

**PASADO Y PRESENTE DEL DERECHO LABORAL
LATINOAMERICANO Y LAS VICISITUDES
DE LA RELACIÓN DE TRABAJO (PRIMERA PARTE)***

PAST AND PRESENT OF LABOUR LAW IN LATINAMERICA
AND THE MISHAPS OF THE EMPLOYMENT
RELATIONSHIP

PASSÉ ET PRESENT DU DROIT DU TRAVAIL
LATINO-AMERICAIN ET LES VICISSITUDES
DE LA RELATION DU TRAVAIL

Humberto VILLASMIL PRIETO**

RESUMEN: La irrupción, al final del siglo XIX, de un discurso garantista fue el marco de referencia del nacimiento del derecho latinoamericano del trabajo (DLT). Éste fue, desde su nacimiento, un derecho heterónimo y garantista; que cubriría progresivamente todo el ámbito del trabajo por cuenta ajena; que se constitucionalizó, en las primeras décadas del siglo pasado, con la Constitución de Querétaro (1917); que se levantó sobre el paradigma de la subordinación; que recibió una clara influencia de la legislación internacional del trabajo, y fue, por fin, un derecho intervencionista en un doble sentido: protector a propósito de las relaciones individuales, pero controlador respecto de los derechos colectivos. Las legislaciones fundacionales del DLT se dieron al comienzo del siglo pasado, si bien hubo antecedentes anteriores muy relevantes. La codificación del DLT fue un proceso que se inicia en 1931, con la Ley Federal

* Recibido el 16 de febrero de 2015 y aceptado para su publicación el 23 de marzo de 2015. La segunda parte se publicará en el siguiente número de la *Revista Latinoamericana de Derecho Social*.

** Especialista principal en derecho del trabajo, Unidad de Derecho Laboral y Reforma, Departamento de Gobernanza y Tripartismo de la OIT, Ginebra, Suiza. Las opiniones expresadas incumben solamente al autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización Internacional del Trabajo (villasmil@ilo.org).



del Trabajo de México y el Código Chileno del Trabajo, y termina en El Salvador con el Código del Trabajo de 1963. El clásico DLT, levantado desde una visión fordista de las relaciones de trabajo, supuso una ordenación del trabajo pensada desde un modelo industrial de producción en serie de bienes y de servicios. Estos paradigmas se han redefinido, y el DLT busca acomodarse a un nuevo contexto social y jurídico. La crisis del derecho del trabajo del posfordismo es sobre todo una crisis signada por la reducción del ámbito de aplicación de la legislación protectora el trabajo.

Palabras clave: Derecho del trabajo latinoamericano, legislación laboral, historia del derecho laboral, relación de trabajo.

ABSTRACT: The irruption towards the end of the XIXth century of a guarantees law speech was the frame of reference for the birth of the Latin-American Labour Law (LLL). It was, from its birth, a heteronomous and guarantees law; it would progressively cover every aspect of labour on its own account; it was constitutionalised, in the first decade of the last century, with the Constitution of Queretaro (1917); it raised over the paradigm of subordination; it received a clear influence from the international labour law and finally, in a double sense, it was an interventionist law: protective, in the case of individual relationships but, controlling, in respect to the collective rights. The foundational legislations of the LLL came to be at the end of the last century, although there were previous antecedents that are relevant. The codification of the LLL was a process that started in 1931, with the Mexican Federal Law of Labour and the Chilean Code of Labour, and culminated in El Salvador, with the Code of Labour of 1963. The classic LLL, raised from a fordism vision of labour relations, assumed a work setup that was thought of from the point of view of an industrial model of production in series of goods and services. These paradigms have been redefined and the LLL is looking to accommodate itself to a new social and juridical context. The crisis of labour law of the post-fordism is above all a crisis signalled by the reduction of the environment in which the protective legislation of law applies.

Key Words: Latin-American labour law, labour legislation, history of the labor law, Relation of work.

RÉSUMÉ: L'irruption, à la fin du XIXème siècle, d'un discours axé sur la garantie des droits, a servi de cadre à la naissance du Droit Latino-Américain du Travail (DLT). Il a été, depuis sa naissance, un droit hétérono-

me et garant des droits, couvrant progressivement tout les domaines du travail salarié (dépendant ou subordonné) et a été constitutionnalisés, au cours des premières décennies du siècle dernier, par la Constitution de Querétaro (1917). Ce droit, fondé sur le paradigme de la subordination, a reçu une nette influence de la législation internationale du travail et finalement, se trouve être un droit interventionniste à double titre: il est d'un côté protecteur concernant les relations individuelles, et vise de l'autre le contrôle en matière de droits collectifs. Les législations fondatrices du DLT ont émergées au début du siècle dernier mais il y a eu des antécédents importants. La codification du DLT a été un processus qui a commencé en 1931, avec la Loi Fédérale du Travail du Mexique et le Code du Travail du Chili, et qui s'achève au Salvador avec le Code du Travail de 1963. Le DLT classique, fondé sur une vision fordiste des relations de travail, a représenté un ordre du travail pensé depuis un modèle industriel de production en série des biens et des services. Ces paradigmes ont été redéfinis et le DLT cherche à s'adapter à un nouveau contexte social et juridique. La crise du droit du travail du post-fordisme est surtout une crise marquée par la réduction du champ d'application de la législation protectrice du travail.

Mots-clés: Droit du travail Latino-Américain, législation du travail, historique du droit du travail, relation de travail.

SUMARIO: I. *El contexto del surgimiento.* II. *Los primeros órganos administrativos.* III. *El momento iniciático de la legislación sustantiva del trabajo en la América Latina.* IV. *La codificación o la legislación general del trabajo. Los míticos años treinta del siglo XX.* V. *La relación de trabajo del primer momento y del actual.* VI. *La reforma laboral en la América Latina.* VII. *El vínculo entre las relaciones de trabajo precarias y la formalización de la informalidad.* VIII. *Los desafíos del derecho latinoamericano del trabajo. A modo de conclusión.*

I. EL CONTEXTO DEL SURGIMIENTO

La irrupción de un discurso garantista, como signo del debate jurídico que surgió al final del siglo XIX, fue el marco que sirvió de referencia al nacimiento del derecho latinoamericano del trabajo. La figura del “contratante protegido” quiso destacar la idea de que uno de los sujetos de la relación jurídica laboral, los *hipo-suficientes* —según la terminología que hizo de fama

el maestro Antonio Ferreira Cesarino Junior—, no podía hallarse arrojado a la igualdad formal entre los contratantes, surgía como corolario de los principios de autonomía de la voluntad y de la libertad de contratación que justificaron al derecho civil de los contratos. Así, surgía la idea de un derecho tutelar o protectorio llamado a equilibrar, en el plano de la ley, lo existencialmente desigual. Ésa fue siempre “la vocación del derecho del trabajo”, para evocar el título de un sugerente artículo del profesor Hugh Collins, de la Universidad de Oxford.¹

Como ha escrito Alain Supiot en un libro de época:

[f]rente al Derecho Común de los Contratos que considera a los seres humanos como nómadas sin carne y sin historia, el Derecho Social hizo que volvieran a aparecer en la escena de los intercambios tanto su inscripción en una cadena generacional como sus trastornos físicos y los vínculos de solidaridad que los unen o los enfrentan.²

Muy preliminar y esquemáticamente, el derecho latinoamericano del trabajo aceptaría alguna caracterización previa, que nos proponemos validar en lo que sigue:

- a) Fue, desde siempre, *un derecho preponderantemente heterónomo y garantista*.
- b) Que se concibió, desde el principio, *como un derecho expansivo* que, por ende, cubriría progresivamente todo el espectro del trabajo prestado por cuenta ajena.³
- c) *Que se constitucionalizó en las primeras décadas del siglo pasado*, con la Constitución de Querétaro de 1917, *momentum* que en la historia de las ideas constitucionales se conoció como “el tiempo del constitucionalismo social”, iniciado al fin de la Primera Guerra Mundial.

¹ “Labour Law as a Vocation”, 105 *Law Quarterly Review* 463, 1989.

² *El espíritu de Filadelfia. La justicia social frente al mercado total*, Barcelona, Ediciones Península, 2011, p. 48.

³ En palabras del profesor Enrique Marín Quijada: “Esta idea enaltecida del derecho del trabajo en buena medida es el resultado de la construcción teórica y jurídica de lo que en sus tiempos fue llamada una nueva rama del derecho, alimentada a su vez por el nuevo derecho positivo y jurisprudencial que iba naciendo. El derecho del trabajo parecía un derecho en expansión y al mismo tiempo consolidado. La tesis de los derechos adquiridos nos ganó para siempre. El trabajador conquistaba beneficios y esos beneficios llegaban para quedarse, inalterables, o más bien para fundamentar indefinidamente nuevas conquistas”. *Apud Tendencias del derecho del trabajo venezolano*, mimeo, Caracas, 2015, p. 2.

- d) *Que se levantó, por una parte, sobre el paradigma de la subordinación, asumiendo como criterio identificativo de la relación de trabajo —y al mismo tiempo delimitador con otras relaciones que supusieran la prestación de alguna modalidad de servicio—, y por la otra, sobre la noción de orden público indisponible*, lo que justificó que, en general, fueran imperativas sus normas.
- e) *Reglamentista, con tendencia a la regulación en detalle*, lo que aparcó tradicionalmente el modelo de códigos o leyes marco del trabajo.⁴
- f) *Que recibió una clara influencia de la legislación internacional del trabajo*, a partir de la creación de la OIT y del inicio del proceso de codificación.
- g) *Fue un derecho de algún modo mimético*, si se le mira en una perspectiva regional, lo que explica que las materias de regulación y las orientaciones generales de la legislación fueran, al menos inicialmente, coincidentes.⁵
- h) *Fue un derecho unitario*, entendiéndolo por ello que la legislación latinoamericana del trabajo significó, tradicionalmente, un estatuto general del trabajo subordinado y por cuenta ajena. De tal modo, no fue un derecho modular o por pisos que diferenciara los regímenes laborales por sectores de actividad o por categorías de trabajadores, sin desconocer que fue de tradición, igualmente, la regulación de regímenes especiales del trabajo, que, no obstante, aparecían incluidos de ordinario en los códigos o leyes generales del trabajo.

⁴ Acaso este rasgo traiga influencias del derecho indiano. Algunos autores hablaron, inclusive, de un derecho social indiano. Lo cierto es que sobre el particularismo de las Leyes de Indias, probablemente un antecedente explicativo del reglamentarismo de la legislación laboral latinoamericana, Ricardo Levene, “después de decir que la Legislación de Indias es particularista, casuística, no abstracta y general, agrega que se inspiraba en las necesidades del medio y acusaba reacciones e impresiones del momento auscultándose al ritmo de la vida en los pueblos de indios” (Unsaín, Alejandro M., “Prólogo”, en Despontín, Luis A., *El derecho del trabajo. Su evolución en América*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1947, p. 14).

⁵ Un autor clásico y de consulta obligada para la comprensión de derecho laboral latinoamericano es el maestro mexicano Mario de la Cueva, quien escribía sobre este tópico en su obra célebre *Derecho mexicano del trabajo* lo siguiente: “A los hombres de otros Continentes puede llamar la atención, la similitud que existe en el derecho público de América; con la Constitución del Brasil de 1946, que restableció, en toda plenitud, los principios de una democracia social, nuestras Constituciones se parecen extraordinariamente; y no debe llamarnos la atención, porque son producto de un mismo anhelo de libertad y de justicia. De ahí ha derivado la enorme semejanza del derecho del trabajo de la América Latina; en todos los Estados se encuentran las mismas instituciones y orientadas a la misma meta, que es la justicia social” (3a. ed., México, Porrúa, 1949, t. I, p. 148).

- i) *Que comenzó por la regulación de la jornada y de los accidentes de trabajo*, legislación que se basó generalmente en la teoría del riesgo profesional.
- j) Fue, desde sus prolegómenos, *un derecho intervencionista en un sentido dual*:
 - i) de índole *protectora* a propósito de las relaciones individuales; ii) pero *controlador* respecto del ejercicio de los derechos colectivos.

Las legislaciones fundacionales del derecho laboral latinoamericano se dieron al comienzo del siglo pasado, si bien en algún caso hubo antecedentes anteriores muy relevantes. En 1904, el doctor Joaquín V. González, a la sazón de ministro del Interior de la República Argentina, presentó un proyecto de Ley Nacional del Trabajo, que si bien no fue aprobado, tuvo una indudable influencia en lo que fue la legislación laboral argentina que a partir de entonces se promulgó.⁶ En Cuba, en 1912 y, por ende, en los primeros años de vida republicana se preparó un proyecto de código de trabajo, cuyo autor fue José López Pérez.⁷

Desde años antes de que iniciara el proceso de codificación, propiamente, a comienzos de la década de los treinta del siglo XX y antes también, desde luego, del nacimiento de la OIT en 1919, la región latinoamericana tuvo ya

⁶ “[E]l doctor José Ingenieros público en el año 1906, en Francia, un trabajo titulado «La legislación du travail dans le Republique Argentine» en el que estudia ampliamente la iniciativa del doctor González que, a su decir, «honra doblemente al intelectual y al estudioso», agregando que, aunque el proyecto «no llegase a convertirse en ley, merece vincular el nombre de su autor, al de los más osados reformadores del presente siglo». *Apud Antología del derecho del trabajo y de la seguridad social. Del profesor Dr. Mariano R. Tissebaum. Libro homenaje*, Santa Fe (República Argentina), Universidad Nacional del Litoral, 1983, pp. 116 y 117.

⁷ Luego del proyecto de 1912, en 1919 otro proyecto de código de trabajo se preparó bajo la autoría de Francisco Carrera Justiz. El 20 de julio de 1920 la Academia Católica de Ciencias Sociales, actuando en la persona de su rector, doctor Mariano Aramburo, presentó al Senado de la República el “Proyecto de Código del Trabajo elaborado por la Academia Católica de Ciencias Sociales”. Durante el gobierno de Mario García Menocal (1913-1921) se creó una Comisión de Asuntos Legales, a la cual se le encargó recopilar la legislación social vigente para la época y, asimismo, redactar un código de trabajo, que estuvo a cargo del tratadista Mariano Aramburo (1924); sin embargo, el Parlamento no llegó a considerarlo tampoco. “En 1944 hubo un ministro del Trabajo de gran visión e integridad, Carlos Azcárate, que se propuso elaborar un código del trabajo e introducir otras reformas, a cuyo efecto creó una comisión codificadora. La comisión cumplió con su cometido y produjo en 1946 el llamado Proyecto Azcárate, pero éste no fue nunca seriamente discutido en el Congreso. Por esa misma época un abogado laboralista, Francisco Fernández Plá, confeccionó otro anteproyecto que corrió la misma suerte”. Córdova Cordobés, Efrén, “Política laboral y legislación del trabajo”, *Revista Encuentro de la Cultura Cubana*, núm. 24, primavera de 2002; *El Estado de derecho, dossier*, p. 218.

una experiencia rica y plural de legislación del trabajo, al tiempo que comenzaban a surgir los primeros órganos de la administración del trabajo.

En buena medida, el derecho laboral latinoamericano se consolidó en el periodo de entreguerras y fue surgiendo con una secuencia tan dinámica que, a decir de la más prestigiada doctrina latinoamericana, no permite identificar etapas, salvo la propia de la codificación, como luego se señalará. Ello se explica, porque “su ritmo de crecimiento es demasiado rápido y porque sus distintas instituciones nacieron conjuntamente”.⁸

II. LOS PRIMEROS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

Varios años antes del proceso de codificación o de sanción de leyes generales del trabajo, en la región surgieron los primeros órganos administrativos. En 1907, Chile creó una Oficina del Trabajo, que se transformó en la Dirección General del Trabajo en 1924.⁹ En Cuba, tan temprano como 1909, se adoptó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, del 26 de enero, que estableció las competencias para las secretarías de agricultura, comercio y trabajo, y que vino a fijar la jornada de ocho horas para los empleados públicos.

En México, el Decreto del 18 de diciembre de 1911 creó el Departamento de Trabajo. Este Decreto se dictó al término del conflicto armado de 1910 y tras la llegada al poder de Francisco Ignacio Madero, quien crea esta dependencia, ubicándola dentro de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria. Este Departamento tendría como objeto y competencias solucionar los conflictos laborales bajo un esquema fundamentalmente conciliatorio. Posteriormente, el Departamento de Trabajo se incorpora a la Secretaría de Gobernación en 1915, ya durante el mandato de Venustiano Carranza.

La Ley 8999, del 8 de diciembre de 1912, creó el Departamento Nacional del Trabajo de la República Argentina, que entre otras funciones tenía asignada la competencia sobre la organización de la inspección y vigilancia de las disposiciones legales dictadas sobre la materia.

En Puerto Rico, una Ley del 19 de agosto de 1913 dispuso la creación de la División de Investigaciones Económicas y Sociales del Departamento del Trabajo.¹⁰

⁸ Cueva, Mario de la, *op. cit.*, p. 149.

⁹ La creación del Ministerio del Trabajo ocurrió en 1932.

¹⁰ La Ley Orgánica del Departamento de Trabajo se sancionó el 14 de abril de 1931.

En la República Dominicana, y bajo la ocupación militar de los Estados Unidos (1916-1924), se sancionó la Orden Departamental núm. 1 del 1o. de marzo de 1918, que creó el Departamento de Trabajo, adscrito al Departamento de Interior y Policía, con fines limitados al registro de los desocupados y ofertas de puestos vacantes, órgano que al decir de la más prestigiada doctrina dominicana no tuvo mayor desempeño.¹¹ Debió esperarse hasta la sanción de la Ley 1312, del 30 de junio de 1930 —que modificó la Ley 1146, de 1929—, la cual dispuso la creación de la Secretaría de Estado de Trabajo y Comunicaciones, conjuntamente con las demás secretarías, con base en lo estipulado por el artículo 54 de la Constitución vigente en ese entonces. La Secretaría de Estado de Trabajo y Comunicaciones tenía como atribuciones: a) mantener relaciones con los centros obreros; b) estudiar las resoluciones o las iniciativas tomadas por las conferencias de obreros en el mundo; c) proteger al obrero, preferentemente al dominicano; d) procurar trabajo a los obreros dominicanos; e) fijar días y horas de trabajo; f) establecer seguros para obreros; g) consagrar los deberes de patronos y obreros; h) crear cajas de ahorro para obreros, e i) promover la construcción de casas para obreros.¹²

En Guatemala, en 1920 se estableció el Ministerio de Trabajo y Agricultura. El Decreto 909, del 5 de diciembre de 1925, creó el Departamento Nacional de Trabajo, con lo que se atendía a una vieja demanda sindical que había resurgido en los procesos huelgarios de 1924 y 1925, como se destacará luego. El 3 de junio de 1934, y bajo el gobierno del general Jorge Ubico, el Departamento Nacional del Trabajo fue anexado a la Dirección General de la Policía.

En Panamá, la Ley 16 de 1923 creó la Oficina de Trabajo adscrita a la Secretaría de Fomento y Obras Públicas.

En El Salvador, el Decreto del 2 de marzo de 1927 introduce reformas al Reglamento Interior del Poder Ejecutivo, para así crear el Despacho de Trabajo, que en ese entonces se encontraba adscrito al Ministerio de Gobernación.

En este primer momento, como resulta constatable, lo que justificó el surgimiento de las primeras dependencias administrativas dedicadas al trabajo fue menos la protección de los trabajadores que la regulación y control de

¹¹ Alburquerque, Rafael F., *Derecho del trabajo*, 2a. ed., Santo Domingo, Ediciones Jurídicas Trajano-Potentini, 2003, t. I, p. 46.

¹² *Ibidem*, p. 47.

los conflictos colectivos y sociales. De ordinario, estas dependencias administrativas originarias se entendieron como órganos de policía, y los conflictos laborales, como problemas de orden público que eran menester inhibir.

III. EL MOMENTO INICIÁTICO DE LA LEGISLACIÓN SUSTANTIVA DEL TRABAJO EN LA AMÉRICA LATINA

En los albores del siglo XX se inicia un proceso sostenido de legislación sustantiva laboral, si bien el momento de codificación o de sanción de legislaciones generales del trabajo debió esperar un poco más.

Tan temprano como 1905, la República Argentina dicta lo que fue su primera legislación laboral, la Ley del descanso dominical (Ley 4.661, del 6 de septiembre de 1905), cuya iniciativa correspondió a Alfredo Palacios, estableciéndose el descanso semanal en domingo en la capital federal. A partir de ese momento se desató un proceso legislativo en materia laboral, constante y comparativamente precursor en la región. Sin duda alguna, lo que resulta más interesante, aun como antecedente, es que la República Argentina fue de los pocos países de América Latina que no tuvo un código del trabajo o una ley general consolidada sobre la materia.

En efecto, la Ley 5.291, del 14 de octubre de 1907, reguló el trabajo de mujeres y menores.

La Ley 9.511, del 2 de diciembre de 1914, dispuso la inembargabilidad de los sueldos, jubilaciones y pensiones que no excedieran de determinado importe. Al año siguiente (11 de octubre de 1915) quedó sancionada la Ley 9.688 sobre accidentes de trabajo, proyectada asimismo por el doctor Alfredo Palacios.¹³ La Ley 10.505, del 8 de diciembre de 1918, por su parte, reguló el trabajo a domicilio.

En la década de los años treinta del siglo pasado, la Ley 11.640, del 7 de octubre de 1932, estableció el sábado inglés. La Ley 11.933, del 15 de octubre de 1934, reguló la protección de la maternidad para empleadas y obreras de empresas particulares. La Ley 12.205, del 25 de septiembre de 1935, conocida como “la Ley de la Silla”, estableció que todo local de trabajo debía estar provisto de asientos con respaldo en un número suficiente para cada persona

¹³ El proyecto fue presentado el 8 de mayo de 1907.

ocupada en los mismos. Por fin, la Ley 11.544, promulgada el 12 de setiembre de 1939, estableció la jornada máxima de ocho horas.

En los primeros años del siglo pasado, igualmente, la República del Paraguay adoptaba una Ley sobre el régimen de locación de servicios de operarios mineros (1914). Tres años después, en 1917, se expide una Ley sobre el descanso semanal, y en 1927, una Ley de accidentes de trabajo, la cual se inspiraba en la teoría del riesgo profesional.

En julio de 1914, la República Oriental del Uruguay adopta la Ley sobre prevención de accidentes de trabajo; en noviembre de 1915, la Ley sobre jornada máxima de trabajo; en febrero de 1919, la Ley sobre pensiones a la vejez; en noviembre de 1920, la Ley sobre el descanso semanal del servicio doméstico, y en diciembre de ese mismo año, el descanso semanal para todos los gremios.

Esta etapa, que el profesor Héctor-Hugo Barbagelata llamó el “periodo fundador” de la legislación laboral uruguaya, tiene en su opinión tres rasgos fundamentales:

- a) Prioridad en el tiempo, en el sentido que el legislador se adelantó a la significación del problema social, ya que si bien existían protestas sociales acerca de las condiciones de trabajo, las mismas no habían alcanzado la magnitud que se conoció en otros países; la prioridad en el tiempo señala asimismo la precedencia de la legislación uruguaya respecto de la existente en otros países;
- b) Confianza en la ley como instrumento de transformación social;
- c) Consideración del trabajador como “socius”, o sea, las normas del período fundador entendieron que el trabajador era un miembro de la comunidad y que la superación de las malas condiciones de trabajo debían estar interconectadas con la promoción educativa y cívica y con el desarrollo y fomento de la actividad industrial.¹⁴

En 1915, Chile adopta la Ley 2.951 sobre sillas en establecimientos comerciales, y en 1917, la Ley 3.321 sobre descanso dominical. En la década de los años veinte del siglo pasado se expiden las siguientes leyes: la Ley 3.915, de 1923, sobre peso máximo de sacos de carguío; la Ley 4.053, de 1924, sobre

¹⁴ Barbagelata, Héctor-Hugo, *Derecho del trabajo*, 2a. ed., Montevideo, FCU, 1995, t. I, vol. 1, pp. 21 y 22.

contrato de trabajo; la Ley 4.055, de 1924, sobre accidentes del trabajo; el Decreto Ley 442, de 1925, sobre protección a la maternidad obrera y salas cunas, y el Decreto Ley 772, de 1925, sobre trabajo a bordo de naves de la marina mercante, entre otras.

En Bolivia, a finales del siglo XIX, y con claro sentido precursor, se adoptaba la Ley de Enganche, del 16 noviembre 1896.¹⁵ Con el auge de la explotación del caucho en el noreste boliviano se habían contratado trabajadores sin la garantía de retorno, razón por la que se dictó esta ley, la cual estableció la obligación de instalar una pulpería en el lugar de trabajo, de reconocer un salario justo y la de enviar un porcentaje a la familia del trabajador.

La garantía del retorno y la prohibición del adelanto de sueldo —que suponía un mecanismo para endeudar al trabajador prácticamente a perpetuidad— procuraba posibilitarle el poder volver con su familia. En 1915 se promulga la Ley del Descanso Dominical (del 23 de noviembre), que siendo de origen religioso disponía que el trabajador debía asistir a la Iglesia, precisamente en domingo.

En 1920 se adopta la Ley de Atención Dental Gratuita (del 9 enero), que establecía la atención odontológica gratuita en los centros mineros. Además, esta ley fijaba que cualquier centro que tuviera más de cincuenta trabajadores debía proveer un servicio de botica y atención medica gratuitos. Más tarde, estos tres servicios se generalizan a centros ferroviarios e industriales. Ese mismo año se dicta el Decreto Supremo de Reglamentación de la Huelga (del 24 septiembre de 1920), que introduce los procedimientos de conciliación y arbitraje.

La Ley sobre Enfermedades Profesionales (del 18 enero de 1924) estableció la indemnización sobre la incapacidad producida por una enfermedad profesional. La Ley de Accidentes de Trabajo (del 19 enero de 1924) sancionó el principio del riesgo profesional (indemnización por accidentes de trabajo, aun en caso fortuito, en favor de los obreros o de sus causahabientes) y el principio de la inversión de la carga de la prueba. Por la Ley del Ahorro Obrero Obligatorio (del 25 enero de 1924), todo trabajador asalariado estaba obligado a ahorrar el 5% de sus remuneraciones, descontado del salario

¹⁵ El artículo 1o. de la Ley era de este tenor: “Los contratos de enganche de personas que se destinaren a la explotación de goma elástica y caucho, u otra industria extractiva, agrícola o comercial en la región situada al norte del paralelo 14o. de latitud sur, se extenderán ante un notario público y con la intervención fiscal, sujetándose a las siguientes cláusulas...”.

directamente por el patrón. Este procedimiento era controlado mediante las libretas de ahorro. El valor debía ser depositado en el Banco de la Nación (hoy Banco Central de Bolivia), donde percibía un interés legal.

La Ley de Protección a Empleados de Comercio e Industria (del 21 noviembre 1924) reconoció la jornada laboral de ocho horas; la indemnización por tiempo de servicios y por despido intempestivo; primas anuales, y derechos a indemnizaciones por accidentes de trabajo.

La República Federativa del Brasil tuvo, ya para 1919, una Ley de Accidentes de Trabajo. Posteriormente, en 1923 se adoptó la célebre Ley Eloy Chávez,¹⁶ y para 1925, la Ley de vacaciones pagadas.

Al norte de la América del Sur, el 26 de junio de 1917 fue aprobada por el Congreso de los Estados Unidos de Venezuela la Ley de Talleres y Establecimientos Públicos, que puede considerarse como el inicio de la legislación del trabajo en el país. En ella se establecía, por un lado, un horario de ocho y media horas de labor al día, extensibles a conveniencia de las partes; días de descanso obligatorio, y por otro, la declaración del deber del patrono de garantizar la seguridad del trabajador y las condiciones de aseo, ventilación y salubridad de los talleres, respectivamente.

Esta Ley, sin embargo, no tuvo aplicación, entre otras razones porque aún no estaba claramente deslindada la prestación de servicios subordinados del arrendamiento de servicios regulado por el Código Civil. Además, se trataba de un país fundamentalmente agrícola, en el que apenas se estaba iniciando la explotación petrolera, con un desarrollo industrial mínimo, si es que puede considerársele como tal, y bajo el control de una férrea dictadura.¹⁷

¹⁶ “La Ley Eloy Chaves de 1923 se considera, por lo general, como el inicio del sistema de protección social brasileño. Esa ley surgió como iniciativa de Eloy de Miranda Chaves, diputado federal por el Partido Republicano Paulista que, en ese año, consigue instituir la Caja de Jubilaciones y Pensiones de los Ferroviarios, el antecedente más lejano de lo que vendría a ser el Instituto Nacional de Seguridad Social (INPS). Esa caja de jubilaciones y pensiones contemplaba beneficios para el caso de invalidez, jubilación ordinaria, pensión por muerte y asistencia médica. Tales cajas estaban vinculadas a las empresas, y después de la Ley Chaves su crecimiento fue exponencial (se crearon para los puertos, minas, transporte aéreo, energía, agua, etc.). En total surgieron 183, que fueron unificadas en la denominada Caja de Jubilaciones y Pensiones de los Ferroviarios y Empleados de Servicios Públicos”. *Cfr.* Ramos, Carlos Alberto y Lobato, Ana Lucia, *La transición en las políticas sociales en Brasil: del antiguo paradigma al Registro Único*, mimeo, s. f., pp. 2 y 3.

¹⁷ Díaz, Luis Eduardo *et al.*, *Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, París, septiembre de 2006; Cátedra de Seguridad Social de la Escuela de Derecho de la Facultad de

Con todo, lo que más claramente explica el incumplimiento general de la ley fue que ella no incorporó un capítulo sobre sanciones, ni contaba el país todavía con una administración del trabajo, y aún menos con una jurisdicción especializada del trabajo.

Anteriormente, las leyes de minas de 1904, 1909 y 1915 incluyeron disposiciones sobre el trabajo subterráneo en las minas; en especial, la Ley de 1915 estableció el sistema de reparación de accidentes de trabajo, el cual sirvió de base para la Ley del Trabajo de 1928.

En el istmo centroamericano, las tendencias apuntadas se verifican claramente. En 1910, Panamá pasó una Ley de descanso dominical que la Corte Suprema de Justicia de la Nación se apresuró en declarar inconstitucional por ir —decía— en contra de la libertad de trabajo, según la Constitución de 1904, que en buena parte se inspiraba en la Constitución de Colombia de 1886.¹⁸ Con todo:

[p]aradójico resulta —apuntan con agudeza Rolando Murgas Torraza y Vasco Torres De León— que el mismo año en que la Corte consideró contraria a la libertad de trabajo, la imposición legal del descanso semanal, se dictó una ley que generaba una suerte de arraigo a los trabajadores extranjeros contratados para las obras del Canal. En efecto, la Ley 24 de 5 de diciembre de 1910, les impedida salir del país si no habían terminado su compromiso laboral y prohibía que fuesen contratados en otras obras.¹⁹

En 1914 se adopta la Ley No. 6, del 29 de octubre, por la cual se reglamenta el trabajo de los obreros y de los empleados de comercio, será la primera ley laboral aprobada en el país, a pocos años del nacimiento de la República de Panamá (3 de noviembre de 1903).

Esta ley buscaba dar protección eficaz a los obreros y a los empleados de comercio, estableciendo la jornada de ocho horas y determinando que no se les podía obligar a prestar un mayor número de horas de trabajo a las estipuladas. En los casos en que se debiera laborar más de la cantidad de horas determinadas, continuaba la Ley No. 6, éstas serían consideradas como extraor-

Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia (LUZ), *Cuestionario para la preparación de informes nacionales*, Venezuela. *Apud Gaceta Laboral*, Maracaibo, vol. 12, núm. 3, diciembre de 2006.

¹⁸ Acuerdo núm. 23 de 1910.

¹⁹ “Los orígenes del derecho laboral panameño”, en AA. VV., *Orígenes del derecho laboral latinoamericano*, México, Porrúa, 2014, p. 353.

dinarias y deberían ser pagadas atendiendo a este concepto. Además, esta ley dispuso que no fuera obligatorio para ningún trabajador el tener que laborar en domingo, exceptuándose aquellas obras que no pudieran interrumpirse por razones técnicas, de urgencia, o porque pudieran ocasionar algún daño o perjuicio grave a la salubridad o interés público. Por fin, esta ley señalaba que los empleadores deberían otorgarle a sus trabajadores por lo menos doce horas diarias de descanso entre cada jornada de trabajo y dos horas al mediodía, prohibiendo la contratación de menores de catorce años en establecimientos de comercio o donde se expidieran bebidas alcohólicas. La Ley No. 6 vino a fijar, por primera vez, un porcentaje mínimo de trabajadores panameños.

Los antecedentes de la Ley No. 6 son del todo interesantes para intentar una comprensión del contexto en cuyo marco surgió el primer derecho laboral latinoamericano. Al momento de la apertura del Canal de Panamá, buena parte de la migración de origen afroantillano que había trabajado en su construcción se asentó y quedó a vivir definitivamente en Colón y en la capital, particularmente. De entrada se dio un proceso de rechazo de este colectivo de migrantes: eran de raza negra, no hablaban español en su mayoría y no eran católicos. Para justificar lo que acaba de decirse, tómese en cuenta que, unas décadas después, la Constitución de 1941²⁰ excluyó de las razas de inmigración prohibidas, precisamente, a los negros que hablaran español.

Entre las migraciones llegadas a trabajar en la construcción del Canal estuvieron también miles de europeos, algunos con influencia anarcosindicalista.²¹

²⁰ “Artículo 23. “La inmigración de extranjeros será reglamentada por Ley, de acuerdo con esta Constitución y con los Tratados Públicos. El Estado velará por que inmigren elementos sanos, trabajadores, adaptables a las condiciones de la vida nacional y capaces de contribuir al mejoramiento étnico, económico y demográfico del país. Son de inmigración prohibida: la raza negra cuyo idioma originario no sea el Castellano, la raza amarilla y las razas originarias de la India, el Asia Menor y el Norte de África”.

²¹ “Desde luego, para el movimiento anarquista internacional, Panamá, como zona de tránsito, es el sitio ideal para ubicar una avanzada que serviría de contacto con el Caribe, Centroamérica y América del Sur. Aunque parezca una verdad de perogrullo, es bueno decir que no solamente el imperialismo entendía la importancia del Istmo de Panamá como una arteria vital de comunicación. El movimiento revolucionario internacional también lo veía así; por ello no nos parece descabellado plantear que Blázquez de Pedro arribó a nuestras playas con fines bien específicos. Sin lugar a dudas su objetivo era el de preparar al movimiento obrero en Panamá para que se integrara a la ola revolucionaria que se expandía en Europa desde el Siglo XIX”. *Apud* Franco Muñoz, Hernando, *Blázquez de Pedro y los orígenes del sindicalismo panameño*, <http://bdigital.binal.ac.pa/bdp/tomoXXIXP2.pdf>.

Para algunos intérpretes, esta influencia acaso explique la sanción de la Ley No. 6 de 1914.

Por su parte, la Ley 17, de 1916, reformada por la Ley 43 del mismo año, había introducido, bajo la influencia de la teoría del riesgo profesional, la regulación de la responsabilidad por los accidentes de trabajo.

En El Salvador, el Decreto legislativo del 11 de mayo de 1911 aprobó la Ley sobre Accidentes de Trabajo. Este instrumento podría ser considerado como el primer texto legal salvadoreño de la época republicana en el ámbito laboral. Este Decreto legislativo obligaba al Estado y a los patronos a compartir la responsabilidad de indemnizar a los trabajadores incapacitados por un accidente de trabajo.

Con la Ley 100, del 9 de diciembre de 1920, Costa Rica fijó la jornada laboral diaria en ocho horas para los jornaleros, artesanos y demás trabajadores de fincas, talleres y empresas similares, y diez horas para los empleados de comercio; asimismo, se reglamentó todo lo referente a la jornada laboral extraordinaria. Debido a que la Ley 100 no incluía sanciones para los patronos en caso de incumplimiento, ésta no fue generalmente acatada, con lo que se evidencia el paralelismo con lo que significó, en Venezuela, la Ley de Talleres y Establecimientos Públicos de 1917. No fue sino hasta 1928 cuando se aprobaron sanciones correspondientes de 1,000 a 5,000 colones, según la importancia de la empresa y el número de empleados, con lo que fue mayormente respetada dicha legislación. El cumplimiento de esta ley se encontraba en manos de los agentes de policía, pues se estaba todavía distante de la creación de una administración del trabajo.

La Ley 51, del 24 de febrero de 1924, prohibió el trabajo de mujeres y niños menores de catorce años en establecimientos insalubres; el manejo de máquinas peligrosas por menores de dieciocho años, y obligó a los empleadores a mantener servicios médicos que pudieran prestar auxilio a los obreros en caso de accidentes de trabajo. La Ley 33, del 2 de julio de 1928, dispuso la creación de la Secretaría de Estado en el Despacho de Trabajo y Previsión Social, con objeto expreso de preparar un código de trabajo. Durante los primeros años luego de su creación, la Secretaría de Trabajo fue una dependencia de la Secretaría de Gobernación y Policía.

Por fin, la Ley 91, del 8 de julio de 1933, reguló las jornadas de trabajo en las panaderías, y la Ley 14, del 22 de noviembre de 1933, estableció un sala-

rio mínimo nacional,²² sancionando que ningún trabajador adulto podría ser remunerado en la República de Costa Rica con un salario menor a un colón.

En Guatemala, mediante el Decreto 1434, del 30 de abril de 1926, dictado por el presidente, el general José María Orellana, se adoptó una Ley sobre contrato de trabajo, que resulta un antecedente imprescindible para una aproximación al momento y al contexto del surgimiento de la legislación del trabajo en la región latinoamericana, considerando particularmente los tópicos de su regulación. Esta ley previó que los salarios de los obreros debían pagarse en moneda de curso legal, así como que la contratación o “enganche” de un obrero no podía durar más de un año, excepto que se tratara de un “contra-maestro” o que hubiere sido estipulado expresamente así en las condiciones de su contrato de trabajo.

Asimismo, esta ley fijó que la duración de la jornada de trabajo de los obreros o empleados no podía ser de más de ocho horas diarias; prohibió que se ocupara a los obreros o empleados más de seis días a la semana, y estableció que el descanso semanal de éstos debía tener una duración mínima de veinticuatro horas consecutivas, el cual debería ser disfrutado de preferencia el día domingo. De igual forma, esta ley prohibió emplear a menores de quince años en la industria o en el comercio; a menores de dieciocho años en trabajos nocturnos y a los menores de veintiún años en establecimientos de venta y despacho de licores y bebidas embriagantes. Igualmente, esta ley dispuso que durante cuatro semanas antes y cinco posteriores al alumbramiento de la trabajadora no se le podría emplear en el comercio o la industria. También este ordenamiento señaló que durante este periodo los patronos estaban obligados a abonarle el 50% del salario que le correspondería, y que no podría despedirse a la mujer por motivo de su embarazo. Durante el periodo de lactancia, la mujer tendría derecho a disponer de quince minutos, cada tres horas, para amamantar a su hijo.

²² En esta ley se encarga a la Secretaría de Trabajo la organización de la Oficina Técnica del Trabajo, la cual tendría como tarea principal investigar el costo de la vida en las distintas ocupaciones y, en general, de todos los factores que deberían tomarse en cuenta para la fijación de los salarios. También se crea el Consejo de Obreros y Patronos, integrado por tres obreros representantes de las industrias y tres empleadores, encargados de fijar el salario mínimo, con base en la clasificación, datos, cálculos y estudios realizados por la Oficina Técnica. Con posterioridad a esta ley, el Consejo de Obreros y Patronos fue sustituido por comisiones cantonales de salarios, que se establecerían en cada uno de los cantones del país.

Se estableció fuera de conocimiento de los jueces de paz, alcaldes municipales y jefes políticos en sus respectivas jurisdicciones, los casos de infracciones de los capítulos de esta ley referente a los temas del trabajo de la mujer y los menores, así como el de los derechos de las madres obreras. Además, se creó el Departamento Nacional de Trabajo, con el carácter de dependencia de la Secretaría de Estado en el Despacho de Fomento, reconociéndole como atribuciones el intervenir en la resolución de los conflictos de orden colectivo que se susciten entre los trabajadores y los patrones; velar por la fiel observancia de las leyes, los reglamentos y los demás ordenamientos jurídicos que tengan la finalidad de armonizar las relaciones entre los obreros y los empleadores, e inspeccionar las condiciones higiénicas y de seguridad personal para los obreros.²³

En el mensaje a la Asamblea Legislativa de Guatemala del 1o. de marzo de 1926, el presidente Orellana justificó la promulgación, unos meses antes y en uso de facultades extraordinarias, del Decreto 914, del 15 de febrero de 1926, que declaró punible la paralización, suspensión e interrupción voluntaria de cualquier servicio público. Es probable que la razón de este Decreto fueran las huelgas que se suscitaron desde 1925, las cuales involucraron a los gremios de zapateros, panaderos y a mujeres del beneficio.²⁴

²³ Se les asignó, igualmente a los comités de conciliación y a los tribunales de arbitraje competencia para la resolución de los conflictos de orden colectivo que surjan entre los empleados y los patrones. Asimismo, sería de competencia exclusiva de los tribunales ordinarios el conocimiento de las acciones que surjan como consecuencia de accidentes personales ocurridos en el trabajo. Cuando ocurrieran desavenencias o conflictos entre trabajadores y empleadores, éstos deberán ser sometidos a un comité de conciliación, y los casos en los cuales no se logre un avenimiento, el fallo deberá emitirlo un tribunal de arbitraje. Se señalaban, además, las normas procesales a seguir en los conflictos entre trabajadores y empleadores.

²⁴ “En cuanto a los obreros, éstos habían descubierto la huelga como mecanismo reivindicativo de sus derechos económicos y políticos. Como ya se ha dicho, a la cabeza de su acción se encontraban los ferrocarrileros que trabajaban para la IRCA, subsidiaria de la United Fruit Company —UFCO—. De esta forma, a la huelga por mejoras salariales de mayo de 1920 siguió otra a principios de 1921, la que finalizó el 22 de abril de ese año con la firma de un acuerdo entre el gerente general de la IRCA, Alfred Clark y los representantes de la Unión Ferrocarrilera. En el acuerdo, la empresa norteamericana hacía constar que el suscribirlo no implicaba el reconocimiento del sindicato ferrocarrilero como persona jurídica, pero en la práctica fue el primer triunfo obrero en materia de contratos colectivos”. Taracena Arriola, Arturo, “El Partido Comunista de Guatemala y el Partido Comunista de Centroamérica (1922-1932)”, *Pacarina del Sur. Revista de Pensamiento Crítico Latinoamericano*, p. 2, <http://www.pacarinadelsur.com/home/oleajes/166-el-partido-comunista-de-guatemala-y-el-partido-comunista-de-centro-america-1922-1932>.

Ciertamente, “[e]l 25 de noviembre de 1925, más de cien trabajadoras de la sección de selección de granos del beneficio de café «La Moderna», de Federico Gerlach, decidieron iniciar lo que se conoce como la primera huelga de mujeres obreras en Guatemala y en Centroamérica”.²⁵

Éste fue un conflicto apoyado por la Federación Obrera de Guatemala para la Protección Legal del Trabajo (FOG), que junto a la Federación Regional Obrera de Guatemala (FROG), de influencia anarquista y comunista, eran las dos corrientes sindicales más representativas en aquella época.²⁶ La primera, fundada en 1918 bajo el espíritu de la Pan American Federation of Labor (PAFL),²⁷ se había afiliado a la Central Obrera de Centro América (COCA);²⁸ por su parte, la FROG se fundó en 1925, según la opinión más generalizada.

Es cierto que el Decreto 914 se derogó poco tiempo después, pero su promulgación evidencia un elemento recurrente y ya señalado en la tradición del derecho laboral latinoamericano, como fue que la legislación fundacional, al tiempo que podía mostrarse progresista en punto a los derechos individuales, fue abiertamente restrictiva y consagró comparativamente de manera tardía a los derechos colectivos, en cualquiera de sus manifestaciones.

En el Caribe, las tendencias apuntadas se confirman plenamente.

La República Dominicana, a través de la Ley 175, del 26 de mayo de 1925, dispuso el cierre de todos los establecimientos comerciales, industriales, familiares y de las oficinas públicas, los domingos y los días feriados. Al mismo tiempo, esta ley fijó la hora de cierre, en los días laborales, de los negocios, establecimientos al detal de mercancías y provisiones y en las factorías urbanas. Esta ley tuvo efímera vigencia, pues a poco de sancionada, una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuando como Corte de Casación, la declaró inconstitucional, argumentando que “la abstención del trabajo en los días domingos y otros días de fiesta es un precepto de carácter religioso

²⁵ Carrillo Padilla, Ana Lorena, “Sufridas hijas del pueblo: la huelga de las escogedoras de café de 1925 en Guatemala”, *Mesoamérica*, vol. 15, núm. 27, 1994, pp. 157-173.

²⁶ “Las dos corrientes sindicales más importantes se agrupaban, una en torno a la Federación Regional Obrera de Guatemala (FROG), que representaba al sector radical del sindicalismo, y la otra a la Federación Obrera de Guatemala para la Protección Legal del Trabajo, representativa de los sectores moderados y considerada como la central oficial...”. *Ibidem*, p. 163.

²⁷ Taracena Arriola, Arturo, *op. cit.*, p. 4.

²⁸ Fundada el 15 de septiembre de 1921 en el marco del centenario de la independencia centroamericana.

que no puede ser convertido en una ordenanza de carácter civil desde que la Constitución consagra la libertad de conciencia y la libertad de cultos”.²⁹

En Puerto Rico se dio una muy precursora legislación del trabajo, que se ocupó, tempranamente, de temas muy disímiles.³⁰ El 25 de febrero de 1902 se pasó una Ley para corregir la explotación de niños menores de 16 años de edad. El 1o. de marzo de 1902 se dicta una Ley sobre el derecho de reunión, y el 30 de junio se expide una Ley sobre el pliego de condiciones generales para la contratación de obras públicas insulares. El 12 de marzo de 1908 se dicta una ley que ordena el pago de jornales en moneda legal, y el 12 de abril de 1917 se adopta una ley que obliga a los patronos, en caso de huelga, a anunciarla en los avisos solicitando empleados.

Por su parte, el 14 de noviembre de 1917 se emite una ley que sancionaba el procedimiento en caso de reclamaciones de obreros y empleados contra sus patronos por compensaciones de su trabajo, y el 30 de noviembre, una legislación muy trascendental que protegía a los trabajadores en su libertad de ser miembros de las organizaciones obreras. El 9 de junio de 1919 se promulga una Ley sobre el salario mínimo de mujeres trabajadoras, y el 21 de junio del mismo año, otra que regulaba el trabajo de mujeres y niña, especialmente en relación con las actividades peligrosas. Por fin, la Ley del 28 de abril de 1930 disponía que se pague a los empleados que sean destituidos sin justa causa y sin previo aviso, quince días del importe del sueldo devengado, más una cantidad adicional, excepto a los regidos por el Código de Comercio.

Pero quizá fue en la República de Cuba donde se dio, comparativamente, considerando la subregión de Centroamérica y el Caribe, y desde los primeros años de vida republicana inclusive, la experiencia más sostenida y amplia de legislación sustantiva del trabajo, considerando las materias de regulación. La legislación laboral de aquellos años tuvo algunos, pero muy relevantes antecedentes en el propio periodo colonial. En efecto, la Ley del Patronato, del 13 de febrero de 1880,³¹ que dispuso la abolición de la esclavitud en la

²⁹ Alburquerque, Rafael F., *op. cit.*, p. 47.

³⁰ Carrión Crespo, Carlos R., *Leyes del trabajo aprobadas entre 1902 y 1936*, mimeo, Universidad de Puerto Rico-Instituto de Relaciones del Trabajo, Programa de Educación Obrera. Historia del Movimiento Obrero.

³¹ “Don Alfonso XII, por la gracia de Dios, Rey constitucional de España. A todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: que las Cortes han decretado y Nos sancionado lo siguiente: Artículo 1o. Cesa el estado de esclavitud en la Isla de Cuba con arreglo a las

isla, tuvo entre sus textos precursores la proclama leída por Carlos Manuel de Céspedes el 10 de octubre de 1868 en el *Ingenio Damajagua*,³² refrendada posteriormente en la Constitución de Guáimaro del 10 de abril de 1869.³³ Para algunos, el Reglamento del Cuerpo de Honrados Obreros y Bomberos de La Habana, llamados también bomberos municipales, aprobado por Real Orden del 10 de mayo de 1838, resulta un antecedente de la posterior legislación laboral republicana cubana, pues reconocía la existencia de obreros y, por ende, de una —aunque muy primigenia— relación de trabajo.

Pero ya en la etapa republicana, bajo la segunda ocupación militar de los Estados Unidos a la isla, que se extendió entre 1901 y 1933, y siendo gobernador provisional Charles Edward Magoon (13 de octubre 1906-28 de enero de 1909), se adoptó la jornada laboral de ocho horas para los empleados públicos. En la presidencia de José Miguel Gómez y Gómez se aprobó la Ley Arteaga de 1909,³⁴ promovida ante el Congreso por el senador camagüeyano Emilio Arteaga, del Partido Liberal, que estableció la prohibición del pago de jornales a través de vales, chapas o fichas metálicas que tuviesen el carácter de signos representativos de la moneda. Toda infracción —disponía la Ley— se castigaría con multa de \$500 o con arresto de hasta seis meses.

prescripciones de la presente ley. Art. 2o. Los individuos que sin infracción de la ley de 4 de Julio de 1870 se hallaren inscritos como siervos en el censo ultimado en 1871 y continuaren en servidumbre a la promulgación de esta ley, quedarán durante el tiempo que en ella se determina bajo el patronato de sus poseedores. Art. 3o. El patronato conservará el derecho de utilizar el trabajo de sus patrocinados y el de representarlos en todos los actos civiles y judiciales con arreglo a las leyes...”. *Apud Colección Legislativa de España*, CXXIV, núm. 83.

³² “...Nosotros consagramos estos dos venerables principios: nosotros creemos que todos los hombres son iguales, amamos la tolerancia, el orden y la justicia en todas las materias; respetamos las vidas y propiedades de todos los ciudadanos pacíficos, aunque sean los mismos españoles, residentes en este territorio, admiramos el sufragio universal que asegura la soberanía del pueblo; deseamos la emancipación gradual y bajo indemnización, de la esclavitud; el libre cambio con las naciones amigas que usen de reciprocidad; la representación nacional para decretar las leyes e impuestos, y, en general, demandamos la religiosa observancia de los derechos imprescriptibles del hombre, constituyéndonos en nación independiente, porque así cumple a la grandeza de nuestros futuros destinos, y porque estamos seguros que bajo el cetro de España nunca gozaremos del franco ejercicio de nuestros derechos...”.

³³ Constitución de Guáimaro, República de Cuba. Esta Constitución política regirá lo que dure la guerra de la Independencia. “...Artículo 24: Todos los habitantes de la República son enteramente libres”.

³⁴ Publicada en la *Gaceta Oficial* del 24 de junio de 1909.

Esta ley pudo haber tenido una influencia anarquista en su origen, y se suscitó

como consecuencia de una huelga donde se manifestó la influencia de los métodos ácratas de acción directa y que fue organizada por los obreros del Central Jagüeyal, Ciego de Ávila, en el candente agosto de 1908. Se protestaba contra el pago de los salarios en vales, que solo podían emplearse en la bodega de la compañía donde la mayor de las veces faltaban artículos de primera necesidad y cuando los había eran de la pésima calidad a precios fabulosos.³⁵

Las corrientes sindicales anarquistas desde los prolegómenos de la Cuba republicana tuvieron una visible influencia. A ellas se asignan la gestación de la huelga de los aprendices de 1902, iniciada en los talleres de Villar y Villar, y secundada por 32 fábricas de tabaco y de cigarrillos operados por la empresa Habana Comercial, que se resolvió mediante un laudo que dictó el generalísimo Máximo Gómez, héroe de la independencia cubana, que aceptaron los representantes de las factorías cigarreras y que puso fin al conflicto. Un dato que apunta en el mismo sentido y que merece ser destacado es que bajo el gobierno de Estrada Palma se dictó un Decreto que daba al mítico dirigente anarquista italiano, Enrico Malatessa, un plazo perentorio de veinticuatro horas para abandonar el país.³⁶

En el mismo periodo se adoptó una ley que fijaba la jornada de ocho horas, la cual fue promovida por el representante Ambrosio Borges, y que no fue cumplida. La Ley del Cierre de los Establecimientos comerciales (1910), propuesta también por el senador Arteaga, estableció que todos los establecimientos de comercio y los talleres situados en la zona urbana darían por terminada su jornada de trabajo a las 6:00 p. m., de lunes a viernes, y los sábados a las 10:00 p. m.; en cambio, los domingos y los días festivos se prohibía el trabajo. Las tiendas al por menor cerrarían sus puertas a las 8:00 p. m. de lunes a viernes, y los domingos a las 10:00 a. m. De ello se exceptuaban a los

³⁵ Estefanía, Carlos M., *El anarquismo en Cuba, desde el nacimiento de la República a la caída del dictador Gerardo Machado: el fin de la hegemonía libertaria sobre el movimiento obrero*, <http://www.mlc.acultura.org.ve/MLC/PAGS/HISTORIA/ESTE3.HTM>.

³⁶ Riera Hernández, Mario, *Historial obrero-cubano, 1574-1965*, Miami, Rema Press, 1965, p. 35.

restaurantes, hoteles, cafés, kioscos, etcétera, en los que la jornada no podía pasar de diez horas.

La Ley sobre el jornal mínimo (1911) estableció que la remuneración mínima diaria para los trabajadores del Estado sería de \$1.25. Una Ley de Accidentes del Trabajo se adoptó en 1916, y en 1924, bajo el auspicio personal del mismo presidente Alfredo Zayas y Alfonso, la muy trascendental Ley de Comisiones de Inteligencia Obrera en los puertos, que determinó la creación de tribunales del trabajo, llamados en la práctica comisiones de inteligencia obrera; esta ley fue promovida por el congresista Benito Lagueruela. Su objetivo era resolver las pugnas entre obreros, entre patronos o entre obreros y patronos, procurando evitar las huelgas.³⁷ En 1925, por fin, se dictó la Ley de la silla de protección de la mujer.

A la caída de la dictadura del general Gerardo Machado y Morales, y bajo el llamado “Gobierno de los 100 días”, tal y como se conoció al breve periodo presidido por Ramón Grau San Martín y Antonio Guiteras Holmes,³⁸ que rigió desde el 4 de septiembre de 1933 hasta el 15 de enero de 1934, se suscita un vertiginoso e inédito proceso de legislación laboral sin parangón con otra experiencia semejante en toda América Latina, dada la interinidad del gobierno que lo promovió. En efecto, el Decreto 1.693, del 19 de septiembre de 1933, estableció que la jornada máxima para el trabajador era de ocho horas diarias y de 44 horas semanales (equivalentes a 48 horas semanales para efecto del salario).

El 8 de noviembre de 1933 en el *Diario Oficial de la República* se publicó el Decreto 2.583 que sancionaba la Ley provisional de nacionalización del trabajo, la cual se conoció como la Ley del 50 % —y también como la Ley Grau—, cuyo artículo primero dispuso lo siguiente:

Todas las personas jurídicas o naturales establecidas con carácter de Patronos en el Territorio nacional, en la explotación de empresas agrícolas, industriales o mercantiles, tendrán forzosamente que utilizar en los trabajos a que se dediquen un cincuenta por ciento, por lo menos, de obreros y empleados cubanos nativos, y dedicar al pago de salarios devengados por los mismos, un cincuenta por ciento, por lo menos, de las cantidades que se destinen al

³⁷ Estos tribunales estaban integrados por un juez de primera instancia, el cual presidía la comisión, y por un igual número de representantes de trabajadores y de patronos.

³⁸ Quien se desempeñó como secretario de Gobernación.

pago de su personal; debiendo dejar implantadas en sus servicios ambas proporcionalidades, si ya no lo estuvieren, dentro de un mes, a partir de la publicación de esta Ley en la Gaceta Oficial de la República.

Por cierto que bajo el gobierno de Machado se había debatido en la Cámara de Representantes una Ley de nacionalización del trabajo, que exigía la contratación de un 75% de cubanos. Éste fue un proyecto promovido por el representante Aquilino Lombard, que fue rechazado en el Senado, se dijo, por presión del influyente comercio español.

El 15 de octubre de 1933 mediante el Decreto 2142 se decide la creación de la Secretaría de Trabajo y la atención de los conflictos laborales, órgano que había tenido como antecedente una Dirección del Trabajo creada bajo el gobierno del general Gerardo Machado. El Decreto 2.355, del 26 de octubre de 1933, determinó la jurisdicción y competencia de la nueva Secretaría del Trabajo, a la que se atribuyeron las funciones relativas a las relaciones de trabajo; el salario; trabajo de menores y mujeres; la seguridad del trabajo; la higiene y la seguridad laboral de los trabajadores; los horarios obligados de cierre de establecimientos comerciales; el descanso retribuido obligatorio; los paros; las huelgas, entre otras facultades.

El 10. de noviembre de 1933 se dispuso la autorización de la sindicalización de los trabajadores, y el 16 de noviembre de 1933 mediante Decreto 2.867 se promulgó la Ley de protección de accidentes laborales.³⁹

El Decreto-ley 276, del 27 de enero de 1934, Ley Básica del Despido Obrero, promulgado por el presidente provisional Carlos Mendieta Montefur, estableció que los trabajadores ante el despido decretado por el patrón podían acudir ante el Tribunal de lo Civil y de lo Contencioso Administrativo, al amparo de lo establecido en el Código Civil vigente. Esta misma disposición obligaba al empleador a instruir un expediente, lo que procuraba limitar la potestad del empleador para la terminación de la relación de trabajo.

³⁹ Al año siguiente, el Decreto-ley 215, del 16 de mayo de 1934, reguló la utilización del albalalde o cerusa y del sulfato de plomo, y asimismo estableció la prohibición de trabajos para menores y mujeres. El Decreto 2.763, del 30 de agosto de 1934, estableció la obligación de tener un enfermero graduado en minas, talleres de ferrocarril, centrales azucareras y fábricas de más de doscientos obreros. El Decreto-ley 598, del 16 de octubre de 1934, reglamentó lo concerniente al trabajo de la mujer y al domicilio; por su parte, el Decreto-ley 781, del 28 de diciembre de 1934, acordó disposiciones sobre la mujer trabajadora en estado de embarazo.

La Ley 91, del 16 de abril de 1935, Ley Orgánica de la Secretaría del Trabajo, enunció las competencias y estructura del despacho; la Ley 191, del 28 de mayo de 1935, reglamentó el funcionamiento de las agencias de empleo o colocaciones; el Decreto 1.693, del 19 de septiembre de 1933, determinó la extensión máxima de la jornada laboral en ocho horas cada día; es decir, 48 semanales; el Decreto-ley 3, del 6 de febrero de 1934, reguló el derecho de huelga y creaba comisiones locales de cooperación social, la cual sería presidida por un funcionario de la entonces Secretaría del Trabajo e integrada, además, por tres miembros designados por el sindicato nacional correspondiente y tres por la patronal. Por fin, habría que mencionar el Decreto 2.687 o Ley de Accidentes del Trabajo, del 15 de noviembre de 1933, y el Decreto-ley 781, de diciembre de 1934, sobre el empleo de las mujeres, antes y después del parto.

Otras legislaciones de aquel periodo fueron: el Decreto-ley 450, de agosto de 1934, que estableció el descanso dominical obligatorio; la Ley 40, del 25 de marzo de 1935, que fijó el descanso retribuido de todos los trabajadores; el Decreto 798, del 13 de abril de 1938, sobre los contratos de trabajo, estipulando que los mismos debían contener, entre otras cláusulas, las relativas a la terminación y rescisión del contrato de trabajo, siendo la primera vez que se regulara en el país un procedimiento para la terminación de la relación de trabajo. Este Decreto rigió aun en los primeros tiempos del triunfo de la Revolución Cubana (enero de 1959).

Con todo, y como apunta el doctor Córdova Cordobés:

...fue el Decreto 798, de abril de 1938... sin duda la norma laboral más importante dictada en el período republicano. Concebido como un Reglamento de los Contratos de Trabajo, el Decreto 798 sirvió en la práctica como un minicódigo del trabajo. Su texto le imprimió coherencia y aplicabilidad a decretos leyes anteriores y su articulado se extendió a materias no incluidas en esos textos, haciendo hincapié sobre todo en la cuestión de la estabilidad en el empleo.⁴⁰

Todavía en el Caribe y como expresión del derecho constitucional del trabajo, que significó uno de los rasgos generales del derecho laboral latinoamericano, cabe destacar que la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1952 fue un texto de una sorprendente factura técnica en lo

⁴⁰ *Op. cit.*, p. 215.

que respecta al reconocimiento de los derechos laborales. Seguramente, esta Constitución fue expresión de una vieja tradición de legislación laboral en la isla, que desde los albores del siglo XX se manifestaba⁴¹ y que, como se admite generalmente, figuraba ya como ideario en el Programa del Partido Socialista de Puerto Rico (1919), creado unos años antes bajo el liderazgo de Santiago Iglesias Pantín.

La Carta de Derechos de la Constitución de 1952 reguló el trabajo de menores (sección XV), así como “el derecho de todo trabajador a escoger libremente su ocupación y a renunciar a ella, a recibir igual paga por igual trabajo, a un salario mínimo razonable, a protección contra riesgos para su salud o integridad personal en su trabajo o empleo, y a una jornada ordinaria que no exceda de ocho horas de trabajo” (sección XVI). La misma sección estableció la regulación del trabajo extraordinario.

La sección XVII reconoció el derecho de organización y de negociación colectiva, y la sección XVIII hizo lo propio con “el derecho a la huelga, a establecer piquetes y a llevar a cabo otras actividades concertadas legales”. “Nada de lo contenido en esta Sección —continuaba el artículo en comentario— menoscabará la facultad de la Asamblea Legislativa de aprobar leyes para casos de grave emergencia cuando estén claramente en peligro la salud o la seguridad públicas, o los servicios públicos esenciales”, lo que justifica el juicio de valor anotado arriba. Por fin, la limitación de la huelga queda definida como materia de reserva legal, y con relación a sus límites, no se le prohíbe *in genere* en los servicios públicos, sino que se admiten restricciones en el ámbito acotado de los servicios públicos esenciales.

Por otra parte, quedó establecido el carácter abierto de la Constitución respecto de los derechos reconocidos, lo que perfilaba un antecedente claro del *principio de progresividad*, el cual es tan propio del derecho del trabajo y, muy especialmente, del derecho universal de los derechos humanos:

La enumeración de derechos que antecede no se entenderá en forma restrictiva ni supone la exclusión de otros derechos pertenecientes al pueblo en una democracia, y no mencionados específicamente. Tampoco se entenderá

⁴¹ Solá, Evelyn e Irizarry Martínez, Lillian (archiveras), “Aciertos y desaciertos en la trayectoria de la Organización Digital del Fondo Documental Santiago Iglesias Pantín de la Universidad de Puerto Rico en Humacao”, *Memorias. V Congreso Iberoamericano de Archivos Universitarios*, marzo de 2011, <https://archivedpr.files.wordpress.com/2011/06/jueves-10-marzo-mesas-8-a-la-11.pdf>.

como restrictiva de la facultad de la Asamblea Legislativa para probar leyes en protección de la vida, la salud y el bienestar del pueblo (sección XIX).

Lo dicho se corrobora cuando se constata que la Constitución puertorriqueña de 1952 recepta la noción de derechos humanos, lo que la inscribe en la corriente de las Constituciones de posguerra que se promulgaron a partir de 1945 y que tuvieron por norte una amplia tutela de los derechos fundamentales:

El Estado Libre Asociado reconoce, además, la existencia de los siguientes derechos humanos:

— El derecho de toda persona a recibir gratuitamente la instrucción primaria y secundaria.

— El derecho de toda persona a obtener trabajo.

— El derecho de toda persona a disfrutar de un nivel de vida adecuado que asegure para sí y para su familia la salud, el bienestar y especialmente la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

— El derecho de toda persona a la protección social en el desempleo, la enfermedad, la vejez o la incapacidad física.

— El derecho de toda mujer en estado grávido o en época de lactancia y el derecho de todo niño a recibir cuidados y ayudas especiales... (sección XX).

