabajo.

El movimiento de codificación de la legislación social se constata también en Colombia. La Oficina Nacional del Trabajo redactó en 1930, un proyecto de Código del Trabajo que fué sometido al estudio del Congreso. La Comisión de Negocios Sociales de la Cámara presentó su informe el 8 de septiembre de 1933, acompañado de un proyecto definitivo del Código del Trabajo; declara especialmente que el proyecto está de acuerdo con las disposiciones universales de los tratados ya aprobados por el Congreso, que obligan al país a armonizar su legislación social con las disposiciones de los mencionados convenios.

Las materias reglamentadas por el proyecto de Código del Trabajo de Colombia son: el contrato de trabajo, el contrato de aprendizaje, el régimen de trabajo, el Consejo de empresa, la duración del trabajo de las mujeres y de los niños, las asociaciones profesionales, las sociedades cooperativas, los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, los seguros obligatorios, la conciliación y el arbitraje, las huelgas y los lock-outs.

Posteriormente el proyecto no se ha discutido por la Cámara.

En Cuba, el Gobierno pensó, en el año de 1930, en la preparación de un proyecto de Código del Trabajo que debería ser sometido a la Cámara de Representantes, en razón, principalmente, que la legislación social cubana no estaba de acuerdo con los convenios ratificados por el país en 1928; la Comisión nacional de codificación fué encargada para esta tarea y redactó un proyecto de Código del Trabajo que *no* contemplaba ninguno de los principios de los convenios ratificados por Cuba. El proyecto fué abandonado.

El Gobierno de Cuba ha emprendido en el período de 1933 a 1941 una importante legislación social en la que ha colaborado eficazmente el Dr. Enrique Sandoval, técnico de la Secretaría del Trabajo, delegado de Cuba a varias Conferencias Internacionales del Trabajo; las diversas leyes por él redactadas concuerdan con los convenios ratificados por Cuba. El conjunto de esta legislación constituye la base de un Código del Trabajo.

En México la legislación social, cuyas bases fundamentales se encuentran en la Constitución Política del año 1917 (arts. 27 y 123) había sido objeto de numerosos Códigos de Trabajo puestos en vigencia por cada Estado: no menos de 14 de estos Códigos se aplicaban en el territorio de la República Federal Mexicana.

La diversidad de principios y de modalidades de aplicación contenidos en aquellos códigos eran un obstáculo, casi insuperable, para una correcta y uniforme interpretación de las disposiciones constitucionales federales. En razón de esas consideraciones el Gobierno consideró la necesidad de solucionar las dificultades, se aprobó como cuestión previa, la reforma de la Constitución Política, a fin de entregar al Parlamento Federal el derecho exclusivo de legislar en materia social. En seguida, en 1925, se preparó un proyecto de Código Federal del Trabajo por el Presidente de la República, Lic. Portes Gil, y se convocó para que lo examinara a una convención patronal y obrera en noviembre de 1928; después de una amplia discusión y considerando parte de las observaciones y críticas formuladas, se redactó un nuevo proyecto que fué sometido al Parlamento Federal que, después de detenida discusión, lo aprobó y fué promulgado como Código Federal del Trabajo el 27 de Agosto de 1931.

El Código Federal del Trabajo de México puede considerarse como el más avanzado de América; reglamenta: el contrato de trabajo, la duración del trabajo, los descansos, los salarios mínimos, el trabajo de las mujeres y de los niños, el trabajo de la gente de mar, el trabajo de los obreros ferroviarios, el trabajo de los obreros agrícolas, los sindicatos, las huelgas y los lock-outs, los riesgos profesionales; crea comisiones de conciliación y arbitraje para la solución de los conflictos, etc.

No concuerda, sin embargo, el Código con todos los Convenios internacionales del trabajo, sobre la edad mínima de admisión a los trabajos industriales y maternidad obrera.

En diciembre de 1933 el Ministro del Trabajo de Nicaragua, señor Sofonias Salvatierra, presentó al Congreso Nacional un proyecto de

Código del Trabajo que, aunque somero, reglamentaba la organización sindical, el contrato de trabajo, los salarios, el trabajo de las mujeres y niños, el trabajo de los obreros agrícolas, el de los obreros marítimos, las huelgas, los accidentes del trabajo y preveía la creación de una Caja Nacional de Seguros contra los accidentes. Más tarde, debido a la renuncia del autor a su cargo, el proyecto no fué discutido en la Cámara de Representantes.

Al Congreso de Panamá se presentó, en 1928, un proyecto de Código del Trabajo preparado por el Diputado Turner, proyecto muy elemental que fué, por lo demás, estudiado por la Oficina Internacional del Trabajo, y que no fué discutido más tarde.

En el Perú el Gobierno nombró en 1932 una Comisión encargada de redactar un proyecto de Código del Trabajo. En el año de 1934, el Dr. Bustamante de la Fuente redactó un proyecto de Código del Trabajo, que ha sido sometido a una Comisión, que lo estudia actualmente. Por lo demás, este proyecto ha sido examinado por la Oficina Internacional del Trabajo.

El Gobierno del Uruguay sometió al Congreso Nacional un proyecto de Código del Trabajo en Noviembre de 1927, que había sido redactado por el Dr. César Charlone, en esa época Jefe del Departamento Nacional del Trabajo y que más tarde fué Ministro del Trabajo. El proyecto en cuestión no fué discutido.

El Ministerio de Previsión Social, Trabajo y Agricultura del Ecuador, sometió el 31 de Octubre de 1927, a la consideración del Gobierno, el esquema de un proyecto de Código del Trabajo, con la intención que sirviera de base a un proyecto definitivo.

Finalmente, con fecha 5 de agosto de 1938, se promulgó un Código del Trabajo, compuesto de 8 títulos, que tratan del contrato individual del trabajo, de los salarios, de la duración máxima del trabajo, del descanso obligatorio, del trabajo de las mujeres y menores, del salario mínimo, del trabajo obligatorio, del contrato colectivo del trabajo, del servicio doméstico, del trabajo a domicilio, de los empleados particulares, del trabajo agrícola, de los riesgos profesionales, de las asociaciones de trabajadores, de las huelgas, del control de las fábricas y talleres y de la justicia del trabajo.

Nos encontramos, en seguida, con el último de los Códigos del Trabajo puestos en vigencia en América: el de Bolivia, aprobado por decreto de ley de 24 de mayo de 1939. El Código consta de doce títulos que reglamentan, más o menos las mismas materias de los otros Códigos an-

tes mencionados: el contrato de trabajo, el contrato colectivo de trabajo, el contrato de enganche, el trabajo a domicilio y de los domésticos, la jornada de trabajo y descanso semanal, los salarios, el trabajo de las mujeres y menores, la higiene y seguridad del trabajo, los riesgos profesionales, las organizaciones de los trabajadores, los conflictos del trabajo y las sanciones.

El movimiento de codificación de la legislación social constituye una tendencia generalizada en aquellos países en que la legislación del trabajo ha alcanzado un mayor desarrollo, debido a la evolución económico-social del siglo XX, principalmente después de la guerra.

A este respecto se pueden clasificar los países latinoamericanos en tres grupos:

1º—Aquellos que tienen en vigencia un Código del Trabajo: Chile, México, Ecuador y Bolivia.

2º—Países que han sometido proyectos de Código del Trabajo al estudio y discusión de los Parlamentos respectivos: Argentina, Colombia, Cuba, Panamá, Nicaragua y Uruguay.

3º—Países que tienen en preparación proyectos de Códigos del Trabajo: Brasil y el Perú.

Tal es, brevemente resumida, la tendencia que se manifiesta en los países latinoamericanos a la codificación de la legislación social.