

# Borradores de ECONOMÍA

Las instituciones laborales en  
Colombia.  
Contexto histórico de sus  
antecedentes y principales desarrollos  
hasta 1990

Por:  
Mauricio Avella Gómez

Núm. 613  
2010



ta - Colombia - Bogotá - Col

# **Las instituciones laborales en Colombia**

## **Contexto histórico de sus antecedentes y principales desarrollos hasta 1990**

**Por: Mauricio Avella Gómez<sup>1</sup>**

### **Contenido**

**El surgimiento de las instituciones laborales en el período 1905-1950**

#### **I. Hacia una legislación protectora del trabajo a fines del siglo XIX**

**A. “La economía emprendió el vuelo”**

**B. Los pronósticos del modelo ricardiano y su desenlace histórico**

**C. Reflejos del mundo industrial a la Dickens**

**D. Hacia una legislación laboral de cobertura universal**

**1. Surgimiento y desarrollo de la ley laboral**

**2. Del Cartismo a la Segunda Internacional Socialista. Surgimiento del sindicalismo de industria. El capitalismo desborda las fronteras nacionales**

**3. La Sociedad Fabiana y los movimientos cristianos por la justicia social**

#### **II. El nacimiento de la legislación laboral en América**

**A. En los Estados Unidos**

**1. El contexto económico**

**2. Del derecho consuetudinario al establecimiento de las bases del derecho laboral**

**a. La sociedad industrial y la institución del contrato de trabajo**

**b. El derecho a la sindicalización**

**c. La convención colectiva**

**d. La mediación gubernamental**

**e. El salario como objeto de negociación. El salario mínimo**

**B. En América Latina**

**1. Preámbulos legislativos en el siglo XX**

**a. Antecedentes en la legislación indiana**

**b. Propuestas tempranas en Argentina**

**c. El precedente de México**

**d. Los casos de Uruguay y Chile**

**2. La dinámica de la legislación laboral latinoamericana entre 1915 y 1930**

#### **III. Fortalecimiento internacional de la legislación protectora del trabajo en la primera posguerra**

#### **IV. La experiencia colombiana**

**A. La legislación laboral hasta 1930**

**1. Antecedentes en la legislación civil y comercial**

**2. La industria colombiana hacia la época de la primera guerra mundial**

**3. Tendencias de la legislación en el primer cuarto del siglo XX**

**4. La Oficina General del Trabajo y la Comisión de Asuntos Sociales**

**5- Las propuestas de la reforma laboral de 1924**

**6. El proyecto de Código del Trabajo**

**7. Propuesta de ratificación de las convenciones aprobadas por la Conferencia Internacional del Trabajo**

**B. Las reformas laborales entre 1930 y 1950**

**1. El contexto económico**

**2. Grandes temas de controversia laboral y principales reformas**

---

<sup>1/</sup> Decano del Programa de Economía de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Al iniciar esta investigación, el autor era Investigador Principal del Banco de la República, vinculado a la Unidad de Investigaciones de la Gerencia Técnica. Bogotá, junio de 2010.

- a. El reconocimiento de los sindicatos, ratificación de los convenios internacionales, ley de cooperativas, y otras decisiones laborales a comienzos de los treinta
- b. La jornada de ocho horas y primeros intentos de una ley general del trabajo en 1934
- c. El tema del trabajo a mediados de los treinta. Reforma constitucional de 1936
- d. El contrato de trabajo. Controversias en relación con el contrato o convención colectiva de trabajo.
- e. El Decreto Legislativo 2350 de 1944, fuente directa de la Ley 6ª de 1945 y de las leyes 65 y 90 de 1946

#### **De la consolidación al cuestionamiento del régimen laboral, 1950-1990**

##### **A. La expedición del Código Sustantivo del Trabajo (CST)**

- 1. El contexto internacional
- 2. El CST a la luz de sus antecedentes y reformas posteriores
  - a. El Decreto 2351 de 1965
  - b. Las misiones de empleo de 1970 y 1986
  - c. La Ley 50 de 1990: versión local de la reforma internacional de las instituciones laborales.

##### **B. Trazos distintivos del CST en perspectiva histórica**

- 1) El contrato de trabajo individual
- 2) El salario y el salario mínimo
- 3) Las asociaciones profesionales
  - a) El sindicato de empresa
  - b) Unidad o paralelismo sindical
  - c) El fuero sindical
- d) La participación en política partidista o movimientos religiosos
- 4) La convención colectiva y los conflictos colectivos
- 5) El derecho de huelga en los servicios públicos

#### **Bibliografía**

##### **Fuentes de Datos**

##### **Publicaciones Oficiales**

##### **Artículos y libros**

## **Introducción**

La historia de las instituciones laborales colombianas gira alrededor del Código Sustantivo del Trabajo expedido en 1950. Aunque con antecedentes memorables en la legislación indiana, las primeras leyes laborales vieron la luz en las dos décadas de apertura del siglo XX; su florecimiento correspondió al período transcurrido entre las dos guerras mundiales, y la tarea de codificación se adelantó a fines de los cuarenta, de modo que el Código pudo expedirse en 1950 para que entrara en vigencia a partir de 1951. Los cambios que desde entonces se han introducido en las instituciones laborales del país, se han materializado como reformas al Código Sustantivo del Trabajo.

La experiencia de un país con sus instituciones laborales no es independiente de su organización económica y política, y de sus relaciones con el resto del mundo. No sólo la economía, la política, y las tradiciones jurídicas, sino un amplio espectro de influencias culturales contribuyen a cimentar sus instituciones laborales. La construcción de dichas instituciones no transcurre en el vacío o limitada a sucesos cuyos alcances no desbordan las fronteras nacionales. La experiencia latinoamericana es ilustrativa de numerosos paralelos, similitudes, y en ocasiones de caminos alternativos que confluyeron en la formación de sus instituciones laborales; diversas iniciativas de legislación laboral en Colombia fueron adoptadas tras la revisión explícita de lo aprendido en otras partes del continente.

Numerosas experiencias latinoamericanas revelan que la adopción de sus instituciones laborales no fue un proceso expedito; en Colombia, el Código Laboral vino a plasmarse varias décadas después de haberse planteado las primeras tentativas sistemáticas de organización codificada de la legislación. Además,

dichos intentos no llevaron siempre el rótulo exclusivo de una ideología o partido político; con frecuencia el tema laboral sirvió de campo de acercamiento entre quienes parecían enarbolar banderas diferentes. La legislación laboral europea arribó a las costas latinoamericanas a principios del siglo XX con el sello de *legislación protectora*; dicho énfasis protector se afianzó en la primera posguerra, y conservó su predominio hasta entrados los años setenta, cuando se le achacó la falta de flexibilidad de los mercados laborales en numerosas economías. Las tres primeras grandes secciones de este trabajo se ocupan del surgimiento de la legislación laboral moderna en Europa y en los Estados Unidos. La cuarta está dedicada íntegramente a la formación de las instituciones laborales colombianas.

## **El surgimiento de las instituciones laborales en el período 1905-1950**

### **I. Hacia una legislación protectora del trabajo a fines del siglo XIX**

#### **A. “La economía emprendió el vuelo”**

La legislación laboral nace en el siglo XIX con el ascenso de la clase trabajadora, y ésta es hija de la Revolución Industrial, proceso iniciado en Gran Bretaña entre los años ochenta y noventa del siglo XVIII<sup>2</sup>. Con el estallido de dicha revolución, “por primera vez en la historia humana se liberó de sus cadenas al poder productivo de las sociedades humanas, que desde entonces se hicieron capaces de una constante, rápida y hasta el presente ilimitada multiplicación de hombres, bienes y servicios”<sup>3</sup>. Como lo advierte el historiador Hobsbawm en una sola frase: “La economía emprendió el vuelo”<sup>4</sup>.

El historiador económico Gregory Clark tradujo al lenguaje de los economistas la ilustrativa analogía de Hobsbawm. De acuerdo con Clark, el mundo que precedió a la Revolución Industrial, habría caído en lo que él denomina la Trampa Malthusiana, según la cual, incrementos en la productividad y los ingresos sociales serían enteramente absorbidos por incrementos en la población; así, el ingreso medio por habitante habría permanecido prácticamente constante desde épocas inmemoriales hasta el estallido de la Revolución Industrial<sup>5</sup>.

#### **B. Los pronósticos del modelo Ricardiano y su desenlace histórico**

En la exposición estándar del modelo Ricardiano de la distribución del ingreso, en el cual la tierra es un factor productivo constante, con el crecimiento de la población, los salarios buscarán su nivel de subsistencia, los beneficios tenderán a desvanecerse, y las rentas se elevarán<sup>6</sup>. La evidencia empírica estudiada por Clark sugiere que tras el advenimiento de la Revolución Industrial, el persistente descaecimiento en las participaciones de la tierra y el capital en el ingreso nacional de Gran Bretaña y otros países avanzados, estuvo acompañado por una mayor participación del trabajo. En otro

---

<sup>2/</sup> La expresión Revolución Industrial comienza a emplearse en Europa cuando ya había transcurrido el primer cuarto del siglo XIX. “La cosa existía en Inglaterra antes que el nombre. Hacia 1820, los socialistas ingleses y franceses –que formaban un grupo sin precedentes- lo inventaron probablemente por analogía con la revolución política de Francia”. Hobsbawm (1974, Tomo I, p. 58).

<sup>3/</sup> Ibid. p.59

<sup>4/</sup> Ibid. p. 59

<sup>5/</sup> Clark (2007), capítulo 1.

<sup>6/</sup> Baumol (1972), Capítulo 2, La dinámica clásica.

resultado sorprendente, el autor muestra cómo en el desenlace favorable al factor trabajo, los grandes beneficiarios fueron los trabajadores no calificados<sup>7</sup>.

### C. Reflejos del mundo industrial à la Dickens

Diversas fuentes históricas han destacado el fortalecimiento del presupuesto obrero hacia fines del siglo XIX, especialmente en Gran Bretaña<sup>8</sup>. Pero ello no ha sido óbice para resaltar la precariedad extrema vivida por diversas comunidades en Gran Bretaña y Europa Central, especialmente hacia mediados de la centuria. A partir de tales circunstancias lastimosas surgieron iniciativas legislativas en favor de aquellas personas. De aquí su carácter *protector*, generalmente en favor de los sectores más débiles de la población, como los de los niños, las mujeres y los ancianos.

La vivienda y las fábricas insalubres, el trabajo infantil, las jornadas excesivas y los salarios en especie valorados por los propios patronos, fueron problemas sentidos y comunes en economías como la británica, la francesa y la alemana<sup>9</sup>. La segunda mitad del siglo XIX y las dos primeras décadas del XX contemplaron la reivindicación de derechos laborales impensables en los albores de la revolución industrial (**Recuadro 1**). El proceso no se limitó a la generación de nuevas normas legislativas. Fue también un proceso intelectual y político en el que los partidos y las organizaciones obreras jugaron un papel protagónico.

Históricamente Gran Bretaña había cultivado diversos esquemas paliativos como las *leyes de pobres* sostenidas por las parroquias, el *método de Speenhamland* mediante el cual las autoridades locales cubrían la diferencia entre lo que se consideraba un ingreso justo para los trabajadores y los jornales efectivamente recibidos, y el *sistema de asilos* a los cuales ingresaban quienes solicitaban la ayuda pública, luego de empeñar sus desmirriadas posesiones. La expedición de normas que prefiguraban el surgimiento de la legislación laboral futura se inició en 1802 con la Ley de la Salud y la Moral de los Aprendices. Pero una agitación intensa, con protagonistas provenientes de fuentes ideológicas diversas (conservadores, liberales, socialistas) sólo vino a sentirse en los años treinta y cuarenta al expresarse el clamor por una jornada laboral máxima de diez horas; dicha reivindicación sólo se alcanzaría en 1847, y habría que esperar sesenta años más para que se reconociera una jornada máxima de ocho horas en la minería. En forma rezagada y lenta, Francia seguiría las pautas británicas llegando a establecer a fines del siglo una edad mínima de trece años para el trabajo fabril; y en cuanto a la jornada de trabajo, se anticipó en tres años a los británicos, disponiendo en 1905 que los mineros

<sup>7/</sup> De acuerdo con la Gráfica 14.3 en Clark (2007, p.276), los salarios reales por hora de los trabajadores no calificados de la construcción se incrementaron siete veces entre 1850 y 2000.

<sup>8/</sup> “La expectativa general de que los salarios reales aumentarían sustancialmente en cada decenio sólo surgió en Gran Bretaña durante el último cuarto del siglo XIX, casi un siglo después de la iniciación de la revolución industrial”. Lewis (1983, p.132). En historias generales del siglo XIX como la efectuada por Schnerb (1969, p.83) se exhiben varias gráficas que destacan que los salarios reales franceses se multiplicaron por tres a lo largo del siglo, con especial énfasis en sus tres últimas décadas, y que registraron aumentos similares en otros países.

<sup>9/</sup> No es necesario remitirse a obras como las de Charles Dickens (1812-1870) al estilo de *Hard Times* (1854, 1994) para enterarse del estado de opresión sufrido por quienes quedaron al margen de los beneficios del progreso. Textos de historia económica general de Europa, como el de Friedlaender y Oser (1953), abundan en dramáticas ilustraciones. Y especialistas en la historia del trabajo como Hobsbawm (1974, Tomo 2, capítulo 11) y Hobsbawm (1968) documentan las condiciones de las clases trabajadoras y el surgimiento de los primeros movimientos en pro de reivindicaciones laborales.

no trabajarían más de ocho horas diarias. Los alemanes, siguiendo un ejemplo temprano de Prusia que, en los años treinta había legislado que las compañías ferroviarias debían indemnizar a sus trabajadores en caso de accidente, dieron a luz los primeros sistemas de seguros en el mundo contra la enfermedad, los accidentes, la vejez y la invalidez. Pioneros indiscutibles en la seguridad social, no sobresalieron en la legislación sobre las condiciones de trabajo, como sí lo hicieron los británicos.

Los años inmediatamente anteriores a la Gran Guerra fueron prolíficos en favor de la seguridad social en gran parte de Europa. Hacia 1912 sus economías más importantes habían establecido seguros sobre accidentes laborales, y seguros obligatorios contra la enfermedad. Para ese momento, también en los Estados Unidos, al nivel de los gobiernos estatales, se habían adoptado legislaciones relacionadas con la indemnización por accidentes en el trabajo<sup>10</sup>.

**Recuadro 1**  
**Legislación laboral en algunos países europeos, 1802-1914**

**Gran Bretaña**

**1802.** Limita el trabajo de los aprendices indigentes a 12 horas diarias, sin trabajo nocturno. Se le llamó Ley de la Salud y la Moral de los Aprendices. No se cumplió.

**1819.** Prohíbe el empleo de menores de 9 años en las manufacturas de algodón; establece la jornada de 12 horas para los niños de 9 a 16 años. No se cumplió.

**1833.** Prohíbe el trabajo de menores de 9 años en la mayoría de las industrias textiles; semana de 48 a 69 horas para los jóvenes menores de 18 años, sin trabajo nocturno; creación de inspectores de trabajo; establecimiento de penas por incumplimiento de la ley.

**1842.** Primera ley que se refiere al trabajo de las mujeres adultas, excluyéndolas del trabajo en las minas; prohíbe el trabajo de menores de 10 años en las minas; semana de 36 horas para niños de 10 a 13 años.

**1847.** Establece la jornada de 10½ horas para jóvenes y mujeres.

**1862.** Otorga prioridad al pago de salarios en caso de quiebra.

**1867.** Extiende la legislación laboral a la mayoría de las industrias

**1874.** Prohíbe el trabajo de menores de 10 años en las fábricas de tejidos; las demás podrían emplear niños de 8 años.

**1875.** Establece la legalidad de la acción sindical.

**1880.** Define como obligación del patrono asegurar a sus obreros contra los riesgos del trabajo.

**1901.** Eleva a 11 años la edad mínima para el trabajo infantil en fábricas; prohíbe el trabajo dominical de mujeres y niños.

**1905.** Se expide la Ley de Trabajadores Parados, mediante la cual se crean comisiones de ayuda a los desempleados.

**1906.** Establece que el patrono es responsable de las indemnizaciones por accidentes, independientemente de la causa.

**1906.** Establece que los patronos no pueden demandar a los trabajadores por los costos de las huelgas.

**1908.** Establece la jornada de 8 horas para mineros. Expide la primera reglamentación del trabajo de varones adultos.

**1908.** Se expide la Ley de Pensiones para la Vejez.

**1909.** Establece la facultad gubernamental de fijar salarios mínimos en ciertas industrias.

**1911.** Crea el Seguro Nacional Obligatorio contra la Enfermedad

**Francia**

**1813.** Prohíbe el trabajo de menores de 10 años en las minas. No se cumplió.

**1841.** Prohíbe el trabajo de menores de 8 años en fábricas que empleen más de 20 trabajadores; establece la jornada de 8 a 12 horas para jóvenes de hasta 16 años; prohíbe el trabajo nocturno de menores de 13 años. No se cumplió.

<sup>10/</sup> Friedlaender y Oser (1953, p.383).

1874. Prohíbe el trabajo fabril de menores de 12 años; limita la jornada de los jóvenes y prohíbe el trabajo nocturno y los domingos; crea los inspectores estatales del trabajo.  
 1884. Se legalizan los sindicatos y las cooperativas.  
 1892. Eleva la edad mínima de trabajo fabril a 13 años.  
 1898. Ley de indemnización por accidentes. De alcance limitado a obreros fabriles.  
 1900. Establece la jornada de 10 horas para mujeres y niños, y para los hombres si trabajan con mujeres y niños.  
 1905. Establece la jornada de 8 horas para los mineros.  
 1906. Establece el descanso dominical obligatorio para todos los trabajadores.  
 1909. Expide la Ley de Pensiones para la Vejez en favor de los trabajadores ferroviarios.  
 1910. Prohíbe el pago de jornales en especie.  
 1910. Expide la Ley General de Pensiones para la Vejez. Los montos de las pensiones individuales fueron considerados irrisorios.  
 1910. Expide el Código de Trabajo y de la Previsión Social, el cual reagrupa la legislación social hasta entonces aprobada.

#### **Prusia, Alemania**

1839. Prohíbe el trabajo de menores de 9 años en fábricas y minas; jornada de 10 horas, sin trabajo nocturno ni los domingos para menores de 16 años.  
 1853. Prohíbe el trabajo de menores de 12 años en las fábricas; crea la inspección estatal del trabajo.  
 1869. La Confederación Alemana del Norte adopta la legislación social de Prusia.  
 1878. Prohíbe el trabajo de niños menores de 12 años en fábricas y minas.  
 1883. Crea el Seguro Obligatorio contra la Enfermedad. Los trabajadores debían contribuir con dos tercios del costo total.  
 1884. Crea el seguro para indemnizaciones por accidentes laborales.  
 1889. Crea el Seguro contra la Vejez y la Invalidez. Patronos y trabajadores debían contribuir por mitades.  
 1891. Eleva a 13 años la edad mínima de los obreros fabriles; establece la semana de 60 horas para las mujeres; prohíbe el trabajo nocturno de mujeres y niños; establece el descanso dominical para la mayoría de los obreros.

Fuente: Friedlaender y Oser (1953, capítulos 10, 20 y 29).

## **D. Hacia una legislación laboral de cobertura universal**

### **1. Surgimiento y desarrollo de la ley laboral**

La evolución de las normas legales no se agotó en la configuración de condiciones de trabajo más apacibles para los trabajadores como las descritas en el **Recuadro 1**. Se perfeccionó la noción jurídica de contrato de trabajo, y se hizo el tránsito institucional hacia la contratación colectiva, hacia el reconocimiento de los derechos de sindicalización y de huelga, y hacia la intervención gubernamental en la superación de los conflictos entre el trabajo y el capital<sup>11</sup>. Se abrió el campo hacia la regulación gubernamental de las relaciones laborales, incluyendo la definición de ciertos precios, como en el caso del salario mínimo legal. Todas estas innovaciones legales se estrellaban contra las tradiciones jurídicas sustentadas en el liberalismo individualista.

La dinámica en la evolución de las normas legales fue estimulada por la presión de la clase trabajadora<sup>12</sup>. En Gran Bretaña, los sindicatos alcanzaron su primer reconocimiento legal en 1825, pero no fue completo sino hasta medio siglo más tarde,

<sup>11/</sup> Es muy dicente que en Gran Bretaña se haya sustituido en 1875 una Ley llamada de Amos y Sirvientes por otra de Patronos y Obreros. Los unos y los otros llegaron a ser partes legalmente iguales en el caso de firmar un contrato de trabajo. Friedlaender y Oser (1953) p.211

<sup>12/</sup> De acuerdo con Hobsbawm (1974, Tomo 2, p.374), la expresión *clase trabajadora* ya aparecía en escritos británicos laboristas anteriores a 1820, y sólo apareció en Francia después de 1830.

en 1875<sup>13</sup>. Fue en este último año, en el gobierno conservador de Disraeli, que los sindicatos conquistaron su legalidad plena, al expedirse la denominada Ley de Conspiraciones y Protección de la Propiedad, que excluía las actividades sindicales de las calificadas como conspiradoras.<sup>14</sup> En Francia, el reconocimiento pleno del sindicalismo se logró una década más tarde, en 1884; con tal decisión se cerró el largo capítulo abierto por la Revolución Francesa durante la cual se vetaron las asociaciones de patronos y obreros<sup>15</sup>. El universo jurídico Napoleónico estaba sesgado en contra de los obreros. El Código Civil disponía que en caso de conflicto por salarios devengados se diera fe a la palabra del patrono; y el Código Penal prohibía las asociaciones de más de veinte personas, y calificaba la huelga como un delito criminal<sup>16</sup>.

## **2. Del Cartismo a la Segunda Internacional Socialista. Surgimiento del sindicalismo de industria. El capitalismo desborda las fronteras nacionales.**

Hasta mediados del siglo XIX, el movimiento laboral británico se expresó más a través de manifestaciones públicas de variada envergadura, que a través de acciones sistemáticas desarrolladas por una organización; quizá el logro más cercano a una organización fue el denominado movimiento cartista (o de *Carta del Pueblo*)<sup>17</sup>. En la segunda mitad del siglo, la bandera laboral fue enarbolada por los movimientos socialistas de las más variadas tendencias: desde el socialismo llamado utópico de Owen, Fourier y Saint-Simon, pasando por el socialismo cristiano de Charles Kingsley, catedrático de Historia Moderna en Cambridge, hasta el socialismo de Estado

<sup>13/</sup> Friedlaender y Oser (1953) p.386. “Hasta 1824 los sindicatos obreros eran ilegales tanto con arreglo al derecho civil consuetudinario (common law) como a los “Combinations Acts” (leyes contra las coligaciones) aprobadas en 1789 y 1800 como parte del movimiento general represivo que surgió a causa de la Revolución Francesa y de los temores que ésta despertó”. Cole (1964, Tomo I, p.125). Uno de los medios concebidos por los patronos británicos para disuadir a los obreros de formar algún tipo de asociación, o de insistir en alguna reivindicación laboral, fue el de los llamados *lock out* mediante los cuales el patrono impedía el acceso de los trabajadores al sitio de trabajo, hasta tanto no se aceptaran sus condiciones. El tema del *lock out* sería de obligatoria consideración en el diseño futuro de las legislaciones laborales de los países.

<sup>14/</sup> Fue también el gobierno de Disraeli el que dio el sufragio electoral a los trabajadores urbanos en 1877; le correspondió al gobierno antagonista de Gladstone extenderlo a los agrícolas en 1884. Maurois (2007, p.483). Y fue Disraeli quien en 1880 sacó adelante la norma legal según la cual corrían por cuenta del patrono los seguros de los operarios contra los riesgos del trabajo.

<sup>15/</sup> Sin embargo, la actividad sindical sólo quedaba permitida para “el estudio y defensa de sus intereses económicos industriales, comerciales y agrícolas”. Estas restricciones servirían de modelo en las futuras legislaciones laborales de otros países.

<sup>16/</sup> Friedlaender y Oser (1953) pp.208-211. Con anterioridad a las reformas introducidas por una ley de julio de 1901, el Código Civil francés era mudo en relación con el contrato de asociación; sólo el Código Penal se ocupaba de las asociaciones: “el artículo 291 sometía a la aceptación del Gobierno ‘toda asociación de más de veinte personas cuyo objetivo fuera reunirse todos o ciertos días para ocuparse de asuntos religiosos, literarios, políticos, o de alguna otra clase’”. A partir de 1901 se estableció que, “Las asociaciones de personas se podrán formar libremente sin autorización ni declaración previa”. Baudry-Lacantinerie, G. (1909) pp. 668-669.

<sup>17/</sup> Cole (1964, Tomo I, Capítulo XIII). Las regulaciones laborales relacionadas con el trabajo de los niños y de las mujeres en las fábricas, y la jornada de trabajo de diez horas fueron aprobadas por el parlamento británico a fines de los cuarenta (**Recuadro 1**) cuando ya el Cartismo tocaba a su fin. La reconocida cronista del segundo cuarto del siglo XIX, Harriet Martineau, describió las percepciones generadas por el Cartismo en los términos que siguen: “Quienes no han examinado lo que es el Cartismo, piensan que él significa una única cosa: una revolución. Quienes lo consideran con mayor profundidad, (...) concluyen que se trata de otro nombre para el descontento popular –un nombre general y amplio, bajo el cual se recogen todas la formas de protesta contra el sufrimiento social”. Martineau (1877), vol.3, p.261.

preconizado por Louis Blanc, Ferdinand Lasalle y Johann Rodbertus, y finalmente, el socialismo revolucionario liderado por Karl Marx y Friedrich Engels.

El sindicalismo británico, heredero por un lado de los gremios (*craft-unions*) tradicionales, y de los movimientos laborales nacidos alrededor de sectores dinámicos como el de la industria textilera, por el otro, hacia fines del siglo ya no podía referirse a los límites del taller, o de la fábrica, sino de la *industria*, y sus alcances no eran ya exclusivamente locales o regionales, sino *nacionales*. A una industria floreciente de operaciones y estrategias a nivel nacional, venía a corresponder un *sindicalismo de industria*, también con estrategias de cobertura nacional.

Los sectores de la *minería* y el *transporte* jugaron un papel protagónico en el desenvolvimiento del movimiento laboral entre la última década del siglo XIX y la primera del siglo XX. Tanto en Gran Bretaña, como en el continente europeo, y en los Estados Unidos, el clamor obrero tendría expresiones sobresalientes en dichos sectores. En un mundo altamente dependiente de los ferrocarriles y del tráfico marítimo, un cese de labores en el sector de transporte, fácilmente podría desembocar en una parálisis de cobertura nacional, con consecuencias económicas y políticas imprevisibles. De aquí la prevención de los gobiernos en el siglo XX para limitar o impedir los ceses de actividades en los sectores de transporte<sup>18</sup>.

Dos analistas británicos de principios del siglo XX, homónimos, J. A. Hobson y C.K. Hobson, escribieron acerca de la expansión de la economía británica más allá de las fronteras nacionales, desde fines del siglo XIX. Al primero se debe la autoría de Estudio del Imperialismo, publicado por primera vez en 1902; y al segundo, la de The Export of Capital, publicado en 1914<sup>19</sup>. Los dos coincidieron en destacar que, más allá de consideraciones económicas relacionadas con la extensión del comercio, y el auge de inversiones ultramarinas, su tema de estudio planteaba reflexiones éticas, políticas y de distribución social del ingreso. En efecto, las relaciones entre el capital y el trabajo ya no podrían sujetarse a los ámbitos locales, y ni siquiera a las fronteras nacionales. Las migraciones sin precedentes del capital y el trabajo entre 1880 y 1910 habían creado un escenario internacional en el cual las reivindicaciones laborales alcanzadas en países como Gran Bretaña, Francia y Alemania deberían ser patrimonio universal de los trabajadores.

Que las conquistas laborales se tradujeran en patrimonio universal fue la proclamación que hiciera la Segunda Internacional Socialista en su asamblea de Copenhague, reunida en 1910; según el historiador G. D. H. Cole, “el acuerdo (de la asamblea) hacía resaltar la deficiencia de la legislación existente en todos los países, y a continuación formulaba una serie de peticiones. Estas incluían la jornada de ocho horas, la prohibición del trabajo de los niños menores de 14 años y durante la noche, excepto en casos especiales; un período seguido de descanso de por lo menos 36 horas por semana; la abolición del pago de salarios en especie; la garantía del derecho a coaligarse; y la inspección del

---

<sup>18/</sup> “En la medida en que crecieron los movimientos laborales, los gobiernos se hicieron crecientemente conscientes del potencial estrangulador (de los transportes) y consideraron posibles medidas para controlarlo: la decisión del gobierno francés de quebrar una huelga general en los ferrocarriles en 1910, acudiendo al reclutamiento de 150.000 operarios, o sea, poniéndolos bajo disciplina militar, es la ilustración más drástica” Hobsbawm (1989, p.123).

<sup>19/</sup> Hobson, J. A. (1981). El trabajo de C.K.Hobson es su tesis para el grado como economista en la Universidad de Londres, publicada posteriormente como libro. Hobson, C. K. (1914).

trabajo tanto industrial como agrícola con la colaboración de representantes de los obreros<sup>20</sup>.

### 3. La Sociedad Fabiana y los movimientos cristianos por la justicia social

Las demandas formuladas por la Segunda Internacional Socialista eran compartidas por organizaciones sindicales y una amplia gama de partidos políticos en Europa que, siendo ajena al socialismo (especialmente al socialismo revolucionario preconizado por Marx y Engels) compartía ideales de justicia social. En Gran Bretaña, los fabianos, los socialistas cristianos, y los laboristas independientes defendían una concepción política según la cual la remoción de las injusticias sociales constituía un imperativo ético<sup>21</sup>. Además de la jornada de ocho horas, pedían condiciones laborales semejantes para hombres y mujeres, mejores condiciones de vivienda y salubridad, acceso a la educación, y el establecimiento del salario mínimo; todos estos eran ingredientes de lo que ellos concebían como justicia social<sup>22</sup>.

La Sociedad Fabiana fundada en 1884 contó con el liderazgo de intelectuales de gran prestigio como Bernard Shaw y los esposos Webb, Beatrice y Sidney, entre otros. Numerosos profesores universitarios, periodistas y miembros del clero de distintas iglesias cristianas hicieron parte de la Sociedad entre 1885 y 1910, su período de mayor influencia. Su publicación más destacada Fabian Essays in Socialism vio la luz en 1889. Creían en una evolución gradual e inevitable hacia el socialismo el cual se alcanzaría por vías democráticas al estilo liberal. En los primeros años del siglo XX, escritores destacados como H. G. Wells y J.A. Hobson fortalecieron el capital humano de la Sociedad. Ya hacia la mitad del siglo los aportes de los fabianos fueron calificados como los pilares de la ideología del Estado Benefactor<sup>23</sup>.

Los historiadores resaltan los nombres de J. M. F. Ludlow, F. D. Maurice y C. Kingsley como los de los fundadores del llamado socialismo cristiano en Gran Bretaña. Creyeron posible acercar a la Iglesia y los trabajadores en contra del estado de injusticia surgido al lado del floreciente sistema industrial. Tanto en Gran Bretaña como en Europa se crearon círculos católicos de obreros y de otras denominaciones cristianas a partir de 1850. En algunas circunstancias claves los partidos de origen católico tuvieron un papel protagónico; por ejemplo, Bismarck contó con el apoyo decisivo del partido católico en la aprobación de las tres eses, a saber: el seguro de accidentes, el de enfermedad, y el de vejez<sup>24</sup>.

En Francia se destacaron las figuras de Federico Ozanam, profesor de la Sorbona, y fundador de la Sociedad de San Vicente de Paúl en 1833, y la de Maurice Maiguen creador de los Círculos de Jovenes Obreros en París en 1850. Posteriormente, el

<sup>20</sup>/ Cole (1964, Tomo III, Parte Primera, p.89).

<sup>21</sup>/ El Partido Laborista de Escocia fundado en 1889 se transformó en el Partido Laborista Independiente en 1893. En 1900 se organizó la Comisión de Representación Laborista, la cual recibió el nombre de Partido Laborista en 1906. Cole (1964, Tomo III, Parte Primera, p.192).

<sup>22</sup>/ El crédito por haber acuñado la expresión *justicia social* le ha sido reconocido al intelectual italiano Luigi Taparelli (1793-1862). Impulsor de la tradición católica liberal, fue Rector del Colegio Romano en los años veinte del siglo XIX, que contó entre sus estudiantes a Joaquín Pecci, futuro León XIII. Behr (2003).

<sup>23</sup>/ “The Fabians reconsidered” en Hobsbawm (1968). También, Cole (1964, Tomo III, Parte Primera, Capítulo III).

<sup>24</sup>/ Schnerb (1969, pp.295-298).

Marqués Charles La Tour du Pin y el Conde Albert de Mun, futuro miembro de la Academia de Francia, fundaron en 1871 la Obra de los Círculos Católicos Obreros que extendió a nivel nacional la iniciada por Maignen en París. La Tour du Pin y Gaspar Mermillod crearon la Unión Católica de Estudios Sociales y Económicos, o Unión de Friburgo, en Suiza. En su juventud, La Tour du Pin y de Mun, en su condición de prisioneros en Alemania durante la guerra franco-alemana de 1870, conocieron la actividad social de Wilhelm von Ketteler, quien preconizaba las asociaciones obreras, y las relaciones no conflictivas entre patronos y trabajadores<sup>25</sup>. Siendo figuras descollantes y religiosamente comprometidas, hicieron parte de una minoría ínfima, siempre mirada con sospecha. Su relevancia se habría desvanecido, de no haber sido por la intervención de León XIII, quien se interesó por los estudios de la Unión de Friburgo, concedió audiencias libres a sus miembros, y en 1890 recibió un informe acerca de sus conclusiones, las cuales se emplearon como material de trabajo en la preparación de los borradores de la encíclica *Rerum Novarum*<sup>26</sup>.

También, la actuación de algunos líderes religiosos en favor de los trabajadores, y en países de la importancia de Gran Bretaña, los Estados Unidos y Francia parece haber influido en la *Rerum Novarum*. La intervención de Henry Manning en favor de los trabajadores portuarios de Londres en huelga en 1889, la de James Gibbons en apoyo de los Caballeros del Trabajo en los Estados Unidos en 1888, y las peregrinaciones de trabajadores franceses a Roma desde 1887 organizadas por Benito Langénieux causaron una profunda impresión en León XIII. Este párrafo y el inmediatamente anterior pueden resumirse en las palabras siguientes de Moody (1961, p.75): “*Rerum Novarum* puede ser considerada como una síntesis de gran parte de este trabajo perseverante de pensadores y reformadores sociales católicos”<sup>27</sup>.

## II. El nacimiento de la legislación laboral en América

Las Américas no podían permanecer impermeables a los desarrollos del movimiento laboral europeo, de modo que las reivindicaciones laborales del Viejo Mundo se convirtieron en agenda del Nuevo Continente. Pero lo que en aquel pudo requerir cerca de un siglo de presiones y conquistas intermitentes, en éste se tradujo en demandas inmediatas; y lo que en aquel se fue fraguando de acuerdo con la evolución de las industrias nacionales (de estructuras muy heterogéneas si se comparan Gran Bretaña y Francia, por ejemplo), en éste coincidió, ciertamente en América Latina, con el surgimiento de sus primeras empresas.

### A. En los Estados Unidos

#### 1. El Contexto Económico

---

<sup>25</sup>/ Ibidem

<sup>26</sup>/ Moody (1961) pp.63-64. El documento papal cuestiona el status quo resultado de la sociedad industrial de fines del siglo XIX que abría un abismo entre dos clases sociales, a saber, la dueña del poder porque posee la riqueza, y la multitud necesitada y sin poder, enferma y deprimida. Al Estado le compete remover las causas de dicha división, ya que a él le concierne el papel de protector del bien común. Moody (1961). El Papa enfatiza en la necesidad de instituciones *protectoras* del trabajo: “Por lo que toca a la defensa de los bienes corporales y externos, lo primero que hay que hacer es librar a los obreros en desamparo de la crueldad de hombres codiciosos que, a fin de aumentar sus propias ganancias, abusan sin moderación alguna de las personas, como si no fueran personas sino cosas”. León XIII (1891, 1928) p.67.

<sup>27</sup>/ Moody (1961) p.75.

“Entonces, nada puede esperarse sino del trabajo”. Esta fue la exclamación de un viajero al recorrer los Estados Unidos en su época de colonia británica, y que jugaba el papel de advertencia a los futuros inversionistas y comerciantes que podrían ilusionarse vanamente con encontrar en los nuevos territorios una fuente fácil de beneficios<sup>28</sup>. Los historiadores abundan en relatos acerca del interés de los primeros colonizadores en atraer trabajadores dispuestos a construir poblaciones permanentes y productivas<sup>29</sup>.

Las primeras manifestaciones de la industrialización de los Estados Unidos coincidieron con el alborar del siglo XIX. Las experiencias fabriles pioneras fueron patrimonio de los textileros, quienes abrieron su primera fábrica moderna de producción masiva en 1815, al reunir bajo un mismo techo todos los procesos de la manufactura de un vestido de algodón. El desarrollo posterior de las industrias del acero y del carbón contribuyó a la transición del país, de economía predominantemente agrícola, a una industrial y en proceso de urbanización<sup>30</sup>. Basado originalmente en pequeñas empresas competitivas, en las últimas cuatro décadas el acrecentamiento industrial fue liderado por grandes monopolios: a las sociedades por acciones, publicitadas como expresión de democracia económica, siguieron los consorcios, los trusts y los holdings. Diversas medidas de alcance estatal y federal buscaron lidiar con prácticas de los trusts consideradas contrarias al interés público; la más importante de ellas conocida como la Ley Sherman Antitrust de 1890 condenó los contratos, asociaciones del tipo del trust u otra, o conspiraciones para restringir el comercio, y la monopolización de cualquier parte de la industria o el comercio<sup>31</sup>. El publicista Michael Mulhall cerró su notable obra The Progress of the World publicada en 1880 con frases elocuentes, alusivas a la pujanza del crecimiento en los Estados Unidos: “Tanto la industria como la población crecen mucho más rápido en los Estados Unidos que en Europa, e igual ocurre con la riqueza de dicha nación. Cada día que el sol se levanta sobre el pueblo americano, él ve la adición de £500.000 a la riqueza acumulada de la república, la cual es equivalente a un tercio de la acumulación diaria de riqueza por parte de toda la humanidad<sup>32</sup>”.

La cuestión laboral surgió en los Estados Unidos a la par con su desarrollo industrial y urbano. Destacadas reivindicaciones alcanzadas desde los años cuarenta del siglo XIX demostraron la importancia de la negociación colectiva; un caso ilustrativo fue el de la jornada de diez horas como resultado de acuerdos mutuos entre patronos y trabajadores<sup>33</sup>. Avances significativos en pro de la jornada de ocho horas se registraron

<sup>28/</sup> Arber, Edward (editor) (1910) Travels and Works of Captain John Smith. Edinburgh, Vol. I, p. 360. Citado por Foner (1947 p.13).

<sup>29/</sup> “Los empleadores incrementaron sus solicitudes de trabajadores a las compañías colonizadoras en Europa, aclarando cuidadosamente que lo que ellos necesitaban no eran caballeros de gusto y refinamiento quienes preferirían morirse de hambre antes que aplicar sus manos al trabajo, sino hombres y mujeres dispuestos a construir y mantener asentamientos útiles y permanentes”. Foner (1947) p.13.

<sup>30/</sup> Nevins y Commager (1996) Capítulo XIV.

<sup>31/</sup> Rostow (1974) p.151.

<sup>32/</sup> Mulhall (1880) p.525. Foner (1947, p.58) destaca que en 1860 los Estados Unidos ocupaban el cuarto puesto entre los países más industrializados. Y valiéndose de una publicación posterior de Mulhall (Industries and Wealth of Nations, 1896), Foner escribe que, “En 1894 (los Estados Unidos) ocupaban el primer puesto produciendo alrededor de la tercera parte de los bienes manufacturados en el mundo” Foner (1947) p.58.

<sup>33/</sup> La jornada de diez horas contó con el apoyo del Presidente Martin Van Buren quien en 1840 escribió: “El sistema de las diez horas originalmente propuesto por los mecánicos y trabajadores, ha sido adoptado bajo mi dirección para ser aplicado en todos los establecimientos públicos”. Brumm y Reedy (1957) p. 7. Para extender la vigencia de la nueva jornada al sector privado era necesario que así lo dispusieran las legislaturas de los estados, y para tal efecto la movilización laboral era necesaria. Se logró

en los primeros años sesenta del mismo siglo, pero ésta y otras reivindicaciones laborales serían enarboladas por las primeras organizaciones de trabajadores como la de los Caballeros del Trabajo y la Federación Americana del Trabajo<sup>34</sup>. La Federación registró una membresía creciente en las primeras dos décadas del siglo XX, pasando de contar con medio millón de adherentes en 1900 a más de cuatro millones en 1920<sup>35</sup>.

A principios del siglo XIX el sector agrícola acogía a más del 90% del trabajo en la economía; para entonces, la participación de la industria y los servicios era ínfima<sup>36</sup>. Un siglo más tarde, el 40% del empleo laboral estaba dedicado a labores agrícolas; veinte años después el porcentaje relevante era inferior al 30%; para entonces la industria contrataba aproximadamente el 45%, los servicios en las ciudades más del 20%, y el gobierno pasaba del 5%. De modo que para 1920, más de dos tercios del empleo del factor trabajo era contratado por la ya dominante economía industrializada y urbana (Tabla 1). Esta pujante economía urbana había tenido que absorber no sólo la migración interna del campo a las ciudades, sino la migración internacional, especialmente de origen europeo; se ha estimado que entre 1871 y 1915 ingresaron como inmigrantes a los Estados Unidos cerca de veinticinco millones de personas<sup>37</sup>. Para entonces, ¿qué podría reportarse en relación con las condiciones del trabajo fabril? ¿Podrían citarse avances similares a los registrados en Europa desde fines del Siglo XIX (**Recuadro 1**)?

En 1920, un renombrado estudioso de la historia laboral de los Estados Unidos escribió que, hacia 1915 su país que, para entonces contaba con medio millón de empleados civiles, tenía la peor ley de compensaciones en el mundo y no ofrecía la menor protección para la vejez y para eventuales casos de invalidez. Y que en sólo un lustro había creado instituciones vitales para la protección del trabajo. En efecto, según el citado académico, en dicho lapso se había asegurado la compensación por accidentes industriales para dos tercios de los trabajadores, y once estados habían expedido leyes de salario mínimo; además, en varios estados se estaban aplicando la norma de un día de descanso a la semana y restricciones sobre el trabajo nocturno especialmente femenino, y se había aceptado la inspección estatal de los lugares de trabajo<sup>38</sup>. En suma, en sólo cinco años su país había enriquecido el arsenal institucional con normas que en otras latitudes habían requerido un tiempo más prolongado; se había acudido a la experiencia internacional, especialmente la europea y de la Australasia para diseñar sus nacientes instituciones protectoras del trabajo.

---

un avance significativo, si se piensa que en 1830 la jornada laboral media era de doce y media horas, y en 1860 de once horas. Foner (1947) p.218.

<sup>34</sup>/ Los Caballeros del Trabajo reclamaban la jornada laboral de ocho horas, igual remuneración para igual trabajo de hombres y mujeres, abolición del trabajo infantil, el establecimiento de cooperativas, y la propiedad pública de los servicios básicos para la población. En su criterio, a las huelgas sólo debería acudirse como mecanismo de última instancia. Brumm y Reedy (1957) p.11.

<sup>35</sup>/ Bureau International du Travail (1930) p.30.

<sup>36</sup>/ Acemoglu (2009) p.297

<sup>37</sup>/ Según W. Arthur Lewis (1983, p. 227), en el periodo citado “emigraron de Europa cerca de 36 millones de personas. Cerca de dos tercios de esta cantidad se dirigieron a los Estados Unidos”. La mayor parte de los restantes 12.6 millones de emigrantes salieron de Europa hacia cuatro países: Canadá, Australia, Argentina y Brasil, cuyo total se aproxima a 12 millones”. En relación con la absorción de las migraciones por las ciudades, Lewis anota que, “podría afirmarse que las ciudades reclutaron a todos los inmigrantes y a cerca de la tercera parte del crecimiento natural del campo”. Ibid, p.182

<sup>38</sup>/ Commons y Andrews (1920) pp. IX a XI.

**Tabla 1**  
**Estados Unidos**  
**Distribución del Empleo por Sectores Económicos**  
**1900-1997**  
**Porcentajes**

Años	Agricultura	Industria	Servicios no gubernamentales	Servicios gubernamentales
1900	38.1	37.8	20.0	4.1
1910	32.1	40.9	22.3	4.7
1920	27.6	44.8	21.6	6.0
1930	22.7	42.1	28.1	7.1
1940	18.5	41.6	31.1	8.8
1950	12.1	41.3	36.4	10.2
1960	6.6	41.4	38.8	13.2
1970	3.8	39.8	40.5	15.9
1980	3.5	35.9	43.9	16.7
1990	2.7	32.0	49.8	15.5
1997	2.6	25.5	55.9	16.0

Fuente: Ehrenberg y Smith (2000) p.31

## 2. Del derecho consuetudinario al establecimiento de las bases del derecho laboral

### *a. La sociedad industrial y la institución del contrato de trabajo.*

La protección de las personas y de la propiedad es un objetivo primordial de la ley civil. Esta se ocupa no sólo de las diversas formas de adquirir la propiedad, sino “de las maneras de adquirir derechos reales diferentes de la propiedad tales como el uso, el usufructo, las servidumbres, y los modos de adquirir derechos personales”<sup>39</sup>. Con la generalización de las relaciones mercantiles en el capitalismo, la adquisición de derechos reales se materializa principalmente a través de la formación de mercados en los cuales cobran vida las transacciones de compra y venta. Las anotaciones de los párrafos precedentes en relación con el crecimiento notable de la economía de los Estados Unidos entre 1850 y 1920, tiene que ver con la expansión extraordinaria de los mercados de todo tipo, o sea con la multiplicación sin precedentes de transacciones mercantiles, de derechos reales sobre todo un universo de bienes y servicios.

Un contrato o convención “es el resultado del acuerdo de dos o más personas que se reúnen para dar origen entre ellos a alguna obligación o para extender o modificar una obligación preexistente”<sup>40</sup>. Con la aparición de mercados de trabajo en el capitalismo, al catalogo de contratos civiles y comerciales previamente existentes vino a sumarse el contrato de trabajo. De la mano del extraordinario crecimiento de la economía mundial que sorprendió el inicio del siglo XX, se hizo cada vez más evidente que el contrato de trabajo que se formalizaba entre un patrono –con propiedad- y el trabajador –sin propiedad- era de naturaleza diferente a la de los contratos convencionales materializados entre dos o más propietarios. Al no disponer de propiedad, el trabajador realiza su trabajo en relación con la propiedad de otro, y de acuerdo con sus condiciones; y precisamente por carecer de propiedad le es imperioso trabajar para el que sí es propietario.

<sup>39/</sup> Baudry-Lacantinerie (1909) p.1.

<sup>40/</sup> Esta es la definición de Baudry-Lacantinerie (1909, pp.3-4), de la Universidad de Burdeos, autor de un texto de Derecho Civil empleado en las universidades francesas en las primeras décadas del siglo XX.

Según el profesor de Economía Política en Wisconsin, John R. Commons, en el estado de desarrollo de la economía hasta los años veinte, era claro que las negociaciones de precios, o las de inversiones, eran de una naturaleza diferente a las negociaciones de salarios; en estas últimas, la negociación involucra no sólo el salario, sino temas como la jornada laboral, el desgaste físico y emocional, y una diversidad de compensaciones. Un tema neurálgico, según Commons, era el del *poder de negociación* del trabajador. La generalización del mercado de trabajo en los Estados Unidos en el curso de pocas décadas, puso a disposición de la economía una masa creciente de trabajadores libres, sin propiedad, con amplia movilidad a lo largo y ancho de los Estados Unidos, a disposición de la producción en gran escala, cuya suerte final dependería de su relativo poder de negociación<sup>41</sup>.

### ***b. El derecho a la sindicalización***

A imagen y semejanza de lo ocurrido en Francia y Gran Bretaña en el siglo XIX, se aplicó en algunas ocasiones la ley consuetudinaria cuando los trabajadores se aliaron para presionar por mejores condiciones de trabajo. Pero el asunto fue objeto de gran controversia y oposición pública. La vieja doctrina francesa de la *conspiración* tuvo traducciones y desarrollos nuevos en los conflictos llevados ante las cortes estatales; se habló del derecho a “hacer negocios” (to do business), en el sentido del libre acceso de los patronos potenciales a los mercados de trabajo y de bienes. La interferencia en el ejercicio de este derecho, mediante la agrupación de los trabajadores, era calificada *prima facie*, como contraria al derecho común. Pero la aceptación de este punto de vista en las controversias jurídicas dejaba en evidencia la posición desfavorable del trabajador individual en relación con el patrono; en los Estados Unidos de las primeras dos décadas del siglo, tal patrono era muy probablemente una gran corporación formada mediante la asociación de capitales. De aquí el argumento de los laboristas de la época, según el cual, “sólo cuando el trabajo negocia colectivamente, su poder de negociación se aproxima al del capital”<sup>42</sup>.

Un avance significativo en el reconocimiento institucional del derecho de sindicalización fue la aprobación de la llamada Clayton Antitrust Act de 1914. De tiempo atrás, se había clamado en los medios laborales para que se eximiera a los sindicatos de la operación de la Ley Sherman, mencionada más arriba, y para que se restringiera la interferencia de las Cortes Federales en las disputas laborales mediante procesos conocidos como de *requerimiento* o *interdicción* (injunction)<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup>/ Commons y Andrews (1920) pp. 1-10

<sup>42</sup>/ Commons y Andrews (1920) p.117.

<sup>43</sup>/ En repetidas ocasiones el partido demócrata aseguró que lucharía por reformar la ley antimonopólica con el propósito de erradicar sus efectos negativos contra el derecho de asociación de los trabajadores. En 1912 aseguró que, “las organizaciones de trabajadores y sus miembros no deben ser considerados como organizaciones ilegales restrictivas del comercio”. Gould IV (1991) p. 30. Las interdicciones se generalizaron en los años noventa del siglo XIX; en un caso muy citado, el juez federal William Taft (futuro Presidente de la Unión, Miembro de la Suprema Corte y Chief Justice de los Estados Unidos) ordenó en 1894 a un grupo de mecánicos ferroviarios que se había declarado en huelga a retornar a la conducción de sus vagones so pena de perder sus puestos. Bureau International du Travail (1930) Vol V, p.14.

En su sección sexta, la Ley Clayton rezaba así:

“... el trabajo de un ser humano no es una mercancía o un artículo de comercio. Nada que se contenga en la normativa contra los monopolios será entendido para prohibir la existencia y actuación de los trabajadores ... organizaciones, instituidas para los fines de la ayuda mutua ... ni para prohibir o restringir a los miembros de esas organizaciones cumplir legalmente sus objetivos legítimos; tampoco serán consideradas o tratadas estas organizaciones, ni sus miembros, como combinaciones ilegales o conspiraciones restrictivas del comercio, según la legislación antimonopólica”<sup>44</sup>.

O sea, según Gould IV, profesor de Derecho en Stanford, la sección sexta sostenía que la legislación antimonopólica no fue concebida para vetar las organizaciones laborales y que, “aunque estas organizaciones son por definición anticompetitivas en cuanto que buscan suprimir la competencia entre los trabajadores en los mismos centros de trabajo, empresas, áreas geográficas más amplias, y por último en toda la nación, no debían ser consideradas ilegales”<sup>45</sup>.

De acuerdo con Selig Perlman, la Sección 20 contenía asuntos vitales en relación con las disputas legales:

“... ninguna orden restrictiva o interdicción prevendrá a alguna persona o personas ya sea de manera individual o conjunta de terminar una relación laboral, o de cesar de ejecutar un trabajo, o de recomendar, aconsejar o persuadir otros mediante medios pacíficos de hacerlo; o de concurrir a algún sitio o sitios donde tal persona o tales personas puedan estar legalmente, con el propósito de persuadir pacíficamente a alguien a trabajar o dejar de trabajar, o de recomendar, aconsejar o persuadir otros mediante medios pacíficos y legales de hacerlo; o de pagar, o dar a, o retener de, alguna persona empleada en tal disputa, cualquier beneficio de la huelga u otros dineros o cosas de valor; o de reunirse pacífica y legalmente, o para fines legales, o de ejecutar algún acto o cosas que podrían ser hechas legalmente en ausencia de dicha disputa por cualquiera de las partes; ni se considerará ninguno de los actos mencionados aquí como violaciones de ninguna ley en los Estados Unidos”<sup>46</sup>.

El entusiasmo suscitado entre los laboristas al expedirse la Ley Clayton tuvo que moderarse en los años subsiguientes, ante fallos judiciales que obligaron a matizar las expectativas originales<sup>47</sup>. Tras dos décadas de intensas controversias, la Corte Suprema estableció que, “en cuanto que el sindicato actuaba en su propio interés y no se coordinaba con grupos ajenos al mundo laboral, la actividad sindical no podía ser prohibida”<sup>48</sup>.

### ***c. La convención colectiva***

Contrastó con la simplicidad de su definición, el tortuoso y conflictivo camino del proceso social requerido para alcanzar plena vigencia legal. Según un compendio jurídico ampliamente aceptado en los años veinte, la convención colectiva aludía a “la negociación de términos y condiciones de empleo entre una organización que actúa en

---

<sup>44</sup>/ Gould IV (1991) p.30. La sentencia que reza: “ ... el trabajo de un ser humano no es una mercancía o un artículo de comercio” sería acogida una década más tarde en la Conferencia Panamericana de Santiago de Chile, como se verá más adelante.

<sup>45</sup>/ Gould IV (1991) p.31. El líder sindical Samuel Gompers llamó a esta ley la Carta Magna de los trabajadores.

<sup>46</sup>/ Perlman (2006) p. 127. Esta sección fue denominada por Gompers como la *Bill of Rights*.

<sup>47</sup>/ Brumm y Reedy (1957) p. 18

<sup>48</sup>/ Gould IV ((1991) p.38.

nombre de los empleados, y un empleador o asociación de empleadores, distinta a la negociación entre un empleador y un empleado individual”<sup>49</sup>.

A mediados de los veinte el Congreso reguló la negociación colectiva en los ferrocarriles mediante la Railway Labor Act de 1926. Pero sería necesario esperar a las decisiones del New Deal para contar con una regulación más completa de la negociación colectiva en el sector privado, como la aportada por la National Labor Relations Act de 1935<sup>50</sup>. La Railway Labor Act, de aplicación inmediata sobre los trabajadores ferroviarios y luego sobre los de las líneas aéreas, y otras normas estatales, impusieron el *arbitraje obligatorio* para la resolución de los conflictos en el sector público. El arbitraje saldría fortalecido al expedirse la National Labor Relations Act de 1935.

En la medida en que el empleo público cobró importancia desde los años veinte (Tabla 1), una cuestión obligada fue la de si sus trabajadores tenían o no el derecho de huelga. De acuerdo con la tradición europea, el derecho consuetudinario y la Ley, el gobierno federal y la mayoría de los estados vetaron el derecho de huelga en el sector público. Sin embargo, siempre se ha argumentado que no es fácil trazar la línea divisoria entre los servicios esenciales y los que no lo son; que la negociación colectiva no es operante a no ser que exista la posibilidad de declarar la huelga; y que de todos modos las huelgas ocurren en la práctica<sup>51</sup>.

#### ***d. La mediación gubernamental***

La generalización de la producción en gran escala abrió las puertas al *scientific management*, o como se le entendiera entonces, el paso de la industria empírica a la industria científica. Se impusieron las economías en el uso de materias primas y en la aplicación del trabajo humano; las ciencias sociales asistieron al nacimiento de las llamadas organización industrial y relaciones industriales y al de los promisorios campos científicos de la psicología y la sociología industrial<sup>52</sup>. La relación capital-trabajo se hizo más compleja<sup>53</sup>. Pero los conflictos se exacerbaron; las huelgas y los cierres de empresas se multiplicaron internacionalmente: así por ejemplo, entre 1895 y 1905 se presentaron más de 6.000 huelgas en Gran Bretaña afectando a cerca de 1.800.000 trabajadores; en el imperio alemán, entre 1899 y 1905, ocurrieron 10.500 huelgas que incorporaron 938.500 hombres y 580 cierres de empresas que involucraron 207.800 hombres; y, en los Estados Unidos, entre 1881 y 1905 acaecieron 36.750 huelgas que comprometieron 8.700.000 empleados, y 1.550 cierres de empresas que afectaron 825.600 empleados<sup>54</sup>. En este ambiente caldeado y crecientemente complejo, se acogieron métodos de negociación para paliar el agravamiento de los conflictos.

---

<sup>49/</sup> Oakes (1927) p.220. Las cortes estatales establecieron, especialmente entre 1910 y 1920, que los trabajadores podrían asociarse para obtener ventajas de la negociación conjunta, en relación con los términos y condiciones del trabajo. Pero una huelga declarada con el objetivo de forzar al patrono a adoptar el sistema de negociación colectiva, sería considerada inaceptable, ya que aquella no buscaría mejorar los salarios, acortar las horas, o mejorar las condiciones de trabajo, sino fortalecer el sindicato. Oakes (1927) pp. 220-224.

<sup>50/</sup> Gould IV (1991) p.39

<sup>51/</sup> Desde los años setenta en el siglo XX, algunos estados como Pennsylvania, Minnesota y Vermont comenzaron a aceptar el acceso a un derecho de huelga limitado. Gould IV (1991) p.154.

<sup>52/</sup> Garza Toledo (2003a)

<sup>53/</sup> Naville (1971)

<sup>54/</sup> Commons y Andrews (1920) p.125.

A principios de los veinte, países como Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, tenían estatutos legales que regulaban el arreglo de las disputas laborales a través de la mediación. También los Estados Unidos disponían de normas legales a nivel federal y estatal; en este último país, las normas “se empeñaban en posponer la ruptura abierta entre las partes, hasta que éstas hubieran tenido tiempo de moderarse, mediante el encargo a una institución pública de asumir la mediación. ...”<sup>55</sup>. Las reseñas históricas señalan que el gobierno enfrentó la proliferación de huelgas y cierres de empresas acudiendo a la conciliación, la mediación o el arbitraje, según el caso<sup>56</sup>. El arbitraje, empleado en diferentes estados desde el siglo XIX, utilizaba originalmente la figura del “componedor” y posteriormente, ya en los años veinte del nuevo siglo la del “presidente imparcial”; la expedición de una resolución del componedor, o *laudo*, concluía el arbitraje.

### ***e. El salario como objeto de negociación. El salario mínimo***

Los laboristas estadounidenses de principios del siglo comparaban el ejercicio de conciliación y arbitraje, ya fuera voluntario u obligatorio con la fijación del salario mínimo. Aquel ocurría tras la demanda interpuesta por una de las partes y su rechazo por la otra; ésta acontecía antes de que se presentara alguna diferencia entre las partes en relación con el salario, y la iniciativa era gubernamental. Las leyes pioneras del salario mínimo fueron aprobadas en Australasia, la primera en Nueva Zelanda en 1894, y la segunda en Australia en 1896. Se crearon juntas salariales para fijar los salarios mínimos en ciertas industrias, que en aquel momento se consideraban como fuente de explotación laboral; por explotación se entendía la presencia de bajos salarios, jornada excesivamente larga y sitios de trabajo con niveles de higiene muy pobres. La explotación laboral también fue el argumento político para la adopción de las primeras normas sobre salario mínimo en Gran Bretaña en 1909; se siguió el método de abrir juntas por sectores, comenzando por aquellos en que los salarios eran excepcionalmente malos (*sweated trades*). La primera extensión del salario mínimo por fuera de aquellos sectores fue en beneficio de los mineros del carbón tras una huelga que estallara a principios de 1912; la medida se adoptó como resultado de negociaciones colectivas. En 1915, Francia adoptó el salario mínimo para trabajadoras domésticas de la industria del vestido<sup>57</sup>.

En los Estados Unidos, Massachusetts fue el primer estado en aprobar una legislación de salario mínimo en 1912. En las siguientes dos décadas, una tercera parte de los estados de la Unión adoptó alguna forma de legislación sobre salarios mínimos. Habría que esperar hasta la época del New Deal para la expedición de una ley federal; así ocurrió al aprobarse la denominada Fair Labor Standards Act de 1938<sup>58</sup>.

## **B. En América Latina**

A comienzos del siglo XX, el Presidente de los Estados Unidos, Teodoro Roosevelt, se refirió a Suramérica en los siguientes términos: “La presente centuria es el siglo de Suramérica, así como el siglo XIX ha visto el tremendo desarrollo de los Estados

<sup>55</sup>/ Oakes (1927) p.1012.

<sup>56</sup>/ Commons y Andrews (1920) p.126.

<sup>57</sup>/ Commons y Andrews (1920) Capítulo IV.

<sup>58</sup>/ Neumark y Wascher (2008) Capítulo 2.

Unidos”. Y, un presidente suramericano, el colombiano Rafael Reyes afirmó: “Yo considero que el futuro de la humanidad en el siglo XX está en América Latina”<sup>59</sup>. Estas afirmaciones, estaban imbuidas del sentimiento mesiánico que por aquella época acompañaba las discusiones sobre el continente. Pero no eran del todo exageradas si se repasan las cifras del crecimiento de fines del siglo XIX y principios del XX; según Arthur Lewis, “el período 1880-1913 debe considerarse como uno en el cual muchos países tropicales crecieron tan rápidamente como muchos industrializados”<sup>60</sup>. En efecto, entre 1870 y 1913, el producto por habitante en América Latina creció en un 117%, cifra similar a la del crecimiento de los herederos anglosajones, 116%, y por encima de Europa Occidental, 76%, y del mundo, 74%<sup>61</sup>. En este contexto de crecimiento económico se gestaron las primeras leyes laborales en América Latina.

## 1. Preámbulos legislativos en el siglo XX

Al igual que en Europa y en los Estados Unidos, la legislación laboral en América Latina surgió con la generalización de los mercados de trabajo; a la par del desarrollo de los sectores industrial y de servicios en las ciudades. Pero tal como ocurriera en aquellos mundos, existieron antecedentes importantes, que en el caso latinoamericano coincidieron con la época de la dominación colonial.

### a. Antecedentes en la legislación indiana

La legislación *protectora* en el ámbito laboral estaba presente en los estatutos jurídicos expedidos por la metrópoli española; se entendía que a ella le correspondía la tutela de los pobladores en las regiones conquistadas. El punto de partida era la conceptualización del Derecho de Gentes expuesta por autores como Francisco de Vitoria y Francisco Suárez, y por teólogos comprometidos con la defensa de los aborígenes, como Bartolomé de Las Casas. El principio cristiano de la solidaridad humana se transformaba en una concepción ecuménica del derecho. Los Estados Europeos eran vistos como una comunidad de iguales e interdependientes; y los habitantes del Nuevo Mundo, como los neo-titulares de la fraternidad universal<sup>62</sup>.

El cuerpo legislativo principal fue la Recopilación de las Leyes de Indias; en ella se consignaron disposiciones como la del descanso dominical obligatorio, y la jornada de ocho horas en ciertos sectores; se prohibió el pago en especie, debiéndose hacer en oro o plata, y se exigió que los pagos se hicieran periódicamente, los sábados o a diario. Se expidieron regulaciones en favor de la protección del trabajo infantil y de las mujeres, y algunas formas de indemnización en el caso de accidentes en el trabajo<sup>63</sup>. Fue una prefiguración de lo que en el futuro se denominaría un Código de Trabajo. El especialista Viñas Mey destaca estas experiencias originales de política social así:

“Por primera vez en la historia social asume el poder público en Indias la obra de regulación e inspección del trabajo, la política obrera en general, que descansaba (...) en lo que hoy denominaríamos espiritualización del trabajo, reglamentado, no como mercancía humana, sino como actividad vital, en cuya regulación se afirmasen prácticamente los principios jurídicos de la personalidad, para lo cual fue dictándose una serie ininterrumpida de disposiciones sociales en las cuales se hallan realizadas

<sup>59</sup>/ Citados por Normano (1931) pp. 13-14.

<sup>60</sup>/ Citado por Findlay and O'Rourke (2007) p. 415

<sup>61</sup>/ Findlay and O'Rourke (2007) Tabla 7.5, p. 415

<sup>62</sup>/ Mousnier (1967) p.168. Viñas Mey (1931) pp.695 a 698.

<sup>63</sup>/ Oficina Internacional del Trabajo (1928) pp.VII a XII.

importantes conquistas del moderno derecho obrero, que hacen de la legislación de Indias un verdadero Código del Trabajo”<sup>64</sup>.

Un antecedente relacionado con formas originales del mercado de trabajo fue el del llamado “enganche” en países como Colombia, Chile, Guatemala, Nicaragua y Santo Domingo, el cual consistía en que los pobladores que así lo quisieran, saliesen a las plazas públicas y se ofrecieren para trabajar en las condiciones que se acordaran con los patronos<sup>65</sup>.

### ***b. Propuestas tempranas en Argentina***

A principios del siglo, un informe acerca de las condiciones de vida en el país, conocido como el Informe Biale Massé, describió la precariedad de la vida en varias regiones del país<sup>66</sup>. Además, el cambio de siglo había presenciado una gran agitación laboral que no sólo demandaba una legislación para las nuevas circunstancias sociales, sino que se había expresado a través de movilizaciones en Buenos Aires. Las autoridades acudieron originalmente a medidas represivas, algunas de ellas orientadas a controlar el influjo ideológico de los inmigrantes europeos sobre las organizaciones obreras<sup>67</sup>. Argentina fue el país pionero en América Latina en proponer un Código del Trabajo; confeccionada con base en el estudio de Biale Massé, dicha propuesta fue llevada al Congreso en 1904 por el ministro del Interior Joaquín V. González, pero no contó con la aprobación legislativa. Nuevos intentos, sin éxito, de aprobar una legislación codificada se produjeron en 1925, 1928 y 1933; este último fue liderado por Carlos Saavedra Lamas, quien fuera distinguido con el Premio Nobel de la Paz en 1936<sup>68</sup>.

Argentina prefirió seguir el camino de las leyes parciales, sobre temas laborales específicos; la primera de ellas, sobre el descanso semanal, fue expedida en 1905. En perspectiva histórica, Argentina, así como Bolivia, Perú y Venezuela optaron por la vía de legislaciones laborales consolidadas en dos o tres leyes principales; otro fue el caso de Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana, que

<sup>64</sup>/ Viñas Mey (1931) p.699. También, Viñas Mey (sin fecha) p. 56

<sup>65</sup>/ Oficina Internacional del Trabajo (1928) p.XII.

<sup>66</sup>/ Biale-Massé, Jean (1904) “Informe sobre el estado de las clases obreras”, 2 volúmenes, Buenos Aires. Citado por Bureau International du Travail (1930) p. 175.

<sup>67</sup>/ Gerchunoff y Llach (2003) pp. 58 y 59. La Federación Obrera Regional Argentina, de tendencia anarquista, organizada en 1901, estuvo al frente de la primera huelga del puerto de Buenos Aires. A fines de 1902 se expidió la ley de expulsión de extranjeros, que confería a la policía poderes amplios para reprimir a los inmigrantes convertidos en agitadores, y en virtud de ella “varias docenas de militantes, líderes sindicales, españoles e italianos, fueron expulsados”. Bureau International du Travail (1930) p. 175. El tono represivo se endurecería en 1910 al expedirse la ley conocida como de *seguridad social*; según ella, los particulares o sociedades que quisieran reunirse en sitio abierto o cerrado, deberían solicitar previamente la autorización de las autoridades locales. Esta sería negada, si se tratara de un evento para la propagación de ideas anarquistas. La incitación a la huelga por medio de injurias u otra forma de violencia, sería castigada con prisión de uno a tres años; el juicio sería sumario y el inculpado permanecería detenido durante el proceso. Ibid. pp. 182 y 183. Alba (1968) p.221

<sup>68</sup>/ El proyecto de Saavedra Lamas contenía los temas centrales: contrato de trabajo, contrato de aprendizaje, contrato colectivo del trabajo, asociaciones patronales y obreras, protección al salario, salario mínimo, ley de la silla, trabajo de las mujeres y los menores, agencias de colocación, Inspección del Trabajo, conciliación y arbitraje, Juzgados del Trabajo y sanciones. Oficina Internacional del Trabajo (1929) pp. VII.

escogieron la ruta de la codificación. Como se verá adelante, Uruguay no acogió ninguna de las opciones mencionadas<sup>69</sup>.

Por su relevancia como antecedente histórico continental, en el **Recuadro 2** se presenta el esquema del proyecto de Código de Trabajo puesto a consideración del Congreso Argentino en mayo de 1904; constaba de catorce títulos y 466 artículos.

**Recuadro 2**

**República Argentina**

**Proyecto de Código del Trabajo de 1904**

Título I. Disposiciones preliminares y generales.

Título II. De los extranjeros.

Título III. Del contrato de trabajo.

Título IV. De los intermediarios en el contrato de trabajo.

Título V. Accidentes de trabajo.

Título VI. Duración y suspensión del trabajo.

Título VII. Trabajo a domicilio e industrias domésticas.

Título VIII. Trabajo de los menores y de las mujeres.

Título IX. Contrato de aprendizaje.

Título X. Del trabajo de los indios.

Título XI. Condiciones de higiene y seguridad en la ejecución del trabajo.

Título XII. Asociaciones industriales y obreras.

Título XIII. Autoridades administrativas.

Título XIV. De los tribunales de conciliación y arbitraje.

Fuente: Latorre y Aparicio (1919) pp. 6, 7 y 8.

**c. El precedente de México**

El acontecimiento central fue la expedición de la Constitución mexicana de 1917. En su artículo 123 se reconocieron reivindicaciones laborales fundamentales, y al hacerlo así, se aceptó que la *protección* de los trabajadores era, a partir de ese momento, un deber del Estado (**Recuadro 3**)<sup>70</sup>. En la nueva Carta se mantuvo el régimen federal, representativo y democrático, pero con un Ejecutivo más fuerte y con capacidad de intervención en materias de gran relevancia, como la educación y la economía<sup>71</sup>. Tras una década de revolución, con amplia participación de sectores populares agrarios y laborales, sus reclamos debían ser satisfechos; desde el siglo XIX, diversos movimientos espontáneos, socialistas (como el Partido Socialista Obrero fundado en 1911) y de inspiración cristiana (como los Círculos Católicos Obreros) habían coincidido en un sólo clamor de reivindicación obrera<sup>72</sup>.

<sup>69</sup>/ Bronstein (2007) p. 21, nota 6.

<sup>70</sup>/ Según Bronstein (2007, p. 39): “Con la Constitución mexicana se dio por lo tanto comienzo al constitucionalismo social, que en América Latina, más que en ninguna otra región del mundo constituye uno de los rasgos predominantes que confieren al Derecho del Trabajo un verdadero contenido ideológico. Este mensaje fue precisamente el que se derramó a partir de México en todo el resto de América Latina, inspirando a la gran mayoría, quizás a la totalidad, de las legislaciones que se dieron en los años siguientes”. También Reynoso (2007) p.268.

<sup>71</sup>/ Garcíaadiego (2004) pp. 250-251

<sup>72</sup>/ La *Rerum Novarum* fue un documento de referencia para la redacción del artículo 123. Reynoso (2007) p. 268. Su importancia parece no haber sido solamente coyuntural, sino haber hecho parte de la cultura social que vino a plasmarse en la nueva Constitución: “Además, hubo quienes suscribieron el catolicismo social o pensaron que los católicos debían intervenir en el devenir político de la nación, pero sobretudo en la resolución de los problemas sociales que la aquejaban. Los simpatizantes de esta corriente, que cobró fuerza a principios del siglo XX, se preocupaban por la desigualdad y la injusticia

Para llevar a la práctica a nivel federal los nuevos mandatos, se presentaron proyectos de Ley del Trabajo en 1919, en 1925 y en 1929; en este último año se sometió al Congreso un proyecto de Código Federal del Trabajo, el cual fue aprobado como *Código del Trabajo* en 1931 (agosto), integrado por once títulos, a saber: disposiciones generales; contrato de trabajo; contrato de aprendizaje; sindicatos; coaliciones; huelgas y paros; riesgos profesionales; prescripciones; autoridades del trabajo y su competencia; procedimiento ante las juntas; responsabilidades; y, sanciones<sup>73</sup>. El Presidente Emilio Portes Gil presentó la fundamentación del Código así: “La noción jurídica de propiedad ha cambiado; el *ius fruendi*, el *ius utendi*, y el *ius abutendi* han sido reemplazados por el concepto de función social de la propiedad. De la misma manera implícita, la ley prohíbe el sindicalismo revolucionario”. Así, el Código “tiende a equilibrar los factores de producción”<sup>74</sup>.

### **Recuadro 3**

#### **Constitución Mexicana de Querétaro, 1917**

#### **Artículo 123 (numerales seleccionados)**

- I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas.
- II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años. Queda también prohibido a unos y otros el trabajo nocturno industrial (...).
- III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.
- IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos.
- V. Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso. (...).
- VI. El salario mínimo (...) será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región (...). En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades (...).
- IX. (...) La fijación del salario mínimo (...) se hará por comisiones especiales (...).
- X. El salario deberá pagarse en moneda de curso legal (...)
- XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales (...) deberán pagar la indemnización correspondiente (...).
- XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.
- XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos las huelgas y los paros.
- XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital (...).
- XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada, o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado a cumplir el contrato o a indemnizarlo (...).

Fuente: Cragolino (1973) p. 446

---

social, exigiendo que el Estado expidiera una legislación que protegiera a los trabajadores y que los patronos los trataran de forma digna”. Speckman Guerra (2007) pp.220-221

<sup>73</sup>/ Alvarado y Ariaselva (1950) p.30. Con posterioridad a la expedición de la Constitución de 1917, la mayoría de los Estados mexicanos expidieron Códigos del Trabajo. A fines de 1928 el Congreso convocó una Convención de obreros y patronos para someter a discusión un proyecto de Código que uniformara la legislación que venía aplicándose en los Estados y diera una única versión del artículo 123 de la Constitución. Oficina Internacional del Trabajo (1929) p.VIII.

<sup>74</sup>/ Alba (1968), p.305

#### *d. Los casos de Uruguay y Chile*

Uruguay y Chile fueron los primeros gobiernos en América Latina en promover una legislación social moderna. El Presidente Uruguayo José Batlle creó el Ministerio del Trabajo e Industria antes de terminar su primer gobierno (1903-1907). Fue el primero en proponer (no siempre con éxito) la ley de la silla, el día semanal de descanso, y la protección de las madres trabajadoras; estableció un sistema de seguridad social que fue posteriormente imitado por la mayoría de los países en el continente. Un aspecto notable en la legislación uruguaya fue que, a diferencia de la de muchos otros países, no exigió el control gubernamental de los sindicatos, ni su personería jurídica. Pero así como extendió el predominio estatal sobre una parte relevante de la economía, cerró la posibilidad de huelga en el sector público<sup>75</sup>.

Chile propuso un proyecto de Código del Trabajo en 1921, con base en el cual se dictaron varias leyes entre 1924 y 1927: sobre el contrato de trabajo; sobre el seguro social obligatorio de enfermedad, invalidez y vejez; sobre indemnización por accidentes de trabajo, basada en la teoría del riesgo profesional; sobre tribunales de conciliación y arbitraje para conflictos entre el capital y el trabajo; sobre organización sindical; sobre sociedades cooperativas; y, sobre empleados particulares. Fue necesario esperar hasta 1931 (mayo) cuando se expidió el Código del Trabajo. Así, los pioneros continentales en expedir Códigos del Trabajo fueron Chile y México, en 1931; el primero logró su aprobación tras una década de trámite congresional y la expedición intermitente de leyes parciales; y, el segundo necesitó catorce años después del cambio constitucional para expedir su Ley Federal del Trabajo. Pero así como el de México aplicaba la misma legislación a empleados y obreros, el de Chile aplicaba distintas normas a unos y otros<sup>76</sup>.

En la Ley de 1924, sobre el contrato de trabajo obrero, se reconoció su derecho a asociarse en sindicatos que podrían ser de empresa, o profesionales; la legislación francesa sirvió de referencia para la reglamentación de estos últimos. Para su funcionamiento legal, los dos tipos de sindicatos deberían obtener la personería jurídica. En la práctica, la organización dominante fue la del sindicato de empresa, que hacia fines de los veinte era corriente en América Latina, y que tenía como modelo inspirador a las Company Unions de los Estados Unidos. El énfasis en el sindicato de empresa buscaba evitar que el esfuerzo sindical se concentrara en la defensa de intereses de clase, y que en su lugar resaltara la comunidad de intereses entre los patronos y los trabajadores. La legislación proveía una serie de instituciones orientadas a fortalecer el sindicato de empresa; tanto en los Estados Unidos como en Chile progresaron instituciones análogas como las siguientes: conciliación de conflictos, organización de obras de solidaridad, y participación en los beneficios, “todas destinadas a comprometer a los asalariados con la empresa que los emplea, y a interesarlos en su prosperidad”<sup>77</sup>. El sindicato de empresa chileno fue rígidamente reglamentado a fines de los veinte; en 1928 se estableció que “los sindicatos deberían ser instituciones de colaboración mutua entre los diferentes factores de la producción. Por lo tanto, se consideran ilegales las organizaciones susceptibles de perturbar el orden público y la disciplina de trabajo”. En cuanto al sector público, se dispuso que “los obreros y empleados del Estado, de las

<sup>75</sup>/ Alba (1968) pp. 242-243. En todo el siglo XX, Uruguay no expidió un Código del Trabajo o una Ley General del Trabajo. Ermida Uriarte (2006).

<sup>76</sup>/ Alvarado y Ariaselva (1950) p.26

<sup>77</sup>/ Bureau International du Travail (1930) p. 213

municipalidades y de los servicios públicos son radicalmente privados del derecho sindical<sup>78</sup>.

## 2. La dinámica de la legislación laboral latinoamericana entre 1915 y 1930

Si en Gran Bretaña, y en Europa Central, la legislación laboral moderna venía desde el primer cuarto del siglo XIX, su expedición en América Latina tuvo lustros de auge, cien años más tarde, entre 1915 y 1930. La historia y la experiencia legislativa de Europa fue la referencia de los legisladores latinoamericanos<sup>79</sup>. La controversia social y política entre los representantes del capital y el trabajo no fue tan álgida como la acaecida en los escenarios europeos; ideólogos y políticos de diversas tendencias convergieron en el diseño de una legislación laboral que minimizara los conflictos entre el capital y el trabajo, o que una vez desatados encontraran caminos de avenimiento. En la práctica legislativa, América Latina siguió un camino diferente al transitado en Europa; en lugar de incorporar las nacientes normas laborales en la legislación positiva civil, se acudió a la expedición de leyes separadas, de acuerdo con la temática en cuestión: jornada de trabajo, indemnizaciones por accidentes, y demás (**Recuadro 4**). También, en América Latina floreció la tendencia a sistematizar la legislación en códigos. Antes de la Gran Depresión, varios Estados de México expidieron códigos laborales, y países como Argentina, Chile y Colombia, como se verá más adelante, ya habían llevado proyectos de Códigos del Trabajo a sus Cámaras Legislativas<sup>80</sup>.

### Recuadro 4

#### Síntesis de legislación laboral en algunos países de América Latina (AL), hasta la Gran Depresión.

##### A. El Contrato de Trabajo

*Chile*, al expedir la Ley de 1924, planteó la primera formulación jurídica del Contrato de Trabajo. Reglamenta el Contrato Colectivo de Trabajo; reconoce capacidad a los sindicatos para pactarlo, los hace responsables de su cumplimiento, y establece obligaciones de patronos y obreros. Le siguen proyectos como el de la Comisión de Asuntos Sociales de *Colombia* de 1923 y los proyectos de Código del Trabajo de *Argentina* y *Uruguay*, y el elaborado en *Colombia* por la Oficina General del Trabajo en 1928. También la Ley del Trabajo de Guatemala de 1926 y los Códigos del Trabajo de los Estados Unidos de México.

##### B. La Jornada de Trabajo

*Uruguay*. En 1915, primer país en AL en expedir ley de jornada de ocho horas. Siguen el *Ecuador* con Ley de 1916; *México* con su cambio constitucional de 1917 y la mayoría de sus estados entre 1917 y 1922; *Chile* en 1924 aunque la jornada de ocho horas existía desde 1908 para empleados de Obras Públicas. Otros países habían establecido jornadas reducidas con anterioridad pero sólo para empleados del gobierno; así, *Cuba* estableció la jornada de ocho horas por Ley de 1909, Costa Rica hizo lo mismo por Decreto de 1920, y *Venezuela* estableció la jornada de ocho y media horas en los establecimientos públicos por Ley de 1927. La mayoría de las provincias argentinas también acogió la jornada de ocho horas, si bien en la época considerada se carecía de una legislación nacional al respecto.

##### C. Salarios en general y salario mínimo

*Brasil*, por Ley de 1904, estableció la jerarquía de los salarios sobre cualquier otra deuda patronal. En 1916, el *Perú* estableció el salario mínimo para los indígenas y el pago de los salarios en moneda legal. A

<sup>78</sup>/ Bureau International du Travail (1930) p. 212 y 213.

<sup>79</sup>/ “La enseñanza universitaria en América, las doctrinas económicas y sociales, han sido siempre inspiradas por los métodos de enseñanza europeos, y por los filósofos, economistas y pensadores de la vieja Europa, especialmente de Francia. (...) La misma terminología científica de la legislación del trabajo de Hispanoamérica es la terminología científica de la legislación social europea ...”. Oficina Internacional del Trabajo (1928) p.XVII.

<sup>80</sup>/ Oficina Internacional del Trabajo (1928) p.XIX. Como se vio antes, en Argentina, el primer proyecto de Código fue sometido al Congreso en 1904. En relación con otros países, proyectos de Código del Trabajo fueron elaborados en Brasil en 1918, en Panamá en 1926, y en Ecuador en 1927. Oficina Internacional del Trabajo (1929) pp. V-IX.

partir de la Constitución de 1917, y los Códigos Laborales de los Estados, **México** adoptó invariablemente el pago salarial en moneda nacional; algunos Estados procedieron a definir salarios mínimos, incluso antes de la Constitución, como ocurrió en San Luis Potosí por Decreto de 1914; en el Código de Trabajo de Yucatán de 1917; en el de Veracruz de 1918; en el de Jalisco de 1923; en el de Sinaloa de 1920; en el de Puebla de 1921, y en el de Michoacán de 1921. En 1919, en **Cuba**, se prohibió el pago de los salarios en especie. En 1923, el **Uruguay** expidió una Ley de salario mínimo para los trabajadores rurales. En su Ley Laboral de 1924, **Chile** estableció el pago del salario en moneda legal, y el salario mínimo en toda la industria, cuya fijación quedó a cargo de comités de empresarios y trabajadores. En 1925, **Argentina** dictó su Ley Salarial, obligando al pago de los salarios en moneda nacional. Creó comités para la fijación del salario mínimo. Ya antes, en 1914, se había declarado la inembargabilidad de los salarios.

#### **D. Mediación gubernamental. Conciliación y arbitraje**

Desde 1916, en varios Estados de **México** se crearon Juntas de Conciliación y Arbitraje. En 1920, el **Perú** estableció la Sección del Trabajo del Ministerio de Fomento para mediar en los conflictos obrero-patronales. Por Decreto de 1922 se creó en **Argentina** un Tribunal para disputas ferroviarias. En **Cuba** se crearon las Comisiones de Inteligencia en 1924.

#### **E. Trabajo infantil y femenino**

En general, en AL la edad mínima para la admisión en la industria se fijó en doce años. **México** fijó en su Constitución de 1917 la edad de doce años como mínima y una jornada de seis horas para niños entre doce y dieciséis años. También estableció protección para la mujer obrera, reglamentada en los Códigos de los estados. **Chile** estableció en 1924 la edad mínima de catorce años, y prohibió el trabajo nocturno de los menores de dieciséis. Prohibió el trabajo de la mujer embarazada cuarenta días antes del nacimiento y veinte días después, y exigió al patrón reservarle su puesto. En **Argentina** ni siquiera a los doce se podría trabajar si no se estaba cumpliendo con la obligación escolar. Se prohibió el trabajo nocturno de las mujeres menores de dieciocho años. Y se prohibió ocupar a las mujeres seis semanas antes y seis semanas después del parto; igualmente se prohibió el despido de la mujer embarazada y se obligó al patrón a guardarle el puesto. **Colombia**, mediante Ley de 1924, prohibió admitir menores de catorce años en trabajos donde pudiera peligrar su salud o su vida, pero admitió contratar menores de catorce años con jornadas máximas de seis horas. Posteriormente, por Ley de 1930, se estableció una edad mínima de 18 años para laborar en la industria. **Brasil**, por medio de Ley de 1926 estableció la edad de doce años como mínima para trabajos en la industria. **Perú**, por medio de Ley de 1918 prohibió el trabajo de menores de catorce años, excepto de los que hubieren satisfecho la obligación escolar, pero éstos últimos no trabajarían más de seis horas; prohibió el trabajo nocturno de los menores de veintiuno, así como el trabajo subterráneo de los menores de dieciocho. **Venezuela**, en su Ley de Educación, prohibió el trabajo de menores que no tuvieran completa su educación básica. **Guatemala**, mediante Ley de 1926 prohibió el trabajo femenino cuatro semanas antes y cinco después del nacimiento; el patrón debía responder por el 50% del salario y mantener el puesto de la empleada.

#### **F. Descanso semanal de un día (dominical, en principio)**

**Colombia** por Ley de 1905 (abril) reconoció como obligatorio el precepto de guardar los días de fiestas religiosas además del descanso dominical. En Ley de 1926 declaró un día de descanso después de seis de trabajo. **Argentina** estableció en 1905 (septiembre) el descanso dominical obligatorio. **Cuba**, por Ley de 1910, prescribió el cierre de talleres y comercios en los días domingos y festivos. En su Constitución de 1917, **México** implantó el descanso semanal. **Chile**, mediante Ley de 1917 acogió el dominical obligatorio. **Paraguay** estableció el dominical obligatorio mediante Ley de 1917. **Perú** hizo lo mismo mediante Ley de 1918. **Uruguay** hizo lo correspondiente en 1923.

#### **G. Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales**

**Guatemala** expide en 1906 la Ley protectora de obreros, según la cual los patronos deben indemnizar a sus obreros por accidentes y enfermedades. En Ley de 1911, **El Salvador** establece la responsabilidad del patrono por accidentes en el trabajo. **Perú** hace lo correspondiente por Ley de 1911. **Argentina**, por Ley de 1915 (octubre) establece el pago de indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. **Colombia**, mediante Ley de 1915 (noviembre) responsabiliza al patrono por accidentes de los operarios con motivo del trabajo que realicen y establece las indemnizaciones respectivas. No incorpora enfermedades profesionales. **Cuba** por Ley de 1916 establece indemnizaciones en caso de accidentes de los trabajadores. Tampoco incluye enfermedades profesionales. **Chile** hace lo propio en Ley de 1916, y en una más completa de 1924 de acuerdo con el principio de riesgo profesional integral. También en 1916, **Panamá** expidió su Ley de accidentes de trabajo. **México** en su reforma a la Constitución en 1917 también estableció la indemnización por accidentes de trabajo. **Brasil** en 1919, **Uruguay** en 1920, **Ecuador** en 1921, **Bolivia** en 1924 y **Costa Rica** en 1925 expidieron la legislación correspondiente.

#### **H. Higiene Industrial**

Algunos estados de **México** prohibieron el tráfico de cerillas con fósforo blanco y amarillo desde 1913. **Argentina** por Ley de 1921 hizo lo correspondiente. **Colombia**, también por Ley de 1921, estableció las condiciones higiénicas en las explotaciones petrolíferas, y por Ley de 1925, las condiciones higiénicas y de seguridad en fábricas y establecimientos comerciales y docentes. **Chile** en su Ley Laboral de 1924 estableció condiciones generales de higiene en los sitios de trabajo. En 1925, **Uruguay** prohibió el comercio de cerillas conteniendo fósforo blanco y amarillo, y **Costa Rica** estableció condiciones de higiene en las panaderías, además de condiciones generales de salubridad. **Perú** estableció condiciones de seguridad en establecimientos industriales por medio de Ley de 1926. En el llamado Código Sanitario de **México**, dicho país definió las condiciones de salubridad exigidas en la industria.

#### **I. El seguro de enfermedad**

De muy limitado desarrollo en AL. En su Ley Laboral de 1924, **Chile** estableció que los asalariados con ingresos menores de cierta suma, deberían estar asegurados contra las enfermedades; los patronos contribuirían con el 3% de la nómina, los trabajadores con el 2%, y el Estado con el 1%.

#### **J. Vivienda Obrera**

Mediante Ley de 1906, **Chile** fomentó la construcción de vivienda obrera higiénica y barata. **Argentina** creó la Comisión Nacional de Casas Baratas por Ley de 1915.

#### **K. Organismos técnicos y de supervisión de las leyes laborales**

En 1907, **Argentina** creó el *Departamento Nacional del Trabajo*, como parte del Ministerio del Interior. También en 1907, **Chile** creó la *Oficina del Trabajo*, encargada del estudio de los problemas sociales, de reunir las estadísticas laborales y de supervisar la práctica de las leyes laborales; en 1924 se transformó en *Dirección General del Trabajo*. También en 1924 se creó el Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión Social. **México** organizó el Departamento Nacional del Trabajo en 1912. Uruguay hizo lo propio en 1913 con la Oficina Nacional del Trabajo. Brasil organizó en 1921 el Departamento Nacional del Trabajo. A **Colombia** le correspondió crear su Oficina General del Trabajo, dependiente del Ministerio de Industrias, por Ley de 1923. En 1926, **Bolivia** dio origen al Departamento Nacional del Trabajo. En el mismo año, el **Ecuador** creó el Ministerio de la Previsión Social, y dentro de él la Inspección General del Trabajo.

**Fuente: Oficina Internacional del Trabajo (1928). Oficina Internacional del Trabajo (1929). Bronstein (2007). Alvarado (1950). Alba (1968).**

El auge legislativo laboral coincidió con el surgimiento de la industrialización y el advenimiento de la economía urbana en el continente. Así como a comienzos del siglo XVIII la gran mayoría de la población británica se encontraba en el campo, y lo mismo ocurría en los Estados Unidos a comienzos del XIX, al cumplirse el primer cuarto del siglo XX, dos tercios de la población latinoamericana se encontraban todavía en la economía rural (Tabla 2). Así, los movimientos laborales en el continente sólo se desarrollarían ya en el siglo XX, y vendrían a florecer después de la Gran Depresión. Pero su activismo en las primeras décadas de la centuria no es desdeñable; los primeros movimientos laborales fueron en parte heredados de antiguas organizaciones artesanales. Su expansión en el continente fue muy desigual; en vísperas de la Gran Depresión, los trabajadores sindicalizados en México llegaban al 60% del total; en Chile pasaban del 40%; en Argentina y Brasil sólo alcanzaban al 10%; y si al caso frisaban el 5% en otros países<sup>81</sup>.

Ya en la segunda década de la centuria podían destacarse tendencias diversas en los movimientos laborales; los analistas de la época las clasificaron en reformistas o populistas, panamericanistas, socialistas, comunistas y anarquistas<sup>82</sup>. La tendencia anarquista del sindicalismo predominó hasta fines de la Primera Guerra, pero en la década siguiente ganaron adeptos la Federación Panamericana del Trabajo, la Internacional Sindical Roja, de tendencia comunista, fundada en 1921 y la Federación

<sup>81/</sup> Bureau International du Travail (1930) pp. 169-173.

<sup>82/</sup> Alba (1968) Parte II.

Sindical Internacional, de tendencia social-demócrata, fundada en 1901, y que más tarde establecería contactos estrechos con la OIT<sup>83</sup>.

**Tabla 2**  
**América Latina**  
**Participación de la Fuerza de Trabajo en la Agricultura y en Sectores No Agrícolas**  
**Años seleccionados: 1925, 1945, 1950, 1955**  
**Miles de Trabajadores y Porcentajes**

Segmento de Población:	1925	1945	1950	1955
<b>Población Económicamente Activa</b>	<b>32.800</b>	<b>46.800</b>	<b>53.100</b>	<b>59.900</b>
<b>Trabajadores Agrícolas</b>				
<b>Total</b>	<b>20.800</b>	<b>26.300</b>	<b>28.200</b>	<b>30.400</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>63.4</b>	<b>56.2</b>	<b>53.0</b>	<b>50.7</b>
<b>Trabajadores No Agrícolas</b>				
<b>Total</b>	<b>12.000</b>	<b>20.500</b>	<b>24.900</b>	<b>29.500</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>36.6</b>	<b>43.8</b>	<b>47.0</b>	<b>49.3</b>

Fuente: Alba (1968) Tabla 8.1, p. 205

### III. Fortalecimiento internacional de la legislación *protectora* del trabajo en la primera posguerra. La Oficina Internacional del Trabajo

Los encuentros de los jefes aliados en París en enero de 1919 culminaron en cinco tratados relacionados con los siguientes objetivos: cláusulas económicas, cláusulas de reparaciones financieras, cambios territoriales, organización de la Liga de las Naciones, y apertura de una Oficina Internacional del Trabajo. Los considerandos sobre el Trabajo, aprobados en el Tratado de Paz, reiteraron los grandes temas de la época, cuyo auge se había iniciado en Europa desde el siglo XIX, y que venían atrayendo la atención de líderes políticos y juristas en los Estados Unidos y América Latina a partir del alumbramiento de la nueva centuria.

Rezaban así los considerandos relevantes sobre el Trabajo en el Tratado de Paz:

“Considerando que la Sociedad de las Naciones tiene por objeto establecer la paz universal, y que esta paz no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social;

Considerando que existen condiciones de trabajo que implican para un gran número de personas la injusticia, la miseria y las privaciones, lo cual engendra tal desconcierto que la paz y la armonía universal están en peligro;

Considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a la reglamentación de las horas de trabajo, a la fijación de una duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, al reclutamiento de la mano de obra, a la lucha contra el paro, a la garantía de un salario que asegure condiciones de existencia decorosa, a la protección del trabajador contra las enfermedades generales o profesionales y los accidentes del trabajo, a la protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, a las pensiones de vejez y de invalidez, a la defensa de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, a la afirmación del principio de la libertad de asociación sindical, a la organización de la enseñanza profesional y técnica y a otras medidas análogas;  
(...)<sup>84</sup>.

<sup>83/</sup> Para 1928, el Sindicato Central Obrero de Colombia aparecía afiliado a la Federación Panamericana del Trabajo, fundada en 1918 bajo el influjo de la Federación Americana del Trabajo. Otras organizaciones como el Centro Obrero y Campesino Nacional, la Unión Sindical de Trabajadores del Magdalena, la Federación de Trabajadores de la Zona Atlántica, y la Federación de Trabajadores de Bolívar, aparecían vinculadas a la Internacional Sindical Roja. Bureau International du Travail (1930) pp.170-171.

La agenda temática trazada por el Tratado de Paz sirvió de guía a las conferencias que a lo largo de los años veinte celebró la Organización Internacional del Trabajo; la primera de ellas convocada en Washington en 1919 trató el tema crucial de la jornada de trabajo tanto diaria como semanal, y de ella se derivó el reconocimiento internacional de las ocho horas diarias y cuarenta semanales. Los países miembros de la Organización se comprometieron a buscar la ratificación de las convenciones de la Organización por parte de sus órganos legislativos. En el caso de Colombia, el Ministerio de Industrias adelantó en 1928 el estudio de las convenciones aprobadas entre 1919 y 1928, y recomendó la aprobación de la mayoría de ellas; como resultado de esta gestión y de la del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Congreso de 1931 ratificó dichas convenciones.

Las Conferencias Panamericanas de la época se hicieron eco de las aspiraciones de las organizaciones internacionales del trabajo, propugnando por la cristalización de sistemas legales laborales que reivindicaran los planteamientos de aquellas. En el **Recuadro 5** se citan algunas conclusiones significativas de la Conferencia Panamericana reunida en Chile en 1924. El surgimiento de la OIT contribuyó al afianzamiento del carácter protector de la legislación laboral y de las codificaciones que se adoptarían por los países en las décadas venideras.

#### **Recuadro 5**

##### **¿Hacia una legislación laboral en las Américas?**

#### **A. Antecedentes**

En el Congreso Americano de Tucumán de 1916, se aprobó convocar a todos los países de América Latina para participar en la construcción de una legislación laboral común. Esta idea fue reiterada en el Congreso de Previsión Social de Río de Janeiro de 1923, y en el Congreso de Economía Social de Buenos Aires de 1924.

#### **B. Conferencia Panamericana de 1924**

En la V Conferencia Panamericana reunida en Santiago de Chile en 1924 se siguieron a la letra los enunciados del Tratado de Versalles. En sus conclusiones se dispuso entre otras cosas, así:

- “La V Conferencia Panamericana recomienda a los Estados de la Unión la adopción en las Leyes del siguiente principio, establecido en la legislación de los Estados Unidos de América:

*No debe considerarse el trabajo humano como mercadería o artículo de comercio.*

- La V Conferencia Panamericana recomienda asimismo a las Repúblicas americanas, con relación a los que prescriben sus respectivas Constituciones, la adopción de medidas que contribuyan a procurar la armonía entre el capital y el trabajo y a asegurar el bienestar social. Recomienda, en especial, el desarrollo de la legislación en orden al contrato de trabajo, en sus diversas formas; a la protección contra las enfermedades profesionales y los accidentes de trabajo; a la fijación de las condiciones del trabajo y, en especial, del de las mujeres y niños; al problema de la habitación y, en general, de la formación del hogar; a la seguridad y salubridad de las oficinas, fábricas y talleres, y al fomento del ahorro y atención del crédito popular.

- La V Conferencia Panamericana recomienda el establecimiento, en cada país, de los seguros sociales, y especialmente, desde luego, en los ramos de accidentes, enfermedades e invalidez.

- La V Conferencia Panamericana acuerda recomendar a los Estados Miembros de la Unión Panamericana la creación de Organismos Técnicos, de Estadística e Inspección del Trabajo, (...)”.

**Fuente: Oficina Internacional del Trabajo (1928) pp.XVIII y XIX.**

## **IV. La experiencia colombiana**

<sup>84/</sup> Tratado de Paz de Versalles, parte XIII, del 28 de junio de 1919. Citado en Informe de la Junta de Vocales de la Oficina General del Trabajo al Ministro de Relaciones Exteriores, del 5 de noviembre de 1928.

## A. La legislación laboral hasta 1930

Los antiguos rudimentos de legislación laboral venían incorporados en la civil y en la comercial, de acuerdo con la tradición jurídica internacional. La trama seguida originalmente en Europa al expedirse leyes sociales como las citadas en el **Recuadro 1**, fue la de considerar dichas leyes como complementarias del derecho civil. En América Latina la opción acogida por varios países fue la de la codificación de las leyes laborales, tras procesos jurídicos y políticos prolongados. Colombia siguió dicho camino; lo emprendió a mediados de los veinte, y después de algunos intentos malogrados o parciales pudo expedir una Ley General del Trabajo en 1945, y finalmente el Código del Trabajo en 1950. Este largo devenir estuvo precedido por un período de producción de leyes sociales aisladas, concentrado entre 1915 y 1930, al igual que en el resto de América Latina. La semejanza en los temas y alcances de las normas expedidas en Colombia y sus vecinos salta a la vista en los **Recuadros 4 y 7**.

### 1. Antecedentes en la legislación civil y comercial

En el Código Civil heredado del Código de Napoleón de 1804, se dedicaba un capítulo al arrendamiento de criados domésticos; se trataba de una relación de salariado, bajo contrato entre el amo y el criado<sup>85</sup>. También se regulaban los contratos para la confección de una obra material, y para el arrendamiento de servicios inmateriales (en las que predomina la inteligencia sobre la mano de obra, según el lenguaje del Código)<sup>86</sup>.

En el Código de Comercio Terrestre heredado del siglo XIX se regulaban las relaciones entre la dirección y sus colaboradores en un *establecimiento mercantil o fabril*; a los primeros se les denominaba *factores*, y a los segundos, *dependientes de comercio*. Los contratos entre factores y dependientes de comercio no podrían rescindirse sin causa legal<sup>87</sup>. De nuevo, aparecía la relación de salariado, al señalar el Código que “los factores y dependientes tienen derecho al salario estipulado ...”<sup>88</sup>.

El principio del arrendamiento de servicios laborales será modificado por el concepto de contrato de trabajo, sobre el cual se basarán las futuras leyes laborales. La legislación laboral del continente resumida en el **Recuadro 4** aportó nuevas instituciones jurídicas, como las relacionadas con las indemnizaciones por accidentes de trabajo; en el caso de Colombia, las Leyes 57 de 1915 y 133 de 1931 modificaron el criterio tradicional sobre la Culpa y la Responsabilidad Civil que albergaba el Código Civil. Estas leyes

<sup>85/</sup> “En el arrendamiento de criados domésticos una de las partes promete prestar a la otra, mediante un salario, cierto servicio, determinado por el contrato o por la costumbre del país. Código Civil, Artículo 2045, Capítulo VII, Título 26, Libro IV. Citado en Ministerio de Industrias, Oficina General del Trabajo (1928) p. 5. El Código Civil fue adoptado mediante la Ley 84 de 1873; estaba basado en el Código Civil Chileno de 1855, cuyo texto original fue redactado por Andrés Bello. Se convirtió en el Código Civil de la Nación en 1887, tras restablecerse la república unitaria en 1886. Backus y Eder (1943) pp.23-24. Ostau de Lafont de León (2006, p. 144) cita varias fuentes en las cuales pudo haberse basado Andrés Bello.

<sup>86/</sup> Libro IV, Título 26, Capítulos VIII y IX respectivamente, del Código Civil. Citado en Ministerio de Industrias, Oficina General del Trabajo (1928) pp. 7 a 11.

<sup>87/</sup> “No es lícito a los factores y dependientes, ni a sus patrones, rescindir sin causa legal los contratos que hubieren celebrado entre sí con término fijo; y el que lo hiciere deberá indemnizar al otro los perjuicios que le sobrevinieren”. Código de Comercio Terrestre, Libro Segundo, Título VI, Capítulo IV, Artículo 445. Citado en Ministerio de Industrias, Oficina General del Trabajo (1928) p.13.

<sup>88/</sup> Ibid. p.14

colombianas y las similares en América Latina aceptaron la responsabilidad plena del patrón en el caso de accidentes de trabajo<sup>89</sup>.

## 2. La industria colombiana hacia la época de la primera guerra mundial

Las primeras expresiones de la legislación laboral en el continente coincidieron con una industria todavía incipiente. La industria de alimentos y bebidas, la del tabaco, la de los textiles, y las de confecciones y calzado, fueron las primeras en atender el consumo en los principales centros urbanos del país, en los que se albergaba todavía menos del 30% de la población (**Recuadro 6**).

### Recuadro 6

#### Industrias existentes en Colombia en 1916, por regiones.

**Antioquia.** Compañía Antioqueña de Hilados y Tejidos, Bello. Compañía Colombiana de Tejidos. Compañía de Tejidos Rosellón. Fábrica de Tejidos A. Hernández. Fábrica de Tejidos, en Jericó. Molino Especial, en Medellín. Molino La Cascada, en Sonsón. Fábrica de Fósforos Olano. Fábrica de Fósforos Jaramillo. Compañía Industrial Unida de Cigarrillos. Tres Chocolaterías. Dos fábricas de gaseosas. Fábrica de Calzado Reysol. Fábrica de Muebles Elospina. Dos fábricas de jabones. Tres fundiciones. Vidriería de Caldas. Locería de Caldas. Varias fábricas de locería en Oriente.

**Atlántico** (Barranquilla). Cuatro fábricas de zapatos. Fábrica de Tejidos Obregón. Dos fábricas de jabones. Una cervecería. Dos fábricas de gaseosas. Establecimientos menores de molinería, sombreros, cigarrillos, velas y mosaicos.

**Bolívar** (Cartagena). Fábrica de tejidos del Banco Unión. Fábrica de Tanino. Una fábrica de fósforos. Una fábrica de cigarrillos. Dos fábricas de calzado. Una refinería (de Diego Martínez y Compañía). Ingenio de Sincerín.

**Boyacá.** Fábrica Textil de Samacá.

**Caldas.** Establecimientos menores de molinería, velas, jabones y tejidos manuales.

**Cundinamarca** (Bogotá). Cervecería Bavaria. Cementos Samper. Fábrica de Vidrio Fenicia. Fábrica Nacional de Fósforos. Tejidos La Magdalena. Fábrica de Paños Colombia. Chocolates Chaves. Chocolates La Especial. Fábrica Colombiana de Cigarrillos. Fábrica de Porcelana Faenza. Tres fábricas de pastas alimenticias. Fábrica de calzado La Corona. Fábrica de romanas (balanzas). Establecimientos de molinería, alfarería, jabones, tenería, velas, tostación de café.

**Santander.** Empresa Industrial de San José de Suaita (hilados, tejidos, chocolate, azúcar). Establecimientos para fabricación de cigarrillos y cigarrillos.

**Valle.** Fábrica de Tejidos La Garantía. Ingenio de La Manuelita.

Fuente: Poveda Ramos (1970) pp. 39 y 40.

## 3. Tendencias de la legislación en el primer cuarto del siglo XX

Aunque con expresiones aisladas en los tres primeros lustros, los primeros jalones de la legislación laboral colombiana fueron dispuestos entre 1915 y 1930. El esfuerzo legislativo se concentró en dos frentes, a saber, el de la seguridad en el sitio de trabajo y la protección de los trabajadores, y el de la prevención y solución de conflictos laborales potenciales (**Recuadro 7**). Eran los temas continentales de la época, y a ellos había que atender en la medida en que la actividad económica urbana ganaba importancia. Simultáneamente, la seguridad industrial, la protección de los asalariados, y el ejercicio del derecho a la huelga eran temas de primera línea en la agitación laboral internacional que siguió al fin de la Gran Guerra. Además, Europa Central y Gran Bretaña vivían una agitación obrera intensa, luego de la revolución rusa de octubre de 1917; los gobiernos respondieron con una mezcla de represión y reformas laborales:

<sup>89</sup>/ Gutiérrez Anzola (1934) p.339

“Al tiempo que reprimen vigorosamente la agitación social, los gobiernos satisfacen algunas antiguas reivindicaciones sindicales. En Francia la jornada de ocho horas y la ley sobre las convenciones colectivas que, por otra parte no son obligatorias, y sólo conciernen aún al 7.5% de los asalariados del comercio y de la industria, pero que son significativas por su número (557 terminadas en 1919, y 345 en 1920) y por el carácter nacional de muchas de ellas. En Bélgica: ley de las ocho horas, impuesto progresivo sobre las sucesiones e impuesto cédular sobre los beneficios. En 1919, en Inglaterra, las organizaciones patronales y la importante A.S.E (Amalgated Society of Engineers) firman una convención colectiva que reconoce los *shop stewards* elegidos en cada empresa, a los que debe obligatoriamente consultarse para cualquier innovación en los métodos de organización de trabajo, y los consejos de fábrica. En 1920 la Unemployed Insurance Act extiende a 12.000.000 de asalariados –la inmensa mayoría de la clase obrera- el beneficio del seguro obligatorio contra el paro, que durante la guerra había sido introducido en las fábricas de municiones”<sup>90</sup>.

Si bien el interés de acercar a patronos y trabajadores venía de la administración Reyes, sólo en el convulsionado ambiente de posguerra florecieron las primeras iniciativas para acoger la institución de la huelga y diseñar los mecanismos para evitarla o controlarla<sup>91</sup>. El tema jurídico estuvo a la orden del día, de modo que surgieron iniciativas de regulación laboral; un episodio destacado fue el Primer Congreso Jurídico Nacional reunido en agosto de 1919, en cuyo seno se aprobó presentar al Congreso de la República un proyecto de ley sobre contrato de trabajo, el cual abarcaba de manera sistemática aspectos diversos de la relación laboral: el contrato individual de trabajo, el contrato de aprendizaje, los trabajadores rurales, los sirvientes domésticos, el trabajo femenino e infantil, el salario, la jornada de trabajo y los descansos, y obligaciones de los patronos y los dependientes<sup>92</sup>. El proyecto fue sometido a la consideración de la Comisión Especial de Asuntos Sociales del Senado creada por la legislatura de 1919. En su informe sobre el proyecto, la Comisión afirmó:

“... comienza a esbozarse un nuevo Código a medida de las necesidades, circunstancias y condiciones nuevas que la mudanza de los tiempos trae consigo. Surgen nuevas y complicadas relaciones sociales conforme varía y se transforma la sociedad misma y se desarrolla el trabajo; y es forzoso atender a las nuevas exigencias y acomodar la legislación a esas transformaciones”<sup>93</sup>.

La Comisión definió los términos de referencia para la discusión parlamentaria en los términos siguientes:

“Naturaleza del trabajo en sus diversas formas; varia condición de los trabajadores según el sexo, la edad, lugares y tiempos; carácter del salario; accidentes del trabajo; derechos y deberes recíprocos de patronos y obreros; descanso del trabajo; huelgas y paro; condición especial de los trabajadores de las fincas rurales y haciendas; educación obrera y campesina; instituciones de provisión, etc.”<sup>94</sup>.

Y la influencia de los pensadores sociales europeos de la segunda mitad del siglo XIX, de estirpe social cristiana, quedó plasmada en el siguiente párrafo:

<sup>90</sup>/ Crouzet (1961, p.43)

<sup>91</sup>/ Aguilera (1965, pp. 327 y 328)

<sup>92</sup>/ Latorre U. Luís F. y Aparicio, Alberto (1919). Estos autores mencionan varios proyectos de legislación laboral que en esa época fueron propuestos al Congreso: por Vicente Olarte Camacho en 1913 sobre aspectos generales de la relación laboral, por Francisco de Paula Pérez en 1919 sobre seguridad industrial, descanso dominical remunerado y creación de estadísticas obreras, y por el Representante Posada Gaviria sobre fijación de un salario mínimo y reglamentación del trabajo fabril. Ibid. pp. 26 y 27.

<sup>93</sup>/ José Joaquín Casas, Alfredo Garcés, Ruperto Melo, Pedro A. Estrada, E. J. Gómez, miembros de la Comisión Especial de Asuntos Sociales del Senado. En Latorre y Aparicio (1919), pp. 45-48.

<sup>94</sup>/ Ibid. p.46

“Aquí es donde habría de aplicarse la doctrina de los Manning, Liberatore, Costa-Rosselt, Taparelli, Zigliara, de Mun, Ketteler, Decurtins, Lehmku, Weiss, Gatherlein, Vermeersch, Gibbons, Ireland y otros insignes maestros católicos, ... Aquí es donde campean con todo esplendor las enseñanzas del gran pontífice de los obreros, León XIII, cuyas encíclicas sobre la condición de ellos y organización de la democracia cristiana o cristianismo social contienen, aun según testimonios solemnes de escritores heterodoxos, la última, la más sabia y fecunda palabra de estas gravísimas cuestiones morales-económicas.”<sup>95</sup>.

Al reconocer la frecuencia de conflictos laborales en los tres años anteriores, el Presidente Suárez propuso el reconocimiento legal del derecho a la huelga en 1919. Estaba muy fresca la experiencia mexicana de Querétaro en la cual se había acogido en el seno de la Constitución la protección de los trabajadores. En el artículo 123 de la Carta (**Recuadro 3** arriba) se admitía el derecho de los trabajadores a la huelga, y se establecía que ella sería lícita cuando quiera que tuviera por objeto “conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital ...”<sup>96</sup>.

Entre 1909 y 1919 sólo 37 sindicatos con personería jurídica se encontraban activos; el número subió a 107 entre 1919 y 1930. En 1916, en una sentida y espontánea manifestación obrera en Bogotá, varios trabajadores murieron y quinientos fueron detenidos. Luego vino lo que Urrutia llama “la primera serie de grandes huelgas en la historia del país” limitada a los puertos de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta. Iniciada en Barranquilla, la huelga se extendió a Cartagena, con grave perturbación del orden público. El Gobierno acudió al estado de sitio, y prohibió mediante el Decreto 002 de 1918 las reuniones de cualquier comité de huelga permanente<sup>97</sup>.

#### **Recuadro 7**

##### **Legislación laboral 1905-1930**

##### **Regulación laboral.**

Ley 83 de 1923. Decreto 637 de 1924. Decreto 726 de 1924. Ley 73 de 1927. Decreto 837 de 1928. La Ley 83 de 1923 crea la Oficina General del Trabajo. La Ley 73 de 1927 y el Decreto 837 de 1928 reorganizan el Ministerio de Industrias y la Oficina General del Trabajo; se crea el Boletín de la Oficina General del Trabajo. Mediante la Ley 73 de 1927 también se inauguró el servicio estatal de Inspección del Trabajo, con la función principal de velar por el cumplimiento de la legislación laboral.

##### **Seguridad Industrial (Ley de sillas)**

Ley 36 de 1926. Dispone que en fábricas y almacenes haya suficientes sillas para los empleados.

##### **Conflictos Laborales**

Huelgas, Decreto Ejecutivo 002 de 1918, Ley 78 de 1919. Conciliación y arbitraje, Ley 21 de 1920. La Ley 78 define lo que es huelga, así como que su objeto sea mejorar las condiciones de trabajo, y que se desarrolle en forma pacífica; se ofrece protección a quienes quieran continuar trabajando, así como a quienes se enganche para reemplazar a los huelguistas; autoriza la creación de tribunales de arbitramento. La Ley 21 establece que no podrá haber suspensión colectiva del trabajo sin cumplir previamente con procedimientos de conciliación que en su orden son: arreglo directo, conciliación y arbitramento; igualmente, establece que el arbitraje será obligatorio en empresas ligadas a “la seguridad, la salubridad, y la vida económica y social de los ciudadanos”.

##### **Reparación por accidentes de trabajo**

Ley 57 de 1915. Ley 32 de 1922. Decreto 502 de 1923. Decreto 682 de 1924. Resolución 63 de 1927. La Ley 57 define accidente de trabajo y establece cuatro clases de incapacidades (temporal, permanente parcial, permanente total y muerte) así como sus indemnizaciones; además, establece taxativamente las industrias en que habría lugar para la reparación por accidentes: alumbrado público, acueductos públicos,

<sup>95/</sup> Ibid. p.46. Manning, de Mun, Ketteler, Taparelli y Gibbons, fueron citados arriba, en la sección sobre los movimientos cristianos por la justicia social. Arthur Vermeersch (1858-1936) publicó en 1912 el libro intitulado *La Tolerancia*, virtud que según el autor sería crucial por razones de paz social.

<sup>96/</sup> Cragolino (1973, p. 446)

<sup>97/</sup> Urrutia (1969) pp.88-89. Ostau de Lafont de León (2006) pp. 163 a 165. Alba (1968) p.270.

ferrocarriles y tranvías, licores, fósforos, construcción con más de quince obreros, minas y canteras, navegación con embarcaciones mayores, empresas industriales servidas por maquinaria con fuerza mecánica, y obras públicas nacionales.

#### **Higiene y asistencia médica**

Acuerdo 33 de 1917. La Junta Central de Higiene se encarga de la vigilancia de las condiciones de higiene en el trabajo, así como de la restricción de laborar más de 10 horas al día para hombres, 8 horas para las mujeres y 6 horas para los niños. La Ley 32 de 1918 creó la Dirección Nacional de Higiene que reemplazó a la Junta Central de Higiene y la vinculó como departamento al Ministerio de Industrias. La Ley 15 de 1925 dispuso que en fábricas y establecimientos comerciales y docentes se contara con un reglamento de higiene. En la minería se establecieron exigencias específicas. Así, la Ley 26 de 1921 ordenó que las compañías mineras del Chocó tuvieran servicios médicos y hospitalarios para sus operarios; y la Ley 4 de 1921 exigió lo mismo en las empresas de explotación de petróleo, además de habitaciones higiénicas para los trabajadores, y una alimentación sana y suficiente, o el salario requerido para conseguirla.

#### **Previsión social**

Pensiones de Jubilación. Ley 29 de 1905: Regula pensiones para Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y otros empleados públicos con treinta años de servicio. Decreto legislativo 26 de 1906: Crea la Caja de Recompensas y Pensiones para empleados postales.

Seguro colectivo obligatorio. Ley 37 de 1921. Ley 32 de 1922. Decreto 502 de 1923. Decreto 682 de 1924. Decreto 786 de 1924. Resolución 63 de 1927. Ley 44 de 1929. Para empresas de cierto valor de la nómina, se dispone que deberán crear un seguro de vida colectivo de sus empleados y obreros, por una suma equivalente a la suma de los salarios anuales de cada obrero.

#### **Protección obrera**

Ley 37 de 1905. Ley 24 de 1924. Ley 18 de 1926. Ley 57 de 1926. Decreto 83 de 1927. Ley 49 de 1927. La Ley 37 de 1905 declara obligatoria la guarda de las fiestas religiosas (católicas); y, la 57 de 1926 declara obligatorio un día de descanso después de seis días de trabajo. Las leyes 24 de 1924 y 18 de 1926 establecen auxilios para obras educativas de origen religioso en favor de organizaciones obreras como el Círculo de Obreros de Bogotá, y el Sindicato Nacional de Obreras de la Aguja.

#### **Protección de infantes y menores**

Ley 48 de 1924. Ley 56 de 1927. Ley 9 de 1930. La Ley 48 de 1924 dispone que las empresas con un cierto número de trabajadoras, están en la obligación de fundar salas-cunas para sus hijos. La 56 de 1927 señala que es obligación de los padres o sus representantes, proporcionar a los niños un mínimo de educación, pero que son libres de escoger los medios para otorgarla. La Ley 9 de 1930 establece la edad de 18 años como la mínima para trabajar en la industria.

Fuente: Ministerio de Industrias. Oficina General del Trabajo. Compilación de Leyes Obreras, 1905-1927. Blanco Rivera (2007, pp. 199-200). Ley 26 de 1921 citada en Aguilera (1965, p.326).

En su Artículo 1º, el Decreto 002 de 1918 prohibió las reuniones populares en las vías públicas, y para prevenirlas o disolverlas se autorizaron los procedimientos prescritos en el Código Penal para los “casos de sedición”, tal como se estilara en la práctica europea desde el siglo XIX. Pero el decreto citado no se limitó a expedir medidas represivas, sino que contribuyó a sentar las bases de las instituciones relacionadas con el derecho de huelga y la solución de conflictos a través del arbitraje. Así, en su Artículo 9º dispuso que “En caso de huelga no acompañada de violencia, los obreros o trabajadores y los empresarios pueden constituir de común acuerdo arbitradores o tribunales de arbitramento, que diriman sus competencias. En la constitución del arbitramento, que se extenderá por escrito, se acordará el procedimiento a que deben someterse las partes y los puntos que se deben decidir por el arbitramento, cuyo fallo será obligatorio en todo caso para las partes”<sup>98</sup>.

Suárez se dirigió en los siguientes términos al Congreso de 1919:

“Este punto exige la expedición de una ley que reconozca el derecho a la suspensión del trabajo y a la demanda de mejores condiciones en el salario y en las horas, pero que impida al mismo tiempo que la suspensión vaya acompañada de sediciones o motines contra las autoridades, los empresarios o los

<sup>98</sup>/ El Decreto Ejecutivo 002 de 1918 es reproducido en Silva Romero (2005) pp. 468-470

particulares. El derecho de los que aspiran a la mejora de su condición puede hacerse efectivo por medio de representaciones pacíficas, sin que sea lícito recurrir a medios incompatibles con la tranquilidad social, ocasionados a delitos, o dirigidos a impedir la competencia de otros trabajadores”<sup>99</sup>.

El jurista liberal Diego Mendoza aludió en los términos siguientes al proyecto gubernamental:

“No podemos los colombianos, aunque lo quisiéramos, sustraernos del estudio y de la resolución legislativa de las arduas cuestiones del trabajo. Las huelgas de que habla el Presidente recuerdan que hay cosas en el contrato de trabajo que requieren reglamentación y remedio. En vez de dejarlas que se desarrollen con violencias perturbadoras de la armonía que debe reinar entre los factores humanos de la producción, o que subsistan los abusos que de una u otra parte subvierten el orden económico de la creación de la riqueza; o que sin consideración al bienestar del obrero, se permita el consuetudinario desgaste, innecesario e injusto de la parte más débil de la clase trabajadora, y así se llegue, por indolencia o desidia, a comprometer el porvenir de la raza; en lugar de permitir que todo esto vaya por cauces ocasionales, sin intervención de leyes justas, busquemos para las leyes y las costumbres normas que concilien los derechos de todos en beneficio de todos”<sup>100</sup>.

Advertido de las implicaciones que en el terreno social podrían sobrevenir al otorgar el derecho de huelga, en el ambiente caldeado de entonces, el gobierno se apresuró a consultar la experiencia internacional y a proponer mecanismos institucionales para anticiparse a la declaratoria de huelga, o para mantenerla dentro de cauces institucionales, una vez declarada.

Como se anotó en la sección anterior, desde fines del siglo XIX pudo advertirse cómo la mayor integración de los sectores productivos en las economías más desarrolladas y la globalización de las relaciones internacionales, hacían prever que los conflictos huelguísticos futuros desataran consecuencias de una escala devastadora sin precedentes. Entonces, cobró auge la discusión internacional de cómo evitar dentro de los canales de la ley que, sin interferir en el derecho de huelga, su declaratoria pudiera evitarse con el concurso de patronos, trabajadores y autoridades gubernamentales. De la confrontación de experiencias internacionales surgió el esquema que sugería como avenidas para la solución de los conflictos, sin desembocar en la huelga, las siguientes: la conciliación directa, el arbitraje voluntario, la investigación forzosa y el arbitraje forzoso.

El gobierno decidió volver al Congreso para proponer que la huelga no se pudiera declarar sin haber agotado un camino previo que incluía el arreglo directo, y si éste fracasaba, la conciliación o acción conciliadora de un tercero, nombrado de común acuerdo por las dos partes; pero las partes podrían optar por someter sus diferencias a arbitraje, y en tal caso, el fallo del Tribunal de Arbitramento sería de obligatorio cumplimiento. Ante la legislatura de 1920, Suárez declaró:

“La Ley 78 de 1919 necesita adiciones, encaminadas particularmente a establecer la obligación del arbitramento previo, a fin de evitar la suspensión del trabajo con su secuela de intranquilidad y pérdidas. Parece que estamos todavía en circunstancias favorables para esta institución, la cual haría recordar la que en el siglo XVII hubo en Francia, cuando las diferencias entre el obrero y el capitalista se resolvían amistosa pero obligatoriamente por los que se llamaban consejos de *prudhomes*, jueces de paz honrados y

<sup>99</sup>/ Aguilera (1965, p.328)

<sup>100</sup>/ Mendoza, Diego. Artículo periodístico del 13 de agosto de 1919, citado por Latorre U. Luís F. y Aparicio, Alberto (1919).

discretos, que con caridad y tino armonizaban los intereses y derechos de los unos con los derechos e intereses de los otros”<sup>101</sup>.

Además de establecer los procedimientos de conciliación previos a efectuarse una suspensión colectiva de trabajo, la Ley 21 de 1920 definió perentoriamente que, “el arbitraje es obligatorio, y toda cesación de trabajo colectivo está prohibida mientras el Tribunal dicta su fallo, en las siguientes empresas ...”: “medios de transporte (ferrocarriles, tranvías, buques fluviales y marítimos), acueductos públicos, alumbrado público de las poblaciones, higiene y aseo de las ciudades, y explotación de minas de la Nación”<sup>102</sup>. Todas ellas relacionadas según la Ley 21 “con la seguridad, la salubridad y la vida económica y social de los ciudadanos”<sup>103</sup>.

Para entonces, los textos de economía política consultados en las facultades de Derecho en Colombia ya venían difundiendo los desarrollos institucionales europeos en materia de huelga, y de arbitraje y conciliación. En relación con aquella, la obra de Gide, Principes d’Economie Politique, en su novena edición, publicada en 1904, aseveraba que ya en esa época nadie cuestionaba la legitimidad de la huelga, a no ser que se tratara de un *servicio del Estado* o que tuviera el carácter de *interés público prioritario*<sup>104</sup>. En cuanto al arbitraje y la conciliación, el autor destacaba que hasta ese momento pocos países habían acogido dichas instituciones, pero que ya se contaba con experiencias aleccionadoras en países como Gran Bretaña, Francia, Australia y Nueva Zelandia. Por ejemplo, en Gran Bretaña, en industrias de gran calado, los Consejos de Conciliación y Arbitraje habían prosperado; los primeros como mecanismo disuasorio de huelgas potenciales, basado en el entendimiento de las partes, y los segundos como fuente de solución basada en la intervención de un tercero. En Francia existía desde 1892 una legislación de conciliación y arbitraje *facultativos*, en materia de resolución de conflictos entre patronos y empleados u obreros<sup>105</sup>. En contraste con esta experiencia, en Nueva Zelandia se había adoptado desde 1894 un tribunal de arbitraje obligatorio.

En perspectiva histórica, las leyes colombianas, 78 de 1919 y 21 de 1920, constituyeron un precedente continental en materia de huelga y superación de los conflictos colectivos<sup>106</sup>.

#### 4. La Oficina General del Trabajo y la Comisión de Asuntos Sociales

<sup>101</sup>/ Aguilera (1965, pp. 328-329). Suárez trae a colación la experiencia francesa, todavía vigente en la segunda mitad del siglo XIX, y que se transformó en las Cortes Industriales Francesas o *Conseils de prud’hommes*.

<sup>102</sup>/ Ley 21 de 1920, artículo 22. Ministerio de Industrias. Compilación de leyes obreras 1905-1927 (1928, p.37)

<sup>103</sup>/ Ibid. p.37

<sup>104</sup>/ Gide (1904) p.490. En relación con los empleados del Estado, el autor menciona que no se reconoce el derecho de huelga a quienes ejercen una *función pública propiamente dicha*, como los magistrados, administradores, recaudadores de impuestos, institutores y profesores, y militares. En cuanto a los servicios de *utilidad pública*, se pregunta si el interés de los trabajadores no debería doblegarse ante el interés de todos, y recuerda que en ciertos países como Holanda e Inglaterra la huelga estaba prohibida en los servicios de agua, iluminación y ferrocarriles. Ibid. p.491

<sup>105</sup>/ Según Gide, estos Consejos no deberían confundirse con los *Conseils de Prud’hommes*, verdaderos tribunales industriales, dedicados a la solución no sólo de problemas colectivos sino individuales, y no necesariamente de naturaleza económica. Gide (1904) pp. 493-494.

<sup>106</sup>/ Dicha conclusión se desprende no sólo de la revisión de las legislaciones de otros países latinoamericanos, sino de reconocimientos de laboristas como Arturo Bronstein (2007) p.38

A fines de 1923 se crearon la Oficina General del Trabajo (Ley 83 de 1923 y Decreto Reglamentario 637 de 1924) y la Comisión Parlamentaria de Asuntos Sociales y de Fomento de la Agricultura (Ley 104 de 1923).

La Comisión de Asuntos Sociales se instauró con el propósito de que estudiara durante el primer semestre de 1924 “los problemas sociales más trascendentales del país, que exigían inmediata solución y la manera de dar incremento a la agricultura”<sup>107</sup>. Sus conclusiones deberían incorporarse en proyectos de ley que se someterían a la consideración del Legislador en 1924<sup>108</sup>.

La Oficina General del Trabajo (OGT) fue creada como una sección del Ministerio de Industrias. Sus objetivos fueron trazados en los siguientes términos:

“Esta Oficina estará especialmente encargada del estudio de todas las cuestiones que se relacionan con los conflictos que puedan presentarse entre los trabajadores y los capitalistas, por razón del salario; de los seguros individuales y colectivos; de las habitaciones para obreros; de la aplicación de las leyes sobre higiene y salubridad en las fábricas y empresas industriales y mercantiles; de los accidentes del trabajo; del trabajo de las mujeres y de los niños; de la educación cívica de las clases proletarias; de los jornales mínimos; de la instrucción técnica; de la lucha contra la vagancia, el alcoholismo, la sífilis, la tuberculosis y demás enfermedades que amenazan principalmente al proletariado”<sup>109</sup>.

Un objetivo no menos importante de la nueva Oficina sería el de conocer sobre “las condiciones actuales de los trabajadores de la tierra”, en un país cuyo sector agrario albergaba por entonces las dos terceras partes de su población<sup>110</sup>.

La OGT (integrada por un Jefe, un Subjefe, un Secretario y un Escribiente) contaría con seis Vocales, tres de los cuales elegidos por la Cámara de Representantes y tres por el Senado. En el decreto reglamentario se obligaba a la OGT a rendir un informe anual al Ministro de Industrias sobre las materias enunciadas en el párrafo precedente, en relación con el cumplimiento de la legislación laboral existente; así, se exigía taxativamente que el informe incluyera los siguientes puntos: seguro individual y colectivo, de acuerdo con las Leyes 37 de 1921 y 32 de 1922; construcción de vivienda para obreros, de acuerdo con la Ley 46 de 1918; accidentes de trabajo, según la Ley 57 de 1915; huelgas, así como conciliación y arbitraje en los conflictos colectivos, de acuerdo con las Leyes 78 de 1919 y 21 de 1920; e información acerca del trabajo de las mujeres y de los niños, así como sobre el salario mínimo<sup>111</sup>.

Además, la OGT debería presentar al Ministerio de Industrias un proyecto de codificación que se denominaría Código del Trabajo, el cual integraría disposiciones ya en vigor, abonadas por la experiencia, y otras consideradas convenientes “para proveer a la regulación de las actividades de las clases trabajadoras”, y para “resolver los

<sup>107/</sup> Ministerio de Industrias. Memoria del Ministro (1924) p.12

<sup>108/</sup> La Comisión estaba integrada por ciudadanos de los dos partidos tradicionales. De ella hacían parte los parlamentarios boyacenses Jesús Perilla V. y Armando Solano, el primero conservador y el segundo liberal. También tenían asiento en la Comisión Ricardo Tirado Macías, Pedro A. Gómez Naranjo, Carlos A. González G. y Antonio José Sánchez; este último también fue integrante de la Junta de Vocales de la Oficina General del Trabajo del Ministerio de Industrias.

<sup>109/</sup> Ley 83 de 1923, Artículo 2 en Ministerio de Industrias. Oficina General del Trabajo (1928) p.55

<sup>110/</sup> Tabla 3, más adelante.

<sup>111/</sup> Decreto No 637 de 1924. OGT(1928) p.60

conflictos que en ellas puedan presentarse”<sup>112</sup>. Como tarea inmediata de carácter estadístico, la Oficina levantaría un censo de los “obreros sin trabajo” contando con el acopio estadístico que le remitieran los Gobernadores de Departamento<sup>113</sup>.

En conjunto, la conformación de la Comisión de Asuntos Sociales y la creación de la OGT revelan la decisión política destinada a estudiar y atender la problemática social de la época. La corporación comienza por reconocer la existencia de problemas sociales, así como el deber del Estado de contribuir a su solución, en términos que ella misma consideró que deberían ser los más convenientes para los intereses públicos<sup>114</sup>.

## 5. Las propuestas de reforma laboral de 1924

Los seis Vocales de la OGT elaboraron un proyecto de Código del Trabajo que no hizo tránsito a las Cámaras Legislativas al no contar con el aval del Ministro de Industrias<sup>115</sup>. A su turno, en la Comisión de Asuntos Sociales, Antonio José Sánchez presentó un proyecto sobre relaciones entre patronos y obreros, el cual habiéndose nutrido de comentarios de los miembros de la Comisión y de la OGT, fue puesto a consideración del Congreso. De hecho, la Comisión sometió a consideración de la Cámara de Representantes, no uno, sino una serie de proyectos de ley sobre temas laborales a mediados de 1924. Las propuestas legislativas presentadas al iniciarse la legislatura ordinaria de dicho año fueron las siguientes: para regular las relaciones entre los patronos y los obreros<sup>116</sup>; sobre jubilaciones y pensiones de empleados y obreros de los servicios públicos<sup>117</sup>; sobre sindicatos profesionales<sup>118</sup>; sobre accidentes de trabajo<sup>119</sup>; para el establecimiento de oficinas de colocación<sup>120</sup>; y, sobre higiene de fábricas y empresas, y seguridad de los obreros<sup>121</sup>.

El proyecto destinado a regular las relaciones entre patronos y obreros pretendía abarcar el universo de los temas laborales esenciales y de mayor relevancia en su momento histórico (**Recuadro 8**). En su planteamiento del proyecto, los proponentes afirmaban:

“La legislación que se ha dado el país en lo referente a las relaciones entre los patronos y los obreros es en la actualidad tan deficiente, que en todas partes en donde se cumple un contrato de trabajo se nota la falta de disposiciones sustantivas que garanticen los derechos de los trabajadores y aún los de los mismos patronos. Esta deficiencia se nota, aún más, cuando quienes tienen la condición de obreros son mujeres

<sup>112/</sup> Ibid. p.61. La expedición del decreto reglamentario se tomó su tiempo, ya que la OGT debería haber comenzado labores el 1° de enero de 1924, y el decreto sólo fue expedido hasta el 14 de abril de dicho año.

<sup>113/</sup> No eran pocas las expectativas en relación con el papel de la naciente OGT en la aplicación de las leyes sociales existentes, y en la formación de estadísticas sociales básicas. Así lo reseña el célebre cronista Luís Tejada en una de sus columnas de 1924: “Otra de las funciones principales de la oficina es la de levantar, en el país, una estadística completa acerca del trabajo agrario y manual, de la situación de la propiedad, de las condiciones de vida del proletariado, de la magnitud de la producción, de todo lo que en algún modo se relaciona con el problema social. Se piensa que la estadística tiene que ser la base de toda buena legislación social. Y tienen razón los que piensan así: sin datos numéricos exactos que revelen la realidad actual de la vida nacional, es imposible preparar una sola ley eficaz”. Tejada ([1924], 1977)

<sup>114/</sup> Anales de la Cámara de Representantes (ACR) No 12 de 1924, p.52

<sup>115/</sup> Boletín de la Oficina Nacional del Trabajo (BONT) p.587

<sup>116/</sup> Presentado el 24 de julio de 1924. (ACR) No 12 de 1924.

<sup>117/</sup> ACR No 11 de 1924.

<sup>118/</sup> ACR No 13 de 1924

<sup>119/</sup> ACR No 15 de 1924

<sup>120/</sup> ACR No 15 de 1924

<sup>121/</sup> ACR No 18 de 1924

que se hallan en la obligación de atender por sí mismas a sus propias necesidades y a las de sus familias, o cuando quien trabaja es el niño, cuya cordedad y falta de experiencia requiere especial protección de las autoridades.

Se ha dicho que en Colombia no existe el problema social, quizás porque las clases trabajadoras, y de manera particular las de los campos, no formulan, ostensiblemente, y de modo colectivo, sus protestas; pero de semejante error han salido fácilmente, quienes hayan dedicado, siquiera corto tiempo, a la observación de cómo se llevan a término las relaciones entre los patronos y los obreros en cualquier parte del país. El problema existe agravado por la ignorancia y la incompreensión de nuestras masas, y corresponde al Estado resolverlo en los términos que más convengan a los intereses públicos”.

#### **Recuadro 8**

**Esquema de capítulos del Proyecto de Ley “por la cual se regulan las relaciones entre los patronos y los obreros y se dictan otras disposiciones”. Texto compuesto por 125 artículos. Aprobado en primer debate por la plenaria de la Cámara de Representantes el 24 de julio de 1924.**

Contrato de trabajo  
 Contrato colectivo  
 Trabajo de las mujeres y los niños  
 Jornada de trabajo  
 Contrato de aprendizaje  
 Sirvientes domésticos  
 Trabajadores rurales  
 Obligaciones de los patronos  
 Obligaciones de los obreros  
 Salario mínimo y manera como éste se establece y paga  
 Tribunales de arbitramento  
 Registro de certificados obreros. Oficinas de información obrera.  
 Inspectores del trabajo  
 Disposiciones varias

La propuesta de la Comisión partía de las definiciones de contrato individual y colectivo, y establecía una jornada máxima de trabajo; dedicaba capítulos específicos a los sectores socialmente más frágiles en la población trabajadora, a saber, las mujeres y los niños, los sirvientes domésticos y los operarios rurales; definía explícitamente las obligaciones tanto de los patronos como de los obreros, y abría la posibilidad de que eventuales diferencias entre patronos y obreros fueran resueltas por los Tribunales de arbitramento previstos en la Ley 20 de 1920. El proyecto también disponía la creación de oficinas de información obrera, y enumeraba las funciones de los Inspectores de trabajo. Finalmente, establecía un salario mínimo nacional, así como la forma de su determinación y pago<sup>122</sup>.

<sup>122/</sup> Mediante el contrato de trabajo una persona se comprometería a ejecutar temporalmente trabajos por cuenta de otra, la cual se obligaría a pagarle un salario determinado por la costumbre o por el convenio mutuo. Podría celebrarse verbalmente o por escrito. El colectivo sólo podría ser celebrado por un sindicato con personería jurídica y representante legal. Las mujeres embarazadas o lactantes recibirían concesiones especiales. Se prohibía el trabajo a menores de diez años, si las tareas requerían esfuerzo físico. La jornada laboral máxima sería de ocho horas y habría por lo menos una hora de descanso en la mitad de la jornada. La prevención de accidentes y la seguridad industrial en general sería una obligación de los patronos; y, por encima de 30 operarios se debería ofrecer el seguro médico gratuito. Según el proyecto, los obreros deberían “hacer cuanto les sea posible para ingresar a sindicatos obreros de su profesión u oficio que existan en su localidad”. En caso de huelga, los trabajadores tendrían prohibido “impedir que otros obreros desempeñen sus trabajos”. Las diferencias suscitadas entre patronos y trabajadores podrían ser resueltas por Tribunales de arbitramento. Habría Inspectores de trabajo encargados de velar por el cumplimiento de las leyes laborales. Los salarios, y en especial el mínimo, merecieron un amplio capítulo en el proyecto: “Habrá un salario mínimo para los obreros de todo el país que será fijado en cada Municipio por juntas especiales que se denominarán Junta Municipal del Salario...” (Artículo 72); para su fijación se tendrían en cuenta la clase de trabajo, la capacidad, el sexo y

En un proyecto complementario, la Comisión proponía la creación de *sindicatos profesionales* para la defensa de intereses propios de las profesiones liberales, de los oficios, de los gremios y de los sindicatos obreros, sin repartición de beneficios. Previa la obtención de la personería jurídica, un sindicato profesional obrero estaría autorizado para celebrar contratos colectivos de trabajo, con patronos individuales o con asociaciones de patronos. Igualmente, estaría autorizado para exigir la aplicación de las leyes laborales en los casos más diversos (contratos laborales, salarios, accidentes de trabajo y huelgas, entre otros) <sup>123</sup>.

En una propuesta “sobre jubilaciones y pensiones de empleados y obreros de servicios públicos”, la Comisión planteó la creación de una “Caja de Jubilaciones y Pensiones de empleados y obreros”, como institución del Estado, a la cual los trabajadores suministrarían el grueso de los fondos. La Comisión compartía el criterio según el cual en la financiación de jubilaciones y pensiones debería prevalecer el principio de contribución por parte de los propios asegurados, así como de sus empleadores, en este caso instituciones estatales. Al referirse a la urgencia del Proyecto, los Comisionados arguyeron que, las empresas públicas “adquieren un desarrollo notable en el país y hacen indispensable la protección del Estado”. Principios universales como el de no embargabilidad de las pensiones ya aparecían en el Proyecto <sup>124</sup>.

La Comisión juzgó oportuno revisar y actualizar la legislación sobre accidentes de trabajo reunida en la Ley 57 de 1915. Según los autores, las disposiciones de dicha ley “han empezado a dar tan buenos resultados en el mejoramiento de la condición de las clases obreras. Consideró la Comisión necesario definir mejor los derechos del obrero y las obligaciones del patrono; aumentar el número de las obras e industrias que dan lugar a la reparación por accidentes de trabajo; dictar medidas preventivas de los accidentes del trabajo y de higiene de las fábricas y empresas, en beneficio de los obreros y trabajadores; fijar de manera más equitativa la cuantía de las indemnizaciones; hacer más eficaz la asistencia médica; determinar un procedimiento rápido y sencillo para obtener la indemnización por razón de accidente, e introducir otras reformas que serán de positiva utilidad en la práctica” <sup>125</sup>.

---

edad, y otras circunstancias a tener presentes para que el salario fuera equitativo. El salario se determinaría por el común acuerdo de las partes, pero éstas no podrían estipular como remuneración del trabajo “una cantidad de dinero inferior a las indicadas como *mínimum* por las Juntas del Salario”. Taxativamente se afirmaba que “El salario no es embargable” (Artículo 99), e igualmente que “El patrono no podrá obligar al obrero a comprar mercancías, etc., ni a invertir el salario en los establecimientos del mismo patrono o de personas indicadas por él” (Artículo 100). ACR No 12 de 1924, pp. 48 a 52.

<sup>123/</sup> ACR No 13, p.28

<sup>124</sup> “Proyecto de Ley sobre jubilaciones y pensiones de empleados y obreros de los servicios públicos” ACR No 11, pp. 44.

<sup>125/</sup> Los redactores del proyecto mencionaron que se habían consultado experiencias internacionales, y en especial la española: “Para elaborar el proyecto referido, sus autores consultaron las legislaciones extranjeras más avanzadas sobre esta materia, con el propósito de adoptar aquellas disposiciones aplicables a nuestras costumbres y a nuestro medio. Está calcado principalmente en la ley española de 10 de enero de 1922, sobre accidentes de trabajo, que es una de las más completas y acertadas, y tiene también otras disposiciones que fueron inspiradas en la ley italiana vigente en la actualidad”. ACR No 15, p. 75.

## 6. El Proyecto de Código del Trabajo

La OGT abocó la preparación del Código del Trabajo desde 1924. Se le consideraba como un conjunto de “medidas preventivas” que el Estado adoptaría para dirimir eventuales conflictos entre el trabajo y el capital, con base en consideraciones de equidad y justicia. La idea era la de fomentar la armonía entre el capital y el trabajo:

“...estas medidas preventivas [el proyecto de Código Laboral] deben tomarse en obediencia a un principio de equidad y de justicia, recordando que al consagrar en la ley los justos derechos de las clases obreras se robustece la acción nacional y se fomenta el industrialismo en el país, poniendo en armonía los intereses del proletariado con los del empresario capitalista”<sup>126</sup>.

En los siguientes tres años, la OGT bajo la dirección de Gustavo Otero Muñoz trabajó en la preparación del proyecto de Código, y en sus memorias al Congreso los ministros de Industrias expresaron su interés en que fuera estudiado por el Congreso<sup>127</sup>. Para los redactores era claro que el código laboral propuesto albergaba contradicciones del principio liberal de libertad de mercado o libertad de industria; de modo que a las iniciativas legislativas se les apodaba de “intervención legislativa” que en el caso en consideración estaría “justificada”. Por ejemplo, la intervención en relación con el trabajo infantil y el femenino sería plenamente justificada; según el Ministro de Industrias, en este aspecto, “aquella limitación al principio de la libertad de industria, tiene un cuádruple objeto: prohibición del trabajo nocturno, descanso hebdomadario o dominical obligatorio, duración máxima del trabajo cotidiano y reposo legal de las mujeres embarazadas, en las cuatro semanas anteriores y en las cuatro posteriores al alumbramiento”<sup>128</sup>.

En 1927 (Ley 73) se reorganizó la OGT como parte de una reestructuración del Ministerio de Industrias. Se dispuso que la Oficina adelantara sus funciones por medio de dos secciones, una de ellas encargada del servicio de inspección del trabajo y de la formación de un archivo estadístico, y la otra, de preparar estudios sobre temas sociales. En especial, a la segunda le competaría “reunir todos los elementos de estudio e informaciones que se requieran para la preparación de proyectos de ley de carácter social y la elaboración de los respectivos proyectos de ley, de acuerdo con los Vocales”<sup>129</sup>. Posteriormente, por medio del Decreto 837 de 1928 se modificó la composición de la Junta de Vocales y se le definieron sus funciones: la Junta quedó

<sup>126/</sup> Ministerio de Industrias. Memoria presentada al Congreso de 1924. Bogotá, p.80.

<sup>127/</sup> Según la OGT, el proyecto de Otero Muñoz se basaba ampliamente en la legislación extranjera: “Para su redacción, la Oficina General del Trabajo ha tenido en cuenta principalmente las legislaciones francesa, argentina, chilena, española, mejicana, de Puerto Rico y del Brasil. También ha tenido a la vista el proyecto del Código del Trabajo presentado por la Academia Católica de Ciencias Sociales de La Habana al Congreso de Cuba; el proyecto sobre el contrato del trabajo presentado al primer congreso jurídico nacional de Colombia por los doctores Luís F. Latorre y Alberto Aparicio; los proyectos sobre legislación obrera, originales del doctor Vicente Olarte Camacho, y el proyecto sobre relaciones entre patrones y obreros, presentado a la Comisión de Asuntos Sociales por el doctor Antonio José Sánchez. En cuanto a la doctrina, se han consultado autores tan modernos como Paul Pic, Colson, Henry Truchi, Charles Gide, Leroy Beaulieu, Henry Lorin y Carlos Saavedra Lamas. Finalmente, se ha tenido cuidado de estudiar las conclusiones a que llegaron las Conferencias Internacionales del Trabajo que se celebran cada año en Europa, desde que se firmó la paz en 1919”. Ministerio de Industrias. Memoria presentada al Congreso de 1927. Bogotá, Imprenta Nacional, 1927, p. 77

<sup>128/</sup> Ministerio de Industrias. Memoria presentada al Congreso de 1927. Bogotá, Imprenta Nacional, 1927, p. 66.

<sup>129/</sup> Ministerio de Industrias. Boletín de la Oficina General del Trabajo, 1930 p.587

integrada por el Jefe de la Oficina del Trabajo y tres miembros más designados por el Gobierno. Los nuevos Vocales fueron Carlos Lozano y Lozano, Horacio Valencia Arango y José Luís Trujillo, cuya tarea inmediata con el Jefe de la Oficina fue la redacción del Proyecto de Código del Trabajo<sup>130</sup>. Su propuesta de Código del Trabajo fue publicada en el Boletín de la Oficina General del Trabajo en el último trimestre de 1929. En el texto remitido de la propuesta, los Vocales dejaron constancia de su visión de la situación social de entonces y del papel que le correspondería al Estado:

“Fruto de las iniciativas de la Junta son las conclusiones que hoy presentamos al público (...). En ellas se han compendiado los puntos principales de la inaplazable lucha por el mejoramiento económico de la sociedad, por la educación de las masas trabajadoras, por la protección de la vida y la salud de ellas mismas, y, finalmente, por conseguir el predominio de un sentimiento de equidad y de justicia que influya decididamente en la prosperidad común y contenga el estallido de pasiones caldeadas por la prolongación de un estado de cosas a todas luces inconveniente. Para evitar que el espíritu de anarquía y disolución se propague por todos los ámbitos del país, hemos abordado esta clase de temas; porque si el Estado asume su función protectora y adopta fórmulas que, respetando el libre juego de los factores sociales, impidan los abusos de los unos y de los otros y la sujeción de unas clases a otras, los elementos laboriosos, sanos y honrados del trabajo, no se comprometerán en propagandas o en movimientos antisociales que más que a ningunos, es a ellos a quienes perjudica.

En el empeño de levantar los gremios trabajadores y otros elementos sociales a un grado superior de cultura, de capacidad productora y de bienestar material sin crear problemas artificiales nuevos, la Junta se ha inspirado en un justo medio en cuanto a la adopción de las diversas teorías que sobre cuestiones económico-sociales flotan en el ambiente contemporáneo. Por eso, nada se hallará en las disposiciones de este Libro del Código que no tienda a remediar necesidades efectivas y a impulsar el desarrollo armónico del país.

(...)

La Junta ha tropezado en su labor con dificultades que no se ocultan a un criterio sereno. ..., y en segundo término la falta completa de antecedentes, pues nadie ignora que aparte de las leyes, bastante imperfectas por cierto, sobre accidentes de trabajo, huelgas, seguro colectivo y alguna otra, el país ha vivido sin preocuparse de los asuntos sociales.

Es necesario llamar enérgicamente la atención pública, y de modo muy especial la de los legisladores, al estado lamentable en que por todo concepto viven los trabajadores rurales que carecen de las nociones más rudimentarias para defender y conservar la vida, ganan en muchas regiones salarios desproporcionados al esfuerzo agobiador a que se les somete y a las necesidades imprescindibles que deben satisfacer.

(...)

El sindicato en otras latitudes constituye quizá el instrumento más eficaz de redención y defensa del proletariado, y a tiempo que defiende a éste de los abusos de capitalistas y empresarios, garantiza la competencia y el cumplimiento por parte del obrero, lo cual favorece grandemente los intereses patronales”<sup>131</sup>.

El Proyecto de Código, redactado entre junio de 1928 y noviembre de 1929, estaba conformado por dos libros, el primero de los cuales se denominaba Del Trabajo, y el segundo llevaba el encabezado De Las Clases Trabajadoras. A su vez, del primer libro hacían parte los siguientes títulos y capítulos: el primer título abarcaba lo referente al

<sup>130</sup>/ Años más tarde, los Vocales llegarían a ser dirigentes políticos e ideólogos en sus partidos; Carlos Lozano y Lozano quien ejercería la Presidencia de la República, temporalmente, en calidad de Primer Designado, en 1942, escribió entre otras contribuciones el Ideario del Liberalismo Actual (1939). Y, José Luís Trujillo Gómez escribiría Cartas Godas (1942)

<sup>131</sup>/ Ministerio de Industrias. Boletín de la Oficina General del Trabajo (1929) No 2, pp. 42-43.

contrato laboral en sus diferentes expresiones (individual, colectivo, de aparcería y de aprendizaje); el segundo se refería al régimen del trabajo en relación con la jornada, el reglamento interno, el descanso dominical, la remuneración del trabajo, el trabajo de las mujeres y los menores, y consideraciones sobre el rendimiento del trabajador. El segundo libro estaba integrado por los títulos siguientes: de las asociaciones (sindicatos, sociedades cooperativas); de las medidas de previsión en favor de los trabajadores (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, seguro obligatorio); de las diferencias que surjan entre los industriales y los trabajadores. Conciliación, arbitraje, huelgas y paros; y, de las sanciones, y disposiciones generales<sup>132</sup>.

Ya en 1930, el Gobierno (Decreto 388 de marzo 6) designó una Comisión Especial para revisar el proyecto de Código Laboral preparado por la Junta de Vocales. Según los considerandos del decreto, era necesaria “la colaboración de las diversas entidades interesadas directamente en la verdadera organización científica del trabajo en Colombia, cuya base debe ser una legislación obrera inspirada en la justicia, en la equidad social y en los principios sanos de la sociología, aplicados según la idiosincrasia de los factores colombianos representativos del capital y del obrerismo”. Además, se afirmaba que para “la conveniente solución del llamado problema social se hacen inaplazables varias modificaciones en la legislación social vigente, modificaciones que el Ejecutivo se propone someter a la próxima legislatura por medio del proyecto de Código nombrado”<sup>133</sup>. La Comisión estaría integrada por los miembros de la Junta de Vocales, por dos representantes de los patronos (Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, y Comité Nacional de Cafeteros) y por dos de los obreros. Fueron escogidos Juan de Dios Carrasquilla y Alberto Portocarrero por la SAC y la Federación de Cafeteros, y Tomás Uribe Márquez y Leandro Medina por los obreros<sup>134</sup>. Tras diecinueve sesiones de la Comisión, se llegó a una nueva versión del proyecto de Código del Trabajo (**Recuadro 9**)

### **Recuadro 9**

#### **Proyecto de Código del Trabajo**

**Preparado por la Junta de Vocales de la Oficina General del Trabajo entre 1928 y 1929, y revisado por una Comisión Especial en 1930 (295 artículos)**

#### **Resumen de algunas de sus estipulaciones**

##### **De las convenciones relativas al trabajo**

##### ***Contrato individual. Definición y extensiones***

Para alcanzar un fin económico, una persona adquiere el concurso de la fuerza productiva de otra, a cambio de una remuneración pecuniaria por unidad de tiempo o de obra. Se entiende por trabajo la

<sup>132/</sup> Ministerio de Industrias. Boletín de la Oficina General del Trabajo (1929) No 2, pp. 45 a 73, y Boletín No 3, pp. 124 a 164. Sesenta y seis sesiones dedicó la Junta de Vocales a la preparación de los libros citados. En su plan original del Código, la Junta había considerado un tercer libro, el cual estaría dedicado al procedimiento para el ejercicio de las acciones resultantes de la legislación del trabajo; como la Cámara de Representantes exigiera del Ministerio la presentación del trabajo efectuado cuando apenas se habían concluido los dos primeros libros, no se adelantó el tercero. De todos modos, los dos libros terminados no alcanzaron a hacer trámite en la legislatura de 1929.

<sup>133/</sup> Ministerio de Industrias. Boletín de la Oficina General del Trabajo (1930) p.306.

<sup>134/</sup> Según el Ministerio de Industrias, Tomás Uribe Márquez, intelectual y líder del Partido Socialista Revolucionario (Meschkat y Rojas, 2009, p. 77) “presentó una encendida protesta contra el propósito de expedir una legislación del trabajo que en su concepto tenía por finalidad impedir la revolución social en el sentido marxista de la palabra y burlar de esa manera la reivindicación plena y definitiva de los derechos del proletariado” Ministerio de Industrias. Boletín de la Oficina General del Trabajo (1930) p.589.

actividad que desarrolla el trabajador al prestar el concurso de su fuerza productiva. Toda persona mayor de dieciocho años podrá celebrar libremente el contrato de trabajo. Cuando no se haya fijado la duración del contrato, se entiende celebrado por un año. Los contratantes, patrón y trabajador, se pondrán de acuerdo al menos en: índole del trabajo, forma de realizarlo (por unidad de tiempo, obra ejecutada, etc.), cuantía de la remuneración. Habrá obligaciones tanto del patrón como del trabajador. Definición de justas causas para la terminación unilateral del contrato tanto por parte del patrón como del trabajador, y con o sin previo aviso. El cierre definitivo de una empresa por razones económicas obliga a avisar a los trabajadores con un mes de anticipación o a pagarles la indemnización correspondiente.

#### ***Contrato colectivo***

Uno o más sindicatos de trabajadores y uno o más de industriales pueden establecer mediante convenio las condiciones generales de trabajo a las cuales deben sujetarse los contratos individuales hechos durante su vigencia. Sin excluir otras en que convengan las partes, el contrato colectivo incluirá estipulaciones acerca de: normas generales relativas al salario, horas de jornada, calidad del trabajo, y descansos y vacaciones.

#### ***Reglamento interno y consejo de empresa***

En toda empresa de más de treinta trabajadores habrá un consejo de empresa, y si se tienen más de quince, siempre habrá un reglamento interno.

#### ***Jornada de trabajo***

En los establecimientos industriales (minas, industrias manufactureras, construcción y transporte de personas y mercancías), la jornada ordinaria para los trabajadores no podrá exceder de ocho horas. Las horas suplementarias se remunerarán con un recargo no inferior al 50 por 100 del salario corriente. Habrá un descanso de por lo menos una hora entre las sesiones de trabajo continuo en que se divida la jornada. Habrá descanso dominical obligatorio; el que trabaje en domingo tendrá derecho a un descanso similar en la semana siguiente.

#### ***Remuneración del trabajo. Salario mínimo***

La persona obligada por virtud de un contrato de trabajo a remunerar el concurso de los trabajadores, debe hacer la prestación respectiva en moneda de curso legal. La remuneración no es embargable ni puede retenerse. Habrá un Comité Nacional que integrará los Comités Seccionales de la remuneración mínima, los cuales considerarán los siguientes factores para fijarla: naturaleza y condiciones del trabajo; precio corriente de los artículos obtenidos con el concurso de los trabajadores; costumbre local en materia de remuneración; costo medio de la subsistencia de una familia obrera, de acuerdo con los precios de las habitaciones y de los artículos de primera necesidad en el lugar; y, el no recibirse remuneración en los días de reposo obligatorio.

#### ***Trabajo de las mujeres y de los menores***

Queda prohibido emplear en los establecimientos industriales a mujeres que estén en las seis semanas anteriores y en las seis posteriores al parto. En dichos períodos tendrán derecho a la mitad de la remuneración anterior a su retiro. No podrá despedirse a una trabajadora por causa del embarazo o parto.

### **De las clases trabajadoras**

#### ***De los sindicatos***

Un grupo de no menos de veinte trabajadores o empleados que ejerzan una misma profesión o industria, pueden formar un sindicato. La personería jurídica será solicitada por al menos veinte asociados. Los sindicatos podrán: celebrar contratos colectivos; defender derechos de sus miembros; crear obras de utilidad común; procurar la conciliación en los conflictos de trabajo y llegado el caso, decretar la huelga, previos los trámites legales, y previa la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del sindicato. Los sindicatos no pueden coartar directa ni indirectamente la libertad de trabajo, ni tomar medida alguna para constreñir a los trabajadores no afiliados a ingresar en ellos. Cinco o más industriales pueden constituirse en sindicato.

#### ***De la previsión en favor de los trabajadores***

Un accidente de trabajo es un hecho súbito y violento, sobrevenido por causa o con ocasión del trabajo; el patrón es responsable de los accidentes de trabajo. Ningún empresario puede aceptar el concurso de un trabajador que tenga como único ingreso la remuneración de su trabajo, sin que previamente se haya asegurado contra los riesgos de invalidez, vejez, enfermedad y muerte. Ocurre el caso de vejez cuando el asegurado haya tenido en vigor su póliza por treinta años, o cuando cumpla sesenta y haya tenido su póliza cinco años por lo menos; en el primer caso, el asegurado tiene derecho a una pensión vitalicia mensual del 60 por 100 de la remuneración media de los últimos cinco años; en el segundo, a una pensión mensual del 2 por 100 de dicha remuneración por cada año de vigencia del seguro. El gobierno queda autorizado para fundar la Caja Nacional de Seguros del Trabajo.

#### ***De las diferencias entre industriales y trabajadores***

Cuando se llegue a un arreglo directo, sus estipulaciones quedarán por escrito y tendrán fuerza obligatoria; si no ocurre así, las partes deben nombrar un conciliador. Si la fórmula de este último es rechazada, la divergencia debe someterse a un Tribunal Arbitral cuando se trate de los siguientes servicios públicos: “1. Ferrocarriles, tranvías, buques marítimos y fluviales; 2. Acueducto, alumbrado, higiene y aseo de las ciudades, hospitales y casas de salud; 3. Explotación de minas de la Nación.” Estas empresas no podrán ejercer el derecho a la huelga. Otras empresas diferentes a las anteriores, pueden discrecionalmente someter sus discrepancias al fallo del Tribunal Arbitral. Los reclamos de los trabajadores tendrán que ver con el mejoramiento de las condiciones económicas, intelectuales o morales. Los trabajadores en huelga podrán realizar manifestaciones públicas y buscar el apoyo de la sociedad. Bajo ciertas condiciones, una empresa puede declararse en huelga para apoyar a trabajadores de otras empresas. Pero no se autorizan las huelgas generales. Declarada la huelga, los empresarios pueden reemplazar transitoriamente a los huelguistas; y pasado un mes, si los trabajadores no retornan, los empresarios pueden reemplazarlos definitivamente.

**Fuente: Ministerio de Industrias. Boletín de la Oficina General del Trabajo (1929)**

## 7. Propuesta de ratificación de las Convenciones aprobadas por la Conferencia Internacional del Trabajo

A fines de 1928, la Junta de Vocales de la Oficina General del Trabajo presentó a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, un informe acerca de la conveniencia de someter a la ratificación del Congreso las convenciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, a partir del año de su creación en 1919 hasta 1927<sup>135</sup>. La eventual ratificación de dichas convenciones significaría actualizar la legislación en consonancia con criterios de amplia aceptación internacional (**Recuadro 10**).

### Recuadro 10

#### Convenciones aprobadas por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT)

##### *Conferencia de Washington, 1919*

Primera. Sobre limitación de las horas de trabajo en los establecimientos industriales a ocho horas diarias y cuarenta y ocho semanales. Concepto favorable.

Segunda. Sobre el paro forzoso. Concepto favorable.

Tercera. Sobre el empleo de mujeres antes y después del parto. Concepto favorable.

Cuarta. Sobre el trabajo nocturno de las mujeres en la industria. Concepto favorable.

Quinta. Sobre la edad mínima de admisión en trabajos industriales. Concepto favorable.

Sexta. Sobre el trabajo nocturno de los niños en la industria. Concepto favorable. Pero con la reserva de que la edad mínima para el trabajo nocturno debería ser de dieciséis años.

##### *Conferencia de Ginebra de 1920*

Primera. Sobre la edad mínima de admisión de los niños en la marina. Concepto favorable.

Segunda. Sobre indemnizaciones por causa de paro forzoso en caso de naufragio. Concepto favorable.

Tercera. Sobre colocación de los marinos. Concepto favorable.

##### *Conferencia de Ginebra, 1921*

Primera. Sobre la edad de admisión de los niños al trabajo agrícola. Concepto desfavorable.

Segunda. Sobre los derechos de asociación y coalición de los obreros agrícolas. Concepto favorable.

Tercera. Sobre reparación de accidentes de trabajo en la agricultura. Concepto favorable.

Cuarta. Sobre el empleo de la cerusa en la pintura. Concepto favorable.

Quinta. Sobre descanso semanal en la industria. Concepto favorable.

Sexta. Sobre fijación de la edad mínima de admisión de los jóvenes al trabajo en calidad de pañoleros y fogoneros, y sobre el examen médico obligatorio de los niños y de los jóvenes empleados a bordo de los buques. Concepto favorable.

##### *Conferencia de Ginebra, 1925*

<sup>135/</sup> A fines de los veinte Colombia estaba en mora de aprobar las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo. Así lo señaló Albert Thomas, Director de dicha organización, en su informe anual de 1928, al recordar que un grupo de países en el cual se hallaba Colombia, aún no había satisfecho sus compromisos. Ministerio de Industrias. Boletín de la Oficina General del Trabajo, 1929, p. 115. El primer país latinoamericano en ratificar varios convenios de la OIT fue Chile. Oficina Internacional del Trabajo (1928) p.XX.

Primera. Sobre la reparación por accidentes del trabajo. Concepto favorable.  
 Segunda. Sobre indemnización por enfermedades profesionales. Concepto favorable.  
 Tercera. Sobre la igualdad de trato de trabajadores nacionales y extranjeros en lo concerniente con la reparación de accidentes de trabajo. Concepto favorable pero con salvedades.  
 Cuarta. Sobre trabajo nocturno en las panaderías. Concepto desfavorable.  
**Conferencia de Ginebra, 1926**  
 Primera. Sobre simplificación de la inspección de los emigrantes a bordo. Concepto desfavorable.  
 Segunda. Sobre la repatriación de los marinos. Concepto desfavorable.  
 Tercera. Sobre el contrato de alistamiento de los marinos. Concepto desfavorable.  
**Conferencia de Ginebra, 1927**  
 Primera. Seguro de enfermedad obligatorio de los trabajadores de la industria, del comercio y de los criados domésticos. Concepto favorable.  
 Segunda. Seguro de enfermedad de los trabajadores agrícolas. Concepto favorable.  
**Conferencia de Ginebra, 1928**  
 Sobre métodos de fijación del salario mínimo. Concepto favorable.

**Fuente: Ministerio de Industrias. Boletín de la Oficina General del Trabajo.**

La primera convención, adoptada tempranamente en Washington 1919, exigía la limitación del trabajo diario a ocho horas, y del semanal a cuarenta horas. De acuerdo con las observaciones de la OGT, a fines de los veinte ya era general que empresas de diversos sectores y por acuerdo entre patronos y trabajadores estuviesen aplicando la jornada laboral de ocho horas. Además, en empresas de envergadura como Bavaria, Cementos Samper y Coltabaco, citadas a manera de ejemplo, ya estaban en vigencia descansos suplementarios durante la jornada laboral<sup>136</sup>. Otras convenciones aprobadas en Washington relacionadas con el trabajo de las mujeres y de los menores, fueron recomendadas para su ratificación por el Congreso; la Junta de Vocales reconoció que hasta el momento la legislación había avanzado más en relación con los infantes (Ley 48 de 1924) que con las madres. De todos modos, las propuestas de cambios normativos en favor de las trabajadoras en plan de maternidad ya venían siendo debatidas al menos desde 1924 con la Comisión de Asuntos Sociales, y haría parte del proyecto de Código Laboral preparado por la misma Junta (**Recuadro 9**).

En relación con las convenciones adoptadas en las Conferencias Internacionales de Ginebra, algunas ya hacían parte de las normas laborales vigentes, como el derecho de asociación de los trabajadores, el descanso semanal y la reparación por accidentes de trabajo. Pero otras destacaban ausencias importantes en la legislación colombiana, como la indemnización por enfermedades profesionales, y por sobre todo, la inexistencia de un sistema de seguro obligatorio. Para Colombia, adoptar el seguro obligatorio significaría dejar atrás la beneficencia pública, suplantándola por un sistema en el que participarían trabajadores, patronos y estado. La Junta de Vocales estimó que al ratificar la convención internacional sobre seguro obligatorio se estarían respaldando iniciativas ya planteadas en Colombia desde mediados de la década<sup>137</sup>.

La Conferencia de Ginebra de 1928 aprobó una convención sobre el establecimiento de métodos para la fijación del salario mínimo de los trabajadores en la industria y el comercio. Los Vocales se orientaron por la definición del Conde de Mun, pensador social del siglo XIX citado más arriba, según la cual, el mínimo se refiere “a la remuneración necesaria a un trabajador para vivir en la región que habita y en la

<sup>136/</sup> Ministerio de Industrias. Boletín General del Trabajo (1929, pp. 34-37)

<sup>137/</sup> La Junta recuerda que en el mismo año de 1929 el Gobierno había presentado al Congreso un proyecto de ley sobre el seguro en general que incluía el seguro obligatorio por enfermedad. Ministerio de Industrias, Boletín de la Oficina General del Trabajo, 1929, p.104

profesión que ejerce”. Según los Vocales, el establecimiento de un salario mínimo erradicaría el *salario de hambre* que, según ellos, “no es otra cosa que la explotación inmisericorde del hombre por el hombre”<sup>138</sup>. Y, en consecuencia, afirman:

“... somos partidarios en principio del establecimiento por la ley del salario mínimo, pero dadas las condiciones de nuestro país, formado por un extenso territorio, muy variado, heterogéneo por sus aspectos geográficos, de clima, de costumbres, de raza, etc., con las dificultades que ofrecen sus incipientes medios de transporte, de la diversidad de industrias u oficios a que se dedican los trabajadores es imposible, por ahora, determinar en una ley el tipo de salario, siendo ella como debe serlo, de carácter general. Un tipo único de salario mínimo para todo el país es actualmente impracticable; lo que sí debe hacerse hoy es preparar el campo para que cuando la ley venga sea viable. ... .

Considera la Junta que la aprobación del convenio sobre el establecimiento de métodos para la fijación del salario mínimo no reportaría a Colombia dificultades mayores y que por el contrario sería el primer jalón para llegar a obtener la armonía entre los factores capital y trabajo<sup>139</sup>.

## B. Las reformas laborales entre 1930 y 1950

### 1. El contexto económico

A lo largo del siglo XX, Colombia siguió el patrón de redistribución del empleo del sector primario a los sectores secundario y terciario de la economía. Así, entre 1940 y 1980, la actividad agrícola pasó de ser la fuente de más de la mitad del producto de la economía, a generar sólo una cuarta parte; la dinámica expansiva de la economía urbana en estas cuatro décadas la llevó a representar tres cuartos de la actividad económica en 1980 (Tabla 3). En este contexto de crecimiento desequilibrado y cambio estructural vinieron a materializarse importantes reformas institucionales, y entre ellas, las instituciones reguladoras del trabajo. De acuerdo con el modelo fraguado en países como Alemania, Gran Bretaña y Francia a fines del siglo XIX, y en cierta medida en los Estados Unidos de las primeras décadas de la centuria, dichas instituciones se ocuparon de la protección del factor productivo *trabajo*, que se consideraba en desventaja con el factor productivo *capital*.

**Tabla 3**  
**Colombia**  
**Estructura Económica**  
**Sectores Primario, Secundario y Terciario**  
**Siglo XX, años seleccionados**  
**Porcentaje del PIB**

Años	Sector Primario	Sector Secundario	Sector Terciario
1925	60.3	13.1	26.6
1940	53.1	17.8	29.1
1950	43.5	24.7	31.7

<sup>138/</sup> Según la Junta de Vocales: “Nos hemos referido a los jornales de diez, veinte y treinta centavos que se paga a los trabajadores de las tierras en ciertas regiones del país, y a la remuneración que muchas empresas industriales otorgan a sus obreros, especialmente las mujeres. Contra estos salarios protesta la misma naturaleza humana, ya que es imposible prácticamente que un hombre pueda con diez o veinte centavos de jornal atender a las más insignificantes necesidades propias, y menos aun a las de su familia”. Ibid. p.112

<sup>139/</sup> Ibid. p. 114. El Vocal Horacio Valencia Arango trató el tema del salario mínimo legal en términos similares en el capítulo primero de su libro *Problemas sociales. Capital – Salario – Trabajo* (1926)

1960	38.2	20.9	40.9
1970	28.8	25.1	46.1
1980	24.2	26.1	49.7
1990	26.0	25.0	49.0
2000	19.3	18.4	62.3

Fuente: Banco de la República (1998)

Las condiciones económicas extremas derivadas del ciclo económico internacional fueron el contexto de la controversia jurídica y política que desembocó en las reformas de los treinta. En el mundo industrializado, el producto de la economía hacia 1932 era inferior en 17 puntos porcentuales al de 1929 (Tabla 4); en sólo los Estados Unidos, el colapso llegó al 25%. Fue necesario esperar a la segunda mitad de la década para que tales países crecieran por encima del nivel de 1929. En América Latina la caída del producto fue menos profunda, y la recuperación económica se inició más rápidamente; la suerte no fue la misma para cada economía: así, mientras que entre 1929 y 1932 el Pib de Chile cayó en 30%, el del Perú lo hizo en 26%, el de Venezuela en 23%, el de Argentina en 14% y el de Brasil en 7%. El de Colombia lo hizo en 2% entre 1929 y 1931, y al comparar 1929 con 1932 resulta ya un crecimiento positivo del 4%. El impacto de la crisis internacional sobre el continente se manifestó drásticamente en la caída de los términos de intercambio que entre 1931 y 1933 no llegaron al 70% del nivel alcanzado en 1929; fue una expresión dramática de la “lotería de los bienes exportables”, frase acuñada por Carlos Díaz Alejandro, en la cual de manera sustancial el continente perdió capacidad de compra externa, aunque el impacto sobre cada economía fue diferente.

**Tabla 4**  
**El ciclo económico en el mundo industrializado y en América Latina, 1929-1938**  
**1929=100**

Años	Países Industrializados 1/ Producto Bruto	Países Industrializados 1/ Términos de Intercambio	América Latina 2/ Producto Bruto	América Latina 2/ Términos de Intercambio
1929	100	100	100	100
1930	94.6	106.1	96.1	81.5
1931	89.3	111.8	90	67.9
1932	83	113.7	86.7	71.4
1933	84	114.8	93.2	68.8
1934	89.2	111.1	101	76.5
1935	94.3	108	106.3	75.2
1936	101.6	100.6	113.4	80.6
1937	107	103.9	120.8	89.1
1938	109.3	108.3	121.4	84.9

1/ El producto bruto y los términos de intercambio son los promedios ponderados para 16 países. 2/ Promedios ponderados para Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

Fuente: Maddison (1995) pp. 13-14.

Al desplome de los términos de intercambio vino a sumarse el cierre universal del crédito externo. El continente presenció la extinción de sus reservas internacionales, y ante la incapacidad para honrar sus obligaciones externas, entró en moratoria. Tras el descalabro de Gran Bretaña como eje del sistema financiero internacional y su abandono del Patrón Oro, la mayoría de las economías latinoamericanas hizo lo propio, estableció controles cambiarios y comerciales, y dio paso a políticas fiscales y monetarias expansionistas.

En el caso de Colombia, las políticas expansionistas aplicadas desde 1932 remolcaron la demanda agregada, de modo que el crecimiento retornó ese mismo año, y la economía pudo abandonar el estado de deflación en el cual permaneció durante cuatro años (Tabla 5). La intervención del Estado se hizo evidente en diferentes áreas de la economía. En este contexto la agenda de reformas laborales tuvo puesto destacado. Al igual que en otros países, especialmente de América Latina, el tema laboral había sido objeto de estudio y controversia de parte de juristas, autoridades ejecutivas y cuerpos legislativos sin lograr su expedición legal. El de 1930 fue un año de transición política de lo que se llamó la hegemonía conservadora a lo que no tardaría en llamarse hegemonía liberal. Sería bajo el predominio de esta última que la agenda laboral alcanzaría notorio cumplimiento<sup>140</sup>. El ministro de Industrias José Antonio Montalvo, conservador, quien fuera abanderado de la ratificación de los convenios de la Conferencia Internacional del Trabajo (**Recuadro 10**) y de la aprobación de un Código del Trabajo, fue remplazado dentro del gobierno de Abadía Méndez por el liberal Francisco José Cháux, quien al posesionarse Olaya Herrera, continuó en el cargo.

**Tabla 5**  
**Indicadores económicos y de presupuesto social**  
**1928-1938**

Años	Crecimiento del PIB real (1994=100)	Inflación según el Deflactor del PIB (1994=100)	Gasto Social (Educación y Salud en el Presupuesto Nacional) (%)
• 1928	• 7.3	• 12.3	• 7.3
• 1929	• 3.6	• -12.6	• 9.1
• 1930	• -0.9	• -20.6	• 7.4
• 1931	• -1.6	• -19.4	• 9.3
• 1932	• 6.6	• -15.9	• 6.8
• 1933	• 5.6	• 2.8	• 9.4
• 1934	• 6.3	• 39.0	• 9.2
• 1935	• 2.4	• -3.0	• 8.6
• 1936	• 5.3	• 12.9	• 13.2
• 1937	• 1.6	• 3.0	• 13.8
• 1938	• 6.5	• 12.4	• 12.6

- Fuentes: Banco de la República (1998). También, Banco de la República, Series Estadísticas, en [www.banrep.org/](http://www.banrep.org/) Gasto social en Avella (2008). El índice de salarios reales del obrero en Bogotá según Tabla 28 en Urrutia (1969) quien se basó en los Anuarios Generales de Estadística de la Contraloría General de la República.

<sup>140/</sup> Sobre la colaboración bipartidista en la primera mitad de los treinta, Carlos Lleras Restrepo dejó la siguiente constancia en 1946: “Casi sobra advertir que la obra del régimen liberal no es sólo de liberales. A ella prestaron su colaboración, en muchos casos decisiva, miembros de otros partidos, en el Gobierno y en el Congreso, desde las directivas de ciertas entidades semipúblicas. ¿Quién podría, por ejemplo, desconocer la eficaz labor de Esteban Jaramillo en el Ministerio de Hacienda de la administración Olaya y en el Comité Nacional de Cafeteros; las intervenciones de Félix García Ramírez con respecto al problema de los deudores; lo que Mariano Ospina Pérez hizo por el crédito agrario y por la organización de los Almacenes de Depósito; la parte que corresponde a Aquilino Villegas en las leyes de protección aduanera; la ordenada gestión fiscal de Francisco de Paula Pérez en lo más duro de la crisis; la ayuda y el consejo insuperables de Luis Angel Arango; el trabajo metódico y eficaz de Julio Caro y de Alfredo García Cadena? El justo reconocimiento de lo mucho que a estos ilustres colombianos corresponde en la gran empresa de nuestro progreso económico en nada amengua el mérito que cabe al partido que llevó la responsabilidad del Gobierno”. Lleras Restrepo (1946) p. 10

## 2. Grandes temas de controversia laboral y principales reformas

El de 1931 fue un año de logros de las instituciones laborales en los dos extremos de Iberoamérica. En mayo, se expidió el Código de Trabajo en Chile, mediante decreto con fuerza de ley, con una estructura que ya resultaba familiar a los interesados en temas laborales en el continente; el texto se publicó dividido en los siguientes cuatro libros: Del contrato de trabajo, De la protección de los obreros y empleados en el trabajo, De las asociaciones sindicales, y De los tribunales y de la Dirección General del Trabajo. Pocos meses después, en agosto, el Congreso de la Unión de México promulgó la Ley Federal del Trabajo o Código del Trabajo (685 artículos), con un formato también muy estándar en los proyectos latinoamericanos discriminado en once títulos: disposiciones generales, del contrato de trabajo, del contrato de aprendizaje, de los sindicatos, de las coaliciones, huelgas y paros, de los riesgos profesionales, de las prescripciones, de las autoridades del trabajo y de su competencia, del procedimiento ante las juntas, de las responsabilidades y de las sanciones<sup>141</sup>. En Colombia, el año de 1931 también fue muy activo en materia laboral, comenzando por la expedición de la Ley 72 que reguló el descanso dominical; en adelante, Colombia seguiría el método de ir presentando proyectos al Congreso sobre temas laborales específicos en lugar de un proyecto de Código del Trabajo (**Recuadro 11**).

### a. El reconocimiento de los sindicatos, ratificación de convenios internacionales, ley de cooperativas, y otras decisiones laborales a comienzos de los treinta.

Un hito citado en la historia sindical del país, fue la expedición de la Ley 83 de 1931 (junio 23), que reconoció el derecho de los trabajadores “de asociarse libremente en defensa de sus intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.”. Se definió sindicato como “la asociación de trabajadores de una misma profesión, (...) constituida exclusivamente para el estudio, desarrollo y defensa de los intereses comunes de su profesión, sin repartición de beneficios” (art. 1). Estableció que “los sindicatos son gremiales o industriales” (art. 3), les exigió “personería jurídica” (art.5), un mínimo de veinticinco miembros (art.6), los autorizó para celebrar contratos colectivos; defender los derechos de sus miembros en los conflictos de trabajo; crear y administrar instituciones de utilidad común, como cooperativas, vivienda, cursos de capacitación, escuelas, bibliotecas, casas de salud; procurar la conciliación en los conflictos de trabajo, y decretar la huelga, llegado el caso, previos los trámites legales (art.8). Estableció que “los sindicatos no pueden coartar directa ni indirectamente la libertad de trabajo, ni tomar medida alguna para constreñir a los trabajadores no afiliados a ingresar en ellos” (art.18). Prohibió la participación sindical en política: “A los sindicatos les está prohibida cualquier ingerencia directa o indirecta en la política militante del país. La contravención a lo dispuesto en este artículo tendrá como sanción la disolución inmediata del sindicato (...)” (art.23)<sup>142</sup>.

Pasaron siete años desde el trámite del proyecto de ley sobre sindicatos profesionales planteado por la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Representantes, hasta el momento de la aprobación de la Ley 83/31. El proyecto de esta última fue presentado originalmente por el Representante José Joaquín Caicedo Castilla en julio de 1930, dos semanas antes de iniciarse la administración Olaya. En la exposición de motivos,

<sup>141</sup>/ Alvarado y Ruz (1950).

<sup>142</sup>/ Ministerio de Industrias. Boletín de la Oficina Nacional del Trabajo (1931) Nos 17 y 18, pp.851-853.

Caicedo acudió a un texto eminentemente conciliador de los intereses del capital y del trabajo:

“El fin de este proyecto es el de fomentar y estimular el espíritu de asociación entre los diversos gremios, oficios y profesiones. Porque ello traerá un progreso manifiesto para la sociedad, desde luego que organizados los gremios, sus intereses estarán mejor defendidos; sus miembros procurarán su mayor perfeccionamiento moral e intelectual, y también lucharán por obtener su bienestar económico; las clases trabajadoras tendrán un medio eficaz para evitar los atropellos que puedan surgir de un régimen capitalista demasiado agudo, se creará un organismo que servirá para regular equitativamente las relaciones entre el capital y el trabajo y que servirá constantemente para exigir y buscar la aplicación correcta de las leyes sociales; en resumen, se obtendrá toda una serie de benéficos resultados”<sup>143</sup>.

En el proyecto de Caicedo se exigía que para considerar legalmente constituido un sindicato, éste debería contar con al menos diez miembros y registrarse ante la Oficina del Trabajo; cumplido este requisito gozaría de personería jurídica. En la Ley 83 se definió, de manera más exigente y ligada con el orden público que, para gozar de la personería jurídica, el sindicato, compuesto al menos por veinticinco miembros, debería presentar al Ministerio de Gobierno por conducto de la Oficina General del Trabajo una solicitud escrita por veinte asociados. De una manera similar, pero menos referida al orden público, en Chile, en 1928, se estableció el requisito de obtener el reconocimiento legal mediante solicitud, en este caso, ante el Ministerio de Protección Social. El proyecto de Caicedo señalaba que en igualdad de circunstancias los patrones estarían obligados a preferir a los obreros sindicalizados. Este tema, ampliamente controvertido en los Estados Unidos antes de los treinta, no fue incluido por el Legislador en el texto de la Ley. Finalmente, la prohibición de participar en política partidista no hacía parte del proyecto de Caicedo. Adicionalmente, el Congreso incluyó un artículo acerca del pago de los salarios en moneda legal, una aspiración reiterada de tiempo atrás y que aparecía en todas las iniciativas de los veinte<sup>144</sup>.

Tras el reconocimiento legal de los sindicatos, vino la ratificación de los convenios internacionales del trabajo (Ley 129), cuya aprobación había sido recomendada desde 1928 por los Vocales de la Oficina General del Trabajo y el Ministro de Industrias ante el Ministerio de Relaciones Exteriores. Posteriormente se expidió la Ley 133 sobre seguro de vida obligatorio y accidentes de trabajo, en la cual se estableció que “el dueño de la empresa es quien debe cumplir con todas las obligaciones establecidas en las leyes del trabajo”, evitando que habilidosamente dicha responsabilidad se transfiriera a terceros<sup>145</sup>. El año cerró con la Ley 134 sobre sociedades cooperativas, reivindicación de cobertura universal, y antiguo legado de los socialistas utópicos Dale y Owen<sup>146</sup>. En conjunto, la legislación laboral de 1931 creó un clima de distensión, y los reclamos obreros fueron institucionalizados<sup>147</sup>.

<sup>143</sup>/ Silva Romero (2005) p.486

<sup>144</sup>/ “Los sueldos y salarios deberán ser pagados por períodos iguales y vencidos, en moneda legal” (art. 24) Ministerio de Industrias. Boletín de la Oficina Nacional del Trabajo (1931) Nos 17 y 18, p. 856.

<sup>145</sup>/ Ministerio de Industrias. Boletín de la Oficina Nacional del Trabajo (1931) Nos 19 y 20, p.890.

<sup>146</sup>/ El jurista Adán Arriaga Andrade llamó la atención acerca del Decreto Legislativo 2236 de 1931 que proscribió el acaparamiento de minas no explotadas económicamente, amparado en el argumento de redención a perpetuidad. Según él, el decreto citado abrió el camino al criterio de función social de la propiedad, el cual sería llevado a la Carta a mediados de la década. Arriaga Andrade (1946) p.254.

<sup>147</sup>/ “En 1931 tuvieron lugar tres huelgas que no requirieron el uso de la violencia, los arrestos o la declaración del estado de sitio. Las relaciones entre el gobierno y el sector obrero habían empezado a cambiar, y la protesta obrera, en vez de prohibirse, fue institucionalizada. Este proceso culminó cuando el Congreso aprobó la Ley 83 de 1931”. Urrutia (1969) p.142

**Recuadro 11****Síntesis de la Legislación Laboral Colombiana entre 1930 y 1950.**

**1930. Decreto 1827.** Estableció la jornada de ocho horas para los empleados del Gobierno.

**1931. Ley 72.** Reguló el descanso dominical y el trabajo excepcional en domingos en algunas industrias.

**Ley 83.** Sobre sindicatos. Reconoció el derecho de los trabajadores a asociarse libremente. **Ley 105.**

Definió la inembargabilidad de los salarios. Además, estableció la jornada de siete horas para los empleados del Poder Judicial. **Ley 129.** Ratificó los Convenios de la OIT. **Ley 133.** Reglamentó el derecho al seguro colectivo de vida. **Ley 134.** Reguló el sistema cooperativo.

**1932. Ley 1ª.** Reconoció pensiones de jubilación a los trabajadores ferroviarios.

**1934. Decreto 895.** Aprobó la jornada laboral de ocho horas. **Ley 10ª y Decreto Reglamentario 652 de**

**1935.** Confirmó la jornada de ocho horas, definió los conceptos de patrono y empleado (distinto al obrero) particular (distinto al oficial), definió los elementos del contrato de trabajo; estableció vacaciones remuneradas de quince días y cesantías de un mes por cada año de servicios.

**1936. Acto Legislativo No 1.** Definió el trabajo como obligación social con especial protección del Estado (art. 17); dio rango constitucional a la libertad de asociación (art.15); garantizó el derecho de huelga salvo en los servicios públicos (art.20); y estableció que la propiedad era una función social con obligaciones (art.10). **Ley 66.** Estableció el ahorro obligatorio de empleados y obreros.

**1937. Ley 38.** Estableció el 1º de mayo como fiesta del trabajo.

**1938. Ley 53.** Prohibió el despido de la mujer trabajadora en embarazo o lactancia. **Ley 96.** Creó el Ministerio del Trabajo, Higiene y Previsión Social. **Ley 165.** Creó la Carrera Administrativa. **Decreto 1632:** definió los elementos característicos de la relación laboral: salario, subordinación, prestación personal del servicio.

**1940. Acto Legislativo No 1.** Creó la jurisdicción especial del trabajo. **Decreto 709.** Estableció la responsabilidad patronal por el pago de prestaciones al empleado.

**1944 y 1945. Decreto 2350 de 1944 y Ley 6ª de 1945.** Dictaron disposiciones sobre el contrato individual, a término fijo o a término indefinido; la jornada de trabajo; el salario mínimo legal; la remuneración de los días de descanso obligatorio; las indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a cargo del patrono; las vacaciones de quince días por año de servicios; el auxilio de cesantía; el derecho de los trabajadores a asociarse libremente; la constitución de sindicatos de empresa, gremiales y de oficios varios; la definición del sindicato de empresa como base de la organización sindical y la restricción para que no exista más de un sindicato en una misma empresa; el establecimiento del fuero sindical; la convención colectiva; la definición de servicios públicos en los que se prohíbe la huelga; la institución de la Jurisdicción del Trabajo.

**1946. Decreto 2313.** Reglamentó la parte colectiva de la Ley 6ª de 1945. **Ley 90 de 1946.** Estableció el seguro social obligatorio y creó el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales.

**1948. Decreto 2158.** Código Procesal del Trabajo. **Decreto 2283.** Sobre denuncia de la Convención Colectiva.

**1950. Decreto 2663 y Decreto 3743. Código Sustantivo del Trabajo.** Tres Partes. Primera: Derecho Individual del Trabajo. Segunda: Derecho Colectivo del Trabajo. Tercera: Vigilancia, Control y Disposiciones Finales. La primera parte versa sobre el contrato de trabajo; el periodo de prueba y aprendizaje; el reglamento de trabajo; los salarios, incluido el salario mínimo, las retenciones y deducciones; la jornada y los descansos obligatorios; las prestaciones patronales y la higiene y seguridad en el trabajo. La segunda parte versa sobre los sindicatos; los conflictos colectivos de trabajo; y sobre convenciones, pactos y contratos sindicales.

Fuentes: Silva Romero (2005); Cuellar López (2009); González Charry (1990)

## **b. La jornada de ocho horas y primeros debates acerca de una ley general del trabajo en 1934**

En 1934 vieron la luz dos disposiciones laborales de importancia histórica, a saber, el Decreto 895 y la Ley 10ª. El tema central fue la jornada laboral. Al igual que en otras experiencias internacionales, el Gobierno tomó la iniciativa en la adopción de la jornada de ocho horas para sus empleados, desde noviembre de 1930. A la Oficina General del

Trabajo, le correspondió argumentar su aplicación en los establecimientos industriales<sup>148</sup>.

El Decreto 895 estableció que, “Las horas de trabajo de las personas empleadas en cualquier establecimiento industrial, público o privado, no podrán pasar de ocho al día, ni de cuarenta y ocho en la semana (...)” (art.2). También se dispuso que, “Las horas de trabajo durante cada jornada se distribuirán, al menos, en dos secciones, con un intermedio de descanso que se adapte racionalmente a la naturaleza del trabajo y a las necesidades de los empleados y obreros. El tiempo de este descanso no se computa en la jornada” (art.7). Igualmente, se definió que, “El tipo de salario para cada una de las horas suplementarias que excedan de ocho, (...), será aumentado por lo menos en un 25% con relación al salario normal” (art.10)<sup>149</sup>.

El Decreto aprobó la resolución de la Oficina General del Trabajo, la cual invocaba en sus considerandos el Convenio No. 1 de la Organización Internacional del Trabajo reunida en Washington en 1919 “que tiende a limitar a ocho horas diarias y a cuarenta y ocho semanales el tiempo de trabajo en los establecimientos industriales”. Además, el Decreto señaló en sus considerandos que, “la estadística demuestra que en un gran número de empresas industriales del país se ha sometido a los obreros y empleados a trabajar en jornadas que exceden de ocho horas, pasando en muchos casos de diez y hasta de once, lo cual constituye no solamente un desequilibrio de la organización industrial sino una verdadera amenaza para la normalidad económica de la Nación (...)”<sup>150</sup>. El legislador acogió la jornada laboral de ocho horas al definir en la ley 10ª de 1934 que, “Ningún empleado podrá ser obligado a trabajar más de ocho horas por día” (art.15)<sup>151</sup>.

La Ley 10ª de 1934 no se limitó a conferir carácter legal a la jornada de ocho horas<sup>152</sup>. Diferenció al empleado particular del obrero y del empleado oficial, y estableció que dicho empleado particular realizaría un trabajo por cuenta de otra entidad o de otra persona, a cambio de un sueldo o remuneración periódica o fija; asimismo, entendió por patrono, la persona por cuya cuenta se realice el trabajo del empleado. Se refirió al contrato de trabajo señalando su contenido: “las especificaciones del trabajo a que se obliga el empleado, la cuantía de la remuneración y la forma y período de pago; la duración del contrato, las causales que lo hagan caducar durante su vigencia, y un

<sup>148</sup>/ En su amplia argumentación, el Jefe de la Oficina General del Trabajo, Víctor Aragón, citó algunas experiencias internacionales recientes. Por ejemplo, la decisión de Henry Ford de reducir la jornada a 40 horas repartidas en 5 días en las fábricas de Detroit; 250.000 asalariados comenzaron a beneficiarse de la medida. Ministerio de Industrias, Boletín de la Oficina Nacional del Trabajo (1934) Nos 39 a 41, p.19.

<sup>149</sup>/ Decreto 895 de 1934, por el cual se aprueba la Resolución No 1 de 1934 de la Oficina General del Trabajo. Ministerio de Industrias. Boletín de la Oficina Nacional del Trabajo (1934) Nos 39 a 41, p.33.

<sup>150</sup>/ Ibid. p.32. El abogado de la Presidencia de la República al conceptuar sobre la jornada de ocho horas hizo la siguiente aseveración: “Entre nosotros particularmente, es bien conocida la aberrante explotación que se ejerce sobre muchos trabajadores que no conocen el descanso y que por una ración de hambre agotan sus fuerzas y arruinan su vida en una labor de 10 o más horas por día”. Pero anotó también que la jornada de ocho horas “era práctica ya consagrada en los más importantes establecimientos como los bancos, fábricas respetables, empresas de energía eléctrica (como la de Bogotá) etc., donde rige la jornada de ocho horas y se paga al doble todo exceso en el tiempo de trabajo”. Luís Felipe Latorre U. Ibid. p.30

<sup>151</sup>/ Ministerio de Industrias. Boletín de la Oficina Nacional del Trabajo (1934) p. 325.

<sup>152</sup>/ Blanco Rivera (2007) califica a la Ley 10ª como la primera ley general del trabajo en Colombia.

certificado de salud expedido por un médico graduado escogido y pagado por el patrón”<sup>153</sup>.

La Ley 10ª creó “concesiones y auxilios” que asegurarían su permanencia en las instituciones laborales, a saber, las vacaciones y los auxilios de enfermedad y cesantía; las primeras serían de quince días remunerados por cada año de servicios; el auxilio de enfermedad hasta por ciento veinte días; y, en caso de terminación del contrato o de despido no proveniente de mala conducta, el auxilio de cesantía sería equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicio<sup>154</sup>.

### **c. El tema del trabajo a mediados de los treinta. Reforma constitucional de 1936**

El *trabajo* alcanzó una de sus más altas cimas en el ámbito de la controversia política a mediados de los treinta con motivo de la reforma constitucional de 1936. Los partidos sentaron sus posiciones, coincidiendo en el *carácter protector del trabajo* que debería predominar en sus políticas laborales. En cuanto a la necesidad de la intervención del Estado para la obtención de los ideales libertarios, el liberalismo afirmó que,

“La efectividad de estos ideales no la perseguirá por medio de un mínimo de gobierno que deje en absoluta libertad de acción las fuerzas individuales que logren predominar creando privilegios y prerrogativas a expensas de la comunidad, sino por la intervención del Estado que encauce y dirija las iniciativas individuales en sentido convergente al bien común.

(...) El partido reconoce que para obtener un mayor nivel de cultura en las masas y una cultura más sólida en las fuerzas dirigentes es necesario modificar los modos de producción actuales y alcanzar previamente formas superiores y más variadas de trabajo. Reconociendo que sólo en período de actividad económica excepcional ha habido en Colombia trabajo para todo el que lo pretenda, declara que pondrá todo su empeño en combatir la falta de empleo.

Enriquecerá y diversificará el trabajo nacional con la implantación de nuevas y más altas formas de empleo y defenderá el artesano y la industria familiar sin estorbar el proceso de industrialización del país, reservándose el derecho de intervenir para reglamentar las grandes empresas de producción.

El partido reconoce el derecho al trabajo. El partido liberal lucha por el establecimiento de una legislación que determine los derechos del trabajo transformando las actuales relaciones sociales, con un sentido de protección en favor de los trabajadores<sup>155</sup>.

A su turno, el partido conservador resaltó los puntos siguientes en relación con el trabajo:

“Siendo un hecho incontestable que el capital necesita del trabajo y el trabajo del capital, debe ser función primordial del gobierno procurar la cooperación pacífica de estos dos factores esenciales de la producción, fomentando en lo posible las organizaciones profesionales sujetas a una legislación especial, evitando los abusos del régimen capitalista y previniendo los actos de violencia o de coacción en las reivindicaciones obreras. La huelga y el ‘lock-out’ deben estar sujetos a una reglamentación completa que prevenga los abusos. Lo mismo debe hacerse con la organización sindical. Los sindicatos deben estar invariablemente alejados de toda participación en las luchas políticas.

---

<sup>153/</sup> Ibid. p.324

<sup>154/</sup> La Ley 10ª fue aprobada por el Congreso elegido para el período 1931-1935 y expedida en noviembre de 1934 por la administración ejecutiva inaugurada en agosto de dicho año, presidida por Alfonso López Pumarejo.

<sup>155/</sup> Programa del Partido Liberal. Declaración de Principios. El Tiempo, agosto 15 de 1935. Citado en Tirado Mejía (1986) pp. 151-152.

El trabajo no debe considerarse en ningún caso como mercancía, cuyo precio esté sujeto a la oferta y a la demanda, puesto que es producto de la inteligencia y el esfuerzo del ser humano que tiene necesidades físicas y espirituales ineludibles; el Estado debe procurar que el monto de los salarios de los obreros sea por lo menos el mínimo necesario para asegurarles el nivel de subsistencia digno del hombre, sin olvidar que el alza inmoderada de los jornales, elevando el costo de producción industrial, encarece la vida, con perjuicio principalmente de los mismos trabajadores. El Estado debe hacer cuanto esté a su alcance para combatir el desempleo. Sería deseable que en los beneficios de las empresas que lo permiten, tuvieran participación los obreros.

La legislación social debe encaminarse a dar a los obreros y a los elementos más débiles de la clase media protección y seguridad contra los accidentes, la enfermedad, la invalidez, la ancianidad y el desempleo; a someter a normas humanitarias el trabajo de las mujeres y de los niños; a definir y reglamentar en las distintas actividades económicas la jornada del trabajo; a establecer una severa vigilancia en cuanto a la higiene y salubridad de las fábricas y talleres; a fomentar el desarrollo, la higienización y el embellecimiento de los barrios obreros; a difundir entre los trabajadores la educación pública y la moral cristiana y a estimular y apoyar las edificaciones y granjas para obreros. La vivienda y el jardín obrero deben estar exentos de impuestos y libres de embargo. Es necesario dictar medidas que faciliten a las familias menos pudientes los servicios médicos y de hospitalización<sup>156</sup>.

Pasar de los enunciados políticos y programáticos a la creación de instituciones, y a su puesta en vigencia, era el reto de los partidos en el Congreso y en el Ejecutivo. Al legislativo llegarían varias propuestas de nuevas instituciones laborales en la siguiente década con una suerte diversa. Al Ejecutivo le correspondería garantizar la validez práctica de la protección al trabajo.

En carta remitida al Sindicato Ferroviario del Pacífico, López resaltó el compromiso protector del Estado en lo que él consideraba era una nueva era en la relación capital-trabajo:

“Ha sido propósito constante de esta administración ejecutiva el de llevar simultáneamente a patrones, empleados y obreros al convencimiento de que las reclamaciones de trabajo no tienen carácter subversivo, sino que, estando como están reconocidas por la ley y desde 1936 por nuestro Estatuto Fundamental, constituyen un recurso normal, al cual debe apelarse sin ninguna violencia ni métodos extraordinarios. El criterio de los patrones ha cambiado ya en todo el país. Ninguno cree posible alegar que la huelga es una insurrección o que el sometimiento a la ley para conciliar o satisfacer las exigencias del obrero pueda interpretarse como derrota, humillación o fracaso. Sería lamentable que los trabajadores no aprovecharan esta nueva disposición de ánimo de los patrones, y consideraran todavía necesario luchar fuera de la ley por conseguir mejores condiciones, sin valerse de los instrumentos legales, en donde la intervención del Estado debe ser y ha sido eficaz para la defensa de sus derechos.

El Gobierno actual se ha empeñado en que los sindicatos obren dentro de la ley, principiando por adquirir personería jurídica. Comprendo que no es fácil llevar este criterio a la conciencia de los obreros que en otras épocas se vieron obligados a combatir dentro de la ilegalidad a que se les condenaba forzosamente; pero hoy no tendría justificación el que sus dirigentes no los dispusieran a reconocer en el Estado, creación democrática sobre la cual tienen ellos tanta influencia, su mejor, más desinteresado y justo protector<sup>157</sup>.

La actualización constitucional no podía agotar el trabajo legislativo en materia laboral. En México, aunque sus estados se ocuparon de traducir a sus legislaciones específicas los mandatos del artículo 123 de 1917, las autoridades nacionales se tomaron tres lustros para convertirlos en Ley Federal. En Colombia, habría que esperar también alrededor de tres lustros para la expedición del Código del Trabajo; en el entretanto, los

<sup>156</sup>/ Programa del Partido Conservador. Directorio Nacional Conservador: Miguel Jiménez López, Jorge Vélez, Laureano Gómez. Citado en Tirado Mejía (1986) pp. 153-154.

<sup>157</sup>/ Carta de Alfonso López Pumarejo al Sindicato Ferroviario del Pacífico del 12 de marzo de 1937. Boletín del Departamento Nacional del Trabajo (1937) Nos. 72 a 77, pp. 81 y 82.

ministros buscarían la aprobación de aspectos específicos y básicos de una legislación laboral, como el del contrato de trabajo.

#### **d. El contrato de trabajo. Controversias en relación con el contrato o convención colectiva de trabajo.**

*“Todavía en la actualidad, el régimen de la industria, de la fábrica y de la hacienda procede de un pequeño grupo de disposiciones, anacrónicas e inadecuadas, del Código Civil”*<sup>158</sup>. Así se expresaron ante el Congreso instalado en julio de 1939 los ministros de Gobierno y de Trabajo, Carlos Lozano y Lozano y José Joaquín Caicedo Castilla, respectivamente. Y no porque no hubieran existido iniciativas legislativas. Los mismos funcionarios lo resumieron en los términos siguientes: “En algunas oportunidades han sido presentados y discutidos dentro del Congreso Nacional, proyectos de códigos de trabajo pero nunca han alcanzado a ser aprobados por el legislador, dada la complejidad de la materia, su extensión y las opiniones muy diferentes y aun encontradas que surgen al respecto entre los diversos grupos políticos”<sup>159</sup>. Para entonces, Lozano y Caicedo eran reconocidos por su trayectoria en temas laborales; el primero había sido integrante de la Junta de Vocales de la Oficina General del Trabajo entre 1928 y 1930, redactor del proyecto de Código de Trabajo en 1929 (**Recuadro 9**), y el segundo había sometido ante la Cámara de Representantes el proyecto de ley sobre sindicatos en 1930. Una década más tarde, los ministros citados calificaron la situación de “incierto y equívoca” ante la falta de desarrollo de las instituciones laborales, y según ellos, al menos debería proveerse al aparato institucional de una definición clara de “cuáles son los derechos y los deberes de los factores de la producción”. En otras palabras, dadas las dificultades ya vividas en el pasado por proyectos de ley laborales de amplia cobertura, al menos debería legislarse en relación con el contrato de trabajo, tanto individual como colectivo.

El proyecto gubernamental consignó en su artículo primero la definición propuesta de contrato de trabajo con los tres elementos centrales, a saber, la obligación del patrono, la del trabajador, y la relación de dependencia: “Se entiende por contrato individual de trabajo, aquel por el cual una persona se obliga a prestar sus servicios o a ejecutar una obra bajo la dependencia de otra y mediante una remuneración”<sup>160</sup>. En el articulado del proyecto se plasmaron las obligaciones del patrono (art.8) y las del trabajador (art.9); y se definieron las causas de terminación del contrato (arts. 12, 13 y 14). En relación con el contrato colectivo, se estableció que, “Se entiende por contrato colectivo de trabajo aquel que se celebra entre uno o varios patronos o asociaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos o asociaciones de trabajadores con personería jurídica,

<sup>158</sup>/ Exposición de Motivos del Proyecto de Ley “sobre contrato de trabajo” Cámara de Representantes, 21 de julio de 1939, Bogotá. Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social. Boletín del Departamento Nacional del Trabajo, No. 78, enero-marzo de 1940, p.68

<sup>159</sup>/ Ibid. p.68

<sup>160</sup>/ Proyecto de Ley sobre contrato de trabajo. Ibid. p.59. Los autores del proyecto mencionan que, si bien legislaciones como la francesa, “no definen el contrato individual, y se limitan a reconocerlo y a regular sus efectos”, algunas leyes de naciones americanas, como Chile y México, “consignan la definición” opción que ellos consideran más apropiada; según el artículo primero del Código de Chile de 1931, “El contrato de trabajo es la convención por la cual el patrón o empleador y el obrero o empleado se obligan recíprocamente, el uno a ejecutar un trabajo o a prestar un servicio material o intelectual; el otro a pagar por este trabajo o servicio una remuneración determinada”. Y, según el Código de México, también de 1931, Contrato individual de trabajo es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra, bajo su dirección y dependencia, un servicio personal mediante una retribución convenida” Ibid. p.75

por la otra, con el objeto de fijar las condiciones generales de trabajo a las cuales deben sujetarse los contratos individuales que se hagan durante su vigencia”(art.17)<sup>161</sup>. Se estableció en el proyecto que, el contrato colectivo regiría en las empresas representadas en su celebración, no sólo para los contratantes sino para los futuros trabajadores tanto sindicalizados como no sindicalizados (art.20). También, se fijaron las estipulaciones mínimas que debería contener el contrato colectivo de trabajo (art.22); además, se definió que durante el término de duración de un contrato colectivo, ninguna de las partes podría decretar la suspensión del trabajo (art.30), y que los litigios se someterían a un tribunal arbitral de trabajo (art.39).

Los autores discutieron ampliamente la significación jurídica del contrato colectivo. No se trataría del conocido *do ut des* del derecho romano. Según ellos, sería “el reglamento anticipado que las partes se dan, para asegurar su armonía o su convivencia”. Su objeto esencial sería “sustraer a la influencia de la discusión individual la fijación de ciertas condiciones del trabajo”. Y sus dos causas modernas serían “la grande industria y la organización profesional”<sup>162</sup>. Su función económica consistiría “en cerrar un determinado campo a la acción de la libre concurrencia, a restringir la esfera dentro de la cual puede ejercitarse”. La institución del contrato colectivo de trabajo tendería “a robustecer la seguridad recíproca en las relaciones entre patronos y obreros”. Y reivindicaría la noción de justicia social opuesta al trabajo como mercancía; para el efecto, los autores citan a Barthélemy Reynaud, según el cual: “El valor y la virtud propios del contrato colectivo consisten en que suministran un medio de tener en cuenta eficazmente la dignidad de la persona del trabajador, frente al concepto del trabajo-mercancía”<sup>163</sup>.

La frialdad propia de los cuestionamientos jurídicos fue compensada por el planteamiento vigoroso de posiciones políticas. Carlos Lozano y Lozano, ministro de Gobierno en la administración Santos, había planteado una agenda laboral como parte de lo que él llamara el *ideario liberal*, pocos meses antes de llevar al Congreso el proyecto sobre el contrato de trabajo:

“... el régimen liberal debe ser ante todo un estabilizador de situaciones individuales, debe hacer penetrar por todas partes el concepto de garantía y de fuero para la persona humana, pero muy especialmente en el campo del trabajo, provocando la intervención del Estado, sea bajo la forma de creación de instituciones como las jurisdicciones del trabajo, como los seguros sociales, como las pensiones de retiro, como el salario mínimo, como el contrato colectivo, a fin de convertir la situación del obrero y del empleado en un bien susceptible de traerle todas las ventajas de la propiedad. Ahora bien: hacer al trabajador bajo todas sus formas propietario de una manera directa o indirecta, darle a la propiedad un sucedáneo que es el derecho al trabajo y el derecho a la función, es luchar por la igualdad, es convertir en una realidad el postulado hasta ahora utópico de la igualdad ante la ley. (...) Este gobierno preconiza, como derrotero inmediato de acción, entre muchas, las siguientes iniciativas: (...) Adopción legal de una serie de medidas, suficientemente acreditadas en el exterior, y acerca de las cuales existe una amplia experiencia doctrinal y práctica, como el contrato colectivo de trabajo, institución que empírica y espontáneamente ha surgido ya en el país, dando resultados excelentes, tanto desde el punto de vista de restablecer el equilibrio jurídico entre los grandes propietarios y los obreros aislados, como desde el de disminuir progresivamente los conflictos del trabajo, buscándoles soluciones de justicia por medio del arbitraje, libre u obligatorio. La institución del contrato colectivo, ..., constituye la clave de la cuestión social en Colombia”<sup>164</sup>.

---

<sup>161/</sup> Ibid. p.62

<sup>162/</sup> Ibid. pp. 70 y 71

<sup>163/</sup> Ibid. p. 74

<sup>164/</sup> Lozano y Lozano (1939) pp. 29-32

Y, en su declaración de principios de 1931, el partido conservador había dejado la siguiente constancia:

“El partido conservador, por los principios morales, filosóficos y religiosos que informan su programa, debe fomentar la implantación y perfeccionamiento de aquellas reformas sociales que los países cultos han venido poniendo en práctica, como medios eficaces de hacer menos violenta la lucha secular entre el capital y el trabajo, y levantar el nivel social, económico y moral de las clases menos pudientes”<sup>165</sup>.

Los parlamentarios conservadores, miembros de la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Representantes, hicieron a su turno la siguiente declaración al iniciarse el debate del proyecto sobre el contrato de trabajo:

“El año de 1939, la Convención Nacional Conservadora aceptó como reforma necesaria de nuestra legislación social y la incluyó dentro de la plataforma del partido, la adopción del contrato colectivo de trabajo, para regular las relaciones entre empresarios y obreros. Concuera la política aprobada por el partido conservador con los nobles principios sociales en que se inspira la Iglesia Católica, consignados en las encíclicas del inmortal pontífice León XIII, quien entre las medidas que recomendó para solucionar la lucha de clases incluyó la implantación de convenciones colectivas de trabajo que permitieran regular sobre bases justas y equitativas las relaciones entre obreros y patrones. La aceptación hoy por todos los países civilizados, de esta nueva fórmula o régimen de trabajo, está comprobando que es el único método eficaz y racional para sustraer el derecho social del dominio de la violencia, y encauzarlo dentro de normas civilizadas y jurídicas”<sup>166</sup>.

Tal parece que los principios orientadores de los partidos fácilmente harían converger el Congreso hacia la aprobación del proyecto gubernamental. Sobre el contrato individual no hubo desacuerdos. La controversia surgió en relación con el colectivo: algunos discreparon acerca de la denominación, proponiendo que debería hablarse de *convención* en lugar de *contrato*; otros plantearon que la industria colombiana no era todavía suficientemente madura para el ejercicio de los contratos colectivos al estilo de lo que se hacía en Europa y que quizá era prudente plantear al menos en principio un esquema de contratación colectiva y obligatoria por regiones<sup>167</sup>. El gobierno defendió la noción de contrato colectivo de trabajo; y la de que dicho contrato se celebraría *voluntariamente* entre la respectiva empresa y los trabajadores:

A punto de culminarse los debates en la Cámara, el ministro Caicedo reveló que la noción de contrato de trabajo del proyecto gubernamental, era la empleada en la ley francesa sobre el asunto expedida en 1910 (Código de Trabajo y de la Protección Social), en la cual la fuerza inteligente de una persona se pone a disposición de otra. Según Caicedo, con esta connotación, el derecho social se refería al contrato de trabajo; y recuerda que dicho derecho tenía por objeto “el de dignificar el trabajo del hombre, el que no se repute el trabajo como una vil mercancía, el que se tenga en esta materia en cuenta no solamente el esfuerzo material sino también el esfuerzo intelectual”. Y, en cuanto a las bases del contrato colectivo señaló:

---

<sup>165/</sup> Citado en Exposición de Motivos del proyecto de ley “por la cual se establece la Convención Regional Colectiva y la Magistratura del Trabajo. Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social. Boletín del Departamento Nacional del Trabajo, No. 78, enero-marzo de 1940, p.56

<sup>166/</sup> Ibid. p.56

<sup>167/</sup> Estas propuestas fueron planteadas por Rafael Bernal Jiménez y otros representantes. Una amplia discusión jurídica de los términos contrato y convención, basada en tratadistas citados en la época fue hecha por el grupo minoritario de la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Representantes conformada por Rafael Bernal Jiménez, Tomás Cadavid Restrepo, Silvio Villegas y Antonio Escobar Camargo. Ibid. pp. 83 a 113.

“El fundamento del contrato colectivo, tal como se considera en el proyecto del Gobierno, está en la necesidad de asegurar la libertad de contratar. No puede existir libertad entre el obrero aislado y la empresa porque necesariamente ésta impone sus condiciones a los trabajadores. No puede hablarse de libertad de contratar cuando se trate de un obrero aislado, que necesita de su salario para subsistir, y de una empresa poderosa que tenga un respaldo financiero más o menos grande. El objeto del contrato colectivo de trabajo es que el obrero pueda contratar por medio de la asociación para que así se restablezca la igualdad entre las partes. (...) No existe libertad de contratar entre el obrero aislado y la empresa. Por consiguiente, el Estado debe intervenir para que las partes se pongan en un pie de igualdad a fin de que exista en la práctica la libertad. De manera que con este principio lo que estamos defendiendo es el principio de la libertad y el principio de la igualdad.

El honorable Representante Sourdís: De la libertad tutelar.

El orador: De la libertad efectiva, honorable representante.

El honorable Representante Jorge Eliécer Gaitán: La libertad real”<sup>168</sup>.

Finalmente, en relación con la celebración de dichos contratos colectivos, Caicedo adujo: “El proyecto del Gobierno propone que el contrato colectivo se celebre entre la respectiva empresa y los trabajadores. Dentro de la organización de nuestra economía no es posible prever por el momento sino esa clase de contratos colectivos celebrados entre los trabajadores y la respectiva empresa. No existe en Colombia una concentración de industrias por regiones, como sucede en Europa”<sup>169</sup>.

El informe de la mayoría de la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara conceptuó que, para fines de los años treinta, el país ya mostraba un desarrollo empresarial en numerosos sectores, lo cual hacía viables los contratos colectivos por empresas<sup>170</sup>. (El **Recuadro 12** presenta sociedades empresariales colectivas y anónimas creadas hasta 1945 y que todavía sobrevivían en 1968, según registro de la Superintendencia de Sociedades. El cuadro da cuenta del notable dinamismo empresarial entre 1930 y 1945).

#### **Recuadro 12**

##### **Creación de sociedades empresariales en Colombia hasta 1945**

###### **A. Hasta la Gran Depresión**

**El Espectador**, limitada, 1900. **Carvajal**, colectiva, 1905. **Coltejer**, anónima, 1907. **El Tiempo**, limitada, 1912. **Compañía Colombiana de Tabaco**, anónima, 1919. **Avianca**, anónima, 1919. **Fabricato**, anónima, 1920. **Nacional de Chocolates**, anónima, 1920. **Gaseosas Lux**, anónima, 1926. **Ingenio Providencia**, anónima, 1926.

###### **B. De 1930 a 1945**

**Bavaria**, anónima, 1930. **Porcelana Corona**, anónima, 1931. **Cervecería Unión**, anónima, 1931. **The Sidney Ross Co of Colombia**, anónima, 1932. **Noel**, anónima, 1933. **Maizena**, anónima, 1933. **Postobón**, anónima, 1934. **Chocolates Luker**, anónima, 1935. **Tejicondor**, anónima, 1936. **Textiles Pepalfa**, anónima, 1936. **Curtiembres de Itagüi**, anónima, 1936. **Uniroyal Croydon**, anónima, 1937. **Compañía de Empaques**, anónima, 1938. **La Garantía**, anónima, 1938. **Siderúrgica de Medellín**, anónima, 1938. **Compañía Fleischmann de Colombia**, anónima, 1938. **Productos de Caucho, Grulla**, anónima, 1939. **Química Proco**, anónima, 1939. **Everfit**, anónima, 1940. **Icollantas**, anónima, 1942. **Eternit**, anónima, 1942. **Colgate Palmolive**, anónima, 1943. **Laboratorios Abbot**, anónima, 1944. **Pantex**, anónima, 1944. **Laboratorios Squibb**, anónima, 1944. **Good Year**, anónima, 1944. **Cicolac e Inpa**, anónima, 1944. **Cartón de Colombia**, anónima, 1944. **Incope y Fonotón**, anónima, 1945. **Cervecería Andina**, anónima, 1945. **Pintuco**, 1945.

Fuente: Superintendencia de Sociedades Anónimas. Fuente citada por González (circa 1975)

<sup>168/</sup> Ibid. pp. 18 y 26

<sup>169/</sup> Ibid. p.27

<sup>170/</sup> “Vuestra comisión conceptúa que el proyecto del Gobierno se ciñe con más fidelidad a la presente organización colombiana, al actual estado de nuestra economía, al modo de pensar de nuestro pueblo y a los fines democráticos que debe tener la convención colectiva. (...) La convención debe circunscribirse por el momento a las empresas individualmente consideradas (...); al efectuarse por empresa, se evita el estímulo a la formación de trusts y demás coaliciones, funestas para el actual desarrollo del país, por los peligros que entrañan para las empresas pequeñas y medias, que son las más, y para las clases laboriosas”.Ibid. p. 81

El proyecto sobre el contrato de trabajo fue aprobado por la Cámara en sus debates reglamentarios y por el Senado en primer debate. El ministro Caicedo volvió a presentar el proyecto en julio de 1941, pero sólo en lo atinente al contrato individual de trabajo, el cual fue acogido unánimemente en 1939. El nuevo proyecto extendía a los obreros de las empresas privadas algunas prestaciones de las que gozaban desde 1934 (Ley 10<sup>a</sup>), los empleados particulares. Al recomendar su aprobación, la Comisión que estudió el proyecto para segundo debate, afirmó: "... la realidad es que aún permanecen fuera de la ley y al margen del derecho las relaciones entre empleadores y asalariados. En este sentido puede afirmarse que el derecho privado vigente es un conjunto de normas de excepción aplicables únicamente a las relaciones jurídicas de las clases económicamente fuertes de la sociedad"<sup>171</sup>. Y, así seguirían las cosas hasta 1944, ya que si bien la Cámara aprobó en tercer debate el proyecto del contrato individual de trabajo, hasta ahí llegó su tránsito legislativo. Su conversión en ley se alcanzó en 1944, pero no por obra del Legislador, sino del Ejecutivo, al expedirse en condiciones críticas, tras un golpe de cuartel, y en virtud del estado de sitio que entonces fuera declarado, el Decreto Legislativo 2350 de 1944. Dos décadas completas transcurrieron desde las primeras propuestas de la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara en 1924, y un cuarto de siglo, si se traen a colación las de la Comisión de Asuntos Sociales del Senado en 1919.

A mediados de los cuarenta, Adán Arriaga Andrade no vaciló en endilgar a algunos de los congresos de mayoría liberal dominantes desde 1935, calificativos como los de "fatigados y hostiles", y "anárquicos y desganados", al referirse a su despreocupación por los temas laborales<sup>172</sup>. Pero no todas las iniciativas corrieron la suerte del proyecto de contrato de trabajo. En 1938 se creó el Ministerio del Trabajo (Ley 96), con lo cual se independizó la política laboral del antiguo Ministerio de Industrias; igualmente se prohibió el despido de la mujer trabajadora embarazada o en período de lactancia (Ley 53); y se dio vida legal (Ley 165) a la Carrera Administrativa, una prolongada aspiración, al menos desde las intervenciones de Rafael Uribe Uribe a comienzos del siglo<sup>173</sup>.

La Carrera Administrativa creada para los empleados públicos nacionales, departamentales y municipales, encargados de manera permanente de funciones administrativas, incorporó avances ya alcanzados en la legislación para empleados

<sup>171</sup>/ Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social. Boletín del Departamento Nacional del Trabajo (1942) No. 80, p. 36

<sup>172</sup>/ Arriaga (1946) pp. 259 y 263. En 1944, el ministro de Trabajo, Londoño Palacio, presentó de nuevo el proyecto sobre contrato de trabajo con algunas innovaciones. Al respecto, Arriaga comentó que, "Liberales y conservadores expresan en el Congreso con idéntico entusiasmo, su conformidad con estas iniciativas oficiales; pero no las convierten en leyes". Ibid. p. 263

<sup>173</sup>/ "Tiempo es ya de dar a la administración colombiana lo que poseen hace más de medio siglo las administraciones de otros países europeos y americanos: un estatuto legal que proteja a los agentes del Estado contra las inequidades del *spoils system*; una Carta que determine los deberes y los derechos de los funcionarios, no por reglamentos especiales y precarios, sino por la autoridad de la ley soberana, barrera y freno que ponga al Presidente y a los Ministros al abrigo de la intriga, y a los servidores del país, al abrigo de la inseguridad y de la miseria. (...) Precisamos de la estabilidad de los cargos públicos, con lugar a ascensos sucesivos dentro de cada ramo o especialidad y con derecho a retiro después de treinta años de servicio. So pretexto de alternabilidad republicana, no hemos podido formar tradiciones administrativas. (...) Hay que fundar carreras: la diplomática, la consular, la judicial, la militar, la docente o del profesorado, y otras por el estilo, como único medio de estimular el estudio, la honradez y el celo y formar verdaderos servidores de la patria". Uribe Uribe, Rafael, Conferencia ante la Unión de Industriales y Obreros el 4 de diciembre de 1910. Citado en Rocha Alvira, Antonio (1938). Herrstadt (1939).

privados, y sirvió de referencia para nuevos desarrollos de las instituciones laborales en los años cuarenta. La Carrera Administrativa fue reconocida como el derecho del empleado a no ser removido sino por faltar a sus deberes de funcionario, a ser ascendido en caso de vacantes para las cuales fuera competente, a ser indemnizado en caso de despido injustificado, a prestaciones en caso de accidentes de trabajo, y a disfrutar de vacaciones remuneradas, seguros de vida, y pensión de jubilación<sup>174</sup>.

El Acto Legislativo No 1 de 1940 dotó a las instituciones laborales de una jurisdicción especial; aprobada por unanimidad, la reforma creó una jurisdicción diferente a la ordinaria para desatar los litigios del mundo laboral. Refrendado por el Acto Legislativo No 1 de 1945, la jurisdicción laboral sólo tendría vigencia a partir de la segunda mitad de los cuarenta<sup>175</sup>. En 1941 (Ley 165) se amplió la protección al salario hasta entonces vigente, contra los riesgos de embargo judicial e insolvencia del patrono para cumplir con deudas contraídas. Además, durante estos años las instituciones laborales se fortalecieron con la expedición de laudos arbitrales que servirían de referencia para la solución de futuros litigios<sup>176</sup>.

La seguridad social fue otro campo de iniciativas recurrentes aunque frustradas. El interés por el tema se avivó durante el período de la Segunda Guerra Mundial: la experiencia de Chile desde los años veinte, que ya había servido de referencia a las iniciativas colombianas de entonces, pero especialmente su implantación del seguro obligatorio en 1938; la visita a Colombia de un funcionario de la Oficina Internacional del Trabajo en 1941 y sus recomendaciones acerca del establecimiento del seguro obligatorio en Colombia<sup>177</sup>; y la propuesta de sistemas de seguridad social en la Europa que se aprestaba a salir de la Guerra, especialmente en Gran Bretaña<sup>178</sup>.

Ante la legislatura de 1941, el Gobierno presentó el proyecto de creación de la Caja Colombiana de Seguro Social con el propósito inmediato de atender los seguros de

<sup>174/</sup> Rocha Alvira (1938) pp. 5 y 6.

<sup>175/</sup> Blanco (2007, p.203) cita el comentario siguiente de González Charry acerca del inicio de la jurisdicción laboral en Colombia: “La jurisprudencia del trabajo comenzó a tener vida en Colombia a partir de 1946 como resultado del funcionamiento de los juzgados y tribunales del trabajo que se crearon y organizaron a raíz de la gran reforma social de 1944 y 1945”. Por supuesto que desde 1940 se presentaron proyectos de ley para poner en práctica la jurisdicción especial del trabajo. El ministro Caicedo Castilla presentó el primero al Congreso de 1941; se trataba de un sistema de jueces del trabajo para que conocieran los litigios en primera instancia y de una Sala del Trabajo en la Corte Suprema de Justicia para conocerlos en segunda y última instancia. Caicedo Castilla (1941)

<sup>176/</sup> En 1942 estalló una huelga naviera en el Magdalena, la cual concluyó con la expedición del Decreto Legislativo 1485 que obligó a las partes a arbitrar sus diferencias. Según Arriaga Andrade el laudo arbitral correspondiente fue una pieza jurídica de primer orden.

<sup>177/</sup> La recomendación de implantar en Colombia el seguro social obligatorio contó con el aval del Jefe de la Sección de Seguros Sociales de la Oficina Internacional del Trabajo, Oswald Stein. Boletín del Departamento Nacional del Trabajo, No 81, mayo de 1942.

<sup>178/</sup> En la Carta del Atlántico (14 de agosto de 1941), en la cual los Estados Unidos y la Gran Bretaña consignaron sus propuestas para el mundo de posguerra, uno de los principios acordados fue el de buscar la colaboración internacional con el propósito de buscar para todos “elevados estándares de trabajo, desarrollo económico y seguridad social”. William H. Beveridge propuso un plan de seguridad social cuyas tres áreas fueron las siguientes: un plan de beneficios en efectivo, de cobertura universal; un esquema general de beneficios para la infancia, independientemente de si los padres responsables tenían ingresos o no; y, un esquema de asistencia médica completa para todos. La idea era que en la práctica cada quien tuviera acceso a dichos beneficios otorgados no de manera gratuita por el Estado, sino a cambio de una contribución periódica financiada por los asegurados, sus empleadores y el Estado. Beveridge (1943) pp. 53-58, “Plan for Social Security”.

enfermedad, maternidad y accidentes de trabajo. Para entonces se consideraba que las condiciones económicas y sociales del país eran favorables para la implantación del seguro social; que el seguro social no crearía cargas que las empresas no pudieran atender (se estimaba un aporte del 5% sobre los salarios pagados, repartido entre los empleadores, 3%, y los asalariados, 2%); que las dificultades técnicas de organización del seguro no serían insalvables; y que la financiación del seguro de enfermedad y accidentes estaría asegurada<sup>179</sup>.

#### e. El Decreto Legislativo 2350 de 1944 y la Ley 6ª de 1945

La economía entró en un cuatrienio recesivo poco después del estallido de la Segunda Guerra Mundial; en el bienio 1940-1941, la parquedad de la actividad económica se vio acompañada por deflación; al entrar los Estados Unidos en la conflagración, las importaciones se debilitaron al extremo, los recaudos aduaneros se desvanecieron y la expansión monetaria se desbordó al asegurarse a los exportadores cafeteros una tasa de cambio fija; así, en el bienio 1942-1943 la economía entró en un período en el cual a la inactividad económica se sumó la inflación y el advenimiento de una caída sustancial en los salarios reales, cuya capacidad adquisitiva no se recuperaría sino hasta fines de la década. El presupuesto social del gobierno, cuyo fortalecimiento había sido ostensible en la segunda mitad de los treinta, volvió a sus moderados niveles de la primera mitad de dicha década.

**Tabla 6**  
**Indicadores económicos y presupuesto social**  
**1939-1954**

Años	Crecimiento del Pib real (%), 1994=100	Inflación según el Deflactor del PIB (1994=100)	Indice de salarios reales del obrero en Bogotá (1938=100)	Gasto Social (Educación y Salud en el Presupuesto Nacional) (%)
• 1939	• 6.1	• 3.4	• 110.8	• 8.6
• 1940	• 2.2	• 1.5	• 114.0	• 9.2
• 1941	• 1.7	• -3.8	• 114.8	• 8.9
• 1942	• 0.2	• 9.4	• 114.3	• 7.3
• 1943	• 0.4	• 18.3	• 111.8	• 5.9
• 1944	• 6.7	• 15.0	• 103.8	• 6.5
• 1945	• 4.1	• 19.7	• 100.5	• 7.5
• 1946	• 9.6	• 8.6	• 104.3	• 7.2
• 1947	• 3.9	• 16.0	• 106.3	• 7.3
• 1948	• 2.8	• 14.7	• 106.8	• 10.7
• 1949	• 8.7	• 7.7	• 120.0	• 11.5
• 1950	• 1.8	• 12.7	• 129.5	• 12.5
• 1951	• 3.1	• 10.3	• 127.0	• 12.1
• 1952	• 6.3	• 1.5	• 109.0	• 11.3
• 1953	• 6.0	• 4.9	• 104.0	• 11.4
• 1954	• 6.9	• 11.2	• 103.0	• 11.0

Fuentes: Banco de la República (1998). También, Banco de la República, Series Estadísticas, en [www.banrep.org/](http://www.banrep.org/) Gasto social en Avella (2008). El índice de salarios reales del obrero en Bogotá según Tabla 28 en Urrutia (1969) quien se basó en los Anuarios Generales de Estadística de la Contraloría General de la República.

En este escenario económico desapacible surgieron motivos de desencanto popular, agrias confrontaciones políticas, y un intento fallido de golpe de estado en contra del Presidente López, en Pasto, el 10 de julio de 1944. El Gobierno acudió a las facultades

<sup>179</sup>/ Caicedo Castilla (1941) pp. 39-50

del régimen de Estado de Sitio para expedir, transitoriamente, una legislación que no había podido cristalizarse en poco menos de una década través del trámite parlamentario. Fue el momento extremo de dar a luz el concepto de *orden público económico*, el cual sería ampliamente debatido un cuarto de siglo más tarde, en la reforma constitucional de 1968<sup>180</sup>. La decisión gubernamental fue explicada por el Jefe del Ejecutivo en los términos siguientes:

“El Gobierno procede con la certidumbre de que si se levantara el estado de sitio antes de que existan disposiciones que regulen de una manera ordenada, prudente y eficaz las relaciones entre el capital y el trabajo, y sin que las autoridades administrativas hayan podido contener el encarecimiento constante de los artículos de primera necesidad, se desataría una agitación social sin precedentes, una ola de huelgas y desórdenes que se ha aplazado por las medidas provisionales indicadas y por la abnegada voluntad de los trabajadores de no acumular nuevas dificultades sobre un régimen que saben animado de los mejores propósitos con ellos”<sup>181</sup>.

En sus considerandos, el Decreto 2350 de 1944 recordó que Colombia tenía adquiridos compromisos internacionales en materia laboral que la obligaban a modernizar su legislación; que la colaboración entre los factores productivos, trabajo y capital se hacía más imperiosa, dada la coyuntura exterior del conflicto bélico; que para dichos efectos, el Gobierno se basaría en las propuestas legislativas de los últimos seis años, especialmente de las que habían contado con amplio respaldo político. En efecto, como se expuso en las secciones precedentes, de los destacados debates congresionales en torno a las relaciones laborales, de fines de los treinta y principios de los cuarenta, poco se había traducido en leyes. El nuevo decreto legislativo preservó el espíritu orientado a favorecer la convergencia de los intereses del capital y del trabajo, que había caracterizado aquellos debates parlamentarios<sup>182</sup>. El **Recuadro 13** acerca de la estructura del Decreto 2350 revela que en ella desembocaron dos temas centrales de la Administración Santos, el contrato de trabajo y la jurisdicción especial del trabajo.

---

<sup>180</sup>/ Darío Echandía le habría encontrado cabida a la noción de emergencia económica dentro de la del estado de sitio, mediante el concepto de orden público económico. Según Alfonso López Michelsen: ‘Correspondió a un jurista de la talla del doctor Darío Echandía encuadrar la emergencia económica dentro del artículo 121, con la innovación del concepto del orden público económico, para llenar el vacío que existía en la Constitución para casos semejantes ...’. Informe del Presidente de la República al Congreso Nacional del 10 de noviembre de 1974. Legislación del Estado de Emergencia Económica. Imprenta Nacional, 1976 p. 483. Texto citado en Moncayo y Rojas (1978) p.67, nota 44. El ex-presidente Eduardo Santos no habría compartido la salida gubernamental mencionada, según el texto de una carta suya a la Dirección Liberal Nacional de septiembre de 1944: “He llegado a encontrarme en condiciones de franco desacuerdo con orientaciones que parecen esenciales del actual gobierno. No creo que dentro de la recta interpretación de los principios constitucionales el estado de sitio dé al Organo Ejecutivo facultades para legislar en materias que no tengan conexión directa e inmediata con el orden público (...) me parece cosa contraria a la índole de la Constitución, peligrosa para el porvenir del régimen democrático y contraria a los intereses del Partido Liberal”. Carta citada en Cubides Cipagauta (2009) p. 147.

<sup>181</sup>/ El Tiempo, 1º de octubre de 1944. Citado por Moncayo y Rojas (1978) pp.66 y 67.

<sup>182</sup>/ En página editorial, el diario El Tiempo se refirió en los siguientes términos al Decreto 2350: “La medida es discreta, es justa y seguramente será útil para el fin propuesto de garantizar la paz social. En realidad el Gobierno no ha ido más allá, de lo que muchas veces el liberalismo había propugnado y desde el punto de vista de las medidas en sí mismas, sería arbitrario formular objeciones serias, porque en ellas no hay nada que pueda considerarse extravagante o inadecuado a nuestro medio. El ministro Arriaga ha hecho por lo tanto una labor digna de respeto y aplauso, tanto más meritoria cuanto constituye un esfuerzo de síntesis legislativa singularmente apreciable.” El Tiempo, 2 de octubre de 1944. Citado en Moncayo y Rojas (1978) p. 65.

**Recuadro 13**  
**Esquema del Decreto 2350 de 1944**

**De las convenciones de trabajo**

- Del Contrato Individual
- De las Asociaciones Profesionales
- De los Contratos Sindicales
- De la Convención Colectiva de Trabajo
- De los Conflictos Colectivos de Trabajo

**De la Jurisdicción Especial del Trabajo**

**Disposiciones Finales**

Fuente: Silva Romero (2005) Anexos pp.493 a 508.

La expedición del Decreto 2350, más que un acto aislado, fue el punto de partida de un proceso legislativo que abarcaría los años que van de 1944 a 1948; fue en este último año cuando se autorizó al Gobierno para convocar una comisión que codificara las disposiciones sustantivas del trabajo, o que propusiera un proyecto de Código del Trabajo (Decreto 2158 de 1948). Como ya había ocurrido en otros momentos destacados en la formación de los conceptos y las instituciones laborales colombianas, hubo un esfuerzo mancomunado de ideologías, tendencias y partidos. Según un laboralista tan reconocido como Guillermo González Charry, quien participara directamente en la preparación del Decreto 2350, la empresa de su diseño “sirvió de aglutinante y zona intelectual de entendimiento de nuestros partidos tradicionales, el liberal y el conservador”<sup>183</sup>.

## **De la consolidación al cuestionamiento del régimen laboral, 1950 - 1990**

### **A. La expedición del Código Sustantivo del Trabajo (CST)**

#### 1. El contexto laboral en América Latina

Entre 1870 y 1950, el mundo desarrollado creció a una tasa media anual del 2.3%, y el crecimiento medio anual de los precios al consumidor fue del 0.1%. Las cosas serían muy distintas en los siguientes veinticinco años: si bien la tasa de crecimiento se dobló, alcanzando el 4.9% anual, la inflación anual llegó al 4.1 % por año. En los quince años siguientes, la dinámica del crecimiento se desvaneció, al arribar sólo al 2.6% anual, al tiempo que la inflación se enseñoreó, al llegar al 7.3% anual<sup>184</sup>.

En América Latina, la legislación laboral protectora se afianzó durante el primer cuarto de siglo que siguió a la posguerra, o sea, durante la *edad de oro* de crecimiento de los países capitalistas avanzados. Durante dicho período la urbanización se aceleró, la

<sup>183/</sup> Del grupo de colaboradores del ministro de Trabajo, Adán Arriaga Andrade, hicieron parte Carlos Restrepo Piedrahita, Manuel González Casabuenas, J. Crótatas Londoño, Francisco Posada Zárate, Santiago Muñoz Piedrahita, Carlos Gámez Macías, Eduardo Garzón Rangel, José Gregorio Díaz Granados y Guillermo González Charry. Con posterioridad al esfuerzo legislativo de 1944 y 1945, un segundo equipo liderado por Blas Herrera Anzoátegui, e integrado por quienes hicieron parte del anterior, y además por Luis Alberto Bravo, Diógenes Sepúlveda Mejía, Andrés Rivera Tamayo y varios miembros de la Cámara de Representantes, facilitó la tarea de preparación del que sería el Código de Procedimiento en los Juicios de Trabajo o Decreto 2158 de 1948. González Charry, Guillermo, “Presentación General de la Obra” en Herrera Vergara, Arenas Monsalve, y Afanador Núñez (2000).

<sup>184/</sup> Datos de Maddison (1991) p. 166, con base en información para 16 países desarrollados.

industria y los servicios ganaron amplia participación en la generación de empleo, y el trabajo asalariado se convirtió en la mayor fuente de ocupación.

El CST fue expedido para un país cuya población económicamente activa en su mayoría se encontraba todavía vinculada a la agricultura (59,2%), y en un porcentaje superior al del resto del continente (55%), como puede observarse en la Tabla 7; la industria y los servicios apenas albergaban el trabajo de un poco más del 30% de la población económicamente activa en Colombia. Tres décadas más tarde, tanto en el país como en el continente, la agricultura congregaba una tercera parte del trabajo, y entre la industria y los servicios ocupaban más de la mitad de la misma.

**Tabla 7**  
**Población Económicamente Activa**  
**por rama de actividad económica**  
**América Latina y Colombia**  
**1950, 1960, 1970 y 1980**  
**(Porcentajes)**

Rama	1950		1960		1970		1980	
	A Latina	Colombia						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura	55,0	59,2	48,2	53,3	42,3	42,7	35,1	34,5
Industria	14,1	11,9	15,4	12,5	16,3	15,1	18,3	16,1
Comercio y Servicios	22,0	20,4	26,0	19,6	29,8	31,9	34,0	37,6
Minería y Electricidad	1,7	1,9	1,7	1,9	1,7	1,3	1,7	1,0
Construcción Transportes	7,2	6,7	8,7	7,7	9,9	9,0	10,9	10,8

Fuente: PREALC (1982)

Al promediar la centuria, un poco más de la mitad de la población económicamente activa en Colombia (51,7%) estaba representada por los asalariados, apenas por debajo de la cifra relevante para América Latina (53,6%). Veinte años más tarde, los asalariados en Colombia ya representaban dos tercios de dicha población, bien por encima de la cifra para el continente (Tabla 8). Así, el régimen de salariado en Colombia, cuyo predominio se cuestionaba todavía a fines de los treinta, a propósito de los debates sobre el contrato de trabajo y la convención colectiva, era ya preponderante a mediados del siglo, y se acentuó entre 1950 y 1970.

**Tabla 8**  
**Población Económicamente Activa**  
**por categoría ocupacional**  
**América Latina y Colombia**  
**1950, 1960 y 1970**  
**(Porcentajes)**

Categoría	1950		1960		1970	
	A Latina	Colombia	A Latina	Colombia	A Latina	Colombia
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Asalariados	53,6	51,7	56,7	54,5	58,9	64,5
Patrones	5,1	10,4	3,7	8,6	3,3	7,9
Cuenta Propia	27,3	23,4	28,1	24,0	28,3	18,9
Familiares no remunerados	14,0	14,6	11,5	12,9	9,5	8,7

Fuente: PREALC (1982)

Al tiempo que en el mundo latinoamericano se registraba el avance de los sectores industriales y de servicios en la generación de empleo, en los países desarrollados se resaltaba el aumento en el largo plazo de las tasas de participación de la fuerza de trabajo (población económicamente activa como porcentaje de la población) y su discriminación por sexos. En efecto, una de las características internacionales más significativas en la evolución de la fuerza de trabajo durante la última centuria, fue el descenso en la participación masculina y el ascenso en la femenina. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la tasa de participación global pasó del 60% al 64% entre 1950 y 1980; en dicho período, la participación masculina se redujo del 87% al 78%, mientras que la femenina se incrementó dramáticamente del 34% al 52%<sup>185</sup>.

¿Cómo evolucionaron las tasas de participación laboral en América Latina entre 1950 y 1980, dado el todavía limitado proceso de urbanización existente en los cincuenta? En contraste con los Estados Unidos, la tasa de participación global en América Latina cayó del 49.7% en 1950 al 45.6% en 1980; la participación masculina pasó del 81% al 70.5%, y la femenina solamente del 18.2% al 20.6%, como puede verse en la Tabla 9. Los indicadores relevantes para Colombia evolucionaron de manera cercana al promedio del continente.

**Tabla 9**  
**América Latina**  
**Tasas de participación global por sexo**  
**Países seleccionados**  
**1950, 1960, 1970, 1980**  
**(Porcentajes)**

Países	1950			1960			1970			1980		
	Total	Hombres	Mujeres									
Total	49.74	81.02	18.23	47.5	77.0	17.8	45.4	71.7	19.2	45.6	70.5	20.6
Argentina	51.36	79.14	21.71	50.2	77.7	21.8	48.4	72.6	23.9	48.2	71.3	25.3
Brasil	48.41	81.23	15.12	46.9	77.1	16.3	45.5	72.3	18.3	45.6	70.9	19.9
Chile	49.19	77.19	20.06	45.7	72.7	19.6	41.7	66.0	18.1	42.9	66.9	19.8
Colombia	48.81	81.05	17.5	45.9	74.5	17.3	44.9	68.5	21.7	46.0	68.4	23.9
México	47.09	82.3	12.13	45.5	77.8	13.8	43.3	71.8	15.1	43.9	71.4	16.5
Perú	56.82	80.16	34.65	51.5	73.9	29.7	47.2	68.1	26.5	46.7	66.7	26.8

Fuente: PREALC (1982) Cuadro I.1. El total es un promedio para 19 países de América Latina.

## 2. El CST a la luz de sus antecedentes y reformas posteriores

El Código Sustantivo del Trabajo fue expedido mediante los decretos 2663 y 3743 de 1950; el segundo decreto introdujo modificaciones al primero. El Código fue organizado en tres partes, a saber, el Derecho Individual del Trabajo, el Derecho Colectivo del Trabajo, y la Vigilancia y Control de las Leyes Sociales. A manera de Título Preliminar, los redactores reunieron los Principios Generales de la legislación laboral, como ámbito de aplicación, derechos y garantías, y otros (**Recuadro 14**).

El CST fue discutido y expedido en el primer lustro que siguió al fin de la Segunda Guerra Mundial; durante estos años, y en la primera mitad de los cincuenta, el contexto económico le fue favorable. Aunque con algunos sobresaltos anuales, la tasa media de crecimiento de la economía fue del 5.5% y la de inflación del 9.7% entre 1946 y 1954. Los salarios reales, que habían caído abruptamente durante la Guerra, se elevaron sostenidamente entre 1945 y 1951, y aunque se deprimieron en los años siguientes, para

<sup>185/</sup> Ehrenberg and Smith (2000) Tabla 2.1, p.29.

1954 estaban todavía por encima del nivel de 1945. El gasto social, como porcentaje del presupuesto nacional, volvió a elevarse una vez culminada la Guerra, especialmente durante la segunda mitad de la administración Ospina y primera mitad de la administración Gómez (Tabla 6).

**Recuadro 14**

**Código Sustantivo del Trabajo**

**Decretos 2663 y 3743 de 1950**

**Estructura del Decreto 2663 de 1950**

**Título preliminar: principios generales (Artículos 1° a 22)**

**Primera Parte: derecho individual del trabajo**

Título I: contrato individual de trabajo (Artículo 23 a artículo 76; nueve capítulos)

Título II: período de prueba y aprendizaje (Artículo 77 a 89; dos capítulos)

Título III: contrato de trabajo con determinados trabajadores (Artículo 90 a 104; seis capítulos)

Título IV: reglamento de trabajo y mantenimiento del orden en el establecimiento (Artículo 105 a 127; dos capítulos)

Título V: salarios (Artículo 128 a 158; cinco capítulos)

Título VI: jornada de trabajo (Artículo 159 a 172; cuatro capítulos)

Título VII: descansos obligatorios (Artículo 173 a 194; cuatro capítulos)

Título VIII: prestaciones patronales comunes (Artículo 195 a 263; siete capítulos)

Título IX: prestaciones patronales especiales (Artículo 264 a 356; catorce capítulos)

Título X: normas protectoras de las prestaciones (Artículo 357 a 364; cuatro capítulos)

Título XI: higiene y seguridad en el trabajo (Artículo 365 a 369; un capítulo)

**Segunda Parte: derecho colectivo del trabajo**

Título I: sindicatos (Artículo 370 a 445; once capítulos)

Título II: conflictos colectivos de trabajo (Artículo 446 a 483; nueve capítulos)

Título III: convenciones, pactos colectivos y contratos sindicales (Artículo 484 a 501; tres capítulos)

**Tercera Parte: vigilancia, control y disposiciones finales**

Título I: vigilancia y control (Artículo 502 a 509)

Título II: disposiciones finales (Artículos 505 a 509; dos capítulos)

Fuente: Cuéllar (2009) Anexo normativo

La fortaleza de los fundamentos del CST pudo revelarse a lo largo del tiempo en la medida que algunos de sus Principios Generales recibieron reconocimiento a nivel constitucional; así ocurrió con la obligatoriedad social del trabajo, con la libertad de trabajo, y con una variedad de derechos de los trabajadores que llegaron a hacer parte del catálogo de los derechos fundamentales<sup>186</sup>.

Algunos rasgos del CST de 1950 pueden esbozarse en términos de sus vínculos con la legislación precedente como el Decreto 2350 de 1944, así como con innovaciones legales posteriores (**Recuadro 15**). Entre ellas sobresalen el Decreto 2351 de 1965 y la Ley 50 de 1990. Las dos medidas consideraban que la legislación imperante -el CST- se había desactualizado; en 1965 se afirmaba que había nuevas realidades del mundo laboral que eran ignoradas por la legislación; en 1990 se argüía que para acceder a los beneficios de la internacionalización de la economía resultaba imperativo reformar la legislación laboral. A lo largo del cuarto de siglo transcurrido entre dichas disposiciones legales, el régimen laboral colombiano fue objeto de diversas evaluaciones; entre ellas se destacaron la realizada en 1970 por la misión de la OIT, “Hacia el Pleno Empleo”, y la debida a la Misión de Empleo (también conocida en su momento como Misión Chenery) de 1986<sup>187</sup>.

<sup>186/</sup> Las referencias a textos legales hechas en esta sección están tomadas de las compilaciones preparadas por Silva Romero (2005) y Cuéllar (2009).

<sup>187/</sup> Oficina Internacional del Trabajo (1970). Ocampo y Ramírez (1986).

**Recuadro 15****Síntesis de la Legislación Laboral Colombiana entre 1950 y 2000.**

**1951. Decreto 904.** Estableció que sólo habría una convención colectiva por empresa.

**1954. Decreto 616.** Reformó los Códigos Sustantivo y Procesal del Trabajo. Modificó la cláusula de reserva: preaviso de 45 días o indemnización. Justas causas de despido del trabajador amparado por el fuero. **Decreto 617.** Estabilidad del trabajador a término fijo; contrato mínimo de cuatro meses. **Decreto 2655.** Prohibió a sindicatos ocuparse de política partidista. **Decreto 3111.** Creó el Consejo Nacional Sindical.

**1955. Decreto 1156.** Creó comisiones paritarias de empleadores y trabajadores para la fijación de los salarios mínimos.

**1956. Decreto 180.** Estableció que, el subsidio familiar no es salario, ni se computará como factor de salario en ningún caso; y que sería inembargable, salvo en juicios de alimentos instaurados por aquellos a quienes se debieren por la Ley. **Decreto 753.** Reformó el artículo del Código Sustantivo del Trabajo sobre prohibición de huelga en los servicios públicos.

**1959. Ley 187.** Creó el Consejo Nacional de Salarios y le asignó la fijación del salario mínimo.

**1961. Ley 141.** Se adoptaron como leyes los decretos legislativos expedidos desde el 9 de noviembre de 1949 hasta el 20 de julio de 1958.

**1965. Decreto 2351.** Eliminó el plazo presuntivo y la cláusula de reserva. Definió causales de terminación del contrato por causa justa, así como indemnizaciones en caso de terminación unilateral sin causa justa. Estableció el derecho al reintegro por despido injustificado después de diez años de servicio.

**1968. Ley 48.** Adoptó como legislación permanente algunos decretos legislativos como el 2351 de 1965.

**1976. Ley 26.** Aprobó el Convenio Internacional del Trabajo (OIT, 1948) sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicalización. **Ley 27.** Aprobación del Convenio Internacional del Trabajo (OIT, 1949) sobre aplicación de los principios del derecho de sindicalización y de negociación colectiva.

**1978. Decreto 1469.** Reglamentó las dos leyes anteriores.

**1983. Decreto 3506.** Unificó el salario mínimo a nivel nacional.

**1985. Ley 39.** Redujo los términos legales de la negociación de los pliegos de peticiones; sustituyó la conciliación por la mediación.

**1990. Ley 50.** Reformó el Código Sustantivo del Trabajo. Autorizó contratos a término fijo para períodos inferiores a un año; flexibilizó la jornada laboral; eliminó la retroactividad de las cesantías; creó el salario integral para contratos de más de diez salarios mínimos legales; eliminó el derecho al reintegro por despido injustificado después de diez años de servicio, pero incrementó las indemnizaciones; ratificó cumplimiento de los convenios con OIT; reconoció que la personería jurídica se adquiría al fundarse el sindicato; y se eliminó la prohibición sindical de participar en política.

**1993. Ley 100.** Creó el sistema de seguridad social integral.

**1997. Ley 411.** Aprobó el Convenio Internacional del Trabajo (OIT, 1978) sobre protección del derecho de sindicalización y procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública.

**1999. Ley 524.** Aprobó el Convenio Internacional del Trabajo (OIT, 1981) sobre el fomento de la negociación colectiva.

**2001. Ley 712.** Reformó el Código Procesal del Trabajo.

**2002. Ley 789.** Introdujo los conceptos de empleabilidad y protección social. Redujo montos de indemnización por despido injustificado y de recargos por horas extras y dominicales.

Fuentes: Silva Romero (2005), Cuéllar López (2009).

#### a. El Decreto 2351 de 1965

Durante el Frente Nacional (1958-1974) la economía creció a una tasa media del 5.73%; en su segunda etapa (1966-1974) el crecimiento promedio fue del 6.19%. En la administración Lleras Restrepo el crecimiento sobresaliente fue acompañado por una inflación moderada; la inflación fue alta en los gobiernos de Valencia y Pastrana, en comparación con la registrada en los gobiernos de Lleras Camargo y Lleras Restrepo. Tras el Plebiscito de 1957 que ordenó asignar al menos el 10% del Presupuesto Nacional a Educación, la participación del presupuesto de gasto social llegó al 20.8% en promedio para todo el período; fue este resultado un distintivo de la programación del Presupuesto durante el Frente Nacional. Los salarios reales se fortalecieron hasta 1965,

especialmente en el caso de los recibidos por los obreros (como se verá adelante, el salario mínimo sufrió incrementos extraordinarios en 1963); sin embargo, desde mediados de los sesenta hasta fines de la década siguiente, el deterioro de los salarios de los empleados es marcado en comparación con lo ocurrido con el de los obreros cuyo poder adquisitivo logró mantenerse (Tabla 10).

**Tabla 10**  
**Indicadores Económicos y presupuesto social**  
**1956-1979**

Años	Crecimiento del PIB real (1994=100)	Inflación según el Deflactor del PIB (1994=100)	Índice de salarios reales en la Industria (Empleados)	Índice de salarios reales en la Industria (Obreros)	Salarios reales mensuales promedios. Empleados Calificados.	Salarios reales mensuales promedios Empleados no calificados.	Gasto Social (Educación y Salud en el Presupuesto Nacional) (%)
1955	3.9	-0.06	104.0	103.5			10.4
1956	9.6	7.8	101.3	108.5			9.4
1957	3.9	17.2	92.3	121.5			9.6
1958	2.8	13.3	93.0	122.0			14.7
1959	8.7	6.6	95.0	123.0			15.2
1960	1.8	8.5	97.3	133.8	1.545	184	15.4
1961	3.1	8.2	97.5	142.5	1.613	234	17.2
1962	6.3	6.6	*	*	1.531	229	20.8
1963	6.0	23.2	123.5	195.5	1.271	173	19.3
1964	6.9	16.3	121.5	190.0	1.663	154	19.4
1965	3.9	9.2	125.5	195.5	1.561	220	18.1
1966	5.4	14.9			1.445	267	19.3
1967	4.2	8.3			1.313	247	21.6
1968	6.1	9.4			1.329	254	20.2
1969	6.4	8.2			1.230	230	16.6
1970	6.7	12.1			1.211	227	18.9
1971	6.0	10.8			1.159	218	21.2
1972	7.7	12.9			1.278	200	21.4
1973	6.7	20.2			1.110	171	25.0
1974	5.7	25.4			1.045	205	27.7
1975	2.3	22.8			1.021	195	27.8
1976	4.7	25.5			898	173	29.1
1977	4.2	29.2			852	205	28.2
1978	8.5	17.1			825	221	26.2
1979	5.4	24.0			813	227	26.6

Fuentes: Banco de la República (1998). También, Banco de la República, Series Estadísticas, en [www.banrep.org/](http://www.banrep.org/) Gasto social en Avella (2008). Índices de salarios reales (1955-1965; marzo de 1955=100) según Urrutia (1969) Tabla 29. Salarios reales para empleados calificados y no calificados (1960-1979) según Urrutia (1984) basado en datos de Urrutia y Arrubla (1970). \*: cambios de muestra.

La reapertura del Congreso en los albores del Frente Nacional dio lugar al surgimiento de iniciativas legislativas en el campo laboral. Así, en agosto de 1959, la bancada liberal planteó entre otras reformas, las siguientes: creación del Consejo Nacional de Salarios, revisión de la preferencia por los sindicatos de empresa en contra de los de industria o gremiales para efectos de celebrar convenciones colectivas, supresión de la cláusula de reserva y del plazo presuntivo, ampliación del período de prueba, y determinación taxativa de las justas causas de despido, incluyendo las de índole económica, como el deficiente rendimiento del empleado o la incapacidad financiera del empleador<sup>188</sup>. En relación con la huelga en los servicios públicos, se afirmó que, “Es urgente que la ley defina la noción de servicio público e impida en ciertos casos el trabajo de los

<sup>188/</sup> Con la expedición de la Ley 187 de 1959 se creó el Consejo Nacional de Salarios como organismo consultor del gobierno en materia salarial, y con facultades como la de fijar los salarios mínimos en el país.

empleados minoritarios adversos a la huelga, para evitar choques peligrosos, y que, sobre todo, ponga alguna limitación temporal al conflicto”<sup>189</sup>.

Algunas de estas propuestas se tradujeron en medidas legislativas a mediados de los sesenta, pero no como resultado de la deliberación parlamentaria, sino como producto de un decreto de estado de sitio adoptado en tiempos de agitación laboral. Dos de los considerandos del Decreto 2351 de 1965 decían así:

“Que las clases trabajadoras del país han venido expresando reiteradamente su inconformidad por la demora en adoptar las reformas a la actual legislación laboral, con el fin de adaptarla a las nuevas realidades de la relación obrero- patronal. Que es conveniente introducir al Código Sustantivo del Trabajo vigente las modificaciones que constituyen un avance en esta materia, para afianzar la tranquilidad social del país”<sup>190</sup>.

¿Qué se quiso decir en su momento con nuevas realidades de la relación obrero-patronal, y cuáles fueron las modificaciones que constituyeron un avance en materia laboral? El mensaje central parece haber sido la *estabilidad en el empleo*. Así, por ejemplo, estableció el decreto, que la duración del contrato a término fijo no podría ser inferior a un año; que un trabajador no podría ser despedido sin que mediara “justa causa”; que de haber despidos sin “justa causa”, el empleador debería indemnizar al trabajador; que los despidos colectivos deberían ser autorizados por el Ministerio del Trabajo; y, que se prohibía a los patronos el cierre intempestivo de las empresas.

El Decreto 2351 estableció pormenorizadamente cómo se pagarían las indemnizaciones en los casos de terminación unilateral del contrato sin justa causa. Además, definió nuevos privilegios laborales: los feriados remunerados con un recargo del 100% sobre el salario ordinario; el descanso compensatorio remunerado para los trabajadores habituales en días de descanso obligatorio; la liquidación del auxilio de cesantía con base en el último salario mensual devengado; y la compatibilidad entre el auxilio de cesantía y la pensión de jubilación entre otros.

También se refirió a la noción de empresa e introdujo innovaciones en cuanto a la representación sindical. Al definir *empresa*, estableció que “se entiende como una sola empresa, toda unidad de explotación económica o las varias unidades dependientes económicamente de una misma persona, natural o jurídica que correspondan a

<sup>189</sup> Delgado Guzmán (2009) p. 296 con base en un documento publicado en *El Tiempo* del 6 de agosto de 1959, p.20. El CST en su artículo 48 definió el *plazo presuntivo* al establecer que los contratos cuya duración no fuera expresamente estipulada se presumirían celebrados por términos sucesivos de seis meses. Igualmente, en su artículo 49 definió la *cláusula de reserva* al señalar que en los contratos de duración indeterminada las partes pueden reservarse la facultad de darlos por terminados en cualquier tiempo, mediante preaviso con anterioridad no inferior a uno de los períodos que regulen los pagos del salario (en general 15 o 30 días). El Decreto 656 de 1954 estableció en su artículo 1º que el preaviso sería de 45 días. Las tensiones laborales creadas por el plazo presuntivo y la cláusula de reserva fueron registradas por el Ministro del Trabajo Otto Morales Benítez en los términos siguientes: “Los abusos que se han cometido desde la vigencia de esta disposición, han creado una considerable resistencia entre los trabajadores y así, las dos grandes confederaciones sindicales existentes en Colombia, sus federaciones filiales, los sindicatos, sus asesores y personas versadas en la materia, incluyendo destacados miembros del Congreso, han venido solicitando la modificación de esta cláusula o, al menos, su aclaración en un sentido que no ponga en peligro a la organización sindical ni comprometa el derecho a la estabilidad en el trabajo”. Blanco Rivera (2007) p.211

<sup>190</sup>/ Silva Romero (2005) pp. 621 a 639. En vísperas de iniciarse el segundo mandato del Frente Nacional se redactó el denominado “Acuerdo de los Cuarenta” en el cual la política social tenía un lugar preeminente. Vázquez Carrizosa (1992) p.199

actividades similares, conexas o complementarias y que tengan trabajadores a su servicio”<sup>191</sup>. Y al referirse a la representación sindical, modificó lo establecido en la legislación de mediados de los cuarenta que consagraba la primacía de los sindicatos de empresa, al prescribir que “Cuando en una misma empresa coexistiere un sindicato de base con uno gremial o de industria, la representación de los trabajadores, para todos los efectos de la contratación efectiva, corresponderá al sindicato que agrupe a la mayoría de los trabajadores de dicha empresa”<sup>192</sup>. Finalmente, una tercera parte del articulado del decreto se orientó a regular el manejo de potenciales conflictos, incluyendo el arreglo directo, la conciliación y el arbitramento, y a definir las funciones de las autoridades durante la huelga.

En la Ley 48 de 1968, mediante la cual el Decreto 2351 de 1965 siguió rigiendo como ley después de levantarse el estado de sitio, se dispuso que “cuando el 75% o más de los trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad al servicio de una empresa estén afiliados a un sólo sindicato gremial, el pliego de peticiones que éste le presente a la empresa deberá discutirse directamente con ese sindicato, y el acuerdo a que se llegue formará un capítulo especial de la respectiva convención colectiva de trabajo”<sup>193</sup>.

#### b. Las misiones de empleo de 1970 y 1986

La tasa media de desempleo urbano en Colombia pasó del 9.1% entre 1961 y 1965 al 11.2% entre 1966 y 1970<sup>194</sup>. Su persistencia a lo largo de los sesenta sugería para entonces la presencia de factores estructurales en su comportamiento. En 1970, los dos países con las mayores tasas de desempleo en América Latina eran, de lejos, Panamá y Colombia (Tabla 10). Fue en esa época cuando la administración Lleras Restrepo propuso a la OIT que Colombia fuese escogida como país piloto del llamado programa Mundial de Empleo auspiciado por dicha entidad. Encabezada por Dudley Seers, entonces director del Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex, una misión de la OIT llegó a Colombia a comienzos de 1970.

En lo atinente a la legislación laboral, la misión encontró que era de tales características que inhibía la generación de empleo. En relación con la estabilidad en el empleo que fuera la bandera del Decreto 2351 de 1965, la misión fue de la opinión de que iba más allá de las propias recomendaciones de la OIT. Así se expresó la misión:

“La situación de Colombia es la siguiente: una vez que ha transcurrido un período de prueba de sesenta días, y a menos que por un contrato escrito se limite de manera expresa la relación de trabajo a un período fijo, ningún trabajador puede ser despedido si no es por “justa causa”. Frecuentemente corresponde a un tribunal de trabajo decidir si existe o no causa justificada para el despido, y en caso de no encontrarla, el empleador debe pagar una indemnización considerable, a veces muy cuantiosa, proporcional al número de años de servicio del trabajador en la empresa. Además, el Código de Trabajo dispone que los despidos colectivos, ya sean en forma transitoria o definitiva, deben contar con la autorización del Ministerio del

<sup>191</sup>/ Decreto 2351/65, artículo 15. Silva Romero (2005) p.629.

<sup>192</sup>/ Ibid. Artículo 26. Silva Romero (2005) p.633

<sup>193</sup>/ Ley 48 de 1968. Artículo 3. Silva Romero (2005) p.645. Representantes de los trabajadores de la época interpretaron los eventos que llevaron a la expedición del Decreto 2351/65 como una experiencia de colegislación entre gobierno, empresarios y obreros, que no sólo habría develado un anunciado paro nacional para el 25 de enero de 1965, sino que habría reformado la legislación laboral. Silva Romero (2005) pp. 158-159.

<sup>194</sup>/ Con base en el Cuadro 4 de Reyes Posada (1987).

Trabajo. Son disposiciones bastante severas, aun dentro de las normas latinoamericanas, sobre todo si se la compara con las de la Recomendación (la 119 de junio de 1963 de la OIT) que hemos mencionado<sup>195</sup>.

“(…) al parecer, la legislación colombiana y su aplicación han creado una situación en la cual la protección contra el despido se ha convertido en un obstáculo importante para el aumento del empleo<sup>196</sup>”.

En cuanto a la definición de *unidad de empresa*, la misión conceptuó que sólo lograría disuadir a las empresas de establecer nuevas instalaciones. Además, consideró que la ley daba ventajas en la negociación a los trabajadores organizados; según la misión,

“Estas ventajas jurídicas no son infrecuentes en América Latina, y hay mucho que decir en su favor cuando, a causa de que abunda el desempleo, es débil en el plano económico la posición de negociación de los sindicatos. Pero esas ventajas modifican muy intensamente los conceptos y supuestos básicos de la negociación colectiva tal como se desarrollaron inicialmente en los países industrializados, con importantes consecuencias económicas y sociales<sup>197</sup>”.

**Tabla 11**  
**América Latina y el Caribe: desempleo urbano**  
**1970-2000, años seleccionados**  
**(Tasas anuales medias)**

		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
América Latina y el Caribe	22 Países Promedio Simple			6.2	7.3	5.8	7.5	8.4
	Areas							
Argentina	Urbana	4.9	3.1	2.6	6.1	7.4	17.5	15.1
Barbados	Nacional	-	-	-	-	14.7	19.7	9.2
Bolivia	Capitales	-	-	-	5.8	7.3	3.6	7.5
Brasil	Seis Metrópolis	3.7	-	6.3	5.3	4.3	4.6	7.1
Chile	Nacional	3.9	16.6	10.4	15.3	7.8	7.4	9.2
Colombia	Siete Metrópolis	10.0	10.4	10.0	13.9	10.5	8.8	17.2
Costa Rica	Urbana	-	-	6.0	6.7	5.4	5.7	5.3
Cuba	Nacional	-	-	-	-	-	7.9	5.5
Ecuador	Urbana	-	5.3	5.7	10.4	6.1	7.7	14.1
El Salvador	Urbana	-	8.6	-	-	10.0	7.0	6.5
Guatemala	Nacional	-	-	2.2	12.1	6.0	3.7	-
Honduras	Urbana	-	-	8.8	11.7	7.8	5.6	-
Jamaica	Nacional	-	-	-	-	15.3	16.2	15.5
México	Urbana	-	7.0	4.5	4.4	2.7	6.2	2.2
Nicaragua	Nacional	-	11.1	-	3.2	7.6	16.9	9.8
Panamá	Urbana	10.3	8.6	9.9	15.6	20.0	16.6	15.2
Paraguay	Urbana	-	-	4.1	5.2	6.6	5.3	10.0
Perú	Lima Metropolitana	8.3	8.1	7.1	10.1	8.3	8.2	8.5
República Dominicana	Nacional	-	-	-	-	-	15.8	13.9
Trinidad Tobago	Nacional	-	-	-	-	20.1	17.2	12.8
Uruguay	Urbana	7.5	-	-	-	8.5	10.3	13.6
Venezuela	Nacional	7.8	8.3	6.0	13.1	10.4	10.3	14.0

Fuente: PREALC (1982). CEPAL (2000)

<sup>195/</sup> La Recomendación citada incluía entre otros los siguientes puntos: “El trabajador que considere haber sido objeto de una terminación injustificada de su relación de trabajo (...) debería tener derecho a recurrir contra su terminación ante un organismo neutral tal como un tribunal o un árbitro”. OIT (1970) pp. 218-219

<sup>196/</sup> Ibid. p. 219

<sup>197/</sup> Ibid. p.207. La misión cuestiona el artículo 54 de la Ley 6ª de 1945, según el cual, durante una huelga legal “el patrono no podrá celebrar entre tanto nuevos contratos de trabajo para la reanudación de los servicios suspendidos (...)”, así como el artículo 33, numeral 2, de acuerdo con el que, “mientras la mayoría de los trabajadores de la empresa persista en la huelga, las autoridades garantizarán el ejercicio de este derecho y no autorizarán ni patrocinarán el ingreso al trabajo de grupos minoritarios de trabajadores aunque estos manifiesten su deseo de hacerlo”. A estos desarrollos de la ley colombiana, la misión les dio el calificativo de *estructura económica y jurídica algo especial*. Ibid. p.207

La existencia de ciertas prestaciones complementarias del salario también fue discutida por la misión. Según ella, “hay una forma de tributación que en la actualidad eleva el costo de la mano de obra en relación con el del capital. Se trata del método de financiar ciertas prestaciones adicionales. Estas prestaciones, que en conjunto equivalen a una proporción importante de los salarios básicos, se financian mediante contribuciones basadas en el pago de remuneraciones<sup>198</sup> .

En 1980, la tasa media de desempleo en el continente apenas superaba el 6%; un lustro más tarde estaría cercana al 7.5%, cuando todavía se vivía la crisis financiera de la época. En Colombia, el crecimiento del desempleo fue proporcionalmente mayor, elevándose en prácticamente cuatro puntos, y arribando a su nivel más alto en la segunda posguerra (Tabla 10). Para entonces, el Gobierno Nacional convocó una nueva misión de empleo, en esta ocasión dirigida por Hollis B. Chenery de la Universidad de Harvard<sup>199</sup> .

El informe final de la llamada Misión de Empleo dedicó su primera parte al estudio de los cambios en la estructura económica en la segunda posguerra, con énfasis en las tendencias globales del empleo y el desempleo. En seguida, se adentró en el mercado laboral, separando el mercado rural del mercado urbano. Posteriormente, estudió el marco institucional relacionado con el sistema de seguridad social, y el régimen laboral, para terminar con una propuesta de reforma. Tras una amplia evaluación del régimen laboral, el informe concluyó que, “el sistema de cesantías y el régimen de despidos e indemnizaciones castiga la estabilidad laboral y puede estar induciendo una rotación de personal más alta que la deseada, reduciendo las ventajas que para trabajadores y empresarios representan los mercados de carrera”<sup>200</sup> .

El régimen de despidos y sanciones tenía cierto sentido al adoptarse a mediados de los sesenta. Así lo explica la misión:

“La relación obrero patronal (en países con altos niveles de desempleo y subempleo) está esencialmente desequilibrada: es mucho más fácil para la empresa restituir un trabajador que para este último encontrar una nueva ocupación estable y relativamente bien remunerada. La ausencia de un seguro de desempleo (ya que el régimen colombiano de cesantías evolucionó en una dirección totalmente diferente a un seguro de esta naturaleza) eleva además los costos potenciales de la pérdida de trabajo. Estas consideraciones explican la existencia de un procedimiento de despido y una indemnización en caso de ruptura del contrato de trabajo sin causa contemplada en la ley. Por último, la acción de reintegro y la pensión sanción fueron diseñadas en la etapa en la cual las pensiones de jubilación estaban a cargo de las empresas, como mecanismo de protección para que los trabajadores antiguos conservaran dicho derecho. Al haber asumido el ISS la mayoría de las pensiones en 1967, las normas correspondientes pasaron a cumplir un papel muy diferente a aquel para las cuales fueron diseñadas”<sup>201</sup> .

El informe mostró cómo los costos de la retroactividad de las cesantías eran considerables, y que este aspecto del régimen laboral debería ser reformado. Igualmente, puso en tela de juicio al régimen de despidos e indemnizaciones por estimular el despido prematuro de los trabajadores. La retroactividad de las cesantías

---

<sup>198</sup>/ OIT (1970) p. 202.

<sup>199</sup>/ Los coordinadores nacionales fueron José Antonio Ocampo y Manuel Ramírez, con Juan Luis Londoño como secretario técnico.

<sup>200</sup>/ Ocampo y Ramírez (1986) Cap. 6, p.8

<sup>201</sup>/ Ocampo y Ramírez (1986) Cap.6, pp. 11-12.

unida al régimen de despidos e indemnizaciones del Decreto 2351 de 1965 habrían terminado obrando en contra de la estabilidad laboral.

c. La Ley 50 de 1990: versión local de la reforma internacional de las instituciones laborales.

A partir de 1980, y a lo largo de la década que entonces se iniciaba, las tasas de crecimiento de la economía fueron ostensiblemente menores a las registradas en las dos décadas anteriores. El promedio anual del crecimiento y de la inflación entre 1980 y 1989 fue del 3.4% y del 24.8% respectivamente. La evolución de los salarios reales revela su fortalecimiento a lo largo de los ochenta, el cual continuó a lo largo de la década siguiente (Tabla 12); este comportamiento contrasta con el de América Latina en conjunto, cuyos salarios reales cayeron alrededor del 15% en los ochenta, y se estancaron en los noventa (Tabla 13).

**Tabla 12**  
**Indicadores Económicos y presupuesto social**  
**1980-2000**

Años	Crecimiento del PIB real (1994=100)	Inflación según el Deflactor del PIB (1994=100)	Indice del Salario Mínimo Real (Fin de año) (1990=100)	Indice de Salarios Reales de la Industria (Empleados. Fin de año) (1990=100)	Indice de Salarios Reales de la Industria (Obreros. Fin de año) (1990=100)	Indice de salarios reales. Industria Promedio anual (1990=100)	Gasto Social (Educación y Salud en el Presupuesto Nacional) (%)
1980	4.1	27.6	10.97	82.54	78.71		25.7
1981	2.3	22.7	13.89	83.30	80.491		n.d.
1982	0.9	24.8	18.06	84.45	82.96		25.3
1983	1.6	20.4	22.57	89.82	88.63		n.d.
1984	3.3	22.2	27.54	92.33	91.89		26.2
1985	3.1	24.9	33.05	90.69	91.36		23.2
1986	5.8	29.2	40.98	92.20	93.30		21.8
1987	5.4	23.4	49.99	93.71	92.74		21.0
1988	4.1	27.8	62.49	94.28	93.26		21.8
1989	3.4	24.7	79.36	93.99	93.22		19.4
1990	4.3	28.2	100.0	90.91	89.02	99.99	22.5
1991	2.4	26.1	126.07	94.22	88.89	98.13	22.3
1992	4.4	23.0	158.90	100.57	92.61	100.58	21.2
1993	5.7	23.9	198.68	108.3	95.78	106.83	20.6
1994	5.2	25.6	240.59	118.46	99.41	110.04	16.8
1995	5.2	18.9	289.90	122.22	100.32	113.34	23.4
1996	2.1	16.9	346.44	123.57	98.32	115.89	20.9
1997	3.4	16.8	419.27	131.60	104.84	120.67	21.2
1998	0.6	14.8				120.90	20.6
1999	-4.2	12.6				126.25	17.1
2000	2.9	12.1				131.05	

Fuentes: Banco de la República (1998). También, Banco de la República, Series Estadísticas, en [www.banrep.org/](http://www.banrep.org/) Gasto social en Avella (2008).

**Tabla 13**  
**América Latina y**  
**Países seleccionados**  
**Salarios reales medios**  
**1980-1997 Años seleccionados**  
**(1990=100)**

País	1980	1985	1990	1995	1997
A. Latina	116.4	112.0	100.0	100.7	100.8
Argentina	130.0	135.7	100.0	100.9	100.0
Brasil	87.8	101.9	100.0	88.0	95.4
Chile	95.4	89.3	100.0	123.6	132.2
Colombia	85.0	97.4	100.0	105.4	109.6
México	128.3	97.4	100.0	111.5	98.1
Perú	309.3	250.2	100.0	116.7	111.0

Fuente: Berry (2001) tabla 1.2

La Ley 50 de 1990 hizo parte de un paquete de reformas institucionales implementado en los primeros años noventa; el viento reformador no fue exclusivo, originado en las condiciones propias de la economía colombiana. Proveniente de otras latitudes, sus alcances se extendieron hasta los confines del continente. ¿Por qué surgieron los ímpetus reformadores? A principios de los noventa, la tasa de desempleo en los Estados Unidos frisaba el 6%, en Francia se acercaba al 10%, en Gran Bretaña al 9%, en Italia al 11%, y, en España, al 15%; estas cifras contrastaban ampliamente con las que eran usuales dos décadas atrás, cuando en promedio eran del 4%. En América Latina se habían mantenido entre el 6% y el 7% a lo largo de los ochenta; y, en Colombia, habían arribado al 12% en promedio (Tabla 12). La persistencia de mayores tasas de desempleo en los ochenta sirvió de acicate a los empeños de reforma. Por la misma época, el proceso de globalización económica acentuó la competencia comercial, con lo cual quedaron al descubierto los costos de eficiencia asociados con las instituciones laborales de los países.

La presión por los cambios en la normatividad laboral se hizo sentir rápidamente en Europa, comenzando en 1985; en las dos décadas siguientes se realizaron numerosas reformas para reducir el carácter *protector* de la legislación laboral: 38 reformas tuvieron una significación marginal, y 10 un alcance sustancial<sup>202</sup>. Las iniciativas de reforma en América Latina habían permanecido en salmuera, al menos desde mediados de los ochenta; en Colombia, una comisión preparatoria, que partiera del terreno abonado por la Misión de Empleo de 1986, preparó el texto y la exposición de motivos de la futura Ley 50 de 1990, y el año siguiente, se expidió tanto la Ley Nacional de Empleo en Argentina, como la Ley de Fomento del Empleo en Perú. Lo común en estos textos reformadores fue su aspiración a flexibilizar la normatividad laboral imperante, con el propósito de aumentar la competitividad comercial externa. En el caso de Colombia, la Ley 50 se concentró en la modificación de los artículos del CST que se consideraban cruciales, tanto en relación con el derecho individual como con el colectivo (**Recuadro 16**).

**Recuadro 16**

**Ley 50 de 1990** (por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones)

**Parte primera:** derecho individual del trabajo (Artículo 1° a 38)

**Parte segunda:** derecho colectivo del trabajo (Artículo 39 a 118)

Fuente: Cuéllar (2009) Anexo normativo

<sup>202/</sup> Boeri y Van Ours (2008) Tabla 1.1

La exposición de motivos de la Ley 50 de 1990 decía así:

“El proyecto de ley responde a una necesidad de reajuste estructural que permita adecuar los principios y normas de esta materia a la realidad contemporánea y a la modernización e internacionalización de la economía colombiana (...) esa modernización de la economía hace necesario que se torne más flexible el régimen laboral para darle mayor competitividad a nuestros productos, para promover la inversión e incrementar la generación de empleo. El Código que nos rige fue expedido en el año de 1950 y desde entonces se han realizado profundos cambios en la economía y la sociedad colombiana (...) el contrato de trabajo se ha convertido en una serie interminable de sorpresas, situación que hace inciertos los costos e impone obligaciones de difícil cumplimiento en razón de una reglamentación confusa e imprecisa (...) la legislación actual se ha quedado al margen de lo que ocurre con la economía microempresarial, campesina, informal y, en general de la pequeña producción. Para proteger a los trabajadores contra despidos y asegurarles la estabilidad, se dictaron normas que, en últimas, provocaron lo contrario y actuaron como disuasión para la generación de empleo”<sup>203</sup>.

Los ajustes del CST aprobados en la Ley 50 de 1990 pueden discutirse en función de la evolución normativa desde el Decreto 2350 de 1944, pasando por la expedición del Código Laboral en 1950.

#### d. Trazos distintivos del CST en perspectiva histórica

##### 1) El contrato de trabajo individual.

Los elementos del contrato de trabajo citados por la Comisión especial de Asuntos Sociales del Senado en 1919, reiterados en varias iniciativas durante las dos décadas siguientes, reaparecieron en la Ley 6ª de 1945 (art.1), en el CST (art.23), y en la Ley 50 de 1990 (art.1). Son ellos, los agentes contratantes (en 1919 se hablaba de patrono y obrero, en 1945 y 1950 de patrono y trabajador, y de empleador y trabajador en 2000), la relación de subordinación (relación de dependencia continuada del trabajador en relación con el empleador), y la remuneración (el salario, independientemente de su forma, entendido como retribución por el servicio prestado por el trabajador).

En su sección sobre el contrato individual, el Decreto 2350 incluyó temas obligados como el de los contratos a término fijo y a término indefinido, pero también otros como la jornada laboral de ocho horas (cuarenta y ocho a la semana); el reglamento interno de trabajo; la doble remuneración para el trabajo en días de descanso obligatorio; las vacaciones y las cesantías; las indemnizaciones a cargo del patrono en caso de accidentes profesionales y enfermedades profesionales, mientras se organizaba el seguro social; y finalmente, un tema menos debatido que los anteriores, pero que sí había sido sujeto de discusión, especialmente en la coyuntura económica crítica de la segunda guerra mundial, cuando los salarios reales se deprimieron sustancialmente (Tabla 6): el salario mínimo.

El CST, en su primera parte, consagrada al *derecho individual del trabajo*, dedicó un título completo al contrato individual de trabajo: los primeros cuatro capítulos se dedicaron al concepto de contrato de trabajo, a la definición de capacidad para contratar y a la especificación de las modalidades del contrato; en relación con estas últimas, se estableció entre otras normas, y siguiendo la tradición legal, que el contrato podría ser verbal o escrito (art.38) y que podría celebrarse por tiempo determinado, por el requerido para realizar una cierta tarea, o por tiempo indefinido (art.46). Se definieron

<sup>203</sup>/ Blanco Rivera (2007) p.220

varios tipos de cláusulas, entre ellas la de reserva y plazo presuntivo, comentadas más arriba, así como las posibles causas de suspensión del contrato. Se dedicó un capítulo completo (cap.V) a definir las obligaciones del patrono y del trabajador, así como a establecer prohibiciones generales que deberían ser acatadas por ellos (tales prohibiciones venían haciendo parte del patrimonio normativo laboral o de las demandas laborales desde los años veinte)<sup>204</sup>.

También se definieron explícitamente las causales de terminación del contrato, en especial de las justas causas para dar por terminado unilateralmente el contrato, sin previo aviso o con previo aviso (arts. 61 a 64); el Decreto 2351 de 1965 introdujo modificaciones en estas causales, creó indemnizaciones y estableció la opción de *reintegró* o indemnización del trabajador injustamente despedido, si éste contara con más de diez años de servicio, como se vio atrás. La Ley 50 de 1990 eliminó dicha opción de reintegro, pero incrementó la indemnización (art.7)<sup>205</sup>.

El CST estableció que el contrato “por tiempo determinado debe constar siempre por escrito y su plazo no puede exceder de dos años, pero es renovable indefinidamente” (art.47); a su turno, el Decreto 2351 de 1965 dispuso que “El contrato de trabajo a término fijo debe constar siempre por escrito y su duración no puede ser inferior a un año ni superior a tres, pero es renovable indefinidamente” (art.4, numeral 1). Finalmente, la Ley 50 de 1990 devolvió la flexibilidad en la contratación a término fijo al decidir que, “El contrato de trabajo a término fijo debe constar siempre por escrito y su duración no puede ser superior a tres años, pero es renovable indefinidamente” (art.3).

## 2) El salario y el salario mínimo

Los redactores del Decreto 2350 contaron con los avances de las tres últimas décadas en la comprensión jurídica del *salario*. En un concepto no muy lejano, emitido diez años antes por el Departamento del Trabajo se decía:

“**Salario** es la remuneración que recibe un trabajador que habitualmente presta sus servicios a otra persona o entidad y como compensación por tales servicios. El salario puede revestir diversas formas, siendo las principales: a) El salario por unidad de tiempo (por día, por semana, por mes, por año); b) El salario por unidad de obra, llamado también a destajo; c) El salario por tarea. De manera que tanto la remuneración que se paga al obrero como la que se paga al empleado y al criado doméstico, se llama **salario** en la economía y en la legislación del trabajo. Ese salario se denomina **jornal** cuando se contrata por días, y toma el nombre de **sueldo** cuando se contrata por períodos mayores y es expresión de una retribución fija. Más especialmente se denomina **sueldo** la remuneración que devengan los trabajadores que tienen calidad de empleados<sup>206</sup>.

<sup>204/</sup> Por ejemplo, se prohibió la retención de salarios sin la autorización previa escrita del trabajador, la exigencia al trabajador de adquirir bienes en almacenes del patrono, la imposición de compensaciones al trabajador por contratarlo, y la limitación del derecho de asociación de los trabajadores.

<sup>205/</sup> El artículo 8 del Decreto 2351 de 1965 estableció que en los contratos a término indefinido, la indemnización se pagaría así: a) Cuarenta y cinco días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un año, (...) .d) Si el trabajador tuviere diez años o más de servicio continuo, se le pagarán 30 días adicionales de salarios sobre los cuarenta y cinco básicos del literal a, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero, (...) .Silva Romero (2005) p.626. El artículo 7, numeral 4, de la Ley 50 de 1990, cambió los 30 días adicionales por 40. Cuéllar (2009) p.575

<sup>206/</sup> Concepto del Departamento de Trabajo, de diciembre 20 de 1935. En Barón Serrano (1939) pp. 184-185.

El CST estableció que “Constituye salario no sólo la remuneración fija u ordinaria, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie y que implique retribución de servicios, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte (...)” (art.127). Entre tales formas se consideraba la participación de utilidades; la Ley 50 de 1990 preservó la definición de salario del CST, pero excluyó la participación en las utilidades como parte del salario (art. 14).

La *libertad de estipulación* es central en la legislación salarial. El CST estableció que, “El patrono y el trabajador pueden convenir libremente el salario en sus diversas modalidades, como por unidad de tiempo, por obra o a destajo y por tarea, etc. (...)” (art.132). La Ley 50 de 1990 introdujo una innovación con la creación del salario integral: “(...) cuando el trabajador devengue un salario ordinario superior a diez salarios mínimos legales mensuales, valdrá la estipulación escrita de un salario que además de retribuir el trabajo ordinario, compense de antemano el valor de prestaciones, recargos y beneficios (...), excepto las vacaciones” (art.18)<sup>207</sup>.

Al igual que ocurriera con otros conceptos del mundo laboral, el del salario mínimo venía discutiéndose de décadas atrás en relación con el momento de su incorporación al ordenamiento jurídico formal. Y, también como fuera corriente con otras instituciones relacionadas con el trabajo, el del salario mínimo fue un campo de amplia convergencia de analistas provenientes de escuelas ideológicas y políticas distintas<sup>208</sup>.

La primera disposición legal que impuso el salario mínimo en Colombia fue el Decreto 2350 (art.4); dicha disposición fue ratificada en la Ley 6 de 1945 (art. 4). Esto no quiere decir que no haya existido previamente el salario mínimo en algunas actividades económicas aisladas; sólo que no era una norma general<sup>209</sup>. Por ejemplo, sí existía para maestros de escuelas primarias, para los trabajadores de las empresas petrolíferas, y para los trabajadores de la Zona Bananera<sup>210</sup>. Tampoco quiere decir que en el pasado el Legislador no hubiera conocido de iniciativas para la implantación del salario mínimo<sup>211</sup>.

<sup>207/</sup> La idea del salario integral se había discutido en décadas anteriores, sin haber sido consagrada legalmente; por ejemplo, a principios de los sesenta cuando fue comentada por laboristas del momento. Universidad Externado de Colombia (1961).

<sup>208/</sup> Por ejemplo, el ideólogo conservador Guillermo Salamanca C. en su ensayo “De la intervención del Estado en la fijación del salario” publicado por la Universidad Nacional en 1925. Salamanca Camacho (1925). Y, las defensas de los proyectos de ministros liberales como Antonio Rocha Alvira en la primera administración López Pumarejo, y Carlos Lozano y Lozano y José Joaquín Caicedo Castilla en la administración Santos.

<sup>209/</sup> En concepto acerca del salario mínimo, emitido en septiembre de 1935, el Departamento del Trabajo afirmó: “No existe, en tesis general, disposición legal que lo imponga”. Barón Serrano (1939) p.205

<sup>210/</sup> En el caso de los trabajadores de las empresas petrolíferas, la Ley 4 de 1921 estableció que, “Las empresas de esta clase suministrarán a sus trabajadores una alimentación sana y suficiente o el salario que sea necesario para obtenerla, de acuerdo con su precio en cada región”(art.2). Posteriormente, el Decreto 1268 de 1939 sobre Sanidad en Empresas Petroleras prescribió que, “Las empresas están obligadas a suministrar a los trabajadores una alimentación sana y suficiente. Solamente en los centros poblados, en donde los trabajadores puedan obtenerla con facilidad, esta prestación será reemplazada por su equivalente en dinero, de acuerdo con el valor dominante en la región”(art.2). En cuanto a los maestros de escuela, la Ley 2ª de 1937 señaló: “A partir del día 1º de julio de 1937, el maestro de escuela primaria devengará como sueldo mínimo la suma de cuarenta pesos (\$40) mensuales”(art.1º). Barón Serrano (1939) pp. 205-206.

<sup>211/</sup> Por ejemplo, el proyecto de ley “por la cual se fija el salario mínimo” presentado en 1933 por el Representante Libardo López; en él se autorizaba a las Asambleas Departamentales para determinar el

El CST definió el salario mínimo como aquel que “todo trabajador tiene derecho a percibir para subvenir a sus necesidades normales y a las de su familia, en el orden material, moral y cultural” (art.145). Su fijación dependería de variables como el costo de la vida, las modalidades del trabajo, la capacidad económica de las empresas y patronos, y de las características regionales (art.146).

El Decreto 2350 estableció que “El Gobierno podrá señalar, por medio de decretos, los salarios mínimos para cualquier región económica o cualquier actividad profesional, (...) previo concepto de comisiones paritarias de patronos y trabajadores” (art.4). En virtud de esta disposición, ratificada por la ley 6ª de 1945, se expidió el primer decreto de salario mínimo en la administración Ospina para que rigiera a partir del 1º de enero de 1950. En ese mismo año, el CST reiteró lo establecido desde 1944 y 1945 acerca de la facultad gubernamental para decretar salarios mínimos. En 1956 (octubre) se establecieron salarios mínimos diferenciales para el sector urbano alto y el sector rural; el año siguiente dichos salarios fueron elevados en un 15% (julio) poco después del derrocamiento de la dictadura de Rojas Pinilla. Nuevos incrementos se registraron durante el Frente Nacional, en la administración Lleras Camargo (en mayo de 1960, enero de 1962 y agosto de 1962) y en el gobierno de Valencia (enero de 1963)<sup>212</sup>; en esta última ocasión, el reajuste del salario mínimo urbano fue del 40% y el del salario rural del 29%. Debieron pasar varios años hasta una nueva elevación de los salarios mínimos en 1969 durante la administración Lleras Restrepo, y nuevamente en 1972 bajo el gobierno de Pastrana Borrero. En adelante se hicieron ajustes aproximadamente anuales y discriminados entre rurales y urbanos, hasta su unificación a partir de 1984 (julio); a partir de esa fecha se iniciaron los ajustes anuales a partir del 1º de enero de cada año.

La Ley 50 de 1990 asignó al Consejo Nacional Laboral creado en 1987 y de conformación tripartita (representantes de los empleadores, de los trabajadores y del gobierno), la fijación de los salarios. En caso de no darse el consenso en el seno del Consejo, el Gobierno procedería a fijar dichos salarios por medio de decretos.

En 1991, la nueva Constitución, inspirada en la experiencia del salario mínimo, se refirió a la remuneración mínima vital y móvil (art.53), como a un elemento que debería hacer parte del Estatuto del Trabajo; un antecedente, con denominación igual, fue el de Argentina, en donde el salario mínimo, vital y móvil también fue consagrado como derecho constitucional (artículo 14 bis incorporado en 1957 a la Constitución de 1853)<sup>213</sup>.

Posteriormente, la Ley 278 de 1996 estableció que le correspondería a la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales “el fijar de manera concertada el salario mínimo de carácter general, teniendo en cuenta que se debe garantizar una calidad de vida digna para el trabajador y su familia” (art.2, literal d). Esta ley reglamentó la composición y funcionamiento de la comisión permanente

---

salario mínimo en cada Departamento “teniendo en cuenta el costo de la vida y el promedio de personas que cada trabajador corriente debe sostener, según los datos demográficos de la región”. Ministerio de Industrias. Boletín de la Oficina Nacional del Trabajo Nos 45 a 50, pp. 327 a 331.

<sup>212/</sup> Como se vio antes, la Ley 187 de 1959 creó el Consejo Nacional de Salarios, facultado para establecer el salario mínimo.

<sup>213/</sup> Gerchunoff y Llach (2003) p. 234.

integrada por el gobierno, los empleadores y los trabajadores, prevista en el artículo 56 de la Constitución Nacional. De acuerdo con el texto constitucional, dicha comisión “fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales”<sup>214</sup>.

Tanto en el CST de 1950 como en la Ley 278 de 1996 se recoge la tradición internacional reiterada desde fines del siglo XIX, según la cual, el salario mínimo debe ser suficiente para cubrir no sólo las necesidades (calidad de vida digna) del trabajador, sino las de su familia. Una década atrás, México modificó el artículo 123 de la Constitución al establecer que los salarios mínimos se clasificarían en generales y profesionales; los generales deberían “ser suficientes para satisfacer las necesidades de un jefe de familia y para proveer a la educación de los hijos.” Los profesionales se fijarían “considerando las condiciones de las distintas actividades económicas”<sup>215</sup>.

Aunque el planteamiento según el cual el mínimo debe cubrir los requerimientos del trabajador y su familia, haga parte del elenco de definiciones institucionales en diversas economías, dicha noción ha sido ampliamente controvertida en los ámbitos académicos de tiempo atrás. Una de las razones de esta controversia es el cambio dramático en la participación femenina en la composición de la fuerza de trabajo en la economía del siglo XX, como se vio atrás. Otra razón es la duda acerca de la eficacia del salario mínimo como medio de lucha contra la pobreza<sup>216</sup>. En general, la literatura consultada por los economistas en relación con los efectos del salario mínimo sobre la economía es ambigua<sup>217</sup>. El itinerario del salario mínimo en Colombia, en comparación con otras economías, es discutido en Arango, Herrera y Posada (2007).

### 3) Las asociaciones profesionales

El “asociarse libremente en defensa de sus intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos”, es un derecho reconocido por el Estado a patronos y trabajadores (Decreto 2350/44, art. 15). Igual reconocimiento es hecho en el CST (art.353). Una nueva reiteración de dicho derecho se hace en la Ley 50 de 1990 (art.38)

<sup>214/</sup> SÁCHICA (1995) p. 36. En México se reformó el Código del Trabajo en 1974 para crear una comisión salarial, con representación tripartita, con el propósito de establecer los salarios mínimos y actuar como mecanismo consultivo en materia laboral. Posteriormente, en 1987 se reformó el artículo 123 constitucional para disponer a ese nivel la integración de una comisión nacional permanente tripartita, entre cuyas funciones estaría la de fijar los salarios mínimos. Reynoso Castillo (2007) pp. 298 y 301. En otros países latinoamericanos se crearon consejos salariales tripartitos similares; en Argentina se le denomina Consejo Nacional de Empleo, la Productividad y el Salario.

<sup>215/</sup> Reynoso Castillo (2007) p.298

<sup>216/</sup> En relación con la experiencia de los Estados Unidos, Joseph E. Stiglitz dejó el siguiente comentario en su texto introductorio de Economía: “Los debates sobre los salarios mínimos giran en torno al sentido del objetivo inicial de la legislación sobre el salario mínimo, a saber, garantizar que las personas que trabajen ganen lo suficiente para mantener una familia. Aunque en los años treinta fuera razonable suponer que un hombre necesitaba ganar un determinado salario mínimo para mantener a su mujer y a su familia, en el mercado de trabajo actual a menudo trabajan los dos cónyuges e incluso uno o dos hijos adolescentes. (...) Por otro lado, no parece que la subida del salario mínimo sea un medio especialmente útil para ayudar a los pobres. (...) Su problema no es que ganen un salario bajo cuando trabajan sino que no siempre trabajan, y eso puede deberse (...) a que no encuentran trabajo, en cuyo caso el problema es el nivel de empleo (...) Por lo tanto, el salario mínimo no es un buen recurso para tratar de resolver los problemas de la pobreza. Es necesario establecer otros programas públicos para resolverlos”. Stiglitz (1994) p.156

<sup>217/</sup> Boeri and Van Ours (2008) Capítulo 2.

haciendo explícito que ella corresponde al artículo 39 de la Carta Política<sup>218</sup>. Como puede observarse, ninguna de estas normas se esmera en definir lo que significa el vocablo *sindicato*, como sí lo hiciera explícitamente la Ley 83 de 1931, pionera en el reconocimiento del sindicalismo en Colombia.

a) El sindicato de empresa

El Decreto 2350 definió que los sindicatos serían de *empresa, gremiales y de oficios varios* (art. 16); y estableció que “los sindicatos de empresa son la base de la organización sindical”(art.17). La Ley 6ª de 1945 añadió a la lista los sindicatos de industrias (art. 38); el CST se expresó en términos de los sindicatos de base para referirse a los de empresa (art.356a). La Ley 50 de 1990 abrió las puertas al sindicato *mixto*, entendiéndose por tal el integrado por trabajadores oficiales y empleados públicos (art.59).

Los analistas de la Oficina Internacional del Trabajo encontraron a fines de los veinte, que la práctica corriente en América Latina era el sindicato de empresa; existía según ellos, una oposición al sindicalismo organizado por industria, ya que en este último, “la defensa de los intereses de la colectividad obrera como clase social ocupa el primer plano, en tanto que en el primero, el primer rango corresponde a la comunidad de intereses entre patronos y asalariados”<sup>219</sup>. En el caso de Chile, la institución del sindicato de empresa fue incorporada en la legislación en los años veinte, al inspirarse en la práctica de las Company-Unions de los Estados Unidos; así, los dos países se caracterizaron por varias instituciones laborales análogas. Sin embargo, mientras en los Estados Unidos los sindicatos de las empresas podían formarse libremente, en Chile y otros países latinoamericanos, su reglamentación fue estricta<sup>220</sup>. Según González Charry, quien participara en la preparación del Decreto 2350, la noción de empresa fue tomada de la Ley Federal de México, expedida en 1931, y considerada como una de las más completas de la época<sup>221</sup>.

Salvo Argentina, Cuba, Ecuador y México, las legislaciones laborales latinoamericanas de la primera mitad del siglo XX prescribieron como necesaria la autorización gubernamental (Ministerio del Trabajo en Chile y Ministerio de Gobierno en Colombia, por ejemplo) para la iniciación de actividades de un sindicato<sup>222</sup>.

En el caso de Colombia, el Decreto 2313 de 1946, reglamentario de la Ley 6 de 1945 estableció que, “Ningún sindicato podrá actuar como tal, ni ejercer las funciones que la

<sup>218</sup>/ En la Carta de 1886 se decía: “Toda persona podrá abrazar cualquier oficio u ocupación honesta sin necesidad de pertenecer a gremio de maestro o doctores. Las autoridades inspeccionarán las industrias y profesiones en lo relativo a la moralidad, la seguridad y la salubridad públicas” (art.44). Pombo y Guerra (1892), p.372. Con motivo de la reforma constitucional de 1936, el nuevo artículo 38 de la Constitución quedó así: “Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones. Las autoridades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas (...)”. Este artículo pasó a ser el No 39 en la Codificación de 1945. Castro (1982).

<sup>219</sup>/ Bureau International du Travail (1930) p.213.

<sup>220</sup>/ “Los trabajadores (en los Estados Unidos) pueden combinarse para su mutuo beneficio y protección y para mejorar sus condiciones económicas y sociales, incluido el mejoramiento de las condiciones de trabajo, la obtención de salarios que ellos han optado por demandar, y el establecimiento de estándares salariales en el país (...)”. Oakes (1927) pp. 9-11.

<sup>221</sup>/ Herrera Vergara et al (2000) p.X.

<sup>222</sup>/ Alvarado Smith y Ruz Durán (1950) p. 155.

ley y sus respectivos estatutos le señalen, ni ejercitar los derechos civiles, mercantiles o laborales que le correspondan legal o contractualmente mientras no obtenga el reconocimiento de su personería jurídica (...)”(art. 13). Además, “Para el reconocimiento de la personería jurídica, veinte de los fundadores, (...) deberán elevar al Ministerio de Gobierno, por conducto del Departamento Nacional del Trabajo, la solicitud correspondiente, (...)”(art. 14). A su turno, en el CST se estableció que, “Para el reconocimiento de la personería jurídica, veinte de los fundadores, cuando menos, (...) deben elevar al Ministerio del Trabajo por conducto del Departamento Nacional de Supervigilancia sindical, la solicitud correspondiente, (...).(art.381). Finalmente, en la Ley 50 de 1990 se eliminaron los trámites de aprobación gubernamental para obtener la personería jurídica al definirse que, “Toda organización sindical de trabajadores por el sólo hecho de su fundación, y a partir de la fecha de la asamblea constitutiva, goza de personería jurídica” (art.45)<sup>223</sup>.

#### b) Unidad o paralelismo sindical

El Decreto 2350/44 estableció que “dentro de una misma empresa no podrán coexistir dos o más sindicatos de trabajadores. Si de hecho los hubiere, subsistirá el que tenga mayor número de afiliados, el cual deberá admitir el personal de los demás sin hacerles más gravosas sus condiciones de admisión” (art.17). La norma se mantuvo con términos muy similares en el CST y en el Decreto Extraordinario 2351 de 1965. Además, este decreto extendió la norma existente al caso de la representación sindical: “Cuando en una misma empresa coexistiere un sindicato de base con uno gremial o de industria, la representación de los trabajadores, para todos los efectos de la contratación colectiva, corresponderá al sindicato que agrupe a la mayoría de los trabajadores de dicha empresa” (art.26). Pero al hacerlo así, el Decreto 2351 rompió con el predominio que hasta entonces se había reconocido al sindicato de base.

La Corte Constitucional en su sentencia C-567 de 2000 declaró inexecutable algunos artículos del Decreto 2351, entre ellos el 26, dando fin a la tradición normativa que propiciaba la unidad en lugar del paralelismo sindical. La explicación de dicha ruptura por parte de la Corte a la luz de la Constitución de 1991 fue la siguiente:

“La doctrina ha suministrado explicaciones para esta limitación. Los argumentos, en general, se sintetizan en el sentido de que es una medida que conviene a los trabajadores, pues impide que los empleadores, enfrentados a un sindicato de base fuerte, propicien que se constituya otro sindicato de base paralelo, con el único objetivo de menoscabar la fortaleza del primero ... Al respecto hay que decir que a pesar de ser éste un argumento de aparente fortaleza, fue un argumento de conveniencia, explicable en el momento histórico en que se dictó el Decreto Legislativo 2351 de 1965. ...Entonces, al continuar con la comparación del artículo 39 de la Constitución, en cuanto que garantiza a todos los trabajadores el derecho a constituir sindicatos, y de las disposiciones del Convenio 87 de la OIT, especialmente en el artículo 2º que dice que todos los trabajadores sin ninguna distinción, tienen derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes, se concluye que la prohibición legal de formar sindicatos de base en una misma empresa, cuando ya existe otro, resulta injustificada a la luz de la garantía expresa de la Constitución de 1991”<sup>224</sup>.

#### c) El fuero sindical

<sup>223/</sup> Pero se estableció el registro de los sindicatos en el Ministerio de Trabajo (art. 46).

<sup>224/</sup> Cita hecha por González Charry en Herrera Vergara et al (2000) p. XVII.

El fuero sindical ha sido interpretado como una innovación jurídica y política colombiana que vio la luz con el Decreto 2350 de 1944<sup>225</sup>. Surgió de la confrontación entre los principios de libertad de empresa y libertad de asociación, a la luz del derecho al trabajo consagrado constitucionalmente en 1936<sup>226</sup>. Se trató de un privilegio, preservado en la legislación a lo largo del tiempo, considerado necesario en un medio adverso o poco afecto al sindicalismo. El CST definió el fuero sindical como “la garantía de que gozan algunos trabajadores de no ser despedidos, trasladados ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, sin justa causa, previamente calificada por el Juez de Trabajo” (art.422); igualmente, el Código definió la calidad de los trabajadores que quedarían amparados por el fuero (art.423). El Decreto 2351 de 1965 actualizó dicha lista. Lo mismo hizo la Ley 50 de 1990 (art.58); la Ley 584 de 2000 estableció que los trabajadores amparados por el fuero sindical serían los fundadores del sindicato y los trabajadores que ingresaran al sindicato antes de la inscripción en el registro sindical, dentro de ciertos términos temporales; los miembros de la Junta Directiva, también con ciertos límites; y dos de los miembros de la comisión estatutaria de reclamos (art.12).

#### d) La participación en política partidista o movimientos religiosos

El Decreto 2313 de 1946 prohibió explícitamente la participación en política partidista o en asuntos religiosos. Según González Charry, en la época de las reformas (1944-1948) se consideraba indeseable la intervención de los sindicatos en la política partidaria, así como la influencia de los partidos en la actividad sindical. El CST reiteró dicha prohibición (art.396). Finalmente, la Ley 50 de 1990 eliminó la prohibición sobre los sindicatos para participar en política<sup>227</sup>.

#### 4) La convención colectiva y los conflictos colectivos

El Decreto 2350 de 1944 definió la convención colectiva de trabajo como aquella que “se celebra voluntariamente entre uno o varios patronos o asociaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos de trabajadores o federaciones de sindicatos, por otra parte, para fijar las condiciones generales de trabajo a las cuales se entenderán sujetos los contratos individuales o sindicales durante su vigencia” (art.24). La Ley 6ª de 1945 empleó una definición similar, y añadió que, “Cuando en la convención colectiva sea parte un sindicato o agrupación de sindicatos cuyos afiliados excedan a la tercera parte del total de trabajadores de la empresa o empresas respectivas, las normas de la convención se extienden a todas las personas, sean o no sindicalizadas, que trabajen o lleguen a trabajar en la empresa o empresas correspondientes (art.46)”.

---

<sup>225</sup>/ “En Colombia el sindicato ha sido tenido como un enemigo. Y el Estado colombiano creó una novedad en materia sindical que no es típica en las demás legislaciones: el fuero sindical. Este fuero en realidad es antipático y antidemocrático, porque no debe haber unos trabajadores de mejor familia que los demás, (...). Pero era necesario, porque cuando se fundaban los sindicatos los descabezaban: aquí es indispensable y sigue siendo indispensable el fuero sindical ante la incomprensión de muchos patronos, que ven en el sindicato una amenaza. (...) Por eso creamos el fuero sindical, una novedad, un aporte al Derecho Laboral Iberoamericano, que entre nosotros era indispensable”. Arenas Monsalve, Gerardo (1984) “Habla Adán Arriaga Andrade, padre del derecho laboral colombiano” *Actualidad Laboral*, Legis, No 5. Citado por Silva Romero (2005) p.91.

<sup>226</sup>/ González Charry en Herrera Vergara et. al. (2000) p.XIII.

<sup>227</sup>/ Silva Romero (2005) p.231

A fines de los veinte, una definición corrientemente aceptada de negociación colectiva en los medios jurídicos en los Estados Unidos era la siguiente: “El término negociación colectiva se emplea para denotar la negociación de términos y condiciones de empleo entre una organización actuando en nombre de los empleados, y un empleador, o asociación de empleadores, a diferencia de la negociación entre un empleador y los empleados como individuos”<sup>228</sup>.

En Chile, la legislación de 1924 definió el contrato colectivo de trabajo como “una convención escrita, acordada entre un empleador o asociación patronal y una asociación profesional obrera reconocida, con el propósito de establecer ciertas condiciones comunes de trabajo y de salario, ya sea en una empresa, o grupo de empresas o industrias”<sup>229</sup>. Definiciones similares fueron acogidas en la primera mitad del siglo en México, Guatemala, Costa Rica, Ecuador y Brasil<sup>230</sup>. El texto adicionado por la Ley 6ª de 1945 (art.46) a lo ya incluido en el Decreto 2350 de 1944 (art.24) es muy similar al siguiente extraído de los Códigos del Trabajo de México y Ecuador: “Cuando el contrato colectivo haya sido celebrado por las dos terceras partes tanto de patrones como de trabajadores organizados dentro de una misma rama de la industria, será obligatorio para todos los patrones de la industria”<sup>231</sup>.

Así, las definiciones de convención colectiva incorporadas en el ordenamiento jurídico por el decreto 2350 de 1944 y la Ley 6ª de 1945 consultaron las definiciones que por entonces eran aceptadas en otras naciones americanas. Ante la inexistencia de sindicatos de empleadores y de sindicatos obreros de industria, a la manera que existen en otras naciones, buena parte de las definiciones acogidas en la legislación colombiana perdió significación. El CST (art.484) incluyó una definición de convención colectiva muy similar a la del Decreto 2350.

El Decreto 2350 determinó que correspondería a los Tribunales de Trabajo calificar o no de lícita a una huelga, tras estudiar el propósito de la misma, comprobar su carácter pacífico y verificar que se hubiesen cumplido los trámites de arreglo directo y conciliación (art.30). La Ley 6ª añadió que la huelga también sería ilícita si se tratara de un servicio público, o si no hubiere sido declarada por la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa implicada (art.55). El CST dedicó un Título completo (Título II) a los conflictos colectivos de trabajo. El Decreto 2350 definió que “una huelga lícita sólo suspende los contratos de trabajo por el tiempo que dure, sin extinguir los derechos y obligaciones que emanen de los mismos. El patrono no podrá celebrar entre tanto nuevos contratos de trabajo para la reanudación de los servicios suspendidos, salvo en aquellas dependencias cuyo funcionamiento sea indispensable (...) (art.29). Este artículo contravino lo determinado en la Ley 78 de 1919 (art.4), según el cual las autoridades ofrecerían protección a los empleados “que libremente quieran continuar su trabajo, y a los que se ofrezcan, contraten o enganchen para reemplazar a los que se hayan declarado en huelga”. Determinaciones semejantes a la del artículo 29 que acaba de citarse, fueron reiteradas en la Ley 6ª de 1945 (art.54), en el CST (art. 466) y en la Ley 50 de 1990 (art.65).

---

<sup>228</sup>/ Oakes (1927) p.220

<sup>229</sup>/ Bureau International du Travail (1930) p.223

<sup>230</sup>/ Alvarado Smith y Ruz Durán (1950) Capítulo IV

<sup>231</sup>/ Ibid. p.56

La noción del Decreto 2350 según la cual la huelga lícita “sólo suspende los contratos de trabajo por el tiempo que dure” ya era para entonces patrimonio común de las legislaciones laborales<sup>232</sup>. Era normal que las leyes nacionales permitieran a sus empresas abocadas a enfrentar huelgas la contratación de trabajadores *temporales* para reemplazar a los huelguistas; dentro de este contexto fue expedida la Ley 78 de 1919. Ciertas legislaciones contemplaron la posibilidad de reemplazos *permanentes* de los trabajadores en huelga; tal fue el caso de los Estados Unidos a partir de una decisión de la Corte Suprema en 1938, aunque tal posibilidad sólo vino a emplearse en algunas grandes empresas desde principios de los ochenta<sup>233</sup>.

##### 5) El derecho de huelga en los servicios públicos

La expresión *interés público* sirvió de referencia desde las primeras discusiones acerca del derecho de huelga, el cual no se concebía como derecho absoluto<sup>234</sup>. En los Estados Unidos fueron apareciendo casos en los cuales se consideraba que una huelga debería calificarse de ilegal; por ejemplo, en el de la repartición de leche en las ciudades, aun si el propósito de la huelga fuera el de luchar por mejores salarios; o en el de las fábricas de armamento, en una coyuntura bélica. Pero los asuntos más sonados en las Cortes fueron los de los ferrocarriles que establecían comunicaciones interestatales; una huelga en tales empresas se consideraba ilegal, sobre la base de que eran empresas enteramente restringidas por la ley, que respondían a un interés público; firmar un contrato laboral con ellas significaba aceptar una oferta de empleo de parte de un negocio dominado por el interés público<sup>235</sup>.

En la Ley 78 de 1919 ya se insinúa el concepto de interés público en su artículo 8º, cuando se citan las empresas de alumbrado y acueducto públicos, y las telefónicas y telegráficas de carácter privado. De acuerdo con la tradición legal iniciada con la ley 21 de 1920 (art.22), y consagrada constitucionalmente en la reforma de 1936 (Acto legislativo No 1, art. 20), el derecho de huelga quedó garantizado “salvo en los servicios públicos”; en consecuencia, el Decreto 2350 (art. 27), la Ley 6ª (art.50), el CST (art. 447), y el Decreto 753 de 1956 definieron los que deberían considerarse como tales<sup>236</sup>.

<sup>232/</sup> En los Estados Unidos, los laboristas de los veinte consideraban que un punto de vista razonable era que “aunque la huelga interrumpe la continuidad del empleo, ella no termina la relación por completo, sino que meramente la suspende. Una huelga no es un abandono del empleo. La persona que se declara en huelga todavía reclama su posición y defiende su derecho a volver en condiciones más ventajosas. Oakes (1927) p.416

<sup>233/</sup> Ehrenberg y Smith (2000) p.498

<sup>234/</sup> Bureau International du Travail. La Liberté Syndicale (1930). En los Estados Unidos, ni la ley consuetudinaria (Common Law) ni la Constitución Federal han reconocido alguna vez el derecho absoluto a la huelga. En la práctica, el reconocimiento de limitaciones a la huelga fue gradual. Según Oakes, quien escribiera a fines de los veinte, “el hecho de que el derecho a la huelga, aun para el uso apropiado, está sujeto a ciertas limitaciones, además de las consideradas en los contratos, apenas comienza a percibirse; pero dichas fronteras no son todavía claras”. Oakes (1927) p.430.

<sup>235/</sup> Oakes (1927) p.431

<sup>236/</sup> Según el artículo 1º del Decreto 753 de 1956, el artículo 430 del CST relacionado con la prohibición de la huelga en los servicios públicos quedaría así: “De conformidad con la Constitución Nacional, está prohibida la huelga en los servicios públicos. Para este efecto se considera como servicio público toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado directa o indirectamente, o por personas privadas. Constituyen, por tanto, servicio público, entre otras, las siguientes actividades: a) Las que se presten en cualquiera de las ramas del poder público; b) Las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones; c) Las de establecimientos sanitarios de toda clase, tales como hospitales y clínicas; d) las de

Tres décadas y media más tarde, en la Carta de 1991, el artículo 56 estableció que “Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. La ley reglamentará este derecho. (...)”<sup>237</sup>. A diferencia del pasado, a partir de la nueva Constitución vino a hablarse de “servicio público esencial”, el cual tendría que ser definido por el legislador<sup>238</sup>. Según el laborista Silva Romero, en este campo de la definición de servicios públicos esenciales, la Corte Constitucional terminó reemplazando al Congreso de la República<sup>239</sup>. Y, así, hacia 1998, la Corte consideraba como esenciales los siguientes servicios: “Los definidos por el legislador con posterioridad a 1991; los relacionados en el artículo 1° del Decreto 753 de 1956 que ella misma considera esenciales materialmente; y los mencionados en el artículo 366 de la Carta que según ella son servicios públicos esenciales definidos por el constituyente”<sup>240</sup>. Ilustradas discusiones del tema son ofrecidas por Silva Romero (2005) y Cuéllar (2009)<sup>241</sup>.

## Bibliografía

### Fuentes de datos

Banco de la República (1998) Principales Indicadores Económicos, 1923-1997. Bogotá. PREALC, Oficina Internacional del Trabajo (1982) Mercado de Trabajo en Cifras, 1950-1980, Santiago, Chile.

### Publicaciones oficiales

Anales de la Cámara de Representantes (ACR). Años: 1924-1925.

Ministerio de Industrias. Boletín de la Oficina General del Trabajo. Años: 1929-1942.

---

establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia; e) Las plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y de todos los organismos de distribución de estos establecimientos, sean ellos oficiales o privados; f) Las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones; g) Las de explotación, elaboración y distribución de sal; h) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleos y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del gobierno; i) Cualesquiera otras que a juicio del gobierno interesen a la seguridad, sanidad, enseñanza y a la vida económica o social del pueblo. El gobierno decidirá acerca de la calidad de servicio público de las actividades de que trata este ordinal, previo concepto que solicite al Consejo de Estado”. Silva Romero (2005) pp.610-611.

<sup>237/</sup> SÁCHICA (1995) p.35

<sup>238/</sup> Según Silva Romero (2005, p.342): “El Congreso de la República ha sido renuente a incursionar en este campo y despaciosamente ha calificado algunas actividades como servicio público esencial”. En nota de pié de página el mismo autor cita las siguientes actividades como declaradas servicios públicos esenciales por el legislador: “a) la Banca Central –Ley 31 de 1992-, b) el sistema general de seguridad social en salud y actividades directamente vinculadas con el reconocimiento y pago de las pensiones –Ley 100 de 1993-, c) servicios públicos domiciliarios: acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada y la telefonía local en el sector rural (ley 142 de 1994)”. Ibid.

<sup>239/</sup> Silva Romero (2005) p.344.

<sup>240/</sup> Silva Romero (2005) pp. 344 y 345. El artículo 366 de la Carta reza así: “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”. SÁCHICA (1995) p.223

<sup>241/</sup> Silva Romero (2005) pp. 341 a 345 y Cuéllar (2009) pp. 236 a 242

- Ministerio de Industrias. Memoria al Congreso. Publicación anual. Bogotá. Años referenciados en el texto: 1924, 1925, 1927, 1929.
- Ministerio de Industrias. Oficina del Trabajo (1928). Compilación de leyes obreras, 1905-1927. Imprenta Nacional, Bogotá.
- Ministerio de Industrias. Revista de Industrias. Años: 1924-1930
- Ministerio de Industrias y Trabajo (1938) La carrera administrativa ante el Congreso Nacional. Editorial Centro S.A. Bogotá.
- Ministerio de Industrias y Trabajo (1935) Accidentes de Trabajo. Imprenta nacional, Bogotá.

### Artículos y Libros

- Acemoglu, Daron (2009) Introduction to modern economic growth. Princeton University Press, Princeton and Oxford.
- Aguilera, Miguel (1965) La legislación y el derecho en Colombia. Ediciones Lerner, Bogotá.
- Akerlof, George A. y Shiller, Robert J. (2009) Animal Spirits. How human psychology drives the economy, and why it matters for global capitalism. Princeton University Press, Princeton and Oxford.
- Alba, Victor (1968) Politics and the Labor Movement in Latin America. Stanford University Press, Stanford, California.
- Alvarado Smith, María y Ruz Durán, Ariaselva (1950) El Derecho del Trabajo en las legislaciones latinoamericanas. Editorial Jurídica de Chile, Santiago.
- Arango Thomas, Luis Eduardo, Herrera, Paula y Posada Posada, Carlos Esteban (2007) “El salario mínimo: aspectos generales sobre los casos de Colombia y otros países”. Borradores de Economía No 436, Banco de la República, Bogotá.
- Arriaga Andrade, Adán (1946) “La obra social del partido liberal” en Mendoza Neira, Plinio y Camacho Angarita, Alberto (1946)
- Avella Gómez, Mauricio (2008) “Perspectivas de crecimiento del gasto público en Colombia, 1925-2003 ¿Una visión descriptiva à la Wagner, o à la Peacock y Wiseman?” Borradores de Economía, No 544, Banco de la República, Bogotá.
- Backus, Richard C. y Eder, Phanor J. (1943) A guide to the law and legal literature of Colombia. The Library of Congress, Washington
- Barón Serrano, Campo E. (1939) Legislación del Trabajo. Disposiciones reglamentarias y jurisprudencia. Editorial ABC, Bogotá.
- Baudry-Lacantinerie, G. (1909) Précis de Droit Civil. Tome deuxième. Larose & Forcel, Paris.
- Baumol, William J. (1972) Dinámica Económica. Marcombo S. A. Barcelona.
- Bayliss, F. J. (1962) British Wages Councils. Basil Blackwell, Oxford.
- Bernal S., Raquel (2005) El mercado laboral colombiano: ¿qué ha pasado, qué se ha hecho y qué falta por hacer? Revista Coyuntura Económica. Edición Especial de los 35 años de Fedesarrollo.
- Behr, Thomas (2003) “Luigi Taparelli D’Azeglio, S. J. (1793-1862) and the development of scholastic natural-law thought as a science of society and politics”. Journal of Markets and Morality, vol.6, No 1, Spring, pp. 99-115.
- Berry, Albert (editor) (1998) Poverty, economic reform and income distribution in Latin America. Lynne Rienner Publishers, London
- Berry, Albert (editor) (2001) Labor market policies in Canada and Latin America. Challenges of the new millenium. Kluwer Academic Publishers, Boston.

- Beveridge, Sir William H. (1943) The pillars of security and other war-time essays and addresses. George Allen & Unwin Ltd. Londres.
- Blanco Rivera, Oscar A. (2007) “Evolución del derecho del trabajo en Colombia, 1957-2007” en Bronstein, Arturo (Director) (2007).
- Boeri, Tito y Van Ours, Jan (2008) The economics of imperfect labor markets. Princeton University Press, Princeton y Oxford.
- Bourges, Enrique (1973) Sindicatos por Industria. Revista Historia del Movimiento Obrero No 23. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Bourguignon, Francois (1985) “The labor market in Colombia: an overview of its evolution over the past three decades. Report for the World Bank”. Mimeo
- Bronstein, Arturo (Director) (2007) Cincuenta años del derecho del trabajo en América Latina. Rubizal-Culzoni editores, Buenos Aires.
- Bronstein, Arturo (2007) “Cincuenta años del derecho del trabajo en América Latina: un panorama comparativo” en Bronstein, Arturo (Director) (2007)
- Brumm, John y Reedy, Theodore (1957) Brief history of the American Labor Movement. United States Department of Labor. U. S. Government Printing Office, Washington.
- Bureau International du Travail (1930) La liberté Syndicale Vol. V. Imprimerie Georges Thone, Liège (Belgique), Genève.
- Caicedo Castilla, José Joaquín (1941) Proyectos de Ley sobre Cuestiones Sociales. Artes Gráficas, Bogotá.
- Castro, Jaime (1982) Constitución Política de Colombia. Fundación Friedrich Naumann, Bogotá.
- Clark, Gregory (2007) A Farewell to Alms. A brief economic history of the world. Princeton University Press, Princeton and Oxford.
- Cole, G. D. H. (1962) Historia del Pensamiento Socialista, Tomo I, 1789-1850, Tomo III Primera Parte, 1889-1914, Tomo IV 1889-1914, Segunda Parte, y Tomo VI, 1914-1931. Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Commons, John R. y Andrews, John B. (1920) Principles of Labor Legislation. Harper & Brothers Publishers, New York and London.
- Cragolino, Silvia (1973) Rebelión obrera en México. Revista Historia del Movimiento Obrero No 29. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Crouzet, Maurice (1973) La Epoca Contemporánea. En busca de una nueva civilización. Historia General de las Civilizaciones dirigida por Maurice Crouzet. Ediciones Destino, Barcelona.
- Cubides Cipagauta, Fernando (2009) “El liberalismo y el movimiento sindical durante la República Liberal” en Sierra Mejía, Rubén (editor) (2009)
- Cuéllar López, María Mercedes (2009) Los sindicatos y la asignación del ingreso en Colombia. Un siglo de historia laboral. Universidad de los Andes, Facultad de Derecho y Asobancaria. Bogotá.
- Delgado Guzmán, Alvaro (2009) “La izquierda colombiana en las organizaciones sindicales (1960-1990)” en Archila, Mauricio, Cote, Jorge, Delgado, Alvaro García, Martha Cecilia, Madariaga, Patricia, Pedraza, Oscar (2009) Una historia inconclusa. Izquierdas políticas y sociales en Colombia. Colciencias, Cinep, Programa por la Paz. Ediciones Antropos, Ltda.
- Dickens, Charles (1854, 1994) Hard Times. Penguin Popular Classics, Reading, Berkshire.
- Ehrenberg, Ronald G. y Smith, Robert S. (2000) Modern Labor Economics. Theory and Policy. Addison-Wesley. New York

- El Colegio de México (2004) Nueva Historia Mínima de México, Impreso en México, México, D.F.
- Ermida Uriarte, Oscar (2006) “La nueva legislación laboral uruguaya”. Universidad de la República (Uruguay). Mimeo.
- Escobar Uribe, Ignacio (1975) Los conflictos colectivos de trabajo en Colombia. Temis, Bogotá.
- Findlay, Ronald and O’Rourke, Kevin (2007) Power and Plenty. Trade, War and the World Economy in the Second Millennium. Princeton, University Press, Princeton and Oxford.
- Flórez N., Carmen Elisa (2000) Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX. Banco de la República, Bogotá.
- Foner, Philip S. (1947) History of the labor movement in the United States. From colonial times to the founding of the American Federation of Labor. International Publishers, New York.
- Foreman-Peck, James (1995) Historia Económica Mundial. Relaciones económicas internacionales desde 1850. Prentice-Hall, Madrid.
- Friedlaender, H. E. y Oser, J. (1953) Historia Económica de la Europa Moderna. Fondo de Cultura Económica, México, Buenos Aires.
- Garciadiego, Javier (2004) “La revolución” en El Colegio de México (2004).
- Garza Toledo, Enrique de la (Coordinador) (2003) Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo. El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Autónoma Metropolitana, México, D. F.
- Garza Toledo, Enrique de la (2003a) “El concepto de trabajo en la teoría social del siglo XX” en Garza Toledo, Enrique de la (Coordinador) (2003).
- Garza Toledo, Enrique de la (2003b) “La flexibilidad del trabajo en América Latina” en Garza Toledo, Enrique de la (Coordinador) (2003).
- Gargan, Edward T. (editor) (1961) Leo XIII and the modern world. Sheed and Ward. New York.
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2003) El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas. Ariel, Sociedad Económica, Buenos Aires.
- González Charry, Guillermo (1978) Derecho colectivo del trabajo. Tomo I. Cuestiones generales, aspecto histórico, estructura sindical. Futura Grupo editorial Ltda. Bogotá.
- González Charry, Guillermo (2000) “Presentación General de la Obra” a cargo de Herrera Vergara et al.
- González Posso, Camilo (circa 1975) La industrialización en Colombia. Versión preliminar. Mimeo, Bogotá.
- Gould IV, William B.(1991) Nociones de derecho norteamericano del trabajo. Tecnos, Madrid.
- Guasch, J. Luís (1999) Labor market reform and job creation. The World Bank, Washington.
- Gunderson, Morley (2005) “Minimum wages in Canada: Theory, evidence and policy”. Mimeo.
- Gutiérrez Anzola, Jorge Enrique (1934) “Derecho obrero y legislación del trabajo”. Revista Jurídica No 233, mayo. Universidad Nacional, Bogotá.
- Hardach, Gerd (1986) La primera guerra mundial, 1914-1918. Serie Historia Económica Mundial del Siglo XX. Editorial Crítica, Barcelona.
- Herrera Vergara, Hernando, Arenas Monsalve, Gerardo y Afanador Núñez, Fernando (2000) Código Sustantivo del Trabajo. Análisis histórico-crítico. Legis Editores. Bogotá.

- Herrnstadt, Ernesto (1939) Derecho social colombiano. Editorial Antena, Bogotá.
- Hicks, John R. (1932, 1973) La teoría de los salarios. Biblioteca Universitaria Labor, Barcelona.
- Hobson, C. K. (1914) The Export of Capital. Constable and Company, London.
- Hobson, J. A. (1981) Estudio del Imperialismo. Alianza Universidad, Madrid.
- Hobsbawm, E. J. (1968) Labouring Men. Studies in the History of Labour. Weidenfeld goldbacks. Weidenfeld and Nicholson, London.
- Hobsbawm, Eric J. (1974) Las revoluciones burguesas. Dos tomos. Ediciones Guadarrama S. A. Madrid.
- Hobsbawm, Eric J. (1989) The age of Empire. Cardinal, Sphere Books Ltd. London.
- Hunter, Alex (1974) Monopolio y Competencia. Textos escogidos. Tecnos, Madrid.
- Jaccard, Pierre (1960) Histoire Sociale du Travail. De l'antiquité a nos jours. Payot, Paris.
- Kaufman, Bruce and Hotchkiss, Julie L. (2005) The economics of labor markets. South-Western College Pub
- Latorre U. Luís F. y Aparicio, Alberto (1919) Estudio y Proyecto de Ley sobre "Contrato de Trabajo". Primer Congreso Jurídico Nacional. Casa Editorial de El Correo Nacional.
- León XIII (1891, 1928) Rerum Novarum. Sobre la cuestión social y la condición de los obreros. Imprenta Nacional, Bogotá.
- Lewis, W. Arthur (1983) Crecimiento y fluctuaciones, 1870-1913. Fondo de Cultura Económica, México, D. F.
- Lleras Camargo, Alberto (1987) Obras Selectas. Biblioteca de la Presidencia de la República. Administración de Virgilio Barco, Bogotá.
- Lleras Restrepo, Carlos (1946) "La obra económica y fiscal del liberalismo" en Mendoza Neira y Camacho Angarita (editores) (1946).
- López Uribe, María del Pilar (2008) "Diferenciación salarial y condiciones de vida en Bogotá, 1900-1950". Universidad de los Andes. Documentos CEDE No 25, noviembre.
- Lora, Eduardo y Herrera, Ana María (1993) "Macroeconomía del salario mínimo" en Fedesarrollo, Debates de Coyuntura Económica, Bogotá.
- Lozano y Lozano, Carlos (1939) Ideario del Liberalismo Actual. Imprenta Nacional, Bogotá.
- Maddison, Angus (1991) Dynamic forces in capitalist development. A long-run comparative view. Oxford University Press, Oxford.
- Maddison, Angus (1995) Monitoring the World Economy, 1820-1992. OECD, Paris.
- Marshall, Adriana (2003) "Efectos sociales y económicos de la legislación del trabajo: debates y evidencias" en Garza Toledo, Enrique de la (Coordinador) (2003)
- Martineau, Harriet (1877) A History of the Thirty years' Peace, 1816-1846. George Bell and Sons, London.
- Maurois, André (2007) Historia de Inglaterra. Ariel, Barcelona.
- Mendoza Neira, Plinio y Camacho Angarita, Alberto (1946) (Editores) El Liberalismo en el Gobierno. Sus realizaciones, 1930-1946. Tomo II. Editorial Minerva, Bogotá.
- Meschkat, Klaus y Rojas, José María (Compiladores) (2009) Liquidando el pasado. La izquierda colombiana en los archivos de la Unión Soviética. Fescol, Taurus, Bogotá.
- Moncayo, Víctor Manuel y Rojas, Fernando (1978) Luchas obreras y política laboral en Colombia. La Carreta, Medellín.
- Moody, Joseph N. (1961) "Leo XIII and the social crisis" en Gargan (editor) (1961)

- Mousnier, Roland (1967) Los siglos XVI y XVII. El progreso de la civilización europea y la decadencia de oriente (1492-1715). Historia General de las Civilizaciones dirigida por Maurice Crouzet. Ediciones Destino, Barcelona.
- Mulhall, Michael G. (1880) The Progress of the World in Arts, Agriculture, Commerce, Manufactures, Instruction, Railways, and Public Wealth, since the beginning of the nineteenth century. Edward Stanford, London.
- Naville, Pierre (1971) “El trabajo asalariado y su valor” en Friedmann, Georges y Naville, Pierre Tratado de Sociología del Trabajo, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Neumark, David y Wascher, William (2008) Minimum Wages. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts.
- Nevins, Allan y Commager, Henry Steele (1996) Breve Historia de los Estados Unidos. Fondo de Cultura Económica, México.
- Normano, J. F. (1931) The Struggle for South America. Economy and Ideology. George Allen & Unwin Ltd, London.
- Oakes, Edwin Stacey (1927) The law of organized labor and industrial conflicts. The lawyers cooperative publishing company. Rochester, N. Y.
- Ocampo Gaviria, José Antonio (Compilador) (2007) Historia Económica de Colombia. Planeta, Fedesarrollo, Bogotá.
- Ocampo, José Antonio y Ramírez, Manuel (1986) Misión de Empleo. Informe Final. Mimeo. Bogotá.
- Ocampo, José Antonio y Ramírez, Manuel (1987) El problema laboral colombiano. Informes de la Misión Chenery, Tomo II. Contraloría General de la República. Bogotá.
- Ocampo, José Antonio, Sánchez, Fabio y Tovar, Camilo Ernesto (2000) “Mercado laboral y distribución del ingreso en Colombia en los años noventa” Revista de la CEPAL, No 72, diciembre, Santiago de Chile.
- Oficina Internacional del Trabajo (1928) Legislación social de América Latina Vol I. Ginebra.
- Oficina Internacional del Trabajo (1929) Legislación social de América Latina Vol. II, Ginebra.
- Oficina Internacional del Trabajo (1970) Hacia el Pleno Empleo. Un programa para Colombia, preparado por una misión internacional organizada por la Oficina Internacional del Trabajo. Biblioteca Banco Popular. Divulgación Económica y Social. Bogotá.
- Ostau de Lafont de León, Francisco Rafael (2006) El discurso paternalista en la formación de la norma laboral (construcción histórica). Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Pecaut, Daniel (1973) Política y sindicalismo en Colombia. Libros de la Carreta, Bogotá,
- Perlman, Selig (1922, 2006) A history of trade unionism in the United States. The Echo Library, Middlesex, Inglaterra.
- Pombo, Manuel Antonio y Guerra, José Joaquín (1892) Constituciones de Colombia. Imprenta de Echeverría Hermanos, Bogotá.
- Poveda Ramos, Gabriel (1970) “Historia de la Industria en Colombia” en Revista de la Andi, No 11, Bogotá.
- Rees, Albert (1989) The Economics of Trade Unions. The University of Chicago Press, Chicago and London.
- Reyes Posada, Alvaro (1987) “Tendencias del empleo y la distribución del ingreso” en Ocampo y Ramírez (1987).

- Reynoso Castillo, Carlos (2007) “Cincuenta años de derecho del trabajo en México”.  
Bronstein, Arturo (Director) (2007).
- Rocha Alvira, Antonio (1938) La Carrera Administrativa ante el Congreso Nacional.  
Ministerio de Industrias y Trabajo. Editorial Centro S. A. Bogotá.
- Rodríguez Ortega, Julio Armando (2000) El contrato de Trabajo. Grupo editorial Leyer,  
Bogotá.
- Rostow, E. V. (1960) “La evolución de las leyes sobre el monopolio y la competencia”  
en Hunter (1960).
- Sáchica Aponte, Luís Carlos (1995) Constitución Política de la República de Colombia.  
Dike, Bogotá.
- Salamanca Camacho, Guillermo (1925) “De la intervención del Estado en la fijación del  
salario” en Revista Jurídica de la Facultad Nacional de Derecho, No 175.  
Universidad Nacional, Bogotá.
- Schnerb, Robert (1969) El siglo XIX. El Apogeo de la Expansión Europea (1815-1914).  
Historia General de las Civilizaciones dirigida por Maurice Crouzet. Ediciones  
Destino, Barcelona.
- Sen, Amartya K. (2002) “El derecho a no tener hambre” Estudios de Filosofía y  
Derecho No 3. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Sierra Mejía, Rubén (editor) (2009) República Liberal: Sociedad y Cultura. Universidad  
Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Estudios  
Interdisciplinarios. Bogotá.
- Silva Romero, Marcel (2005) Flujos y reflujos. Proyección de un siglo de derecho  
laboral colectivo en Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de  
Derecho y Ciencias Políticas. Bogotá.
- Skidelsky, Robert (2009) Keynes. The return of the master. Public Affairs, New York.
- Speckman Guerra, Elisa (2004) “El Porfiriato” en El Colegio de México (2004)
- Stiglitz, Joseph E. (1994) Economía. Ariel, S. A. Barcelona.
- Támez González, Silvia y Moreno Salazar, Pedro (2003) “Seguridad social en América  
Latina” en Garza Toledo, Enrique de la (Coordinador) (2003)
- Tejada Cano, Luís ([1924], 1977) “La Oficina del Trabajo” en Gotas de Tinta.  
Biblioteca Básica Colombiana, Editorial Andes, Bogotá.
- Tirado Mejía, Alvaro (Compilador) (1986) Estado y Economía. 50 años de la Reforma  
del 36. Contraloría General de la República, Bogotá.
- Trujillo Gómez, José Luís (1942) Cartas Godas. Editorial Cromos, Bogotá.
- Universidad Externado de Colombia (1961). La Reforma Laboral. Publicaciones de la  
Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Urrutia Montoya, Miguel (1969) Historia del Sindicalismo en Colombia. Ediciones  
Universidad de los Andes
- Urrutia Montoya, Miguel (1984) Los de arriba y los de abajo. La distribución del  
ingreso en Colombia en las últimas décadas. Fedesarrollo y Cerec, Bogotá.
- Urrutia Montoya, Miguel y Arrubla, Mario (editores) (1970) Compendio de Estadísticas  
Históricas de Colombia. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Urrutia Montoya, Miguel, Posada Posada, Carlos Esteban y Pontón Castro, Adriana  
(2002) El crecimiento económico colombiano en el siglo XX. Banco de la  
República y Fondo de Cultura Económica, Bogotá.
- Valencia Arango, Horacio (1926) Problemas Sociales. Capital - Salario - Trabajo.  
Bogotá, Imprenta Nacional.
- Vázquez Carrizosa, Alfredo (1992) Historia Crítica del Frente Nacional. Ediciones Foro  
Nacional por Colombia, Bogotá.

- Vásquez F. Héctor (2000) “Contenidos y tendencias de la negociación colectiva en los 90” Revista Andi, noviembre y diciembre.
- Viñas Mey, Carmelo (1931) “Legislación social de Hispanoamérica durante la colonización” Ministerio de Industrias, Boletín de la Oficina Nacional del Trabajo, Bogotá.
- Viñas Mey, Carmelo (sin fecha) España y los orígenes de la política social (Las Leyes de Indias). Biblioteca Marva. Juan Ortiz, Madrid.
- Wee, Herman van der (1986) Prosperidad y crisis. Reconstrucción, crecimiento y cambio, 1945-1980. Serie Historia Económica Mundial del Siglo XX. Editorial Crítica, Barcelona.