

NORMAS EN MATERIA LABORAL Y DE PREVISION SOCIAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE 1.910 - 1.930.

Federico Bertram ¹

Consideraciones Generales

El análisis de la legislación en materia laboral y de previsión social en la provincia de Santa Fe durante el período que va desde 1910 a 1930 comienza teniendo en cuenta en primer lugar algunas consideraciones respecto del contexto donde estas normas se ubican, y también lo relativo a qué estaba sucediendo con la normativa nacional en la misma materia. Es decir, que estamos ante un período en el cuál tenemos antecedentes de mucha significación a nivel nacional respecto de la materia laboral y de previsión social, la cual no era diferenciada en manera substancial.

De esta forma había existido, un trabajo legislativo progresivo y constante desde aproximadamente el año 1905 - último decenio de los gobiernos conservadores - lo cuál pone en evidencia que no éramos extraños al tema de la legislación en materia laboral, al decir de Unsaín "... Desde 1905 fecha de la sanción de la primera ley obrera, los diversos gobiernos sucedidos han contribuido, en efecto, en medida diversa y con diferente ritmo, al notable desarrollo de aquélla legislación- No es perfecta, pero es perfeccionable, ni es completa, ni ha llegado a su limite..." ²

¹ PUCA-Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario. Instituto de Historia.

² Unsaín, Alejandro M; Ordenamiento de las leyes obreras Argentinas; III Edición de la Academia de Ciencias Económicas. Buenos Aires 1.947, pág. 15.

Así y para reseñar este aspecto de una forma cronológica se habían dictado también la ley 4349 sobre Jubilación y Pensiones de Empleados Civiles de la Nación (20-09-1904); la ley 4661 sobre descanso dominical en la Capital Federal (31-08-1905); la ley 8999 sobre creación del Departamento Nacional del trabajo (30-09-1912); la ley 9105 sobre descanso obligatorio los días 25 de mayo y 9 de julio; la ley 9148 sobre Agencias Públicas Gratuitas de colocaciones (25 de agosto de 1915); la ley 9661 sobre Agencias Particulares de colocaciones; Ley 9511 sobre. - Inembargabilidad de sueldos (29-09-1914); La ley 9688 sobre Accidentes de Trabajo (29-09-1915), Ley 11110 sobre jubilaciones y pensiones de empleados de empresas particulares (11-02-1921); ley 11317 sobre Trabajo de Menores y Mujeres (30-09-1924); Ley 11544 sobre Jornada de Trabajo (29-08-1929). Ley 11338 sobre Trabajo Nocturno en Panaderías (1-09-1926) para nombrar las más significativas del período abarcado y siendo que algunas de ellas tienen correlato con la legislación que se dictara en la provincia de Santa Fe. Con lo cuál la tarea legislativa analizada había cristalizado durante los últimos años de los gobiernos conservadores, como así también durante toda la época del Radicalismo, tanto sea con Yrigoyen como con Alvear, no pudiendo establecerse diferencias marcadas respecto de uno u otro período dado que, la evolución legislativa podría decirse que siguió a su ritmo y sin ser acuciada por los sucesos políticos que podían suceder simultáneamente.

Decimos que si bien la labor legislativa concreta había fructificado en las normativas antes especificadas, también había existido todo un trabajo previo en el cuál mucha de esta legislación encontraba sustento y explicación, siendo éste el proyecto sobre la Ley Nacional de Trabajo que en fecha 6 de mayo de 1904 remitiera al Congreso Nacional el entonces presidente Julio A. Roca, y cuyo autor fue Dr. Joaquín V. González, ministro del Interior y el proyecto fue precedido de un extenso y meduloso mensaje que ha sido calificado como un verdadero tratado de legislación del trabajo, si se tiene en cuenta que la elaboración jurídica sobre tal tema en el país y en América era incipiente y escasa, su texto adquiere a través del tiempo y en razón de la época en que se publicó el valor de un original documento, Digno de figurar entre los más destacados mensajes del P.E. de la Nación y entre los antecedentes de mayor relieve sobre la legislación del Trabajo en la República Argentina y en el continente americano.³

³ Tissernbaun Mariano, A cuarenta años del primer ensayo de Codificación del trabajo en el país; en Revista Derecho del Trabajo, año IV, páginas 209 y sgtes, Buenos Aires 1.944)

Bueno también es recalcar que dicho proyecto comprendía los grandes temas de la legislación laboral, de ayer y que hoy siguen vigentes como, los accidentes de trabajo, la duración y suspensión del trabajo, el contrato de aprendizaje, las asociaciones obreras e industriales; y por ende se convirtió en fuente de la futura legislación a dictarse en la materia. Asimismo también existirán a posterior otros proyectos como el de 1921 que fue elaborado por el Dr. Alejandro M. Unsain y más tarde en 1933 el que fuera producto de la tarea del Dr. Carlos Saavedra Lamas. De todas formas y a pesar de la legislación que enunciáramos *ut supra* y de los proyectos que se mencionan, no podemos decir que la materia laboral fuera autónoma y debemos tener en cuenta que muchas de las leyes se consideraron accesorias de la legislación civil, y que era el Código Civil el que regía todo lo que tuviese que ver en el tema de la relación entre el patrón y el obrero; otras por el contrario no son incorporadas al Código Civil aunque si se manifiesta que regirán para todo el territorio de la Nación, de todas formas en más de una ocasión el confusio-nismo que ha existido en esta materia ha hecho que muchas veces las provin-cias hayan invadido las atribuciones nacionales, y otras veces el Poder Legis-lativo solo ha dictado leyes para la Capital Federal en materias que son evi-dentemente federales.-

Sobre el tema hubo fallos como “Viñedos y Bodegas Arizu S.A. contra Provincia de Mendoza” (Sup. Corte de Justicia Nacional, octubre 23 de 1929, en “Bodegas y Viñedos Arizu vs. Provincia de Mendoza”),⁴ que también revelaron esta problemática que se ponía en evidencia; era la referida a si las provincias tenían o no poder para fijar reglamentaciones referidas a la mate-ria laboral, y más concretamente es el punto referente a las atribuciones legis-lativas de las provincias y fue sentándose el criterio o precedente de que lo relativo a la legislación general en materia de trabajo sería legislado por la Nación mientras que lo ordenatorio o de procedimiento podría ser reglaman-tado por las provincias, como así también vigilancia, higiene, seguridad, etc. A pesar de todo también mencionamos que mucha de la fundamentación del fallo ponía en evidencia la intrínseca relación que todavía existía entre la ma-teria laboral y la legislación del trabajo con el Código Civil no estando toda-avía determinado el nacimiento de un derecho laboral de contenido autónomo.

Así y con este panorama escueto también tenemos que tener en cuenta que algunos estados provinciales, en sus constituciones también dictadas dentro del período analizado, habían incorporado algunos postulados de legislación laboral, así por ejemplo la Constitución de Mendoza establecía la limitación

⁴ “Jurisprudencia Argentina - t. 31, pág. 383 y ss

de la jornada de trabajo en la Administración pública, la de Entre Ríos de 1933 establece que el Estado reglamentará por leyes especiales las condiciones de trabajo de los empleados y obreros residentes en la provincia y de manera especial la jornada, seguridad del trabajo; seguros y socorro mutuo en caso de enfermedad... el salario mínimo para los obreros del estado... la inembargabilidad del hogar de familia... el asociacionismo gremial; de la misma forma la Constitución de Salta de 1929 y la de San Juan de 1927 refieren a los temas de mención precedentes.

No es este el caso de la provincia de Santa Fe, la cual tampoco podemos situarla en esa categoría sui generis de provincias que habían sido, valga el término, más atrevidas respecto de hasta dónde invadir lo que se consideraban facultades del gobierno federal para legislar. Podemos plantear la hipótesis de que tanto en el aspecto legislativo como jurisprudencias en la provincia de Santa Fe se había seguido, por lo menos en el período analizado, un criterio bastante más conservador. Hipótesis que resulta asimismo en cierta forma corroborada cuando se analiza las publicaciones de la época y se observa reflejada esta misma clase de observación, marcando por ejemplo el matutino de la ciudad de Rosario que en otras provincias todo lo relacionado a la protección del obrero y la legislación social iba a pasos más avanzados que en nuestra provincia. Incluso hay que tener en cuenta que en provincias como Córdoba, donde los conservadores habían sido gobierno por mucho tiempo, la sanción de la ley provincial que establecía la jornada laboral de ocho horas, fue realizada durante el gobierno del Dr. Cárcano. De la misma forma en Santa Fe, a pesar de estar gobernada por radicales, desde los inicios de la ley Saénz Peña, no habiase legislado la misma forma.

La legislación laboral en la provincia de Santa Fe

En la provincia de Santa Fe se han hallado diversos ejemplos de la legislación laboral y de previsión social en el período, verbi gratia: Decreto del 5-10-1916 reglamentario de la Ley Nacional 9688 sobre accidentes de trabajo; Decreto del 18-08-1923 modificatorio de diversos artículos de la Reglamentación de la Ley Nacional 9688; Decreto del 3-7-1926 reglamentando la intervención médica para el mejor cumplimiento de la ley 9688; Decreto del 23-12-1926 reglamentario de la Ley Nacional 11317 sobre Trabajo de Mujeres y Menores; Decreto del 23-01-1927 reglamentando la Ley Nacional 11338 sobre Trabajo Nocturno en Panaderías; la ley 2122 (provincial) sobre Accidentes de Trabajo a los Obreros del Campo de fecha 7 de junio de 1927 y su correspondiente decreto reglamentario (Nro. 213- F) de fecha 21 de noviembre de 1928. También hay que mencionar que existieron en la provincia

dos leyes significativas a la materia laboral como lo son la de la limitación de la jornada laboral a ocho hs. por día o 48 hs. semanales (dos años antes que la ley nacional 11.544, aproximadamente) y la ley que establecía la creación del Departamento Provincial del Trabajo, erigiéndole como autoridad administrativa de contralor, llevando ambas fecha de sanción 17 de junio de 1927.

Como podemos observar, en la provincia de Santa Fe, la actividad legislativa era correlativa de la actividad legislativa que existía a nivel nacional no detectándose ninguna "desviación" en esta materia como se evidenciaba en algunas otras provincias, que legislaban en materia laboral llegando incluso más allá de las facultades reglamentarias o de control. Es decir que la legislación en Santa Fe iba de la mano de los movimientos legislativos que pueden observarse a nivel nacional, realizando simplemente la reglamentación. De esta forma el primer ejemplo que encontramos es la Reglamentación de la Ley Nacional 9688 sobre Accidentes de Trabajo, dicho decreto fue dictado en fecha 5 de octubre de 1916, conforme lo dispuesto por la Ley Nacional, por cuanto facultaba a las provincias a su reglamentación en el territorio de cada una de ellas.

En consecuencia el decreto en cuestión recepta muchos de los conceptos vertidos por la Ley 9688, incluso también su estructuración. Así es que la ley contiene cinco capítulos I) De la Responsabilidad por accidentes; II) De la indemnización; III) De la acción por indemnización; IV) De las enfermedades profesionales; V) Disposiciones generales) respectivamente; mientras que el Decreto Reglamentario a nivel provincial posee doce capítulos a saber: I) Disposiciones Generales; II) Responsabilidad del Patrón; III) De las lesiones; IV) De las indemnizaciones; V) Prevención de Accidentes - Seguridad e Higiene; VI) Depósito de la indemnización. "Caja de Garantía"; VII) Acción de Indemnización; VIII) Garantías Subsidiarias; IX) Excepciones; X) De las sociedades de Seguros; XI) De las enfermedades profesionales; XII) Disposiciones transitorias. A pesar de que parezca más extenso las disposiciones que establece el decreto en los capítulos enumerados son contestes con la legislación nacional, salvo en los puntos que haremos hincapié.

De esta forma en la ley nacional vemos temas que están a veces nombrados o enunciados, mientras que en el decreto reglamentario adquieren mayor desarrollo, así por ejemplo el referido a la Higiene y Seguridad, a las Actividades comprendidas por la ley de accidentes de trabajo, a las enfermedades profesionales, y las compañías de aseguradoras. La reglamentación provincial en su artículo 6 del capítulo 1 enumera exhaustivamente las actividades a las cuales se aplicará la ley en largos 60 incisos. También se extiende en forma detallada respecto de la responsabilidad del patrón y de las obligaciones

de asistencia médica para con el obrero que se accidente, imponiendo una serie de obligaciones respecto del aviso a la autoridad policial y administrativa (Dirección General de Estadística) del siniestro que hubiere ocurrido. También es bueno hacer la salvedad de una diferencia importante en nuestro criterio con la ley nacional que la hallamos en el artículo 25, capítulo II de la reglamentación provincial, dónde en forma textual enuncia "... si el patrón conceptúa que el accidente es debido a fuerza mayor extraña al trabajo o que se debe a la voluntad de la víctima o de su causa - habientes, o a culpa grave de aquélla, o de éstos, lo manifestará así por escrito a la Dirección General de Estadística, sin que por eso pueda prescindir de la obligación consignada en el artículo 13..." siendo que luego la reglamentación no hace referencia a si en este caso el patrón debe o no realizar el depósito por la indemnización correspondiente. Aún así no lo exceptúa de la obligación de asistencia médica y farmacéutica, que es a la que hace referencia el artículo 13 de mención.

Luego también se le concede al obrero la posibilidad de elegir el facultativo que lo examine en caso de disconformidad con el informe que se hubiere realizado respecto de su incapacidad, y en última instancia si no se pusieren de acuerdo los facultativos (del patrón y del obrero) será el Consejo de Higiene quien dictaminará.

En el capítulo III refiere a las lesiones, y en el IV a las indemnizaciones, especificando cuando las primeras pueden ser graves, o leves, y con relación a las segundas hace un detallado análisis respecto de las incapacidades parciales, totales e inclusive porcentajes en escala referidos a las pérdidas de movilidad, miembros, y otras incapacidades como sordera, o hernias. Luego como lo habíamos mencionado en el capítulo V refiere a la prevención de accidentes, seguridad e higiene, incluso incorporando un apartado especial desde el artículo 85 al artículo 103 referido al Trabajo de carga y descarga en el puerto, lo que puede concluirse es relacionado a la gran actividad portuaria de la provincia (Santa Fe, Rosario) sobremanera en el periodo analizado.

Otro capítulo que es receptorio de la ley nacional es el VI referido al depósito de la indemnización en la "Caja de Garantía", en el caso de la provincia de Santa Fe se trata de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la provincia, cuestión que a posteriori será analizada cuándo se tenga en cuenta la aplicación jurisprudencial del decreto en cuestión y que veremos tiene sus particularidades. Por último tiene gran significación respecto de la introducción que habíamos realizado previamente, en particular con relación a la aplicación y referencia constante a la legislación común (civil) puesto que la Acción de indemnización que se le concede al obrero es opcional, y así expresamente lo conceptúa el artículo 118 de la reglamentación al decir "... los obreros y empleados a que se refiere la ley 9688 podrán optar entre la acción

de indemnización especial que les confiere la misma, o las que pudieren corresponderle según el derecho común, por causa de dolo o negligencia del patrón. Sin embargo, ambas son excluyentes y la iniciación de una de ellas o la percepción de cualquier valor por su concepto, importa la renuncia ipso-facto, de los derechos que en ejercicio de la otra pudieran corresponderle...”, con lo cuál vemos que este tipo de acción que se le otorgaba al obrero era casi de carácter excepcional frente a todo lo que pudiese intentar por intermedio del derecho común para reclamar al patrón.

De todas maneras existían en el capítulo IX de la Reglamentación estudiada diferentes excepciones que hacían que no procediera el reclamo del obrero por ejemplo, cuándo la incapacidad para el trabajo no excediera de los seis días hábiles y también quedaba exento el patrón cuándo el accidente de trabajo se hubiera producido por culpa grave de la víctima, o fuere debido a fuerza mayor extraña al trabajo... Por otro lado es interesante lo que se menciona en el artículo 130 y 133 de la Reglamentación que no se observa en la Ley Nacional, respecto de que se entenderá que existe culpa grave de la víctima cuándo se deba a una infracción de los reglamentos del trabajo, y dichos reglamentos del trabajo podían ser confeccionados por el patrón para su empresa particular y sometidos a la aprobación de la Dirección General de Estadística. Todas estas cuestiones nos ponen en evidencia que si bien existía el remedio indemnizatorio en caso de accidente de trabajo para el obrero, pero que igualmente en la reglamentación podemos verificar también que hay de ciertos artículos de contenido ambiguo, respecto de las facultades del patrón, que no se encuentran en la reglamentación nacional y que desnaturalizan un poco la finalidad del instituto.

En fecha 18 de agosto de 1923 se dictó una nueva reglamentación provincial que modificaba diversos artículos de la reglamentación anterior que no establece cambios sustanciales aunque si remarca algunos pormenores respecto de la obligación que existía para el obrero, establecida en el artículo 16 del decreto anterior, quien debe poner en conocimiento de la autoridad competente, dentro de los treinta días subsiguientes al del suceso, del accidente sufrido, bajo pena de sufrir una reducción de un 25 por ciento en la indemnización correspondiente, precisando la cuestión en mejor forma “... del trabajo o sus causa habientes, deben ponerlo en conocimiento de la autoridad competente, dentro de los treinta días subsiguientes al del suceso, si se tratara de casos fatales, y dentro de los treinta días de haber sido dado de alta con calificación de incapacidad resultante, en los demás casos, bajo la pena de sufrir una reducción de un 25 por ciento en la indemnización correspondiente, salvo el caso de fuerza mayor o impedimento de otro orden, debidamente comprobado. La reducción del 25 por ciento de que habla este artículo no se-

rá aplicada de oficio por ninguna repartición administrativa que interviniera...". Las demás modificaciones no tienen mayor relevancia.

Así también en fecha 3 de julio de 1926 se produce una nueva modificación del articulado de la reglamentación en cuestión respecto de la intervención médica, estableciéndose la obligación del patrón, o de la compañía de Seguros que contrate el mismo de sufragar los gastos del facultativo, hospitalización, operaciones y tratamientos aconsejados, para el obrero accidentado, y asimismo le establece una serie de obligaciones para el médico respecto de las certificaciones que otorgue de las lesiones recibidas por la víctima y de sus consecuencias.

Por otro lado y con referencia también a esta Ley Nacional 9688 en fecha 21 de octubre de 1927 se decretó la incorporación al artículo 2 del decreto de fecha 5 de octubre de 1916 de los obreros y empleados que presten servicios en las distintas aplicaciones de la aviación y en la industria de la aeronáutica en general.

También con relación a estas reglamentaciones que se analizan en su contenido precedentemente se ha realizado un análisis respecto de su aplicación jurisprudencias por los Tribunales de la Provincia de Santa Fe. De esta manera y habiendo analizado una serie de fallos se puede establecer algunas conclusiones comunes como por ejemplo, como ya se adelantó ut-supra, en relación al depósito de la indemnización debida por el patrón para con el obrero en la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia, siendo que realizado este depósito en muchas oportunidades se producía el litigio en razón tanto del monto depositado, que el obrero muchas veces consideraba que no era el correcto, sino también por una específica mención que hacía tanto la Ley Nacional y que era receptada por el Decreto Reglamentario, respecto de que la indemnización no era entregada al obrero o sus causa habientes en caso de muerte del mismo, sino que la misma era invertida por la Caja en bonos y luego al obrero se le procedía a pagar mensualidades provenientes del producido de la indemnización que era depositada. Esto provocaba el consiguiente reclamo de que la indemnización fuese entregada o pagada en su totalidad. Los fallos son coincidentes en manifestar que la reglamentación y la Ley Nacional son claras en ese aspecto, y si bien en variadas ocasiones corrigen, tanto en primera instancia como en segunda instancia el monto depositado a favor del obrero, son inflexibles respecto de la entrega del monto indemnizatorio a sus beneficiarios, así lo expresa textualmente "... en caso de muerte del obrero los beneficiarios de la indemnización solo tienen derecho a la renta que produzca el valor de aquello; depositada en la Caja de Jubila-

ciones...”⁵. A pesar de todo fue encontrado el criterio contrario al apreciado en un fallo de primera instancia que reza “... Intimar a la Honorable Junta de Jubilaciones y Pensiones de esta Provincia la entrega inmediata de la suma depositada por la Compañía La Nueva Zelandia en el accidente que motivó el fallecimiento del obrero Silvanos Fernández, bajo apercibimiento de pasar los antecedentes al Sr. Juez de Instrucción. y sin perjuicio de las acciones que la misma Junta crea corresponderle en derecho...”⁶, lo que no fue confirmado en segunda instancia dónde se falló en fecha agosto 12 de 1922 por la Cámara de Apelaciones “...en caso de muerte del accidentado el monto de la indemnización no debe ser entregado directamente a los derecho habientes de la víctima, sino depositados en la Caja de Garantía para que ella efectúe los pagos en la forma establecida por los arts. 8 y 9 de la Ley 9688 y 104 y 105 del decreto Reglamentario Provincial...” lo cuál en cierta forma confirma la hipótesis planteada.

También otro de los temas en cuestión, referidos a la reglamentación analizada, y que se encuentra referido en forma frecuente en los fallos analizados, es el de las lesiones o incapacidades, si las mismas son permanentes, o transitorias, encontrándonos frente a la natural reticencia de las patronales a abonar indemnizaciones elevadas, y los reclamos más amplios de los obreros que empezaban a evidenciarse, frente al mayor conocimiento de sus derechos que este tipo de leyes les otorgaban, y en variados casos, es que los tribunales de primera instancia concedían lo solicitado por el obrero, siendo que cuándo el caso iba a segunda instancia era morigerado a favor de las patronales. Así dice el fallo del caso Sosa v. La inmobiliaria, fechado en Santa Fe, agosto 14 de 1922, en primera instancia “... condenando a la compañía demandada al pago, dentro de cinco días de las sumas correspondientes a los conceptos establecidos en el último considerando...” el cuál refería a lo reclamado por el obrero que eran dos indemnizaciones, una por la incapacidad permanente (perdida de dos falanges de un dedo) y otra por la incapacidad parcial (golpe en la cabeza) que le impidió de concurrir a su trabajo por el lapso de varios meses. A pesar de eso cuándo el caso llega a la segunda instancia se resuelve de la siguiente forma “... Debe abonarse una sola indemnización - la que resulte del monto más elevado- si en el mismo accidente el obrero sufrió dos lesiones, de las cuáles una le ocasionó una incapacidad temporal, y otra una incapacidad parcial permanente...”⁷

⁵ Sacco de Galvano v. “La Victoria” Sala Primera, Cámara de Apelaciones, Rosario julio 31 de 1922 (Jurisprudencia de los Tribunales de Santa Fe, 1922)

⁶ Azcona de Fernández v. La Forestal ; Santa Fe, mayo 23 de 1921, magistrado José B. Parma; (Jurisprudencia de los Tribunales de Santa Fe, 1922)

⁷ Sala 3era, Cámara de Apelaciones de Santa Fe noviembre 24 de 1922 (Jurisprudencia de los Tribunales de Santa Fe, 1922).

Asimismo otra cuestión analizada, y que resulta verificada a través de fallos jurisprudenciales es la referida a los accidentes de trabajo anteriores a la Ley 9688, los cuales en los fallos analizados se hace referencia a que debían regirse mediante la legislación común, incluso expresamente se dice "... la responsabilidad del patrón, por el accidente de trabajo ocurrido con anterioridad a la Ley 9688, emerge del principio que hace a aquél deudor contractual de la seguridad de éste, salvo las excepciones de caso fortuito, fuerza mayor o culpa grave de la víctima...".⁸

Por otra parte y volviendo al tema de la reglamentación en análisis también otra de las cuestiones que son recurrentes en el análisis de la jurisprudencia de los Tribunales de Santa Fe es la referida a lo estrictos que resultan con relación a la disminución de la indemnización que pudiese corresponderle al obrero respecto del accidente cuándo este incumplía la obligación que el decreto y la Ley Nacional ponían en su cabeza referida a dar aviso del accidente a la autoridad competente, policial y/o administrativa, así lo dice la Sala Primera de la Cámara de Apelaciones de Rosario en su fallo de fecha 4 de abril de 1930, Ballesteros vs. Fernández "... corresponde disminuir el 25 por ciento de la indemnización del accidente de trabajo, por no haber dado cumplimiento el accidentado al artículo 25 de la ley 9688 y art. 16 del Decreto Reglamentario...".

Asimismo es constatable también que existieron fallos que resolvían la inaplicabilidad del Decreto Reglamentario que había formulado el gobernador de la provincia, inaplicabilidad proveniente de que las provincias no pueden dictar reglamentaciones de leyes nacionales, (Necich c/ Bunge y Born Ltda., marzo 23 de 1925), pero no podemos afirmar que esto fuera un criterio uniforme ya que en numerosos fallos que hemos citado con anterioridad nos encontramos frente a la aplicación del Decreto Provincial y la Ley Nacional en forma conjunta.

Por otro lado hubo cuestiones en las cuáles no existieron inconvenientes respecto de su entendimiento por parte de los magistrados judiciales, un tema puntual es el de la acción indemnizatoria por accidentes de trabajo, esa acción especial consagrada en la ley 9688 que la encontramos también reflejada en el decreto provincial (artículo 15 y 111 de la Ley Nacional y del Decreto Provincial respectivamente).

Finalmente y con relación a una actividad de gran importancia en el territorio provincial, como lo es la actividad agrícola ganadera, existió en nuestra

⁸ Casella y otro v. Cía. Obras de Salubridad de Rosario - (Jurisprudencia de los Tribunales de Santa Fe - Premoli - 1924 - 3).

provincia, una ley provincial (Ley 2122 del 7 de junio de 1927) y su correspondiente Decreto Reglamentario (de fecha 21 de noviembre de 1928) por el cuál se regulaban los accidentes de trabajo a los obreros del campo. Recordemos sobre el particular que en la Ley de Accidentes de Trabajo Nacional, era sólo contemplada para las personas ocupadas en el transporte o en servicio de motores inanimados, y quedaba un blanco respecto de los obreros del campo que tuvieran actividades diferentes de ésta. Así también lo había dicho la jurisprudencia, estableciendo que los accidentes de los obreros ocurridos cuando empleaban su sola fuerza no es indemnizable dentro de los parámetros de la ley 9688 "... el accidente ocurrido al obrero en momentos en que emparvaba lino, con el empleo de su sola fuerza no es indemnizable dentro de los términos de la ley 9688..." Gagliardi vs./ Genga, julio 15, 1929 - Jurisprudencia de los Tribunales de Santa Fe, 1929-B/. En similar sentido Jurisprudencia de los Tribunales de Santa Fe tomo V páginas 222 y 223 y Tomo VI páginas 2632 y sgtes...".⁹

No obstante ello la legislatura de la provincia establece esta ley dando cabida a los reclamos indemnizatorios de los obreros del campo, y el Poder Ejecutivo la reglamenta mediante el decreto 213-f, el cuál establece algunos cálculos para realizarse en caso de indemnizaciones, además de que en su artículo 15 remite subsidiariamente al régimen del derecho Reglamentario de la ley 9688 para todo lo relacionado al registro de personal, carácter y calificación de las incapacidades, escala o tabla de los valores de las mismas, formas de pagos de las inmunizaciones etc.

Por otro lado, aunque no hemos encontrado el correspondiente correlato jurisprudencial, es interesante la disposición del Decreto reglamentario que comentamos en su artículo 10 respecto de que la indemnización que la ley 2122 establece se hará efectiva en moneda nacional no dando ninguna precisión respecto de su depósito en la Caja de Jubilaciones o entidad similar como lo hacía el decreto reglamentario de la ley de Accidentes de Trabajo.

También en materia laboral nos encontramos en el período analizado con el decreto dado en fecha 23 de diciembre de 1926 reglamentando la ley 11.137 sobre Trabajo de Mujeres y Menores. Establece esta reglamentación

⁹ Gagliardi vs./ Genga, julio 15, 1929 - (Jurisprudencia de los Tribunales de Santa Fe. 1929-B/. En similar sentido Jurisprudencia de los Tribunales de Santa Fe tomo V páginas 222 y 223 y Tomo VI páginas 2632 y sgtes... "... no es indemnizable según el régimen establecido por la ley 9688, el accidente ocurrido con motivo de faenas agrícolas; en el caso: caída del peón de un caballo con el que transportaba comida para el establecimiento..."Gonzalez de Correa vs. Establecimiento "La 76", Rosario, abril 1^o de 1930; (Jurisprudencia de los Tribunales de Santos Fe - Premóli - 1930-9).

una enumeración pormenorizado de las industrias que no podrán emplear a mujeres y menores de 18 años. Asimismo se expresa que dicha enumeración es susceptible de ser ampliada. Una disposición interesante la vemos en el artículo 3 respecto de que en caso de trabajar 25 o más femeninos, deberá habilitarse por parte del patrón una sala maternal. Asimismo en la Ley Nacional estaba consagrada en el artículo 15 la franquicia por lactancia, que en el caso era de 15 minutos.

En otro rubro de la actividad económica hallamos también el decreto provincial de fecha 23 de febrero de 1927 reglamentando el trabajo nocturno en las panaderías, que es consecuencia de la ley nacional 11.388 que prohibía esta clase de tareas. En escuetos 12 artículos el decreto establece la prohibición mencionada como asimismo que en caso de que un interés público lo requiera podrá autorizarse el trabajo nocturno en los establecimientos de panificación mecánica, es decir que el trabajo haya sido convenido de esa forma, que la jornada no sea de más de ocho horas y que existan condiciones higiénicas satisfactorias.

Asimismo y sin perjuicio de lo que a posteriori referiremos respecto de los índices de voces de los repertorios jurisprudenciales existió en Santa Fe la ley sancionada en fecha 17 de junio de 1927 respecto de la limitación de la jornada laboral a 8 hs. por día o 48 hs. semanales. Dicha ley, si bien establecía un anhelo de todos los sectores obreros, por el cuál venían bregando desde hacía muchísimo tiempo, tenía diferentes artículos dónde esta limitación podía ser dejada de lado. Así, el artículo 6° establecía que el Poder Ejecutivo podía establecer casos en que se extendía la jornada laboral sin el acuerdo de patrones y obreros como los decía el artículo 3°, y asimismo en sus artículos finales se establecían una serie de pasos que debían dar para que la ley recién entrase en vigencia.

No podemos dejar de mencionar, para dar unas últimas consideraciones respecto de los fallos judiciales en materia laboral en la provincia de Santa Fe que analizados que fueran los índices de voces de los repertorios jurisprudenciales, constatamos que la materia de accidentes de trabajo es cada vez más amplia a partir de la sanción de la ley 9688, y progresivamente se encuentran mayor cantidad de fallos relativos al tema. No podemos decir lo mismo de otras cuestiones relacionadas al derecho laboral, por ejemplo la jornada laboral, el salario, la huelga, los cuales ni siquiera son mencionados como voces en los repertorios de mención. Con el tema de la huelga es interesante hacer referencia que la misma si es citada en alguna oportunidad es al objeto de considerarla un caso fortuito o fuerza mayor argumentado en algunas ocasiones para justificar el incumplimiento de algún contrato ... la empresa porteadora no puede alegar la huelga como fuerza mayor, sino prueba que,

precisamente, por causa de tal hecho se perdieron los efectos transportados..."¹⁰. En tanto que con respecto al salario si es hallado en alguna referencia, nuevamente se remite a lo establecido en Accidentes de Trabajo, pues era el monto del mismo lo que se tenía en cuenta al momento de calcular la indemnización. Con respecto a la jornada laboral no fue hallada referencia alguna.

Asimismo y con relación a la fiscalización y cumplimiento tanto de la normativa nacional como provincial, es importante mencionar que por mucho tiempo la encargada de realizar toda esta tarea fue la Dirección Provincial de Estadística y Trabajo, como así también el Consejo de Higiene, organismos que originariamente fueron creados para otras tareas, no específicamente la fiscalización de las leyes del trabajo. Pero, alrededor del año 1927, y con anterioridad también (1921-1922) se habían presentado diversos proyectos ante la Legislatura para la creación de un Departamento Provincial del Trabajo que fuera la actividad de contralor exclusiva en la materia, así fue que en fecha 17 de junio de 1927 resultó sancionada la ley Nro. 2123 de creación de la entidad mencionada y sería ella la encargada del control del cumplimiento de la normativa laboral como así también de las tareas de investigación, publicación, y evaluación general de los aspectos sociales, escolares, sanitarios de los trabajadores.

En particular el Departamento del trabajo de la Provincia de Santa Fe tuvo un origen análogo al de los organismos semejantes de todos los países y provincias argentinas. En otras provincias también se había estructurado sobre la base de las Oficinas de Estadísticas, preexistentes. En Santa Fe hubo iniciativas legislativas desde el año 1914 donde ya se encuentra el proyecto del Diputado Luis Filiberti, y el cuál no obtuvo sanción. Además también existieron los proyectos de los Diputados Nogués, Nuñez y Taborda en el año 1919 y en 1920 el Diputado José Carreras también presenta otra iniciativa más completa que la anterior, que ya detallaba toda la composición del citado organismo. Es interesante resaltar que dentro de esta última iniciativa -tampoco sancionada- ya se establecía la creación de Consejos del Trabajo con funciones de conciliación de los conflictos entre patronos y obreros. En el mismo año 1920 el Poder Ejecutivo también proyecta la creación de un organismo administrativo del Trabajo, y por Decreto del Poder Ejecutivo del 20 de enero de 1923 fue reorganizada la Dirección de Estadística y Trabajo asignándole funciones de Departamento de Trabajo hasta tanto se dictase la ley orgánica correspondiente.

¹⁰ Alberdi v IF.C.C.A., Rosario, febrero 6 de 1922; (Jurisprudencia de los Tribunales de Santa Fe - Premóli - Antelo - González Sabathie - 1923-2)

En un trabajo publicado en la Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral del año 1937 se decía respecto del resultado obtenido por la Ley 2123 ya mencionada lo siguiente "... El Departamento del trabajo bajo el régimen de su primera ley orgánica fue una oficina casi intrascendente, desconocida. Un organismo puramente burocrático. Su ley de creación a pesar de las reducidas funciones que le asignaba no fue cumplida en la mayor parte. No se hicieron estadísticas serias y sus funciones fueron a menudo desvirtuadas por sus directores. Una de las Oficinas que mejor funcionó fue la de Accidentes de Trabajo..."¹¹

También sobre este aspecto hay que mencionar que en el mensaje de elevación de un nuevo proyecto de ley sobre Departamento Provincial del Trabajo, ya en años posteriores (1934) que exceden a este trabajo, se volvía a criticar a las tareas desarrolladas por el anterior Departamento diciendo "... la ley 2123 inspirada en un concepto de descentralización no ha justificado con su práctica de 7 años los motivos que tuvieron en cuenta para sancionarla. La extensión territorial de Santa Fe, la diversificación de los caracteres de sus distintas zonas, y el régimen de trabajo especial de cada una de ellas han sido la causa de que un organismo con su sede en la capital de la Provincia y una oficina en la ciudad de Rosario no pueda cumplir con eficacia sus funciones específicas, ni desarrollar una acción satisfactoria para los intereses de todo orden que surgen de las relaciones entre capital y trabajo. La radiación de inspectores en los distintos departamentos de la provincia, no ha sido suficiente para obviar las dificultades que nacen de las circunstancias apuntadas. Por esto no se dará solución al problema planteado con un simple aumento de personal o de presupuesto. La ineficacia surge de la organización misma, de su sistema centralista, de sus caracteres puramente burocráticos..."¹²

El 12 de marzo de 1923 también se realizó en la ciudad de Rosario un Congreso del Trabajo que fue convocado por el Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe, al que asistieron delegaciones de diversa índole, patronales, obreras, cooperativas, profesiones liberales, comisiones de Fomento, consejos Escolares, municipalidades, Bolsas de Comercio, Universidades, Bibliotecas, sociedades Rurales, compañías de Seguros, mutualidades y representantes del gobierno de la Nación y de las Provincias. También entre ellos el

¹¹ ...Cf. Régimen Legal del Trabajo en la Provincia de Santa Fe, Jorge G. Moscoso; Amador T. Alberto. En: Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales: publicación de la Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral.- 3era época - Año I, n° 20 (1937)

¹² ...Cf. Proyecto de Ley sobre Régimen Legal del Trabajo, Ministerio de Instrucción Pública y Fomento, año 1934, p. 3).

Dr. Alejandro M. Unsaín delegado del Poder Ejecutivo de la Nación, quien presentó y fundó un voto en el sentido que el Poder Ejecutivo de la Provincia ampare y auspicie una ley general del Trabajo que contemplase diferentes características para un futuro Departamento del Trabajo. Es dable mencionar que se encontró como registro la publicación oficial en la Biblioteca Argentina de la ciudad de Rosario, pero que al buscarse el respectivo texto el mismo se encontraba faltante, dado de baja como perdido. De todas formas y a raíz de comentarios y análisis de dicho congreso localizados en otras publicaciones es que podemos hacer mención del mismo.

El tema de la legislación laboral reflejado en los medios de comunicación

Respecto de este análisis se realizó una búsqueda en medios gráficos de la época, siendo principalmente analizado el matutino de esta ciudad de Rosario "La Capital".¹³

Podemos decir que a partir de 1916, con la sanción del Decreto Reglamentario que comentáramos *ut supra*, siempre cada sanción legislativa encuentra su correlato en la publicación de algún epígrafe relativo a la cuestión. Es algo habitual que unos días después de haberse sancionado la ley o decreto, en la sección que mencionaba noticias de la ciudad de Santa Fe se publicase dicha noticia. Así como también que a posterior, y en la sección de opinión se viera reflejada una nota relacionada con el contenido del decreto o ley, siendo que la primera mención que se hacía, en casi todos los decretos y leyes analizados se publicaba también el texto completo del mismo. Así por ejemplo en fecha 7 de octubre de 1916 fue publicada la noticia de sanción del decreto reglamentario sobre Accidentes de Trabajo, mientras que el jueves 12 de octubre de 1916 era publicada la correspondiente nota de opinión, la cuál contenía hasta una suerte de crítica respecto de las falencias que tenía dicha legislación, comentando el alto desempleo que existía en la ciudad de Rosario, y comparando con legislación extranjera dónde este tipo de reglamentaciones también hacía referencia a Bolsas de Trabajo. No se hallaron referencias informativas relativas a las reformas que sufrió el Decreto Reglamentario de la Ley de Accidentes de Trabajo. Solamente la que se produjo en fecha 3 de julio de 1926 tuvo una mínima publicación del texto del decreto tres días después.

¹³ La Capital. (18-09-1916; 2-10-1916; 7-10-1916; 12-10-1916; 1-11-1926; 11-11-1926; 13-11-1923; 3-1-1927; 25-2-1927; 24-2-1927; 29-12-1926; 30-12-1926; 28-05-1926; 30-05-1926; 1ero-06-1926; 11-06-1926; 15-06-1926; 20-06-1926; 6-06-1926; 25-05-1927; 4-06-1927; 3-06-1927; 5-06-1927; 9-06-1927; 10-06-1927; 14-06-1927; 17-06-1927; 18-06-1927; 19-06-1927; 20-06-1927; 27-06-1927; 29-06-1927 - 30-06-1927).

Tampoco fueron habidas noticias publicadas respecto de la incorporación del personal aeronáutica al régimen de Accidentes de Trabajo.

En otro aspecto, el tema del Trabajo nocturno en panaderías si se encontraron referencias en el año 1926, siendo que puede derivarse de las diferentes noticias consultadas que existió una suerte de resistencia a la aplicación del reglamento por parte de los sectores patronales. De igual forma también fueron encontrados datos relacionados con la sanción de la Reglamentación del Trabajo de mujeres y menores, tanto en la fecha de publicación del decreto como así también notas de opinión posteriores, en las cuales se ponía en evidencia que aquí en Rosario existían condiciones de excesivas tareas, como antihigiénicas, y que a pesar de existir diversas legislaciones nacionales de protección y amparo las mismas eran incumplidas, mencionándose especialmente las fábricas de vidrio.

El aspecto relacionado con la ley provincial de limitación de la jornada laboral de 8 hs. se vio reflejado en el medio de comunicación analizado, como así también lo relativo a la creación del Departamento Provincial del Trabajo, mencionándose ambos con diferencia de pocos días, dada la contemporaneidad de su creación .

En otro orden también el matutino que se analizó publicaba diversas notas relacionadas con el tema de la legislación laboral, en la cual se veía reflejada su opinión, la que siempre era conteste en forma genérica con los reclamos obreros, haciéndose referencia a huelgas, y al dictado de legislaciones de tipo laboral en otras provincias, como así también proyectos de ley y referencias extranjeras, considerando asimismo auspiciosa cada nueva sanción reglamentaria o legislativa en materia laboral que se producía. Es decir que puede tenerse como conclusión que este tipo de cuestiones analizadas en el trabajo que nos ocupa no era ajeno al conocimiento de la opinión pública general y que era permanentemente reflejado por uno de los matutinos de mayor difusión.

La legislación relativa a la previsión social en la provincia de Santa Fe

Sobre esta cuestión, habiendo realizado un análisis de la legislación que se ha dictado en la provincia nos encontramos frente a que se habían dictado algunas leyes de jubilaciones y pensiones, la primera de las cuales es la ley 1935 del año 1917, ley de jubilaciones para los empleados públicos de todas las reparticiones de las provincias. Asimismo dicha ley fue reformada por la ley 2092 de fecha 30 de noviembre de 1926. Asimismo y por lo que refiere a los obreros y empleados de empresas particulares la Legislatura Provincial había dictado en fecha 25 de junio de 1924 la ley 2054 declarando acogida a

la Provincia a los beneficios y obligaciones de la Ley Nacional 11.110, que a su vez creaba con fecha 1 de febrero de 1921, la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de Empresas Particulares de Servicios Públicos. La ley Provincial refería al personal de empresas particulares de tranvías, teléfonos, gas, eléctricas, radiotelegrafía, aguas corrientes y servicios sanitarios. Asimismo en fecha 6 de agosto de 1924 el Poder Ejecutivo de la Provincia dictaba el Decreto que reglamentaba la ley 2054. Así también es interesante mencionar que respecto de los docentes provinciales fue en el aspecto de las jubilaciones uno de los que más inconvenientes tuvo e hizo conocer su opinión, incluso mediante huelgas, por ejemplo las que se produjeron en 1921, que ocasionaron diferentes decretos del Ejecutivo provincial declarando en comisión a personal directivo y docente como así también suspendiendo a quienes hubieran hecho abandono de sus tareas. Eso sumado al tema de que muchos docentes tenían servicios prestado tanto en el ámbito de las escuelas nacionales, como en el de las reparticiones provinciales, hacía que existiesen diversas complejidades respecto de cómo realizar el cómputo de servicios de estas personas para que se acogiesen al beneficio jubilatorio, originando diferentes dictámenes de la autoridad administrativa respectiva. Muchos fallos jurisprudenciales hallados refieren al cambio legislativo que mencionáramos precedentemente. y que reflejan el consecuente conflicto de leyes que se producía, incluso originando fallos contradictorios respecto de la aplicación de una u otra legislación ¹⁴. De todas formas un problema mucho más grave, que tuvo la ley 1935 durante el período de su vigencia, que no es reflejado por los fallos analizados, fue el tema de su financiamiento, dato que es obtenido del análisis de los diarios de la época¹⁵ dónde se publicaba un pormenorizado informe que había sido elevado al Ejecutivo Provincial dado el alto déficit que la misma entidad tenía, y que según los redactores del memorial se originaba en la fuente de financiamiento del sistema de previsión de la provincia. Asimismo se dejaba entrever ciertas cuestiones de tipo político que podían también tener incidencia sobre el otorgamiento de jubilaciones y pensiones de manera un tanto obscura. Asimismo se bregaba para una pronta reforma de la ley de jubilaciones, lo que luego se plasmará en el siguiente cuerpo legislativo.

¹⁴ "... La solicitud de jubilación presentada bajo el imperio de la ley provincial Nro. 1935 debe ser resuelta por ella y no por la posterior 2092. (Jurisprudencia de los Tribunales de Santa Fe T 6, pág. 194) "... Adquirido el derecho a la jubilación estando en vigencia la ley 1935 nada obsta que la misma se solicite durante la vigencia de la actual nro. 2092 ..." Jurisprudencia de los Tribunales de Santa Fe, T 7, ~. 312).

¹⁵ La Capital, martes 1ero de junio de 1926; "La Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia. En: La Capital (1° junio 1926)

Por otro lado respecto de la otra ley que mencionáramos y que incorporaba a la provincia a la ley Nacional 11.110, respecto de las jubilaciones de empleados y obreros de empresas particulares, no fueron hallados fallos referidos a los mismos.

De todas formas el tema investigativo respecto de la previsión social en la provincia, a más de estas consideraciones merecería un análisis más detallado, que quedará para un posterior estudio puesto que existiría la posibilidad de estudio de expedientes y otras fuentes que no han sido aún analizadas. Aún así es posible concluir que el problema que se visualiza en el fondo de la cuestión, y teniendo en cuenta también que a nivel nacional se había discutido y sancionado una ley de jubilaciones, la cuál tuvo muchos inconvenientes en ser sancionada y luego en ser derogada, como así también en lo que respecta a las llamadas Cajas de Previsión Social a nivel nacional, todo un sistema que no habla tenido resultados concretos positivos. En fondo de la cuestión es que no se sancionó un sistema provisional de jubilaciones de tipo unificador, que tuviese en cuenta todos los empleados, tanto de empresas particulares como del Estado.

Conclusiones

Dejando expresado que el tema investigado es merecedor de ciertas profundizaciones, las que fueron detectadas con el transcurso de la investigación, podemos concluir que las provincias asumían ciertas facultades reglamentarias de la diferente legislación de materia laboral que la Nación sancionaba, siendo que en el caso de Santa Fe, no existía una diferenciación notoria en los textos provinciales de los textos legislativos nacionales, no produciéndose en consecuencia contradicciones de mención. No obstante eso los temas de fondo que eran los reclamos de los sectores obreros si estaban manifiestos, sobremanera en el tema de los fallos jurisprudenciales analizados, los cuales nos dan una visión bastante amplia de cuántas eran las falencias que existían, dado que la única legislación de aplicación más o menos cotidiana por parte de los jueces era la ley 9688 de Accidentes de Trabajo con su correspondiente Decreto Reglamentario Provincial. Lo demás, quedaba librado al Código Civil. Por otra parte es importante mencionar que también los aspectos provisionales tratados en el presente trabajo también reflejan la problemática de que no existía una legislación uniforme en materia de jubilaciones y pensiones, lo que ocasionaba en la provincia un desdoblamiento de leyes, como así también conflictos con la aplicación de la relativa a los empleados del Estado Provincial, y sobremanera con los docentes provinciales.