

# Facultades para Legislar en Materia de Trabajo

---

*Por el Dr. Luis A. Despontín.*

*Profesor de Derecho del Trabajo en la Universidad  
Nacional de Córdoba.*

I.—Facultades de legislar sobre cuestiones obreras. II.—Opinión de la Corte Suprema de Justicia. III.—Salario mínimo. IV.—Pago de jornal. V.—Limitación de la jornada y sábado inglés. VI.—Sindicación obligatoria. VII.—Facultad provincial de aplicar y reglamentar las leyes.

## *I.—Facultades de legislar sobre cuestiones obreras*

Conformada la organización federalista del país y frente al problema del respeto a las autoridades provinciales, se interroga cuál es el poder llamado a legislar sobre materia obrera y de previsión social.

Nos encontramos en presencia de más de seis mil preceptos emanados de la nación, de las provincias y en ocasiones de las propias municipalidades. Estas diferencias de jurisdicción crean problemas interpretativos en cuya solución cabe tener en cuenta las disposiciones constitucionales según las cuales no puede haber poder concurrente sobre idéntica materia, con igual radio de acción y en el mismo momento (1).

Para el acertado entendimiento de este problema, corresponde distinguir los dos aspectos fundamentales de la materia de nuestro estudio: la previsión y la asistencia social por una parte y la legislación obrera —propriadamente dicha— por la otra. Ambos elementos convergen en la designación moderna de “derechos del trabajo”.

¿Qué poder legisla en el país para cada supuesto?

(1) Arturo M. Bas, “Derecho Federal Argentino”, t II, pág 156

1.—La facultad de hacerlo en materia de previsión y de asistencia social en favor del poder central no es expresa, sino implícita en el cuerpo constitucional y surge:

a) Del preámbulo, al referirse al objeto de “promover el bienestar general”, manera de verdadera expresión de motivos;

b) del apartado 16, art. 67 donde se expresa: “Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias”. Constituye ésta, una atribución del Congreso Nacional.

2.—Diferente es la situación que se plantea cuando el asunto se refiere al problema de legislar específicamente en materia obrera, o para ser más preciso, en lo vinculado con el contrato de trabajo, con proyección a las relaciones privadas de los habitantes del país.

Para enfocar en su verdadero ajuste el problema, es menester fijar el alcance de la especialidad, que según la mayoría de la doctrina, comprendería las siguientes materias:

a) El ordenamiento de las normas entre patrón y obrero en el Art. 1623 del Código Civil define como locación de servicios y también las resultantes de las obligaciones de hacer (Arts. 625 a 634 *ibidem*), es decir, modalidades de forma y lugar de ejecución del trabajo, posibilidad de su realización, incumplimiento de lo pactado, y normas sobre ruptura.

b) Leyes protectoras de la hacienda y propiedad industrial, sobre trusts, competencia desleal, marcas de fábrica y patentes de invención, etc.

c) Condiciones sobre el desarrollo del trabajo pero no en las relaciones recíprocas entre los contratantes, sino en cuanto a medidas de seguridad e higiene en locales; moralidad y vigilancia. También normas procesales sobre el cumplimiento y ejecución del convenio laboral y de las leyes creadoras de derechos sustantivos para sus integrantes.

Las dos primeras divisiones (a y b) son de órbita del parlamento (Art. 67, Inc. 11, Constitución nacional), en forma exclusiva, tanto en lo relacionado con el contrato de trabajo como en lo vinculado con la protección al producto en la forma de las leyes especiales preanotadas (Arts. 17, 67, Inc. 16, 108).

¿De dónde surge esta facultad para reglar la materia vinculada al trabajo, en favor del poder central, con el alcance señalado?

De la norma general del Art. 14 que consagra la libertad de trabajar toda industria lícita, dentro de las leyes que reglamentan su

ejercicio, siempre que éstas no avancen hasta alterar tales garantías. (Art. 28).

En este aspecto conceptual de libertad no se establece facultad expresa en favor de la nación o provincia, desde que tan sólo se habla de la libertad de trabajar o establecerse como industrial, limitando su solicitud y la posibilidad de reglamentación. Se trataría, de esta manera, de un poder concurrente.

Pero tal convergencia —en el aspecto general— se cercena con el alcance del apartado 11, Art. 67, conforme al cual el parlamento de la nación dicta los códigos de fondo, es decir, lo relacionado con el derecho substantivo de los individuos. Desde el instante en que aparece la figura del contrato de trabajo en sus instituciones de salario, capacidad, cumplimiento ruptura, es exclusivo su legislador para lo federal. Para las provincias resta lo vinculado a la aplicación y reglamentación de la norma substantiva o sea lo relacionado con leyes de procedimiento (Art. 67, Inc. 27 y 104) y con vigilancia y policía en materia laboral (higiene, seguridad, etc.), sin perjuicio de la concurrencia del poder central en ciertas emergencias.

Dana Montañó en su trabajo sobre este aspecto constitucional acierta con esta fórmula discriminatoria de facultades: “En cuanto las leyes obreras signifiquen una reforma de los títulos del Código Civil acerca de la locación de servicios y las obligaciones de hacer, la materia es propia de quien puede hacer o modificar el código, vale decir, del Congreso Nacional. En cuanto tales leyes signifiquen el ejercicio del poder local de policía aplicado a la industria y al trabajo, es propia e inherente a los gobiernos de las provincias que integran nuestro federalismo” (2).

La Corte Suprema ha sintetizado esta doctrina en la siguiente conclusión: una ley obrera para tener carácter de nacional debe presentar una naturaleza tal que pueda ser incorporada al Código Civil. En caso contrario, corresponde a la legislación local (3).

## *II.—Opinión de la Corte Suprema de Justicia*

Planteada la cuestión doctrinaria sobre el alcance de las facultades en materia del poder de dictar esta legislación específica, el conflicto resultante del choque de leyes sobre la materia se ha presentado en la vida institucional del país en múltiples ocasiones. La necesidad de cláusulas obligatorias para el ordenamiento del problema del tra-

(2) Salvador Dana Montañó, “La legislación social”, pág 40

(3) “Fallos de la Corte”, t 7, pág 152; t 116, pág 116; t 117, pág 432 y “Jurisprudencia Argentina”, t 31, pág 383

bajo —siempre urgentes y aún no estabilizadas— desemboca en un frondoso cuerpo legal en donde invaden constantemente la órbita de los respectivos poderes, con lógica resultante de debates judiciales o administrativos.

Llevados tales diferendos a la solución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en sucesivas acordadas ha llegado a señalar este camino interpretativo:

1.—El Art. 67, Inc. 11 de la Constitución al acordar al Congreso facultades para dictar los códigos de fondo, ha buscado el principio de la unidad de la legislación. Constituye el instrumento para lograrlo el Art. 31 al disponer que las leyes surgidas de dicho cuerpo parlamentario son las supremas de la nación.

2.—El poder de legislar en materia de derecho privado es exclusivamente del Congreso, sin compartirse tal ejercicio por las autonomías provinciales.

3.—El Código Civil al disponer sobre el contrato de locación de servicios ha establecido que el jornal debe ser ajustado libremente por las partes, principio que no puede ser alterado por una ley local que fije el salario mínimo dentro de su jurisdicción.

4.—La legislación industrial o el derecho obrero se constituyen por elementos institucionales que se mantienen dentro del campo de las relaciones civiles.

5.—El ejercicio del poder facultativo de las provincias se refiere a proveer lo conveniente a la seguridad y moralidad. Dictar leyes sobre el salario mínimo significa una invasión en el área del Código Civil por los Estados federales. Por ello resulta inconstitucional, desde que el mencionado código lo hace con carácter exclusivo sobre las relaciones privadas de los habitantes de la república, facultad que no puede ser compartida con la legislación local.

### III.—Salario mínimo

Lo que antecede resulta de la causa judicial seguida *in re* “Viñedos y Bodegas Arizu, S. A. contra la Provincia de Mendoza” y constituye el “leading-case” sobre esta materia por sus ulteriores aplicaciones en supuestos semejantes. El tribunal supremo declara inconstitucional una ley de la Provincia de Mendoza sobre señalamiento de salario mínimo aplicable a las actividades de la industria privada, y que sancionó en razón de su Constitución reformada de 1916 (4).

(4) “Fallos de la Corte”, t. 156, pág. 20 y “Jurisprudencia Argentina”, t. 31, pág. 388

Posteriormente sancionadas por las provincias las respectivas leyes sobre el cese del trabajo en la tarde del sábado, se manda el pago de horas no prestadas, configurándose así estos aspectos fundamentales: prohibición de la actividad, pago del jornal para tarea no prestada y reducción de la semana legal de 48 a 44 o sea modificación indirecta de la ley 4544 (de 8 horas). La interpretación judicial por el más alto cuerpo se regla así:

#### *IV.—Pago de jornal*

No obstante el criterio del referido tribunal sobre la carencia de facultades provinciales para señalar legalmente el salario mínimo (caso de la Provincia de Mendoza, de 1929), el 4 de marzo de 1942 en la demanda por cobro de multa aplicada a la sociedad "Pesado Castro" promovida por el Departamento de Trabajo en San Juan, por infracción al sábado inglés, declaró constitucional la N<sup>o</sup> 604 de dicha provincia. La resolución referida se registra al t. 192, pág. 132 de la colección de fallos de la Corte Suprema de Justicia.

En dicha oportunidad se sostiene que la prohibición de la tarea durante el sábado por la tarde sin reducción en los jornales anteriores o sea la retribución de las cuatro horas de dicho medio día, es constitucional. El fallo considera esta pausa retribuida con el mismo alcance de las vacaciones pagas y obligatorias de la ley nacional N<sup>o</sup> 11.729 sobre el despido del empleado de comercio, para cuya interpretación se afirmó:

"La obligación de pagar el breve descanso anual, que el Art. 156 impone a los patrones en favor de los aprendices, factores, obreros, etc., no tiene el carácter de un impuesto, ni de una tasa, ni de un servicio; es una condición legal del contrato del trabajo que el Estado impone en virtud de su poder de policía en resguardo de la salud y de la mayor eficacia del empleado u obrero; lo impone como lo hace con la indemnización por despido o por falta de preaviso (fallos de la misma colección, t. 181, pág. 209, juicio "Rusich, Elvina c. Cía Introdutora de Buenos Aires", 2 de julio de 1938). Se pregunta ¿hasta qué límite? Si el poder del Estado avanza hasta ampliar el pago del "breve descanso" imponiéndolo con una mayor amplitud, ¿la corte mantendrá este criterio? No, indudablemente, desde que peligra el propio derecho de la propiedad, desconocido y no "reglamentado" por un supuesto semejante. El Art. 28 al respecto es terminante. "Los principios, garantías y derechos reconocidos en los artículos anteriores, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio".

*V.—Limitación de la jornada y sábado inglés*

A su vez en el citado fallo sobre la constitucionalidad de la ley del sábado inglés para San Juan, se sostiene que se trata del mismo supuesto de la ley en vigencia en la Capital Federal y territorios nacionales, dictada por el Congreso en su carácter de legislatura local, por la que manda el pago del referido jornal y que fuera declarada constitucional por la Corte. Este argumento no es valedero, por no ser iguales ambas leyes. En efecto:

La de la Capital Federal (Nº 11,640) ordena no reducir el jornal vigente antes de su sanción, pero a su vez mantiene el régimen de las 48 horas semanales, ya que el decreto del P.E. nacional de 16 de enero de 1933 bajo el rubro "Reglamentación básica de la ley Nº 11.544" expresamente dispone: "Distribución desigual, entre los días laborales, de las 48 horas de trabajo de la semana cuando la duración del trabajo de uno o varios días sea inferior a ocho horas diarias. El exceso del tiempo previsto en el presente párrafo no podrá ser superior a una hora diaria y las tareas del sábado deberán terminarse a las 13 horas, salvo los casos exceptuados por los decretos reglamentarios de la ley 11.640" (sábado inglés).

Siempre en dicho fallo (caso de San Juan) se agrega que las provincias pueden dictar leyes del sábado inglés, limitativas de la jornada, reduciéndosela de 48 a 44 horas, desde que la nacional de 8 horas (11.544) fija un máximo legal laborable no superior a ocho horas diarias cualquiera que sea el acuerdo de partes, y una mayor limitación de la ley provincial no contradice la nacional desde que el término máximo no excede.

Estimo equivocado este criterio, ya que si el lapso legal es de 48 horas semanales y la jornada constituye uno de los elementos del contrato del trabajo, no puede reducirse por la ley provincial, desde que sólo el acuerdo de partes lo tolera. Al encontrarse incorporada al Código Civil la ley de 8 horas, la provincial modifica este código, materia reservada expresamente al Congreso de la Nación (Art. 67, Inc. 11, Constitución Nacional).

Lo que antecede, es también con relación a las leyes de apertura y cierre uniforme del comercio, que cuando fijan horarios que se mueven dentro de un juego de 44 horas por semana, son inconstitucionales desde que hacen de imposible aplicación la 11.544 de 48 horas semanales, porque falta la posibilidad material de trabajar estas 48 horas dentro de 44.

Existe otro elemento valedero para sostener la circunstancia inconstitucional de las leyes del sábado inglés en cuanto reducen a 44 las horas laborales de la semana.

En efecto; la ley 11.544, en el Art. 1º señala que la "duración del trabajo no podía exceder de ocho horas diarias o cuarenta y ocho semanales". Rige la norma desde 1929. Posteriormente se sanciona la ley 11.726 en 1933 en razón de la cual se ratifica el convenio N° 1 de Washington de 1919 de la conferencia general de la Oficina Internacional del Trabajo de la Sociedad de las Naciones. Con arreglo a dicho convenio, la República Argentina a título de Estado integrante de la citada organización, al ratificarlo lo acepta y en Washington se impuso el principio de la obligación del régimen de "ocho horas diarias y 48 por semana" como máximo de acuerdo a esta conclusión, la ley 11.544 indirectamente se encontraría reformada al quitarle el derecho de opción en su aplicación, es decir, que de "8 ó 48 horas" se transforma en "8 y 48".

Este problema ya se presentó con anterioridad al incluirse en los beneficios de las leyes de accidentes del trabajo a los obreros de la agricultura (año 1921), cuando la Argentina aún no los comprendía en su ley 9688. Ratificada por el Congreso Nacional dicha convención (ley 12.232) resultaba de lógica aplicación el Art. 31 de la Constitución nacional según el cual los "tratados con las potencias extranjeras son ley suprema de la Nación".

Al respecto se observa que la Organización Internacional referida no es un Estado de acuerdo a las exigencias del derecho internacional, si bien sus actos constituyen tratados y por lo tanto su texto constituye derecho positivo en virtud de una ley que la nación ratifica (5). De aceptarse el referido criterio del régimen de las 48 horas semanales, no podrá ser reducido por leyes provinciales.

#### *VI.—Sindicación obligatoria*

Tenemos ya examinados pronunciamientos de la Corte sobre el salario y jornada.

Consideramos otro aspecto de la legislación del trabajo íntimamente unido al problema del obrerismo, acaso uno de sus institutos más fundamentales por su gravitación en el campo de la política social. Me refiero al derecho de asociarse, garantizado por el Art. 14 de la

(5) Despontín, Luis A., "La situación de los obreros de la campaña en la ley de accidentes de trabajo", *Córdoba*, 1939; Carlos Alberto Alcorta, en *Rev. "La Ley"*, t. 8, pág. 601 y Alejandro M. Unsain, en "*Rev. del Trabajo, Seguro y Previsión Social*", año 1, núm. 3; año 1935, pág. 527.

Constitución. La misma Corte de Justicia sostiene que el asociarse con fines útiles es una consecuencia de la libertad civil, y lleva en sí implícito, el derecho de no ser conducido a formar parte de un conglomerado determinado; libertad que resultaría ilusoria y hasta destruida al generalizarse el sistema de las asociaciones oficiales por medios compulsivos como condición para trabajar o ejercer cualquier otro derecho constitucional.

La sentencia de referencia contempla el caso de los colegios de abogados, como los de Córdoba y de Santiago del Estero organizados y controlados por las leyes de sus respectivas creaciones —en definitiva por el poder administrador del Estado— que se desarrollan por el sistema de la gremiación obligatoria y oficial con la existencia del sindicato profesional único, tan extraño a la esencia de una forma de democracia, para el ejercicio profesional específico. Se vulnera —de esta manera— la libertad de trabajo y de asociarse” y la resolución judicial a que me refiero significa la posibilidad de evitar que en el futuro *polifiquen* sindicatos oficiales únicos, tales como los de las expresiones gubernamentales totalitarias, tan ajenos a la vida orgánica real del obrerismo asociado.

#### *VII.—Facultad provincial de aplicar y reglamentar las leyes*

El problema de la aplicabilidad de las leyes de fondo (orden nacional), cuando por razones de jurisdicción corresponde al poder local, no es de competencia de la Nación sino de las provincias. Se acuerda así jerarquía a los tribunales y dependencias administrativas provinciales como órganos de los Estados federales, siempre que éstos se ajusten a asegurar la administración de la justicia, su régimen municipal y la educación primaria (Art. 5º Constitución nacional).

En ese sentido la Suprema Corte declara constitucional la ley de la Provincia de Buenos Aires N° 4548 sobre la exigibilidad del previo procedimiento administrativo en los casos de demandas judiciales por resarcimiento de accidentes de trabajo de la ley nacional N° 9688. (Acuerdo de 19 de junio de 1940 transcrito en Rev. “La Ley”, t. 19, pág. 646).

Sostiene el alto tribunal que el principio de la norma procesal local (de la ley 4548): “no es otro que de reservar a las provincias la facultad de aplicar las leyes comunes, pese al carácter nacional de las mismas, y no reglamentar la manera en que se llevará a efecto ese propósito, cosa que es prerrogativa de los Estados, según así lo establece el Art. 105 de la Constitución nacional en la medida declarada

por la jurisprudencia de esta Corte" (Fallos, t. 138, p. 154; J. V. González, "Manual de la Constitución", p. 449; Montes de Oca, "Derecho constitucional", pág. 241).

Posteriormente el mismo tribunal declara la inconstitucionalidad del decreto del gobierno de facto N° 15.074 de 27 de noviembre de 1943, que disponía la incorporación automática de los Departamentos Provinciales del Trabajo, a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, substituyéndose sus funciones específicas de control y de aplicación administrativa de las leyes en las respectivas provincias, por la de subordinación a dicho órgano administrativo nacional, a cuyo rodaje se agregaban. La resolución judicial de referencia sostiene que tal disposición deroga una ley provincial y transforma el organismo local en nacional, atribuyendo a este último facultades y jurisdicción para conocer en el territorio de las provincias sobre cuestiones regidas por la legislación de fondo, lo que significa la violación de los principios constitucionales que "ni el Congreso hubiera podido hacerlo" porque opónense los Arts. 18, 67, Inc. 11; 104 y 105 de la Constitución nacional.

Se resuelve también en el supuesto referido —que es el de la aplicación de una ley nacional en las provincias por Órgano de la Secretaría de Trabajo y Previsión (repartición nacional), ley 11.544 sobre limitación de la jornada laborable, cuyo Art. 12 establece que sus disposiciones han sido incorporadas al Código Civil —que ello es suficiente "para que su aplicación corresponda a los tribunales federales o provinciales, según que los casos o las personas caigan bajo sus respectivas jurisdicciones de acuerdo con lo establecido por el Art. 67, Inc. 11 de la Constitución nacional. A mayor abundamiento la misma ley ha establecido en su Art. 9° que en las provincias son autoridades de aplicación las que determinen los respectivos gobiernos. No podría ser de otro modo dada la forma federal de gobierno adoptada por la Constitución".