

## **Editorial.**

### **LA NECESARIA CODIFICACION DEL DERECHO SOCIAL.**

**Por Ricardo J. Cornaglia.<sup>1</sup>**

El Congreso argentino, desde antigua data viene resistiendo los intentos de codificación de la legislación social.

Se trata de una resistencia conservadora y reaccionaria a subordinarse al modelo y programa de institucional propio de un avanzado Estado de Derecho Social. Su falta de operatividad, a la luz del tema de la codificación de la normativa consagratória de los derechos sociales, hace de las declamaciones que reivindican la justicia social como aspiración, una permanente promesa de fariseo.

Esa resistencia, se evidenció en la falta de tratamiento oportuno y acabado de las iniciativas que se le presentaron, para la codificación, mucho antes de la entrada en vigencia del art. 75 inciso 12, vigente desde 1994, que asumió como obligación institucional, lo ya consagrado en la ley fundamental a mediados del siglo XX.

Un objetivo balance histórico pone de manifiesto la notoria falta de iniciativa por parte de los pocos legisladores que intentaron asumir la obligación constitucional pendiente. Cuando excepcionalmente algunos de ellos se comprometieron con ese proceso e impulsaron iniciativas, no encontraron suficiente apoyo político para avanzar hasta la sanción de las normas proyectadas.

Pese a que la Constitución Nacional de 1949, ordenó dictar un Código de Derecho Social y la reforma que restaurara la Constitución de 1853, llevada a cabo en el año 1957, transmutó la manda en el dictado de un Código de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y la reforma de 1994 la revalidó, el Congreso argentino demostró no estar a la altura del cumplimiento de sus deberes. La ratificación reiterada del mando, no cambió para nada la incuria.

---

<sup>1</sup> Ver del autor: "La reforma de la Ley de Contrato de Trabajo al Cumplirse treinta años de su sanción "Ponencia para el IIº Encuentro Nacional del Derecho Laboral, publicada en la Revista de Derecho Laboral y Seguridad Social, diciembre de 2004, nº 23, pág. 1722. "La codificación pendiente del derecho del trabajo y de la seguridad social", publicado en La Ley, 9 de junio del 2015, Año LXXIX Nº 105. Tomo 2015- C.

Haremos una reseña de esas frustraciones que signan a la Codificación de las normas sociales.

## **EL PRIMER PASO DOCTRINARIO. EL PROYECTO DE JUAN BIALET MASSE.**

La necesaria sistematización de la legislación social se puso de relieve en la historia del derecho argentino, mucho antes de alcanzar el estatus de una manda constitucional. Nace acompañando a la transformación del derecho privado y público que se produce en la segunda mitad del siglo XIX.

Enseñaba Enrique Fernández Gianotti, que el movimiento universal hacia la codificación del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, tiene sus primeras y muy rudimentarias manifestaciones en los llamados “Códigos Industriales” de Austria (año 1859) y Alemania (año 1869); en la “Ley de Fábricas” de Suiza del 27 de marzo de 1877; en la británica de “Fábricas y Talleres” aprobada en 1878 y reelaborada en 1901; alcanzando específica formulación recién con la sanción en Francia del “Código del Trabajo y Previsión Social”, cuyo Libro Primero fue sancionado en el año 1910 y en etapas sucesivas los dos siguientes, aprobándose luego una ley, en 1928, que codifica las leyes sociales.<sup>2</sup>

Sensible a ese proceso en gestación, Juan Biale Massé, escribió el que debe ser considerado el primer estudio que da nacimiento al derecho social argentino, en el que propone la regulación sistemática de las instituciones del derecho del trabajo, individuales y colectivas.<sup>3</sup>

Se trata del “Proyecto de Ordenanza Reglamentaria del Servicio Obrero y Doméstico de acuerdo a la Legislación y Tradiciones de la República Argentina”.

En esta obra, el autor formuló el primer intento de regular el contrato de trabajo en el derecho positivo americano. La escribió en 1901.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Ver: FERNÁNDEZ GIANOTTI, Enrique: “*Primer Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*”, Revista Jurídica La Ley, t. 99, f. 830.

<sup>3</sup> Véase CORNAGLIA, Ricardo J.: *Juan Biale Massé y un siglo de doctrina juslaboralista*, en revista La Ley, Buenos Aires, 14 de febrero de 2002, año LXVI, n° 32, sección Actualidad, pág. 1.

<sup>4</sup> Fue publicada en una edición del autor, en Rosario de Santa Fé, en el año 1902, en la imprenta de Wetzel y Buscaglione.

Se trata de un libro de 270 páginas, con notas introductorias de Víctor M. Molinas, Roque Saenz Peña y Ponciano Vivanco, dividido en 16 capítulos, en los que va fundando un complejo cuerpo normativo de 121 artículos.

Cuando la doctrina mundial aún no osaba perfilar la tipicidad imperativa del contrato de trabajo, el instituto jurídico más importante de la era moderna, Bialest proponía al legislador argentino un complejo plexo de normas para regularlo.

Lo hizo dando la misma protección legal al trabajo en los talleres, que al propio de los quehaceres domésticos y de los trabajadores rurales.

En esa obra Bialest Massé teorizó sobre la naturaleza jurídica del contrato de trabajo, sosteniendo: “Si el trabajo es sólo una energía enajenable, dada, por el obrero, la energía que ha enajenado y pagado el precio, ninguna relación queda entre patrón y obrero; como no queda entre la Empresa de Electricidad, cuando ha dado la energía contratada, y el precio le ha sido pagado...”.<sup>5</sup>

Anticipó en dos décadas, la línea argumental recorrida por Francesco Carnelutti, relacionando al contrato de trabajo con la compraventa de energía. tomando distancia de la locación.<sup>6</sup>

Precisó Bialest Massé: “El trabajo, en verdad, no es más ni menos que otro valor enajenable, que compra el que lo necesita, que vende el que lo tiene, que está sujeto como todo valor a las oscilaciones de la oferta y la demanda; que varía desde el empuje bruto, sin arte ni habilidad alguna, hasta el empleo de las operaciones intelectuales más elevadas del ingeniero”.

Y en función de esa conceptualización, reclamó para el contrato de trabajo una tipificación que lo diferenciara de la locación de servicios, señalando que el hombre libre no se alquila y que sus servicios son apropiados por el empleador. Que éste no devuelve al bien apropiado a mérito de locación alguna.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Ver: BIALEST MASSÉ, Juan, *Proyecto de una ordenanza reglamentaria del servicio obrero y doméstico de acuerdo con la legislación y tradiciones de la República Argentina*, Tip. de Wetzel y Buscaglione, Rosario de Santa Fe, 1902, pág. 58.

<sup>6</sup> Carnelutti escribió su tesis doctoral sobre la compraventa de energía eléctrica, y décadas más tarde, estudiando al contrato de trabajo, al que consideraba el más importante y representativo de la época moderna, hizo el paralelo entre la venta de energía eléctrica y la venta de energía humana.

<sup>7</sup> Dice: “Como consecuencia de estas premisas, resulta que tan anacrónico e ilógico es conservar el título de locación de servicios, porque el hombre libre no se alquila, ni los servicios son alquilables, porque ellos se dan a la persona que los paga o recibe”.

Bialet Massé no dejó institución importante del futuro derecho del trabajo sin tratar. El preaviso, la indemnización por el despido incausado, la enfermedad inculpable, el descanso dominical, el pago de salarios en moneda nacional, la reglamentación del trabajo de mujeres y niños; son institutos regulados en su proyecto, y desarrollados teóricamente. Reconoció a la huelga como un derecho y propuso reglamentarla.<sup>8</sup>

Cuando aún los ecos del proceso y ejecución de los mártires de Chicago no se habían acallado, bregó por la jornada máxima legal de ocho horas y rescató la legislación de Indias como antecedente.

Señaló ese autor: “Debemos aún tomar cuenta de otras leyes muy importantes, las del título 6, libro 3° de la Recopilación de Indias”.

“La primera, la 6ª. dictada por Felipe II en 20 de Diciembre de 1593 esto es, hace más de tres siglos, por ser la primera vez en el mundo histórico en que se fijó la jornada oficial, para el trabajo en las horas públicas LA JORNADA DE OCHO HORAS, que creen haber inventado hoy los anarquistas y socialistas modernos; merece ser copiada a la letra:”

“Todos los obreros trabajarán ocho horas cada día, cuatro a la mañana y cuatro a la tarde, en las fortificaciones y fábricas que se hicieren, repartidas a los tiempos más convenientes para librarse del rigor del sol más o menos lo que a los ingenieros pareciere, de forma que no faltando un punto de lo posible, también se atiende a procurar su salud y conservación”.

“Además, los sábados debían dejar el trabajo una hora antes para ser pagados, lo que debía hacerse con nómina y en mano propia (ley 12)”.

Y comenta más adelante: “Lo que llevamos dicho no quita un ápice a que seamos ardientes partidarios de la jornada de ocho horas; al contrario

---

“La idea del alquiler lleva consigo la de la devolución de la cosa alquilada, después que ha sido gozada por el inquilino y los servicios no pueden devolverse sino adheridos a la cosa en que se han puesto o por otros iguales”. BIALET MASSÉ, Juan: *Proyecto de una ordenanza reglamentaria del servicio obrero y doméstico de acuerdo con la legislación y tradiciones de la República Argentina*, Rosario de Santa Fe, Tip. de Wetzel y Buscaglione, 1902, pág. 49.

<sup>8</sup> Proyecto: “Art. 44.- Los obreros contratados por libreta no podrán declararse en huelga, sino después de terminados sus contratos, y durante los contratos en los casos previstos en esta ordenanza”.

“Los que no estuviesen contratados por libreta no tienen impedimento para declararse en huelga, cuando les convenga, pero no tienen derecho ellos ni sus patrones de acudir al tribunal arbitral para que resuelva sus diferencias con carácter general, si no han llenado previamente este requisito”. BIALET MASSÉ, Juan: *Proyecto de una ordenanza reglamentaria del servicio obrero y doméstico de acuerdo con la legislación y tradiciones de la República Argentina*, Tip. de Wetzel y Buscaglione, Rosario de Santa Fe, 1902, pág. 192.

somos entusiastas de ella, porque distribuye la vida del obrero de la manera más racional posible. La copla popular en Inglaterra: Ocho horas de trabajo, ocho horas de alegría; Ocho horas de descanso, y ocho chelines al día”, es su expresión más sencilla y pintoresca”.<sup>9</sup>

Pese a los méritos del anteproyecto ningún legislador lo hizo suyo, permitiendo de esa forma, que la iniciativa tuviera el tratamiento parlamentario que merecía.

### **LA LEY NACIONAL DEL TRABAJO PROYECTADA POR JOAQUÍN V. GONZÁLEZ.**

Ese antecedente doctrinario, sin reconocimiento explícito fue fuente doctrinaria obligada, de lo que se transformó en la primer iniciativa que logra estado parlamentario, remitida por el Poder Ejecutivo Nacional, a la Cámara de Diputados de la Nación, el 6 de mayo de 1904, siendo por entonces Presidente de la República el Gral. Julio A. Roca. Fue inspirador del proyecto el Ministro del Interior, Dr. Joaquín V. González, gran constitucionalista y fundador de la Universidad Nacional de La Plata, de la cual fuera su primer rector.<sup>10</sup>

No existía entonces, en el derecho laboral argentino, ninguna ley de protección obrera. La primera de ellas (la ley 4.661), sobre descanso obligatorio semanal, fue sancionada recién en 1905; esta norma tomó lo esencial de su redacción de los arts. 152 y sigtes. del propio proyecto de Ley nacional del Trabajo que la doctrina complaciente atribuye a González.

En cambio, para entonces regía la inconstitucional Ley de Residencia 4144, sancionada en el año 1902, que perseguía la asociación gremial y el ejercicio de huelga. Esa norma para su baldón, fue defendida en el Congreso por Joaquín V. Gonzalez, considerado eximio constitucionalista, que no se lució en el caso.

Se trató la Ley llamada de Residencia, de una medida represiva, adoptada en respuesta de la huelga general de 1902, provocó en una semana la expulsión del país de seiscientos dirigentes obreros extranjeros.

---

<sup>9</sup> BIALET MASSÉ, Juan: *Proyecto de una ordenanza reglamentaria del servicio obrero y doméstico de acuerdo con la legislación y tradiciones de la República Argentina*, Tip. de Wetzels y Buscaglione, Rosario de Santa Fe, 1902, pág. 61.

<sup>10</sup> Puede consultarse ese proyecto, en la obra “Recopilación de Códigos Nacionales del Trabajo y de la Seguridad Social”, dirigida por el autor de este trabajo, que fuera publicada por Cámara de Diputados de la Nación, Comisión especial redactora del Código de Trabajo y la Seguridad Social, que presidiera, Buenos Aires, 1987, p. 1 y ss.

La norma, fue mantenida vigente hasta el año 1958, año en la que se la derogó. Las impugnaciones por su inconstitucionalidad, nunca llegaron a ser receptadas por las Cortes en sus 56 años de vigencia.

Pese a que nunca llegó a tener tratamiento en el Congreso, el llamado Proyecto de Ley Nacional del Trabajo 1904, indica un cambio de criterio por parte de Joaquín V. Gonzalez, en cuanto al reconocimiento de los derechos sociales y un intento de recomponer la conducta que impide se lo considere el constitucionalista de mayor mérito como la mayoría de la doctrina lo reconoce.

El proyecto de Ley Nacional del Trabajo, se constituye en fuente de inspiración de la legislación laboral posterior y el primer intento parlamentario de tratar sistemáticamente al derecho social.

La crítica especializada ha sido laudatoria -en lo estrictamente jurídico- con respecto a ese proyecto. Para la elaboración del Proyecto, Juan Bialek Massé, por encargo del presidente Roca, redactó "*El informe sobre el estado de las clases obreras a principios de siglo*", que sirvió de antecedente para la redacción de ese cuerpo legal.

Bialek Massé, más tarde, citando al doctor Adolfo Posada, sostuvo que la iniciativa importaba un "generoso esfuerzo por la reforma social -uno de los más orgánicos y completos concretados en el Proyecto de Ley Nacional del Trabajo y que señala ya con piedra blanca el proceso de legislación social argentina".<sup>11</sup>

## **EL PROYECTO DEL PRESIDENTE YRIGROYEN REDACTADO POR ALEJANDRO UNSAIN.**

El 6 de junio de 1921, el Presidente de la República, Dr. Hipólito Yrigoyen, envía al Congreso una nueva iniciativa, expresando el mensaje que lo acompañara: "tiene por tanto este proyecto de Código del Trabajo como fundamento, las condiciones básicas de justicia social...".<sup>12</sup>

Este proyecto fue obra del para entonces Presidente del Departamento Nacional del Trabajo, doctor Alejandro M. Unsain, miembro de la delegación de la Argentina en las Conferencias Internacionales de Washington, Génova, Ginebra y Santiago de Chile, Profesor Extraordinario de la Universidad de La Plata y de la Universidad de Buenos Aires y autor del trabajo "Ordenamiento de las leyes sociales argentinas".

---

<sup>11</sup> Véase BIALET MASSÉ, Juan: "*Obras completas de Joaquín V. González*", vol. XXV, pág. 235.

<sup>12</sup> Ver: Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, año 1921, t. 1, pág. 343.

El texto codificador abordaba con método y rigor científico, desde una óptica progresista, todo lo referente a la legislación laboral de la época, legislando sobre el contrato individual del trabajo, la negociación colectiva, las asociaciones profesionales, la conciliación y el arbitraje e incorporando al texto del Código los Tratados Internacionales sobre los temas sociales celebrados con España e Italia.

A pesar de sus méritos, el Proyecto no alcanzó a ser tratado en el recinto, acarreado una nueva frustración.<sup>13</sup>

### **LA INICIATIVA DEL SENADOR DIEGO LUIS MOLINARI.**

El 26 de septiembre de 1928, durante la Presidencia del doctor Marcelo T. de Alvear, entró en el Senado un nuevo Proyecto de Código del Trabajo, presentado por el Senador Diego Luis Molinari, destacado jurisconsulto y profesor universitario que se había desempeñado como Presidente del Departamento Nacional del Trabajo durante 1922.

Al decir del doctor Luis Alberto Molinari en los fundamentos del mismo: "se trata de un proyecto que establece principios generales respecto del contrato de trabajo, como nueva norma jurídica de indispensable sanción, y calificaciones especiales acerca del contrato individual y colectivo, inspirado siempre en el concepto básico de la equiparación absoluta de valores y de los derechos y obligaciones de los dadores y tomadores de trabajo...".<sup>14</sup>

Asimismo concibe dos "estados" fundamentales de las relaciones obrero-patronales, que pueden ser de "paz" o de "guerra", según exista o no conflicto.

Admite que sus ideas sobre "sindicación obligatoria" pueden ser calificadas de "corporativas", pero afirma que desea "para quien viole las leyes del trabajo obrero una sanción divina, para que caiga de inmediato bajo su peso el que las infringiera o violara, porque al hacerlo comete un crimen de lesa humanidad...".

Idem anterior, pág. 826.

---

<sup>13</sup> Puede consultarse ese proyecto, en la obra "Recopilación de Códigos Nacionales del Trabajo y de la Seguridad Social", dirigida por el autor de este trabajo, que fuera publicada por Cámara de Diputados de la Nación, Comisión especial redactora del Código de Trabajo y la Seguridad Social, que presidiera, Buenos Aires, 1987, p. 83 y ss.

<sup>14</sup> Ver: Diario de Sesiones del Senado, año 1928, tomo único, pág. 830.

Este proyecto, al igual que los anteriores, no tuvo tratamiento legislativo.<sup>15</sup>

## **EL PROYECTO SAAVEDRA LAMAS.**

El 16 de junio de 1933 tuvo entrada al parlamento argentino el Proyecto de Código Nacional de Trabajo remitido por el Presidente de la Republica, Agustín P. Justo, que fuera obra de su Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, doctor Carlos Saavedra Lamas, destacado jurisconsulto y profesor universitario, que fuera Ministro de Justicia e Instrucción Pública de la Nación (año 1915), Presidente de la O.I.T. (año 1928) y Premio Nóbel de la Paz (año 1936).

Este proyecto fue concebido sobre la base de los trabajos de una comisión de juristas designados por el Poder Ejecutivo a partir de 1925, coordinada por el autor del mismo. El anteproyecto fue sometido a consideración de la O.I.T., la cual le brindó todo su auspicio.

La iniciativa tuvo en cuenta, además de las leyes vigentes, los proyectos existentes y la "experiencia bien abundante que ya existía en el país, expresada por medio de los organismos de índole gremial".<sup>16</sup>

Este intento tampoco tuvo tratamiento legislativo, siendo importante recordar que para esos años tuvo sanción la ley 11.729, punto de partida para la regulación normativa de los contratos individuales de trabajo, y que fuera parcialmente vetada por el P.E.N. y promulgada un año más tarde, rigiendo los derechos de los patrones y obreros hasta la sanción de la Ley de Contrato de Trabajo en el año 1974.<sup>17</sup>

## **LA INICIATIVA DEL AÑO 1939.**

---

<sup>15</sup> Puede consultarse ese proyecto, en la obra "Recopilación de Códigos Nacionales del Trabajo y de la Seguridad Social", dirigida por el autor de este trabajo, que fuera publicada por Cámara de Diputados de la Nación, Comisión especial redactora del Código de Trabajo y la Seguridad Social, que presidiera, Buenos Aires, 1987, p. 145 y ss.

<sup>16</sup> TISSEMBAUM, Mariano R.: *"La codificación del derecho del trabajo ante la evolución legislativa argentina"*, Santa Fe, 1947, pág. 106.

<sup>17</sup> Puede consultarse ese proyecto, en la obra "Recopilación de Códigos Nacionales del Trabajo y de la Seguridad Social", dirigida por el autor de este trabajo, que fuera publicada por Cámara de Diputados de la Nación, Comisión especial redactora del Código de Trabajo y la Seguridad Social, que presidiera, Buenos Aires, 1987, p. 167 y ss.

Durante los años 1938/39 se constituyó en la Cámara de Diputados una Comisión Especial Redactora de un Código del Trabajo, que fuera presidida por el Diputado Juan F. Cafferata.

En el año 1940 la Cámara designa una nueva Comisión con similar objeto, en virtud de lo cual el Diputado Pío Pandolfi presentó durante la sesión del 25 de junio de 1941 –“para salvar el trabajo realizado” (sic)-<sup>18</sup> el texto del anteproyecto redactado por la primera Comisión mencionada, que era muy similar al Proyecto del Dr. Saavedra Lamas, a punto tal que lo reproduce a la letra en muchos aspectos.<sup>19</sup>

## **LA PRIMER LEY DE CONTRATO DE TRABAJO. LA LEY 16.881 Y EL VETO PRESIDENCIAL.**

La ley 16.881, primera norma legal llamada "de contrato de trabajo", correspondió a una iniciativa que se denominó proyecto "Pena" (por el Diputado doctor Roberto Pena, su autor, miembro informante en el debate y presidente de la Comisión de Legislación del Trabajo), consiguió sanción de ambas Cámaras en el año 1966.

La norma tenía 63 artículos, sólo 4 de ellos no fueron observados por el P.E. en su veto. El articulado observado contemplaba en su Capítulo II: Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y los empleadores; Capítulo III: Suspensiones del Contrato de Trabajo; Capítulo IV: Transferencia del Contrato de Trabajo; Capítulo V: Extinción del Contrato de Trabajo; Capítulo VI: Preaviso; Capítulo VII: Disposiciones generales; Capítulo VIII: Interpelación; Capítulo IX: Disposición transitoria.<sup>20</sup>

El veto del P.E.N., provocó que de esta importante norma sistematizadora de las relaciones individuales laborales en el trabajo dependiente privado en la Argentina, sólo subsistieran las normas indemnizatorias de la extinción del contrato de trabajo. En su veto, el presidente Illia sostuvo como fundamento del mismo, que se estaba

---

<sup>18</sup> Ver: Diario de Sesiones de Diputados, año 1941, t. I, pág.741.

<sup>19</sup> Puede consultarse ese proyecto, en la obra "Recopilación de Códigos Nacionales del Trabajo y de la Seguridad Social", dirigida por el autor de este trabajo, que fuera publicada por Cámara de Diputados de la Nación, Comisión especial redactora del Código de Trabajo y la Seguridad Social, que presidiera, Buenos Aires, 1987, p. 213 y ss.  
Ver: Diario de Sesiones de Diputados, año 1941, t. I, pág.741.

<sup>20</sup> Ver: FERNÁNDEZ MADRID, Juan C.: "Extinción del contrato de trabajo. Ley 16.881", A.D.L.A., t. XXVI-A, pág. 4.

concluyendo la redacción del Proyecto de Código que había encomendado a la Comisión Tissembaum, Nápoli y Despontín.

Pero sin ninguna duda, su articulado fue el antecedente natural y directo de la ley 20.744, Régimen Básico de Regulación del Contrato de Trabajo, sancionada el 11 de septiembre de 1974 (B.O. 27/IX/74).

### **EL ANTEPROYECTO DE LA PRESIDENCIA ILLIA REDACTADO POR TISSEMABUM, NAPOLI Y DESPONTIN.**

El 9 de marzo de 1965, el Presidente Arturo H. Illia, invocando el mandato del art. 67 de la Constitución y la necesidad de lograr en la República el total afianzamiento de la seguridad jurídica", firmó el decreto 1872/65, por el cual dispuso la constitución de una Comisión Redactora de un Código del Trabajo y Seguridad Social, integrada por tres eminentes juristas: los doctores Luis A. Despontin, Rodolfo A. Nápoli y Mariano R. Tissembaum. En mayo de 1966, esta comisión eleva al P.E.N. las conclusiones de su tarea.

El anteproyecto del Código fue redactado previa consulta a todas las universidades, centros de estudio, asociaciones profesionales de empleadores y trabajadores y a todos los sectores interesados, y comprendía únicamente las relaciones individuales y colectivas del trabajo, no incluyendo aspectos propios de la seguridad social.

Tomaba como "punto de partida la legislación vigente en el país en todo aquello que constituye un caudal de vivencia jurídica consagrado por el consenso general y sobre la cual se ha elaborado una jurisprudencia que constituye una importante fuente de derecho".<sup>21</sup>

Se trataba pues de una de las iniciativas más importantes, constaba de 653 artículos y 4 disposiciones transitorias, agrupadas en 5 libros que referían respectivamente a: "Derecho Individual del Trabajo", "Retribuciones del Trabajador", "Contratos Especiales del Trabajo", "Derecho Colectivo del Trabajo" y "Disposiciones Transitorias".

Cabe destacar las concepciones de verdadera avanzada planteadas en este anteproyecto. Baste considerar en tal sentido, la incorporación en el Libro II, de un capítulo destinado a determinar la forma y modo de la participación obrera en las ganancias de la empresa (arts. 204 a 215), a fin de cumplir con el art. 14 bis de nuestra Constitución; como así también todo lo relacionado con los Consejos de Empresa (arts. 555 a 560).

---

<sup>21</sup> Ver: Revista Jurídica "Legislación del Trabajo", t. XIII, pág. 332.

Esta iniciativa se vio frustrada por el golpe de estado de 1966.<sup>22</sup>

## **LA LEY 20.744 DE CONTRATO DE TRABAJO.**

El 11 de septiembre de 1974 fue sancionada la ley 20.744, llamada Ley de Contrato de Trabajo.

La ley 20.744, en su versión original fue un cuerpo de 301 artículos, debido a un gobierno constitucional que asumió el compromiso de sistematizar la dispersa legislación de derecho del trabajo, y prescribía el régimen básico aplicable a las relaciones laborales de la actividad privada.

Estaba dicha norma inspirada en la tesonera pluma de un abogado de obreros y organizaciones sindicales, que con gran pragmatismo recogió lo mejor de la doctrina y jurisprudencia de su época, inspirado en un loable y constructivo espíritu de justicia social.

El proyecto se debía al doctor Norberto O. Centeno, abogado que pasó a la historia del derecho laboral argentino por la autoría de esa ley. Sus méritos reformistas y humanistas debieron ser la causa de que la represión, con un profundo sentido reaccionario, lo secuestrara y ejecutara años más tarde, en uno de los más salvajes e irracionales crímenes que fueron testimonio de una época que los argentinos debemos superar, sin olvidar.

Sancionada la ley, Ernesto Krotoschin le dedicó un artículo titulado "Aspectos sistemáticos e ideológicos de la Ley de Contrato de Trabajo", en el que con mucha cautela y moderado criterio evaluó el nuevo instrumento legal. Sostenía en ese trabajo:

"La ley se presenta así, por un lado, como obra de ordenación, acogiendo una situación real fijada por la legislación, la jurisprudencia y la doctrina -y, por ende, como un precedente indispensable de una codificación más completa-, pero al mismo tiempo pretende ser, ella misma, un cuerpo unitario y orgánico en que los preceptos tienden a homogeneizarse".<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Puede consultarse ese proyecto, en la obra "Recopilación de Códigos Nacionales del Trabajo y de la Seguridad Social", dirigida por el autor de este trabajo, que fuera publicada por Cámara de Diputados de la Nación, Comisión especial redactora del Código de Trabajo y la Seguridad Social, que presidiera, Buenos Aires, 1987, p. 251 y ss.

<sup>23</sup> Ver: Derecho del Trabajo, t. 1974, pág. 849 y sigtes.

Este maestro evaluaba positivamente la tendencia que se exteriorizaba ordenando y haciendo más transparente el derecho y aumentando la seguridad jurídica.

Y lo hacía a plena conciencia del marco histórico de referencia. En especial, la contradicción dialéctica que se produce entre el desarrollo y la suerte del hombre. Lucha ésta en la que el avance de la planificación y la tecnología, suelen reducir a los hombres a cantidades manipulables e impersonales.

Y es en este análisis que define el espíritu, la filosofía de la ley de contrato de trabajo 20.744, valorizando a la norma por no desatender a ninguno de los polos opuestos, "y en particular, a no despreciar al individuo, sacrificándolo a un mecanismo organizativo y absorbente".

Esta intención humanista de la ley, la ejemplificaba en el art. 40, apartado 20, y se preguntaba "¿indica un real cambio de conciencia?". Contestaba favorablemente y valoraba la tendencia a dar una nueva "cara humana" al contrato de trabajo.

Pero la historia argentina, cargada de frustraciones, abriría nuevas etapas de retroceso.

## **LA SANCIÓN DE LA LEY DE CONTRATO DE TRABAJO 20.744. CODIFICACION PARCIAL.**

El 11 de junio de 1975, bajo la Presidencia de María E. Martínez de Perón, entró en la Cámara de Diputados un proyecto suscripto por los legisladores Arraya, Ratti y Trócoli, que definía los principios y conceptos filosóficos que deben presidir la normativa del derecho laboral y del mejoramiento social de los trabajadores, receptando así la "Declaración de Querétaro" en el "V Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo" (México, 1974).<sup>24</sup>

Proponía este proyecto la constitución de una Comisión bicameral para la redacción del Código del Trabajo.<sup>25</sup> Implicaba de por sí una profundización del trascendente paso dado con la Ley de Contrato de Trabajo en el año anterior.

---

<sup>24</sup> Ver ese proyecto, en la obra "Recopilación de Códigos Nacionales del Trabajo y de la Seguridad Social", dirigida por el autor de este trabajo, que fuera publicada por Cámara de Diputados de la Nación, Comisión especial redactora del Código de Trabajo y la Seguridad Social, que presidiera, Buenos Aires, 1987, p. 329 y ss.

<sup>25</sup> Ver: Diario de Sesiones de Diputados, año 1975, t. II, pág. 1053.

## LA REFORMA DURANTE LA DICTADURA MILITAR.

El 23 de abril de 1976, el gobierno militar, como parte esencial de su política económica, dictó la norma de facto 21.297 (B.O. 29/III/76).

Con ella se reformó la ley 20.744, derogando 25 de sus artículos, modificando otros 97 y agregando un artículo a su texto.<sup>26</sup>

Una concepción autoritaria pretendió, por vía de esa reforma, desactivar el espíritu protector que debe amparar a la figura del trabajador en la relación contractual con su empleador, en un régimen en el que uno es dependiente del otro.

Con la reforma particularmente se expurgaban mínimos y moderados mecanismos de participación protagonizados por la acción sindical, única que puede garantizarlos. Se retrocedía en conquistas obreras plasmadas durante décadas, y se pretendía inspirar el trabajo y la organización de la empresa, en función del modelo dictatorial que se imponía a la sociedad toda.

Diversos congresos de especialistas de derecho del trabajo repudiaron esa reforma. El movimiento obrero organizado levantó su voz rechazando la normativa impuesta. Los partidos políticos enrolados en el campo popular se definieron contra la norma de facto. La dura voz de la República nuevamente se levantó, pese a la represión, castigando el retroceso social impuesto.

En agosto de 1981, la "Propuesta de la Multipartidaria", en su "Dictamen de la Comisión de Asuntos Sociales", al abordar el área laboral sostuvo:

"Simultánea y paralelamente se ha operado un proceso de degradación de la protección legal del trabajo. En este orden de cosas, es factible advertir cómo han prosperado tendencias cuya traducción normativa nos retrotraen a tiempos que razonablemente cabía tener por irreproducibles".

"Una exteriorización temprana y particularmente significativa de ese ostensible deterioro, consistió en la reforma del régimen legal del contrato de trabajo, expresada por medio de la ley 21.297. En su conjunto produjo un retaceo generalizado de los derechos contenidos en el texto originario

---

<sup>26</sup> Conf.: *"Tratado del Derecho del Trabajo"*, dirigido por Vázquez Vialard, Astrea, t. III, pág. 259.

que, en algunos casos, alcanzó verdaderos extremos de gravedad e irrazonabilidad".

Convocada la ciudadanía a las elecciones de 1983, todos los partidos políticos prometieron en sus plataformas revisar la norma de facto 21.297. La plataforma electoral nacional de la Unión Cívica Radical (partido que triunfara en la contienda electoral), en su Capítulo II -Punto 17- expresaba que eran bases para una política laboral " ... la revisión de disposiciones legales y convencionales anuladas a partir de marzo de 1976 por el gobierno de facto". Por su parte la "Propuesta de Gobierno" del Partido Justicialista disponía en el Cap. XII: Trabajo y Seguridad Social - I - Régimen laboral: "Revisaremos la totalidad de la legislación laboral dictada por el régimen militar, estableciendo la vigencia de todas las normas emanadas del último gobierno constitucional en la materia para su posterior perfeccionamiento". En cuanto a la plataforma electoral del Partido Intransigente en el Programa y Doctrina aprobados por la Convención Partidaria, Cap. III, se establecía: "Propuesta Social: reimplantación de la normativa protectora del trabajo vigente hasta marzo de 1976, mediante la reposición en vigor de la ley de contrato de trabajo (20.744) con su texto originario de los estatutos especiales y de las convenciones colectivas o cláusulas de ellas derogadas por la dictadura".

## **INICIATIVAS DE LA NUEVA ETAPA CONSTITUCIONAL.**

A partir del 10 de diciembre de 1983, instalado el Congreso Nacional, en los dos primeros años de esta etapa constitucional que seguimos recorriendo, se presentaron más de 60 iniciativas parlamentarias, de Senadores o Diputados, destinadas a reformar la Ley de Contrato de Trabajo. La mayor parte de ellas referían a la regresión llevada a cabo mediante la reforma reaccionaria de 1976.<sup>27</sup>

Todas esas iniciativas fueron tenidas en cuenta, y aún aquellas que no pudieron ser receptadas total o parcialmente en la reforma finalmente aconsejada, constituyeron fuente y fundamento final de un proyecto que, en marzo de 1987 (registrado en el Trámite Parlamentario N° 157), presentamos a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, con el auspicio y apoyo de los diputados Antonio Albornoz, Nemecio C. Espinoza, Tulio M. Bernasconi, Ricardo A. Terrile, Rodolfo M. Parente, Victorio O-

---

<sup>27</sup> Algunas proponían la reimplantación del texto originario de la ley 20.744, otras –la mayoría- estaban destinadas a introducir modificaciones parciales, pero ninguno enfrentaba el tratamiento sistemático y global de la ley.

Bisciotti, Ariel Puebla, Pedro A. Lepori, Julio S. Bulacio y Joaquín V. González.

En los fundamentos de la iniciativa parlamentaria sostuvimos la necesidad de mejorar el proyecto con la incorporación a la L.C.T. de los trabajadores rurales y con las de los quehaceres del hogar. Sostuvimos:

"Atentos también a la situación de los empleados que se desempeñan en tareas del hogar y a la de los trabajadores rurales, hemos dado el trascendente paso de integrarlos a la situación general de base que corresponde a todos los trabajadores bajo relación de dependencia de la actividad privada".

"Con tal objeto, reformando los respectivos estatutos hemos anexado los títulos respectivos del Régimen del trabajador de quehaceres del hogar y Régimen del trabajador rural, que superan la situación discriminatoria actual de esas dos categorías laborales, objeto en muchos casos de verdaderas distinciones en perjuicio de estos trabajadores, que históricamente permanecen relegados y perjudicados ante el conjunto restante. Paradójicamente la economía nacional desde la época de la colonia se basó en el trabajo rural y en el doméstico. Todas las clases sociales se beneficiaron con el trabajo de estos sectores sociales dependientes, pero hasta ahora cuando se los distinguía se lo hacía para dar fundamento legal a su situación de desprotección".

"Creemos haber avanzado en ambos regímenes por el sendero de la causa de los desposeídos hacia la integración nacional y la verdadera recuperación republicana democrática. Para ellos también la justicia social es posible".

"En todos los casos hemos tratado de actuar con ponderación y arreglo a las circunstancias históricas en que vivimos".

Metodológicamente, el proyecto de reforma de la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 de 1986, fue preparado en función de la futura redacción del cuerpo principal de un Código del Trabajo y la Seguridad Social, en lo que hace a las relaciones individuales del derecho del trabajo.

Así fue presentada y fundada esa iniciativa parlamentaria y entendido por la Cámara de Diputados, la misma fue girada como comisión de cabecera para iniciar su tratamiento a la Comisión Especial redactora del Código de Trabajo y de la Seguridad social, que dispuso una amplia consulta a todas las facultades del derecho del país, a sus organizaciones gremiales obreras y empresarias y convocó para trabajar en su seno a una comisión especial de juristas que sometió a un riguroso tratamiento el proyecto en consideración.

Su sanción hubiera anticipado en gran medida la labor de redacción de dicho Código, meta ésta a la que la Cámara de Diputados de la Nación se ha comprometido, creando la comisión redactora del mismo, cumpliendo con el mandato del art. 67, inciso 11 de la Constitución Nacional entonces vigente, transformado desde 1994 en el vigente art. 75, inciso 12.<sup>28</sup>

### **LA SISTEMATIZACIÓN DEL DERECHO SOCIAL.**

Avanzar hacia la sistematización del Derecho Social y sus ramas el Derecho del Trabajo y la del Derecho de la Seguridad Social, es uno de los desafíos jurídico-políticos más audaces de la época.

Evidentemente, la codificación obligará a consolidar, depurar y sistematizar las normas vigentes. Pero no podrá agotarse en estas importantes tareas, que ya de por sí van más lejos de la simple recopilación.

Implica admitir que la formulación legislativa de instituciones propias de la materia, caerá también en el marco del trabajo a realizar, pero solo una cauta prudencia permitirá elaborar nuevas normas a reconocer a partir de las vigentes, sin abandonar las magras conquistas sociales alcanzadas, incorporando las líneas naturales de evolución progresista de la jurisprudencia y la doctrina.

La concepción de un derecho social, que ataque las causas de la desprotección de grandes sectores de la población, procure un orden fundado en la dignidad del hombre, necesita de este instrumento normativo.

Es la concreción de una etapa inconclusa de la transformación del orden jurídico nacional, reclamada por la Constitución Nacional, que en su artículo 14 nuevo, programara un tipo de sociedad distinta.

Por otra parte, la codificación se constituye en el desarrollo operativo del constitucionalismo social, asumido por las reformas de 1949 y 1957, y en tal sentido, procura plasmar un orden jurídico en el que los valores de los derechos humanos sociales, sean capaces de subordinar a sus altos principios morales las técnicas económicas.

Políticamente, codificar significa un compromiso operativo con un programa aceptado, pero que no tiene integral vigencia jurídica. Consiste,

---

<sup>28</sup> La "Comisión Especial redactora del Código del Trabajo y de la Seguridad Social" fue creada, en ámbito de la Cámara de Diputados de la Nación, por resolución de la misma aprobada en la sesión de los días 28 y 29 de septiembre de 1984, siendo sus miembros y autoridades los siguientes diputados: Presidente: Ricardo J. Cornaglia. Vicepresidente: Oscar L. Fappiano. Secretario: Adolfo O. Reynoso. Vocales: Joaquín V. González, Rodolfo M. Parente, José L. Sabadini.

por otra parte, en la respuesta a la necesidad de clarificar contradicciones y ordenar principios, valores e instituciones, que se han desarrollado espontáneamente y necesitan madurar orgánicamente, con el ropaje de las formas, que no desnaturalicen el espíritu que las impulsara y anima.

Cuando la República se encuentra con sus instituciones y la crisis se desnuda y muestra su profundidad, la lógica socialización de sus efectos permite definir los límites de un derecho que recorre caminos poco transitados.

Este derecho a codificar, es algo más que el reconocimiento comprometido de la crisis para mejor administrarla. Es el derecho de su superación. La herramienta necesaria para hacer posible la justicia social.

El proyecto que redactáramos para la reforma de la L.C.T. 20.744, cuando se reinstauró la democracia en el país, hace ya caso cuatro décadas, constituía un paso dado hacia la codificación, en cumplimiento de una función parlamentaria adjudicada. Fue presentado ante la Cámara de Diputados de la Nación y girada en marzo de 1987 a la Comisión de Legislación del Trabajo. Esta Comisión, por decisión unánime de sus miembros, encomendó su revisión a una Subcomisión especial y a la Comisión Especial Redactora del Código del Trabajo y de la Seguridad Social, que trabajaron de consuno.

Sobre la base de nuestra iniciativa, en prolongadas jornadas de debate, durante los meses que van de marzo a agosto de 1987, con la participación de calificados asesores, todos ellos especialistas del fuero del trabajo, la magistratura o la docencia especializada, entre otros los doctores Horacio D. J. Ferro, Rodolfo Capón Filas, Enrique Rodríguez, Marcelo A. Cisterna, Ángel E. Gatti, Héctor P. Recalde, Ricardo Siniscalchi, Eduardo O. Álvarez y Horacio Vallejo.

En esa experiencia debe destacarse el papel orgánico y respetuoso de la institución parlamentaria, con la que actuó la Confederación General del Trabajo, que requerida a aportar su opinión y a participar en la revisión del proyecto, asumió desde el inicio un rol activo y dio a conocer el apoyo a la iniciativa en discusión, solicitando además que se la tratara en conjunto con las importantes iniciativas del P.E. que en materia social llegaron a la Cámara de Diputados en el mes de junio de 1986.

Los legisladores que llevamos a cabo esta tarea en el seno de la Comisión Redactora del Código de Trabajo y Seguridad Social, que presidía el que escribe esta reseña, tuvimos en cuenta particularmente observaciones llegadas del campo empresario. Especialmente dictámenes de la Confederación General Económica, la Confederación General de la Industria y la Unión Industrial Argentina, que respondieron a nuestra

permanente requisitoria de participación en la revisión del proyecto. Ellas determinaron modificaciones formales en algunos casos y en otros, importantes reformas que afectaron a la normativa inicialmente propuesta. Con el mismo sentido y criterio, enriquecimos nuestro proyecto con aportes útiles alcanzados por las organizaciones sindicales de los trabajadores a través de la Confederación General del Trabajo, Federación de Trabajadores Rurales y Estibales y los sindicatos de personal Doméstico de Casas Particulares y Unión Personal de Casas Particulares.

El resultado final que la Comisión de Trabajo sometió como dictamen para la votación de la H. Cámara, correspondió a una ley de Contrato de Trabajo cuyo texto ordenado superaba los 345 artículos.

Se incorporaban 74 nuevos artículos al texto legal entonces vigente (24 correspondientes al anexo de Trabajadores Agrarios, 21 al anexo del Trabajador de Quehaceres del Hogar y 29 a la en esa época actual sistemática).

Se modificaban con reformas importantes y trascendentes 33 artículos, con reformas formales y parciales otros 18 artículos y se restablecían 27 artículos, conforme al antiguo texto de la ley 20.744. Se derogaban dos artículos del texto sin reemplazar.

La reforma obligaba a ser completada con modificaciones en la ley 9.688 de accidentes de trabajo y con la derogación de los estatutos de los trabajadores de quehaceres domésticos (Dto. ej. 326/56) y de trabajadores agrarios, norma de facto 22.248, vigente entonces y ahora derogada y suplantada por la Ley 26.727.

## **CONCLUSIONES.**

Desde 1987, el parlamento no volvió a formular un tratamiento serio de un proyecto codificación. Ni siquiera volvió a tratar una iniciativa de modificación parcial del derecho individual del trabajo, restaurador de los derechos consagrados en la ley 20.744, y perdidos a mérito del obrar de la dictadura militar, que se reveló como eficaz anticipadora de las políticas económicas de la flexibilidad laboral, que no dejan de tener presencia, en gobiernos de derecho que del populismo hacen gala. Reaniman esos intentos la excusa de las crisis recurrentes de un sistema económico que conservadoramente opone resistencias al mandato constituyente.

Las reformas en materia de derecho individual y colectivo del trabajo y de la seguridad social plasmadas en la última década del siglo XX y en lo que va del siglo XXI, revelan una contradicción manifiesta con el programa de la Constitución, y deben, tardía y lentamente, ser desactivadas por los

tribunales de grado y la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación, pasó por una primavera esperanzadora, en un corto período que se honró en su función y prestigio, en el año 2004.<sup>29</sup> Luego la abulia persistió.

Un legislador social que respete a la Constitución, que se asuma como estadista, deberá cumplir con la ardua, pero posible tarea, de la codificación. Enmendando errores del pasado y anticipando el bochorno de las declaraciones de inconstitucionalidad que se seguirán produciendo.

A más de un siglo del mandato de las constituciones de 1949 y 1957, las iniciativas parlamentarias que se reducen a invitar a cumplir con esa labor, sólo tienen el valor testimonial de recordar de un deber burlado.

En un país agrietado y dividido en una guerra de banderías ineptas e inconducentes, la Constitución sigue siendo el programa de referencia para comenzar a trabajar por la dignidad de la existencia de los más necesitados.

---

<sup>29</sup> Ver: C.S.J.N. en: a) "Castillo c. Cerámica Alberdi S.A.", sentencia del 7 de septiembre del 2004, publicada con nota del autor de este artículo, titulada "*El acceso a la jurisdicción en las acciones por infortunios laborales ante el juez natural*", en el diario La Ley del 28 de septiembre del 2004, p. 3 y ss.; b) "Vizzoti, Carlos A. c. AMSA S.A. s. despido", sentencia del 14 de septiembre del 2004; c) "Aquino, Isacio c. Cargo Servicios Industriales S.A.", sentencia del 21 de septiembre del 2004; d) "Milone, Juan c. Asociart S.A s/accidente", sentencia del 26 de octubre del 2004.