

Las instituciones laborales en Colombia 1905-1990

Mauricio Avella Gómez*

- * Al iniciar esta investigación, el autor era investigador principal del Banco de la República, vinculado a la Unidad de Investigaciones de la Gerencia Técnica. Una versión más amplia de este trabajo, en la cual se alude a los orígenes europeos de la legislación laboral, a su extensión a lo largo de las Américas y a su llegada a Colombia, aparece en la Revista del Banco de la República correspondiente al mes de mayo de 2010; su título es “Las instituciones laborales en Colombia. Contexto histórico de sus antecedentes y principales desarrollos hasta 1990”.

I. INTRODUCCIÓN

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

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

Numerosas experiencias latinoamericanas revelan que la adopción de sus instituciones laborales no fue un proceso expedito; en Colombia, el Código Laboral vino a plasmarse varias décadas después de haberse planteado las primeras tentativas sistemáticas de organización codificada de la legislación. Además, dichos intentos no llevaron siempre el rótulo exclusivo de una ideología o partido político; con frecuencia el tema laboral sirvió de campo de acercamiento entre quienes parecían enarbolar banderas diferentes.

La legislación laboral europea arribó a las costas latinoamericanas y colombianas a principios del siglo XX con el sello de “legislación protectora”; dicho énfasis protector se afianzó en la primera posguerra y conservó su predominio hasta entrados los años setenta, cuando se le achacó la falta de flexibilidad de los mercados laborales en numerosas economías. En su primera parte, este capítulo se concentra en la formación de las instituciones laborales hasta la expedición del CST en 1950; y, en la segunda, en las principales reformas a las que fue sometido el código desde aquel año hasta 1990.

II. EL SURGIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES LABORALES COLOMBIANAS EN EL PERÍODO 1905-1950

A. *La legislación laboral hasta 1930*

Los antiguos rudimentos de legislación laboral venían incorporados en la civil y en la comercial, de acuerdo con la tradición jurídica internacional. La trama seguida originalmente en Europa al expedirse leyes sociales fue la de considerar dichas leyes como complementarias del derecho civil¹. En América Latina la opción acogida por varios países fue la de la codificación de las leyes laborales, tras procesos jurídicos y políticos prolongados. Colombia siguió dicho camino; lo emprendió a mediados de los años veinte y después de algunos intentos malogrados o parciales pudo expedir la Ley General del Trabajo en 1945, y finalmente el Código del Trabajo en 1950. Este largo devenir estuvo precedido de un período de producción de leyes sociales aisladas, concentrado entre 1915 y 1930, al igual que en el resto de América Latina. La semejanza en los temas y alcances de las normas expedidas en Colombia y sus vecinos fue muy considerable².

1. *Antecedentes en la legislación civil y comercial*

En el Código Civil heredado del Código de Napoleón de 1804 se dedicó un capítulo al arrendamiento de criados domésticos; se trataba de una relación de salariado, bajo contrato entre el amo y el criado³. También se regulaban los contratos para la confec-

¹ Avella (2010), recuadro 1.

² Recuadros 4 y 7 en Avella (2010) y Recuadro 2 en este documento.

³ “En el arrendamiento de criados domésticos una de las partes promete prestar a la otra, mediante un salario, cierto servicio, determinado por el contrato o por la costumbre del país” (Código Civil, art. 2045, cap., tít. 26, libro IV. Citado en Ministerio de Industrias, Oficina General del Trabajo, 1928, p. 5). El Código Civil fue adoptado mediante la ley 84 de 1873; estaba basado en el Código Civil chileno de 1855, cuyo texto original fue redactado por Andrés Bello. Se convirtió en el Código Civil de la Nación en 1887, tras restablecerse la república unitaria en 1886 (Backus y Eder, 1943, pp. 23-24). Ostau de Lafont de León (2006, p. 144) cita varias fuentes en las cuales pudo haberse basado Andrés Bello.

ción de una obra material, y para el arrendamiento de servicios inmateriales (en los que predomina la inteligencia sobre la mano de obra, según el lenguaje del código)⁴.

En el Código de Comercio Terrestre heredado del siglo XIX se regulaban las relaciones entre la dirección y sus colaboradores, en un establecimiento mercantil o fabril; a los primeros se les denominaba “factores” y a los segundos, “dependientes de comercio”. Los contratos entre factores y dependientes de comercio no podían rescindirse sin causa legal⁵. De nuevo, aparecía la relación de salariado, al señalar el código que “los factores y dependientes tienen derecho al salario estipulado”⁶.

El principio del arrendamiento de servicios laborales fue modificado por el concepto de contrato de trabajo, sobre el cual se basaron las futuras leyes laborales. La legislación laboral del continente aportó nuevas instituciones jurídicas, como las relacionadas con las indemnizaciones por accidentes de trabajo; en el caso de Colombia, las leyes 57 de 1915 y 133 de 1931 modificaron el criterio tradicional sobre la culpa y la responsabilidad civil que albergaba el Código Civil. Estas leyes colombianas y las similares en América Latina aceptaron la responsabilidad plena del patrón en el caso de accidentes de trabajo⁷.

2. *La industria colombiana hacia la época de la Primera Guerra Mundial*

Las primeras expresiones de la legislación laboral en el continente coincidieron con una industria todavía incipiente. La industria de alimentos y bebidas, la del tabaco, la de los textiles y las de confecciones y calzado fueron las primeras en atender el consumo en los principales centros urbanos del país, que contenían todavía menos del 30% de la población (Recuadro 1).

⁴ Libro IV, tít. 26, caps. VIII y IX del Código Civil. Citado en Ministerio de Industrias, Oficina General del Trabajo (1928, pp. 7-11).

⁵ “No es lícito a los factores y dependientes, ni a sus patrones, rescindir sin causa legal los contratos que hubieren celebrado entre sí con término fijo; y el que lo hiciere deberá indemnizar al otro los perjuicios que le sobrevinieren” (Código de Comercio Terrestre, libro segundo, tít. VI, cap. IV, art. 445. Citado en Ministerio de Industrias, Oficina General del Trabajo, 1928, p. 13).

⁶ *Ibíd.* p. 14.

⁷ Gutiérrez Anzola (1934, p. 339).

RECUADRO 1. INDUSTRIAS EXISTENTES EN COLOMBIA EN 1916, POR REGIONES

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

Atlántico (Barranquilla). Cuatro fábricas de zapatos, Fábrica de Tejidos Obregón, dos fábricas de jabones, una cervecería, dos fábricas de gaseosas, establecimientos menores de molinería, sombreros, cigarrillos, velas y mosaicos.

Bolívar (Cartagena). Fábrica de Tejidos del Banco Unión, Fábrica de Tanino, una fábrica de fósforos, una fábrica de cigarrillos, dos fábricas de calzado, una refinería (de Diego Martínez y Compañía), e Ingenio de Sincerín.

Boyacá. Fábrica Textil de Samacá.

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

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

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

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

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

Aunque con expresiones aisladas en los tres primeros lustros, los primeros jalones de la legislación laboral colombiana fueron dispuestos entre 1915 y 1930. El esfuerzo legislativo se concentró en dos frentes, a saber, el de la seguridad en el sitio de trabajo y la protección de los trabajadores, y el de la prevención y solución de conflictos laborales potenciales (Recuadro 2). Eran los temas continentales de la época y a ellos había que atender en la medida en que la actividad económica urbana ganaba importancia. Simultáneamente, la seguridad industrial, la protección de los asalariados y el ejercicio del derecho a la huelga eran temas de primera línea debido a la agitación laboral internacional que siguió al fin de la Gran Guerra. Además, Europa central y Gran Bretaña vivían un ajetreo obrero intenso, luego de la Revolución Rusa de octubre de 1917. Los gobiernos respondieron con una mezcla de represión y reformas laborales:

Al tiempo que reprimen vigorosamente la agitación social, los gobiernos satisfacen algunas antiguas reivindicaciones sindicales. En Francia la jornada de ocho horas y la ley sobre las convenciones colectivas que, por otra parte no son obligatorias, y solo conciernen aún al 7,5% de los asalariados del comercio y de la industria, pero que son significativas por su número (557 terminadas en 1919, y 345 en 1920) y por el carácter nacional de muchas de ellas. En Bélgica: ley de las ocho horas, impuesto progresivo sobre las sucesiones e impuesto cédular sobre los beneficios. En 1919, en Inglaterra, las organizaciones patronales y la importante A.S.E (Amalgated Society of Engineers) firman una convención colectiva que reconoce los *shop stewards* elegidos en cada empresa, a los que debe obligatoriamente consultarse para cualquier innovación en los métodos de organización de trabajo, y los consejos de fábrica. En 1920 la Unemployed Insurance Act extiende a 12.000.000 de asalariados —la inmensa mayoría de la clase obrera— el beneficio del seguro obligatorio contra el paro, que durante la guerra había sido introducido en las fábricas de municiones⁸.

⁸ Crouzet (1973, p. 43).

Si bien el interés de acercar a patronos y trabajadores venía de la administración Reyes, solo en el convulsionado ambiente de posguerra florecieron las primeras iniciativas para acoger la institución de la huelga y diseñar los mecanismos para evitarla o controlarla⁹. El tema jurídico estuvo a la orden del día, de modo que surgieron iniciativas de regulación laboral; un episodio destacado lo constituyó el Primer Congreso Jurídico Nacional reunido en agosto de 1919, en cuyo seno se aprobó presentar al Congreso de la República un proyecto de ley sobre contrato de trabajo, el cual abarcaba de manera sistemática aspectos diversos de la relación laboral: el contrato individual de trabajo, el contrato de aprendizaje, los trabajadores rurales, los sirvientes domésticos, los trabajos femenino e infantil, el salario, la jornada de trabajo y los descansos, y las obligaciones de los patronos y los dependientes¹⁰. El proyecto fue sometido a la consideración de la Comisión Especial de Asuntos Sociales del Senado, creada por la legislatura de 1919. En su informe sobre el proyecto, la comisión afirmó:

Comienza a esbozarse un nuevo Código a medida de las necesidades, circunstancias y condiciones nuevas que la mudanza de los tiempos trae consigo. Surgen nuevas y complicadas relaciones sociales conforme varía y se transforma la sociedad misma y se desarrolla el trabajo; y es forzoso atender a las nuevas exigencias y acomodar la legislación a esas transformaciones¹¹.

La comisión definió los términos de referencia para la discusión parlamentaria de este modo:

Naturaleza del trabajo en sus diversas formas; varia condición de los trabajadores según el sexo, la edad, lugares y tiempos; carácter

⁹ Aguilera (1965, pp. 327-328).

¹⁰ Latorre y Aparicio (1919). Estos autores mencionan varios proyectos de legislación laboral que en esa época fueron propuestos al Congreso: por Vicente Olarte Camacho en 1913, sobre aspectos generales de la relación laboral, por Francisco de Paula Pérez en 1919, sobre seguridad industrial, descanso dominical remunerado y creación de estadísticas obreras, y por el representante Posada Gaviria sobre fijación de un salario mínimo y reglamentación del trabajo fabril (pp. 26-27).

¹¹ José Joaquín Casas, Alfredo Garcés, Ruperto Melo, Pedro A. Estrada y E. J. Gómez, miembros de la Comisión Especial de Asuntos Sociales del Senado. En Latorre y Aparicio (1919, pp. 45-48).

del salario; accidentes del trabajo; derechos y deberes recíprocos de patronos y obreros; descanso del trabajo; huelgas y paro; condición especial de los trabajadores de las fincas rurales y haciendas; educación obrera y campesina; instituciones de provisión, etc.¹².

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

Aquí es donde habría de aplicarse la doctrina de los Manning, Liberator, Costa-Rosselt, Taparelli, Zigliara, De Mun, Ketteler, Decurtins, Lehmku, Weiss, Gatherein, Vermeersch, Gibbons, Ireland y otros insignes maestros católicos, [...] Aquí es donde campean con todo esplendor las enseñanzas del gran pontífice de los obreros, León XIII, cuyas encíclicas sobre la condición de ellos y organización de la democracia cristiana o cristianismo social contienen, aun según testimonios solemnes de escritores heterodoxos, la última, la más sabia y fecunda palabra de estas gravísimas cuestiones morales-económicas¹³.

Al reconocer la frecuencia de los conflictos laborales en los tres años anteriores, el presidente Suárez propuso el reconocimiento legal del derecho a la huelga en 1919. Estaba muy fresca la experiencia mexicana de Querétaro en la cual se había acogido en el seno de la constitución la protección de los trabajadores. En el artículo 123 de la carta se admitía el derecho de los trabajadores a la huelga y se establecía que ella sería lícita cuando quiera que tuviera por objeto “conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital”¹⁴.

Entre 1909 y 1919 solo 37 sindicatos con personería jurídica se encontraban activos y el número subió a 107 entre 1919 y 1930. En 1916, en una sentida y espontánea manifestación obrera en Bogotá, varios trabajadores murieron y quinientos fueron detenidos. Luego vino lo que Urrutia llama “la primera serie de grandes huelgas en

¹² *Ibíd.*, p. 46.

¹³ *Ibíd.*, p. 46. Manning, De Mun, Ketteler, Taparelli y Gibbons son citados en Avella (en prensa), en la sección sobre los movimientos cristianos por la justicia social. Arthur Vermeersch (1858-1936) publicó en 1912 el libro intitulado *La Tolerancia*, virtud que según el autor sería crucial por razones de paz social.

¹⁴ Cragolino (1973, p. 446).

la historia del país”, limitada a los puertos de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta. Iniciada en Barranquilla, la huelga se extendió a Cartagena, con grave perturbación del orden público. El gobierno acudió al Estado de sitio y prohibió mediante el decreto 2 de 1918 las reuniones de cualquier comité de huelga permanente¹⁵.

RECUADRO 2. LEGISLACIÓN LABORAL 1905-1930

Regulación laboral

Ley 83 de 1923. Decreto 637 de 1924. Decreto 726 de 1924. Ley 73 de 1927. Decreto 837 de 1928. La ley 83 de 1923 creó la Oficina General del Trabajo (OGT). La ley 73 de 1927 y el decreto 837 de 1928 reorganizaron el Ministerio de Industrias y la OGT; se creó el *Boletín de la Oficina General del Trabajo*. Mediante la ley 73 de 1927 también se inauguró el servicio estatal de inspección del trabajo, con la función principal de velar por el cumplimiento de la legislación laboral.

Seguridad industrial (Ley de Sillas)

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

Conflictos laborales

Huelgas, decreto ejecutivo 2 de 1918, ley 78 de 1919. Conciliación y arbitraje, ley 21 de 1920. La ley 78 definió lo que es huelga, que su objeto fuera mejorar las condiciones de trabajo y que se desarrollara en forma pacífica; se ofreció protección a quienes quisieran continuar trabajando, así como a quienes se engancharan para reemplazar a los huelguistas; autorizó la creación de tribunales de arbitramento. La ley 21 estableció que no podía haber suspensión colectiva del trabajo sin cumplir previamente con procedimientos de conciliación, que en su orden fueron: arreglo directo, conciliación y arbitramento; igualmente, estableció que el arbitraje fuera obligatorio en empresas ligadas a “la seguridad, la salubridad, y la vida económica y social de los ciudadanos”.

Reparación por accidentes de trabajo

Ley 57 de 1915. Ley 32 de 1922. Decreto 502 de 1923. Decreto 682 de 1924. Resolución 63 de 1927. La ley 57 definió accidente de trabajo y estableció

¹⁵ Alba (1968, p. 270), Urrutia (1969, pp. 88-89), Ostau de Lafont de León (2006, pp. 163-165).

cuatro clases de incapacidades (temporal, permanente parcial, permanente total y muerte), así como sus indemnizaciones; además, estableció taxativamente las industrias en que habría lugar para la reparación por accidentes: alumbrado público, acueductos públicos, ferrocarriles y tranvías, licores, fósforos, construcción con más de quince obreros, minas y canteras, navegación con embarcaciones mayores, empresas industriales servidas por maquinaria con fuerza mecánica, y obras públicas nacionales.

Higiene y asistencia médica

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

Previsión social

Pensiones de jubilación. Ley 29 de 1905: reguló las pensiones para magistrados de la Corte Suprema de Justicia y otros empleados públicos con treinta años de servicio. Decreto legislativo 26 de 1906: creó la Caja de Recompensas y Pensiones para empleados postales.

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

Protección obrera

Ley 37 de 1905. Ley 24 de 1924. Ley 18 de 1926. Ley 57 de 1926. Decreto 83 de 1927. Ley 49 de 1927. La ley 37 de 1905 declaró obligatoria la guarda de

las fiestas religiosas (católicas); y la ley 57 de 1926 declaró obligatorio un día de descanso después de seis días de trabajo. Las leyes 24 de 1924 y 18 de 1926 establecieron auxilios para obras educativas de origen religioso en favor de organizaciones obreras, como el Círculo de Obreros de Bogotá y el Sindicato Nacional de Obreras de la Aguja.

Protección de infantes y menores

Ley 48 de 1924. Ley 56 de 1927. Ley 9ª de 1930. La ley 48 de 1924 dispuso que las empresas con un cierto número de trabajadoras estaban en la obligación de fundar salas cunas para sus hijos. La ley 56 de 1927 señaló que era obligación de los padres o sus representantes proporcionar a los niños un mínimo de educación, pero que eran libres de escoger los medios para otorgarla. La ley 9ª de 1930 estableció la edad de dieciocho años como la mínima para trabajar en la industria.

Fuente: Ministerio de Industrias, Oficina General del Trabajo (1928), Blanco Rivera (2007, pp. 199-200), ley 26 de 1921 citada en Aguilera (1965, p. 326).

En su artículo primero, el decreto 2 de 1918 prohibió las reuniones populares en las vías públicas y para prevenirlas o disolverlas se autorizaron los procedimientos prescritos en el Código Penal para los “casos de sedición”, tal como se estilara en la práctica europea desde el siglo XIX. Pero el decreto citado no se limitó a expedir medidas represivas, sino que contribuyó a sentar las bases de las instituciones relacionadas con el derecho de huelga y la solución de conflictos a través del arbitraje. Así, en su artículo noveno dispuso:

En caso de huelga no acompañada de violencia, los obreros o trabajadores y los empresarios pueden constituir de común acuerdo arbitadores o tribunales de arbitramento, que diriman sus competencias. En la constitución del arbitramento, que se extenderá por escrito, se acordará el procedimiento a que deben someterse las partes y los puntos que se deben decidir por el arbitramento, cuyo fallo será obligatorio en todo caso para las partes¹⁶.

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

¹⁶ El decreto ejecutivo 2 de 1918 es reproducido en Silva Romero (2005, pp. 468-470).

Este punto exige la expedición de una ley que reconozca el derecho a la suspensión del trabajo y a la demanda de mejores condiciones en el salario y en las horas, pero que impida al mismo tiempo que la suspensión vaya acompañada de sediciones o motines contra las autoridades, los empresarios o los particulares. El derecho de los que aspiran a la mejora de su condición puede hacerse efectivo por medio de representaciones pacíficas, sin que sea lícito recurrir a medios incompatibles con la tranquilidad social, ocasionados a delitos, o dirigidos a impedir la competencia de otros trabajadores¹⁷.

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

No podemos los colombianos, aunque lo quisiéramos, sustraernos del estudio y de la resolución legislativa de las arduas cuestiones del trabajo. Las huelgas de que habla el presidente recuerdan que hay cosas en el contrato de trabajo que requieren reglamentación y remedio. En vez de dejarlas que se desarrollen con violencias perturbadoras de la armonía que debe reinar entre los factores humanos de la producción, o que subsistan los abusos que de una u otra parte subvierten el orden económico de la creación de la riqueza; o que sin consideración al bienestar del obrero, se permita el consuetudinario desgaste, innecesario e injusto de la parte más débil de la clase trabajadora, y así se llegue, por indolencia o desidia, a comprometer el porvenir de la raza; en lugar de permitir que todo esto vaya por cauces ocasionales, sin intervención de leyes justas, busquemos para las leyes y las costumbres normas que concilien los derechos de todos en beneficio de todos¹⁸.

Advertido de las implicaciones en el terreno social de otorgar el derecho de huelga, en el ambiente caldeado de entonces, el gobierno se apresuró a consultar la experiencia internacional y a proponer mecanismos institucionales para antici-

¹⁷ Aguilera (1965, p. 328).

¹⁸ Artículo periodístico de Diego Mendoza, del 13 de agosto de 1919, citado por Latorre y Aparicio (1919).

parse a la declaratoria de huelga, o para mantenerla dentro de cauces institucionales, una vez declarada.

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

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

La ley 78 de 1919 necesita adiciones, encaminadas particularmente a establecer la obligación del arbitramento previo, a fin de evitar la suspensión del trabajo con su secuela de intranquilidad y pérdidas. Parece que estamos todavía en circunstancias favorables para esta institución, la cual haría recordar la que en el siglo XVII hubo en Francia, cuando las diferencias entre el obrero y el capitalista se resolvían amistosa pero obligatoriamente por los que se llamaban consejos de *prudhombres*, jueces de paz honrados y discretos, que con caridad y tino armonizaban los intereses y derechos de los unos con los derechos e intereses de los otros¹⁹.

Además de establecer los procedimientos de conciliación previos a efectuar una suspensión colectiva de trabajo, la ley 21 de 1920 definió perentoriamente:

¹⁹ Aguilera (1965, pp. 328-329). Suárez trae a colación la experiencia francesa, todavía vigente en la segunda mitad del siglo XIX, y que se transformó en las Cortes Industriales Francesas o *Conseils de prud'hommes*.

El arbitraje es obligatorio, y toda cesación de trabajo colectivo está prohibida mientras el Tribunal dicta su fallo, en las siguientes empresas [...] medios de transporte (ferrocarriles, tranvías, buques fluviales y marítimos), acueductos públicos, alumbrado público de las poblaciones, higiene y aseo de las ciudades, y explotación de minas de la Nación²⁰.

Todas ellas relacionadas según la ley 21 “con la seguridad, la salubridad y la vida económica y social de los ciudadanos”²¹.

Para entonces, los textos de economía política consultados en las facultades de derecho en Colombia ya venían difundiendo los desarrollos institucionales europeos en materia de huelga, y de arbitraje y conciliación. En relación con aquella, Gide (1904) aseveraba que ya en esa época nadie cuestionaba la legitimidad de la huelga, a no ser que se tratara de un servicio del Estado o que tuviera el carácter de interés público prioritario²². En cuanto al arbitraje y la conciliación, el autor destacaba que hasta ese momento pocos países habían acogido dichas instituciones, pero que ya se contaba con experiencias aleccionadoras en países como Gran Bretaña, Francia, Australia y Nueva Zelanda. Por ejemplo, en Gran Bretaña, en industrias de gran calado, los consejos de conciliación y arbitraje habían prosperado; los primeros como mecanismo disuasorio de huelgas potenciales, basado en el entendimiento de las partes, y los segundos como fuente de solución basada en la intervención de un tercero. En Francia existía desde 1892 una legislación de conciliación y arbitraje facultativos, en materia de resolución de conflictos entre patronos y empleados u

²⁰ Ley 21 de 1920, artículo 22 (Ministerio de Industrias, Oficina General del Trabajo, 1928, p. 37).

²¹ *Ibíd.*, p. 37.

²² Gide (1904, p. 490). En relación con los empleados del Estado, el autor menciona que no se reconoce el derecho de huelga a quienes ejercen una función pública propiamente dicha, como los magistrados, administradores, recaudadores de impuestos, institutores y profesores, y militares. En cuanto a los servicios de utilidad pública, se pregunta si el interés de los trabajadores no debería doblegarse ante el interés de todos, y recuerda que en ciertos países como Holanda e Inglaterra la huelga estaba prohibida en los servicios de agua, iluminación y ferrocarriles (p. 491).

obreros²³. En contraste con esta experiencia, en Nueva Zelanda se había adoptado desde 1894 un tribunal de arbitraje obligatorio.

En perspectiva histórica, las leyes colombianas, 78 de 1919 y 21 de 1920, constituyeron un precedente continental en materia de huelga y superación de los conflictos colectivos²⁴.

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

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

La Comisión de Asuntos Sociales se instauró con el propósito de que estudiara durante el primer semestre de 1924 “los problemas sociales más trascendentales del país, que exigían inmediata solución y la manera de dar incremento a la agricultura”²⁵. Sus conclusiones debían incorporarse en proyectos de ley que se someterían a la consideración del legislador en 1924²⁶.

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

²³ Según Gide (1904, pp. 493-494), estos consejos no debían confundirse con los *Conseils de prud'hommes*, verdaderos tribunales industriales, dedicados a la solución no solo de problemas colectivos sino individuales, y no necesariamente de naturaleza económica.

²⁴ Dicha conclusión se desprende no solo de la revisión de las legislaciones de otros países latinoamericanos, sino también de reconocimientos de laboristas como Arturo Bronstein (2007, p. 38).

²⁵ Ministerio de Industrias, *Memoria del ministro* (1924, p. 12).

²⁶ La comisión estaba integrada por ciudadanos de los dos partidos tradicionales. De ella formaban parte los parlamentarios boyacenses Jesús Perilla V. y Armando Solano, el primero conservador y el segundo liberal. También tenían asiento en la comisión Ricardo Tirado Macías, Pedro A. Gómez Naranjo, Carlos A. González G. y Antonio José Sánchez; este último también fue integrante de la Junta de Vocales de la Oficina General del Trabajo del Ministerio de Industrias.

Esta Oficina estará especialmente encargada del estudio de todas las cuestiones que se relacionan con los conflictos que puedan presentarse entre los trabajadores y los capitalistas, por razón del salario; de los seguros individuales y colectivos; de las habitaciones para obreros; de la aplicación de las leyes sobre higiene y salubridad en las fábricas y empresas industriales y mercantiles; de los accidentes del trabajo; del trabajo de las mujeres y de los niños; de la educación cívica de las clases proletarias; de los jornales mínimos; de la instrucción técnica; de la lucha contra la vagancia, el alcoholismo, la sífilis, la tuberculosis y demás enfermedades que amenazan principalmente al proletariado²⁷.

Un objetivo no menos importante de la nueva oficina sería el de conocer sobre “las condiciones actuales de los trabajadores de la tierra”, en un país cuyo sector agrario albergaba por entonces las dos terceras partes de su población²⁸.

La OGT (integrada por un jefe, un subjefe, un secretario y un escribiente) contaría con seis vocales, tres de ellos elegidos por la Cámara de Representantes y tres por el Senado. En el decreto reglamentario se obligaba a la OGT a rendir un informe anual al ministro de Industrias sobre las materias enunciadas en el párrafo precedente, en relación con el cumplimiento de la legislación laboral existente; así, se exigía taxativamente que el informe incluyera los siguientes puntos: seguro individual y colectivo, de acuerdo con las leyes 37 de 1921 y 32 de 1922; construcción de vivienda para obreros, de acuerdo con la ley 46 de 1918; accidentes de trabajo, según la ley 57 de 1915; huelgas, así como conciliación y arbitraje en los conflictos colectivos, de acuerdo con las leyes 78 de 1919 y 21 de 1920; e información acerca del trabajo de las mujeres y de los niños, así como del salario mínimo²⁹.

Además, la OGT debía presentar al Ministerio de Industrias un proyecto de codificación que se denominaría Código del Trabajo, el cual integraría disposiciones ya en vigor, abonadas por la experiencia, y otras consideradas convenientes “para

²⁷ Ley 83 de 1923, artículo 2º (Ministerio de Industrias, Oficina General del Trabajo, 1928, p. 55).

²⁸ Cuadro 1, más adelante.

²⁹ Decreto 637 de 1924 (Ministerio de Industrias, Oficina General del Trabajo, 1928, p. 60).

proveer a la regulación de las actividades de las clases trabajadoras” y para “resolver los conflictos que en ellas puedan presentarse”³⁰. Como tarea inmediata de carácter estadístico, la OGT levantaría un censo de los “obreros sin trabajo”, contando con el acopio estadístico que le remitieran los gobernadores de departamento³¹.

En conjunto, la conformación de la Comisión de Asuntos Sociales y la creación de la OGT revelan la decisión política de estudiar y atender la problemática social de la época. La corporación comenzó por reconocer la existencia de problemas sociales, así como el deber del Estado de contribuir a su solución en términos que ella misma consideró como los más convenientes para los intereses públicos³².

5. *Las propuestas de reforma laboral de 1924*

Los seis vocales de la OGT elaboraron un proyecto de código del trabajo que no hizo tránsito por las cámaras legislativas al no contar con el aval del ministro de Industrias³³. A su turno, en la Comisión de Asuntos Sociales, Antonio José Sánchez presentó un proyecto sobre relaciones entre patronos y obreros, el cual, habiéndose nutrido de comentarios de los miembros de la comisión y de la OGT, fue puesto a consideración del Congreso. De hecho, la comisión sometió a consideración de la Cámara de Representantes no uno, sino una serie de proyectos de ley sobre temas laborales, a mediados de 1924. Las propuestas legislativas presentadas al iniciarse la legislatura ordinaria de dicho año fueron las siguientes: para regular las rela-

³⁰ Ministerio de Industrias, Oficina General del Trabajo (1928, p. 61). La expedición del decreto reglamentario se tomó su tiempo, ya que la OGT debió haber comenzado labores el primero de enero de 1924 y el decreto solo fue expedido hasta el 14 de abril de dicho año.

³¹ No eran pocas las expectativas en relación con el papel de la naciente OGT en la aplicación de las leyes sociales existentes y en la formación de estadísticas sociales básicas. Así lo reseña el célebre cronista Luis Tejada en una de sus columnas de 1924: “Otra de las funciones principales de la oficina es la de levantar, en el país, una estadística completa acerca del trabajo agrario y manual, de la situación de la propiedad, de las condiciones de vida del proletariado, de la magnitud de la producción, de todo lo que en algún modo se relaciona con el problema social. Se piensa que la estadística tiene que ser la base de toda buena legislación social. Y tienen razón los que piensan así: sin datos numéricos exactos que revelen la realidad actual de la vida nacional, es imposible preparar una sola ley eficaz” (Tejada, 1977).

³² *Anales de la Cámara de Representantes*, N° 12 de 1924, p. 52.

³³ Ministerio de Industrias, *Boletín de la Oficina General del Trabajo* (p. 587).

ciones entre los patronos y los obreros³⁴; sobre jubilaciones y pensiones de empleados y obreros de los servicios públicos³⁵; sobre sindicatos profesionales³⁶; sobre accidentes de trabajo³⁷; para el establecimiento de oficinas de colocación³⁸; y sobre higiene de fábricas y empresas, y seguridad de los obreros³⁹.

El proyecto destinado a regular las relaciones entre patronos y obreros pretendía abarcar el universo de los temas laborales esenciales y de mayor relevancia en su momento histórico (Recuadro 3). En su planteamiento del proyecto, los proponentes afirmaron:

La legislación que se ha dado en el país en lo referente a las relaciones entre los patronos y los obreros es en la actualidad tan deficiente, que en todas partes en donde se cumple un contrato de trabajo se nota la falta de disposiciones sustantivas que garanticen los derechos de los trabajadores y aun los de los mismos patronos. Esta deficiencia se nota, aún más, cuando quienes tienen la condición de obreros son mujeres que se hallan en la obligación de atender por sí mismas a sus propias necesidades y a las de sus familias, o cuando quien trabaja es el niño, cuya cortedad y falta de experiencia requiere especial protección de las autoridades.

Se ha dicho que en Colombia no existe el problema social, quizás porque las clases trabajadoras, y de manera particular las de los campos, no formulan, ostensiblemente, y de modo colectivo, sus protestas; pero de semejante error han salido fácilmente, quienes hayan dedicado, siquiera corto tiempo, a la observación de cómo se llevan a término las relaciones entre los patronos y los obreros en cual-

³⁴ Presentado el 24 de julio de 1924 (*Anales de la Cámara de Representantes*, N° 12 de 1924).

³⁵ *Anales de la Cámara de Representantes*, N° 11 de 1924.

³⁶ *Anales de la Cámara de Representantes*, N° 13 de 1924.

³⁷ *Anales de la Cámara de Representantes*, N° 15 de 1924.

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ *Anales de la Cámara de Representantes*, N° 18 de 1924.

quier parte del país. El problema existe agravado por la ignorancia y la incomprensión de nuestras masas, y corresponde al Estado resolverlo en los términos que más convengan a los intereses públicos⁴⁰.

RECUADRO 3. ESQUEMA DE CAPÍTULOS DEL PROYECTO DE LEY “POR LA CUAL SE REGULAN LAS RELACIONES ENTRE LOS PATRONOS Y LOS OBREROS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. TEXTO COMPUESTO POR 125 ARTÍCULOS. APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EL 24 DE JULIO DE 1924.

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

Fuente: *Anales de la Cámara de Representantes*, número 12 de 1924.

La propuesta de la comisión partía de las definiciones de contrato individual y colectivo y establecía una jornada máxima de trabajo; dedicaba capítulos específicos a los sectores socialmente más frágiles en la población trabajadora, a saber, las mujeres y los niños, los sirvientes domésticos y los operarios rurales; definía explícitamente las obligaciones tanto de los patronos como de los obreros y abría la posibilidad de que eventuales diferencias entre patronos y obreros fueran resueltas por los tribunales de arbitramento previstos en la ley 20 de 1920. El proyecto también disponía la creación de oficinas de información obrera y enumeraba las funciones de los inspectores de trabajo. Finalmente, establecía un salario mínimo nacional, así como la forma de su determinación y pago⁴¹.

⁴⁰ *Anales de la Cámara de Representantes*, número 12 de 1924, p. 52.

⁴¹ Mediante el contrato de trabajo una persona se comprometería a ejecutar temporalmente trabajos por cuenta de otra, la cual se obligaría a pagarle un salario determinado por

En un proyecto complementario, la comisión propuso la creación de sindicatos profesionales para la defensa de intereses propios de las profesiones liberales, de los oficios, de los gremios y de los sindicatos obreros, sin repartición de beneficios. Previa la obtención de la personería jurídica, un sindicato profesional obrero estaría autorizado para celebrar contratos colectivos de trabajo, con patronos individuales o con asociaciones de patronos. Igualmente, estaría autorizado para exigir la aplicación de las leyes laborales en los casos más diversos (contratos laborales, salarios, accidentes de trabajo y huelgas, entre otros)⁴².

En una propuesta “sobre jubilaciones y pensiones de empleados y obreros de servicios públicos”, la comisión planteó la creación de una caja de jubilaciones y pensiones de empleados y obreros, como institución del Estado, a la cual los trabajadores suministrarían el grueso de los fondos. La comisión compartía el criterio según el cual en la financiación de jubilaciones y pensiones debía prevalecer el principio de contribución por parte de los propios asegurados, así como de sus empleadores, en este caso instituciones estatales. Al referirse a la urgencia del proyecto, los comisionados

la costumbre o por el convenio mutuo. Podría celebrarse verbalmente o por escrito. El colectivo solo podría ser celebrado por un sindicato con personería jurídica y representante legal. Las mujeres embarazadas o lactantes recibirían concesiones especiales. Se prohibía el trabajo a menores de diez años, si las tareas requerían esfuerzo físico. La jornada laboral máxima sería de ocho horas y habría por lo menos una hora de descanso en la mitad de la jornada. La prevención de accidentes y la seguridad industrial en general serían una obligación de los patronos; y, por encima de treinta operarios, se debía ofrecer el seguro médico gratuito. Según el proyecto, los obreros debían “hacer cuanto les sea posible para ingresar a sindicatos obreros de su profesión u oficio que existan en su localidad”. En caso de huelga, los trabajadores tendrían prohibido “impedir que otros obreros desempeñen sus trabajos”. Las diferencias suscitadas entre patronos y trabajadores podrían ser resueltas por tribunales de arbitramento. Habría inspectores de trabajo encargados de velar por el cumplimiento de las leyes laborales. Los salarios, en especial el mínimo, merecieron un amplio capítulo en el proyecto: “Habrá un salario mínimo para los obreros de todo el país que será fijado en cada Municipio por juntas especiales que se denominarán Junta Municipal del Salario” (art. 72); para su fijación se tendrían en cuenta la clase de trabajo, la capacidad, el sexo y edad, y otras circunstancias para que el salario fuera equitativo. El salario se determinaría por el común acuerdo de las partes, pero estas no podrían estipular como remuneración del trabajo “una cantidad de dinero inferior a las indicadas como minimum por las Juntas del Salario”. Taxativamente se afirmaba que “el salario no es embargable” (art. 99), e igualmente que “el patrono no podrá obligar al obrero a comprar mercancías, etc., ni a invertir el salario en los establecimientos del mismo patrono o de personas indicadas por él” (art. 100) (*Anales de la Cámara de Representantes*, número 12 de 1924, pp. 48-52).

⁴² *Anales de la Cámara de Representantes*, número 13, p. 28.

arguyeron que las empresas públicas “adquieren un desarrollo notable en el país y hacen indispensable la protección del Estado”. Principios universales como el de no embargabilidad de las pensiones ya aparecían en el proyecto⁴³.

La comisión juzgó oportuno revisar y actualizar la legislación sobre accidentes de trabajo reunida en la ley 57 de 1915. Según los autores, las disposiciones de dicha ley:

[...] han empezado a dar tan buenos resultados en el mejoramiento de la condición de las clases obreras. Consideró la Comisión necesario definir mejor los derechos del obrero y las obligaciones del patrono; aumentar el número de las obras e industrias que dan lugar a la reparación por accidentes de trabajo; dictar medidas preventivas de los accidentes del trabajo y de higiene de las fábricas y empresas, en beneficio de los obreros y trabajadores; fijar de manera más equitativa la cuantía de las indemnizaciones; hacer más eficaz la asistencia médica; determinar un procedimiento rápido y sencillo para obtener la indemnización por razón de accidente, e introducir otras reformas que serán de positiva utilidad en la práctica⁴⁴.

6. *El proyecto de Código del Trabajo*

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

⁴³ “Proyecto de ley sobre jubilaciones y pensiones de empleados y obreros de los servicios públicos” (*Anales de la Cámara de Representantes*, N° 11, p. 44).

⁴⁴ Los redactores del proyecto mencionaron que se habían consultado experiencias internacionales, y en especial la española: “Para elaborar el proyecto referido, sus autores consultaron las legislaciones extranjeras más avanzadas sobre esta materia, con el propósito de adoptar aquellas disposiciones aplicables a nuestras costumbres y a nuestro medio. Está calcado principalmente en la ley española de 10 de enero de 1922, sobre accidentes de trabajo, que es una de las más completas y acertadas, y tiene también otras disposiciones que fueron inspiradas en la ley italiana vigente en la actualidad” (*Anales de la Cámara de Representantes*, N° 15, p. 75).

Estas medidas preventivas [el proyecto de Código Laboral] deben tomarse en obediencia a un principio de equidad y de justicia, recordando que al consagrar en la ley los justos derechos de las clases obreras se robustece la acción nacional y se fomenta el industrialismo en el país, poniendo en armonía los intereses del proletariado con los del empresario capitalista⁴⁵.

En los siguientes tres años, la OGT, bajo la dirección de Gustavo Otero Muñoz, trabajó en la preparación del proyecto de código, y en sus memorias al Congreso los ministros de Industrias expresaron su interés en que fuera estudiado por el Congreso⁴⁶. Para los redactores era claro que el código laboral propuesto albergaba contradicciones del principio liberal de libertad de mercado o libertad de industria, de modo que a las iniciativas legislativas se les apodaba de “intervención legislativa”, que en el caso en consideración estaría “justificada”. Por ejemplo, la intervención en relación con el trabajo infantil y el femenino sería plenamente justificada; según el ministro de Industrias, en este aspecto:

Aquella limitación al principio de la libertad de industria, tiene un cuádruple objeto: prohibición del trabajo nocturno, descanso hebdomadario o dominical obligatorio, duración máxima del trabajo cotidiano y reposo legal de las mujeres embarazadas, en las cuatro semanas anteriores y en las cuatro posteriores al alumbramiento⁴⁷.

⁴⁵ Ministerio de Industrias, *Memoria presentada al Congreso de 1924* (p. 80).

⁴⁶ Según la OGT, el proyecto de Otero Muñoz se basaba ampliamente en la legislación extranjera: “Para su redacción, la Oficina General del Trabajo ha tenido en cuenta principalmente las legislaciones francesa, argentina, chilena, española, mejicana, de Puerto Rico y del Brasil. También ha tenido a la vista el proyecto del Código del Trabajo presentado por la Academia Católica de Ciencias Sociales de La Habana al Congreso de Cuba; el proyecto sobre el contrato del trabajo presentado al primer congreso jurídico nacional de Colombia por los doctores Luis F. Latorre y Alberto Aparicio; los proyectos sobre legislación obrera, originales del doctor Vicente Olarte Camacho, y el proyecto sobre relaciones entre patrones y obreros, presentado a la Comisión de Asuntos Sociales por el doctor Antonio José Sánchez. En cuanto a la doctrina, se han consultado autores tan modernos como Paúl Pic, Colson, Henry Truchi, Charles Gide, Leroy Beaulieu, Henry Lorin y Carlos Saavedra Lamas. Finalmente, se ha tenido cuidado de estudiar las conclusiones a que llegaron las Conferencias Internacionales del Trabajo que se celebran cada año en Europa, desde que se firmó la paz en 1919” (Ministerio de Industrias, *Memoria presentada al Congreso de 1927, 1927*, p. 77).

⁴⁷ Ministerio de Industrias, *Memoria presentada al Congreso de 1927* (1927, p. 66).

En 1927, con la ley 73 se reorganizó la OGT como parte de una reestructuración del Ministerio de Industrias. Se dispuso que la oficina adelantara sus funciones por medio de dos secciones, una de ellas encargada del servicio de inspección del trabajo y de la formación de un archivo estadístico, y la otra de preparar estudios sobre temas sociales. En especial, a la segunda le competaría “reunir todos los elementos de estudio e informaciones que se requieran para la preparación de proyectos de ley de carácter social y la elaboración de los respectivos proyectos de ley, de acuerdo con los vocales”⁴⁸. Posteriormente, por medio del decreto 837 de 1928 se modificó la composición de la Junta de Vocales y se le definieron sus funciones: la junta quedó integrada por el jefe de la OGT y tres miembros más designados por el gobierno. Los nuevos vocales fueron Carlos Lozano y Lozano, Horacio Valencia Arango y José Luis Trujillo, cuya tarea inmediata con el jefe de la oficina fue la redacción del proyecto de código del trabajo⁴⁹. Su propuesta fue publicada en el *Boletín de la Oficina General del Trabajo* en el último trimestre de 1929. En el texto remisorio de la propuesta, los vocales dejaron constancia de su visión de la situación social de entonces y del papel que le correspondería al Estado:

Fruto de las iniciativas de la Junta son las conclusiones que hoy presentamos al público [...]. En ellas se han compendiado los puntos principales de la inaplazable lucha por el mejoramiento económico de la sociedad, por la educación de las masas trabajadoras, por la protección de la vida y la salud de ellas mismas, y, finalmente, por conseguir el predominio de un sentimiento de equidad y de justicia que influya decididamente en la prosperidad común y contenga el estallido de pasiones caldeadas por la prolongación de un estado de cosas a todas luces inconveniente. Para evitar que el espíritu de anarquía y disolución se propague por todos los ámbitos del país, hemos abordado esta clase de temas; porque si el Estado asume su función protectora y adopta fórmulas que, respetando el libre juego de los factores sociales, impidan los abusos de los unos y de los otros y la sujeción de unas clases a otras, los elementos laboriosos, sanos y honrados

⁴⁸ Ministerio de Industrias, *Boletín de la Oficina General del Trabajo* (1930, p. 587).

⁴⁹ Años más tarde, los vocales llegarían a ser dirigentes políticos e ideólogos en sus partidos. Carlos Lozano y Lozano, quien ejercería la Presidencia de la República, temporalmente en calidad de primer designado en 1942, escribió, entre otras contribuciones, el *Ideario del liberalismo actual* (1939). Y José Luis Trujillo Gómez escribiría *Cartas godas* (1942).

del trabajo, no se comprometerán en propagandas o en movimientos antisociales que más que a ningunos, es a ellos a quienes perjudica.

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

[...]

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

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

[...]

El sindicato en otras latitudes constituye quizá el instrumento más eficaz de redención y defensa del proletariado, y a tiempo que defiende a éste de los abusos de capitalistas y empresarios, garantiza la competencia y el cumplimiento por parte del obrero, lo cual favorece grandemente los intereses patronales⁵⁰.

⁵⁰ Ministerio de Industrias, *Boletín de la Oficina General del Trabajo* (1929, N° 2, pp. 42-43).

El proyecto de código, redactado entre junio de 1928 y noviembre de 1929, estaba conformado por dos libros, el primero de los cuales se denominaba “Del trabajo”, y el segundo llevaba el encabezado “De las clases trabajadoras”. A su vez, del primer libro eran parte los siguientes títulos y capítulos: el primer título abarcaba lo referente al contrato laboral en sus diferentes expresiones (individual, colectivo, de aparcería y de aprendizaje); el segundo se refería al régimen del trabajo en relación con la jornada, el reglamento interno, el descanso dominical, la remuneración del trabajo, el trabajo de las mujeres y los menores, y consideraciones sobre el rendimiento del trabajador. El segundo libro estaba integrado por los títulos siguientes: de las asociaciones (sindicatos, sociedades cooperativas); de las medidas de previsión en favor de los trabajadores (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, seguro obligatorio); de las diferencias que surjan entre los industriales y los trabajadores. Conciliación, arbitraje, huelgas y paros; y de las sanciones, y disposiciones generales⁵¹.

Ya en 1930, mediante el decreto 388 de marzo 6 el gobierno designó una comisión especial para revisar el proyecto de código laboral preparado por la Junta de Vocales. Según los considerandos del decreto, era necesaria:

La colaboración de las diversas entidades interesadas directamente en la verdadera organización científica del trabajo en Colombia, cuya base debe ser una legislación obrera inspirada en la justicia, en la equidad social y en los principios sanos de la sociología, aplicados según la idiosincrasia de los factores colombianos representativos del capital y del obrerismo.

Además, se afirmaba que para “la conveniente solución del llamado problema social se hacen inaplazables varias modificaciones en la legislación social vigente, modificaciones que el Ejecutivo se propone someter a la próxima legislatura por

⁵¹ Ministerio de Industrias, *Boletín de la Oficina General del Trabajo* (1929, N° 2, pp. 45-73; N° 3, pp. 124-164). Sesenta y seis sesiones dedicó la Junta de Vocales a la preparación de los libros citados. En su plan original del código, la junta había considerado un tercer libro, el cual estaría dedicado al procedimiento para el ejercicio de las acciones resultantes de la legislación del trabajo; como la Cámara de Representantes exigió del ministerio la presentación del trabajo efectuado cuando apenas se habían concluido los dos primeros libros, no se adelantó el tercero. De todos modos, los dos libros terminados no alcanzaron a hacer trámite en la legislatura de 1929.

medio del proyecto de Código nombrado”⁵². La comisión estaba integrada por los miembros de la Junta de Vocales, por dos representantes de los patronos (Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, y Comité Nacional de Cafeteros) y por dos de los obreros. Fueron escogidos Juan de Dios Carrasquilla y Alberto Portocarrero por la SAC y la Federación de Cafeteros, y Tomás Uribe Márquez y Leandro Medina por los obreros⁵³. Tras diecinueve sesiones de la comisión, se llegó a una nueva versión del proyecto de código del trabajo (Recuadro 4).

RECUADRO 4. PROYECTO DE CÓDIGO DEL TRABAJO
PREPARADO POR LA JUNTA DE VOCALES DE LA OGT ENTRE 1928 Y 1929 Y REVISADO POR UNA COMISIÓN
ESPECIAL EN 1930 (295 ARTÍCULOS)

Resumen de algunas de sus estipulaciones

De las convenciones relativas al trabajo

Contrato individual. Definición y extensiones

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

⁵² Ministerio de Industrias, *Boletín de la Oficina General del Trabajo* (1930, p. 306).

⁵³ Según el Ministerio de Industrias, Tomás Uribe Márquez, intelectual y líder del Partido Socialista Revolucionario “presentó una encendida protesta contra el propósito de expedir una legislación del trabajo que en su concepto tenía por finalidad impedir la revolución social en el sentido marxista de la palabra y burlar de esa manera la reivindicación plena y definitiva de los derechos del proletariado” (Ministerio de Industrias, *Boletín de la Oficina General del Trabajo*, 1930, p. 589).

avisar a los trabajadores con un mes de anticipación o a pagarles la indemnización correspondiente.

Contrato colectivo

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

Reglamento interno y consejo de empresa

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

Jornada de trabajo

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

Remuneración del trabajo. Salario mínimo

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

Trabajo de las mujeres y de los menores

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

De las clases trabajadoras***De los sindicatos***

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

De la previsión en favor de los trabajadores

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

De las diferencias entre industriales y trabajadores

Cuando se llegue a un arreglo directo, sus estipulaciones quedarán por escrito y tendrán fuerza obligatoria; si no ocurre así, las partes deben nombrar un conciliador. Si la fórmula de este último es rechazada, la divergencia debe

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

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

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

A fines de 1928, la Junta de Vocales de la OGT presentó a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores un informe acerca de la conveniencia de someter a la ratificación del Congreso las convenciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, a partir del año de su creación en 1919 y hasta 1927⁵⁴. La eventual ratificación de dichas convenciones significaría actualizar la legislación en consonancia con criterios de amplia aceptación internacional (Recuadro 5).

⁵⁴ A fines de los años veinte, Colombia estaba en mora de aprobar las convenciones de la OIT. Así lo señaló Albert Thomas, director de dicha organización, en su informe anual de 1928, al recordar que un grupo de países, en el cual se hallaba Colombia, aún no había satisfecho sus compromisos (Ministerio de Industrias, *Boletín de la Oficina General del Trabajo*, 1929, p. 115). El primer país latinoamericano en ratificar varios convenios de la OIT fue Chile (Oficina Internacional del Trabajo, 1928, p. XX).

RECUADRO 5. CONVENCIONES APROBADAS POR LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO***Conferencia de Washington, 1919***

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

Segunda. Sobre el paro forzoso. *Concepto favorable.*

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

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

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

Sexta. Sobre el trabajo nocturno de los niños en la industria. *Concepto favorable*, pero con la reserva de que la edad mínima para el trabajo nocturno debía ser de dieciséis años.

Conferencia de Ginebra, 1920

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

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

Tercera. Sobre colocación de los marinos. *Concepto favorable.*

Conferencia de Ginebra, 1921

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

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

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

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

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

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

Conferencia de Ginebra, 1925

Primera. Sobre la reparación por accidentes del trabajo. *Concepto favorable.*

Segunda. Sobre indemnización por enfermedades profesionales. *Concepto favorable.*

Tercera. Sobre la igualdad de trato de trabajadores nacionales y extranjeros en lo concerniente a la reparación de accidentes de trabajo. *Concepto favorable, pero con salvedades.*

Cuarta. Sobre el trabajo nocturno en las panaderías. *Concepto desfavorable.*

Conferencia de Ginebra, 1926

Primera. Sobre simplificación de la inspección de los emigrantes a bordo. *Concepto desfavorable.*

Segunda. Sobre la repatriación de los marinos. *Concepto desfavorable.*

Tercera. Sobre el contrato de alistamiento de los marinos. *Concepto desfavorable.*

Conferencia de Ginebra, 1927

Primera. Seguro de enfermedad obligatorio de los trabajadores de la industria, del comercio y de los criados domésticos. *Concepto favorable.*

Segunda. Seguro de enfermedad de los trabajadores agrícolas. *Concepto favorable.*

Conferencia de Ginebra, 1928

Sobre métodos de fijación del salario mínimo. *Concepto favorable.*

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

La primera convención, adoptada tempranamente en Washington en 1919, exigía la limitación del trabajo diario a ocho horas y del semanal a cuarenta horas. De acuerdo con las observaciones de la OGT, a fines de los años veinte ya era general que empresas de diversos sectores y por acuerdo entre patronos y trabajadores estuviesen aplicando la jornada laboral de ocho horas. Además, en empresas de envergadura como Bavaria, Cementos Samper y Coltabaco, citadas a manera de ejemplo, ya estaban en vigencia los descansos suplementarios durante la jornada laboral⁵⁵. Otras convenciones aprobadas en Washington relacionadas con el trabajo de las mujeres

⁵⁵ Ministerio de Industrias, *Boletín General del Trabajo* (1929, pp. 34-37).

y de los menores fueron recomendadas para su ratificación por el Congreso; la Junta de Vocales reconoció que hasta ese momento la legislación había avanzado más en relación con los infantes (ley 48 de 1924) que con las madres. De todos modos, las propuestas de cambios normativos en favor de las trabajadoras ya venían siendo debatidas al menos desde 1924 con la Comisión de Asuntos Sociales, y formarían parte del proyecto de código laboral preparado por la misma junta (Recuadro 4).

En relación con las convenciones adoptadas en las conferencias internacionales de Ginebra, algunas ya formaban parte de las normas laborales vigentes, como el derecho de asociación de los trabajadores, el descanso semanal y la reparación por accidentes de trabajo. Pero otras destacaban ausencias importantes en la legislación colombiana, como la indemnización por enfermedades profesionales y, por sobre todo, la inexistencia de un sistema de seguro obligatorio. Para Colombia, adoptar el seguro obligatorio significaría dejar atrás la beneficencia pública y reemplazarla por un sistema en el que participarían trabajadores, patronos y Estado. La Junta de Vocales estimó que al ratificar la convención internacional sobre el seguro obligatorio se estarían respaldando iniciativas ya planteadas en Colombia desde mediados de la década⁵⁶.

La Conferencia de Ginebra de 1928 aprobó una convención sobre el establecimiento de métodos para la fijación del salario mínimo de los trabajadores en la industria y el comercio. Los vocales se orientaron por la definición del conde de Mun, pensador social del siglo XIX, según la cual el mínimo se refiere “a la remuneración necesaria a un trabajador para vivir en la región que habita y en la profesión que ejerce”. Según los vocales, el establecimiento de un salario mínimo erradicaría el “salario de hambre” que, según ellos, “no es otra cosa que la explotación inmisericorde del hombre por el hombre”⁵⁷. Y, en consecuencia, afirman:

⁵⁶ La junta recuerda que en el mismo año de 1929 el gobierno había presentado al Congreso un proyecto de ley sobre el seguro en general, que incluía el seguro obligatorio por enfermedad (Ministerio de Industrias, *Boletín de la Oficina General del Trabajo*, 1929, p. 104).

⁵⁷ Según la Junta de Vocales: “Nos hemos referido a los jornales de diez, veinte y treinta centavos que se paga a los trabajadores de las tierras en ciertas regiones del país, y a la remuneración que muchas empresas industriales otorgan a sus obreros, especialmente las mujeres. Contra estos salarios protesta la misma naturaleza humana, ya que es imposible prácticamente que un hombre pueda con diez o veinte centavos de jornal atender a las más insignificantes necesidades propias, y menos aun a las de su familia” (ibíd., p. 112).

Somos partidarios en principio del establecimiento por la ley del salario mínimo, pero dadas las condiciones de nuestro país, formado por un extenso territorio, muy variado, heterogéneo por sus aspectos geográficos, de clima, de costumbres, de raza, etc., con las dificultades que ofrecen sus incipientes medios de transporte, de la diversidad de industrias u oficios a que se dedican los trabajadores es imposible, por ahora, determinar en una ley el tipo de salario, siendo ella como debe serlo, de carácter general.

Un tipo único de salario mínimo para todo el país es actualmente impracticable; lo que sí debe hacerse hoy es preparar el campo para que cuando la ley venga sea viable [...].

Considera la Junta que la aprobación del convenio sobre el establecimiento de métodos para la fijación del salario mínimo no reportaría a Colombia dificultades mayores y que por el contrario sería el primer jalón para llegar a obtener la armonía entre los factores capital y trabajo⁵⁸.

B. Las reformas laborales entre 1930 y 1950

1. El contexto económico

Durante el siglo XX, Colombia siguió el patrón de redistribución del empleo del sector primario a los sectores secundario y terciario de la economía. Así, entre 1940 y 1980, la actividad agrícola pasó de ser la fuente de más de la mitad del producto de la economía a generar solo una cuarta parte, mientras que la dinámica expansiva de la economía urbana en estas cuatro décadas llevó a que esta representara tres cuartos de la actividad económica en 1980 (Cuadro 1). En este contexto de crecimiento desequilibrado y cambio estructural vinieron a materializarse importantes reformas institucionales, entre ellas las instituciones reguladoras del trabajo. De acuerdo con el modelo fraguado en países como Alemania, Gran Bretaña y Francia a fines del siglo XIX, y en cierta medida en los Estados Unidos de las primeras décadas de la centuria, dichas instituciones se ocuparon de la

⁵⁸ *Ibíd.*, p. 114. El vocal Horacio Valencia Arango (1926, cap. 1) trató el tema del salario mínimo legal en términos similares.

protección del factor productivo trabajo, que se consideraba en desventaja frente al factor productivo capital.

**CUADRO 1. ESTRUCTURA ECONÓMICA SECTORES PRIMARIO, SECUNDARIO Y TERCIARIO
COLOMBIA, SIGLO XX, AÑOS SELECCIONADOS (PORCENTAJE DEL PIB)**

Años	Sector primario	Sector secundario	Sector terciario
1925	60,3	13,1	26,6
1940	53,1	17,8	29,1
1950	43,5	24,7	31,7
1960	38,2	20,9	40,9
1970	28,8	25,1	46,1
1980	24,2	26,1	49,7
1990	26,0	25,0	49,0
2000	19,3	18,4	62,3

Fuente: Banco de la República (1998).

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

Al desplome de los términos de intercambio vino a sumarse el cierre universal del crédito externo. El continente presenció la extinción de sus reservas internacionales y ante la incapacidad para honrar sus obligaciones externas, entró en moratoria. Tras el descalabro de Gran Bretaña como eje del sistema financiero interna-

cional y su abandono del patrón oro, la mayoría de las economías latinoamericanas hicieron lo propio, establecieron controles cambiarios y comerciales y dieron paso a políticas fiscales y monetarias expansionistas.

CUADRO 2. EL CICLO ECONÓMICO EN EL MUNDO INDUSTRIALIZADO Y EN AMÉRICA LATINA, 1929-1938
1929 = 100

Años	Países industrializados ^a	Países industrializados ^a	América Latina ^b	América Latina ^b
	Producto bruto	Términos de intercambio	Producto bruto	Términos de intercambio
1929	100	100	100	100
1930	94,6	106,1	96,1	81,5
1931	89,3	111,8	90	67,9
1932	83	113,7	86,7	71,4
1933	84	114,8	93,2	68,8
1934	89,2	111,1	101	76,5
1935	94,3	108	106,3	75,2
1936	101,6	100,6	113,4	80,6
1937	107	103,9	120,8	89,1
1938	109,3	108,3	121,4	84,9

^a El producto bruto y los términos de intercambio son los promedios ponderados para dieciséis países. ^b Promedios ponderados para Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

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

En el caso de Colombia, las políticas expansionistas aplicadas desde 1932 remolcaron la demanda agregada, de modo que el crecimiento retornó ese mismo año y la economía pudo abandonar el estado de deflación en el cual permaneció durante cuatro años (Cuadro 3). La intervención del Estado se hizo evidente en diferentes áreas de la economía. En este contexto la agenda de reformas laborales tuvo un puesto destacado. Al igual que en otros países, especialmente de América Latina, el tema laboral había sido objeto de estudio y controversia por parte de juristas, autoridades ejecutivas y cuerpos legislativos, sin lograr su expedición legal. 1930 fue un año de transición política de lo que se llamó la hegemonía conservadora a lo que no tardaría en llamarse hegemonía liberal. Sería bajo esta última que la agenda laboral alcanzaría notorio cumplimiento⁵⁹. El ministro de Industrias José Antonio

⁵⁹ Sobre la colaboración bipartidista en la primera mitad de los años treinta, Carlos Lleras Restrepo (1946, p. 10) dejó la siguiente constancia: “Casi sobra advertir que la obra del régimen liberal no es solo de liberales. A ella prestaron su colaboración, en muchos casos decisiva, miembros de otros partidos, en el Gobierno y en el Congreso, desde las directivas de ciertas entidades semipúblicas. ¿Quién podría, por ejemplo, desconocer la eficaz labor

Montalvo, conservador, quien fuera abanderado de la ratificación de los convenios de la Conferencia Internacional del Trabajo (Recuadro 5) y de la aprobación de un código del trabajo, fue reemplazado dentro del gobierno de Abadía Méndez por el liberal Francisco José Cháux, quien al posesionarse Olaya Herrera, continuó en el cargo.

CUADRO 3. INDICADORES ECONÓMICOS Y DE PRESUPUESTO SOCIAL 1928-1938

Años	Crecimiento del PIB real (1994 = 100)	Inflación según el deflactor del PIB (1994 = 100)	Gasto social (educación y salud en el presupuesto nacional) (%)
1928	7,3	12,3	7,3
1929	3,6	-12,6	9,1
1930	-0,9	-20,6	7,4
1931	-1,6	-19,4	9,3
1932	6,6	-15,9	6,8
1933	5,6	2,8	9,4
1934	6,3	39,0	9,2
1935	2,4	-3,0	8,6
1936	5,3	12,9	13,2
1937	1,6	3,0	13,8
1938	6,5	12,4	12,6

Fuente: Banco de la República (1998). También, Banco de la República, Series Estadísticas, en www.banrep.org; gasto social en Avella (2008); el índice de salarios reales del obrero en Bogotá según tabla 28 en Urrutia (1969), quien se basó en los Anuarios Generales de Estadística de la Contraloría General de la República.

de Esteban Jaramillo en el Ministerio de Hacienda de la administración Olaya y en el Comité Nacional de Cafeteros; las intervenciones de Félix García Ramírez con respecto al problema de los deudores; lo que Mariano Ospina Pérez hizo por el crédito agrario y por la organización de los Almacenes de Depósito; la parte que corresponde a Aquilino Villegas en las leyes de protección aduanera; la ordenada gestión fiscal de Francisco de Paula Pérez en lo más duro de la crisis; la ayuda y el consejo insuperables de Luis Ángel Arango; el trabajo metódico y eficaz de Julio Caro y de Alfredo García Cadena? El justo reconocimiento de lo mucho que a estos ilustres colombianos corresponde en la gran empresa de nuestro progreso económico en nada amengua el mérito que cabe al partido que llevó la responsabilidad del Gobierno”.

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

El de 1931 fue un año de logros de las instituciones laborales en los dos extremos de Iberoamérica. En mayo, se expidió el Código de Trabajo en Chile, mediante decreto con fuerza de ley, con una estructura que ya les resultaba familiar a los interesados en temas laborales en el continente; el texto se publicó dividido en los siguientes cuatro **libros: Del contrato de trabajo, De la protección de los obreros y empleados en el trabajo, De las asociaciones sindicales, y De los tribunales y de la Dirección General del Trabajo.** Pocos meses después, en agosto, el Congreso de la Unión de México promulgó la Ley Federal del Trabajo o Código del Trabajo (685 artículos), con un formato también muy estándar en los proyectos latinoamericanos, discriminado en once títulos: disposiciones generales, del contrato de trabajo, del contrato de aprendizaje, de los sindicatos, de las coaliciones, huelgas y paros, de los riesgos profesionales, de las prescripciones, de las autoridades del trabajo y de su competencia, del procedimiento ante las juntas, de las responsabilidades y de las sanciones⁶⁰. En Colombia, 1931 también fue muy activo en materia laboral, comenzando por la expedición de la ley 72 que reguló el descanso dominical y, en adelante, el país seguiría el método de ir presentando proyectos al Congreso sobre temas laborales específicos en lugar de un proyecto de Código del Trabajo (Recuadro 6).

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

Un hito citado en la historia sindical del país fue la expedición de la ley 83 de 1931, que reconoció el derecho de los trabajadores “de asociarse libremente en defensa de sus intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.”. Se definió sindicato como “la asociación de trabajadores de una misma profesión, [...] constituida exclusivamente para el estudio, desarrollo y defensa de los intereses comunes de su profesión, sin repartición de beneficios” (art. 1º). Estableció que los sindicatos eran gremiales o industriales (art. 3º); les exigió personería jurídica (art. 5º) y un mínimo de veinticinco miembros (art. 6º); los autorizó para celebrar contratos colectivos, defender los derechos de sus miembros en los conflictos de trabajo, crear y administrar instituciones de utilidad común —como cooperativas, vivienda, cursos de capacitación, escuelas, bibliotecas, casas de salud—, procurar la conciliación en los conflictos de trabajo y decretar la huelga, llegado el caso, previos los trámites legales (art. 8º). También estableció que “los sindicatos no

⁶⁰ Alvarado y Ruz (1950).

pueden coartar directa ni indirectamente la libertad de trabajo, ni tomar medida alguna para constreñir a los trabajadores no afiliados a ingresar en ellos” (art. 18). Prohibió la participación sindical en política: “A los sindicatos les está prohibida cualquier injerencia directa o indirecta en la política militante del país. La contravención a lo dispuesto en este artículo tendrá como sanción la disolución inmediata del sindicato” (art. 23)⁶¹.

Pasaron siete años desde el trámite del proyecto de ley sobre sindicatos profesionales planteado por la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Representantes hasta el momento de la aprobación de la ley 83 de 1931. El proyecto de esta última fue presentado originalmente por el representante José Joaquín Caicedo Castilla en julio de 1930, dos semanas antes de iniciarse la administración Olaya. En la exposición de motivos, Caicedo acudió a un texto eminentemente conciliador de los intereses del capital y del trabajo:

El fin de este proyecto es el de fomentar y estimular el espíritu de asociación entre los diversos gremios, oficios y profesiones. Porque ello traerá un progreso manifiesto para la sociedad, desde luego que organizados los gremios, sus intereses estarán mejor defendidos; sus miembros procurarán su mayor perfeccionamiento moral e intelectual, y también lucharán por obtener su bienestar económico; las clases trabajadoras tendrán un medio eficaz para evitar los atropellos que puedan surgir de un régimen capitalista demasiado agudo, se creará un organismo que servirá para regular equitativamente las relaciones entre el capital y el trabajo y que servirá constantemente para exigir y buscar la aplicación correcta de las leyes sociales; en resumen, se obtendrá toda una serie de benéficos resultados⁶².

En el proyecto de Caicedo se exigía que para considerar legalmente constituido un sindicato, este debía contar con al menos diez miembros y registrarse ante la Oficina del Trabajo; cumplido este requisito gozaría de personería jurídica. En la ley 83 se definió, de manera más exigente y ligada con el orden público, que para gozar de la personería jurídica el sindicato, compuesto al menos por veinticinco miembros,

⁶¹ Ministerio de Industrias, *Boletín de la Oficina Nacional del Trabajo* (1931, números 17-18, pp. 851-853).

⁶² Silva Romero (2005, p. 486).

debía presentar al Ministerio de Gobierno, por conducto de la OGT, una solicitud escrita por veinte asociados. De una manera similar pero menos referida al orden público, en Chile, en 1928, se estableció el requisito de obtener el reconocimiento legal mediante solicitud, en este caso ante el Ministerio de Protección Social. El proyecto de Caicedo señalaba que en igualdad de circunstancias los patrones estarían obligados a preferir a los obreros sindicalizados. Este tema, ampliamente controvertido en Estados Unidos antes de los años treinta, no fue incluido por el legislador en el texto de la ley. Por último, la prohibición de participar en política partidista no formó parte del proyecto de Caicedo. Además, el Congreso incluyó un artículo acerca del pago de los salarios en moneda legal, una aspiración reiterada de tiempo atrás y que aparecía en todas las iniciativas de los años veinte⁶³.

Tras el reconocimiento legal de los sindicatos, vino la ratificación de los convenios internacionales del trabajo (ley 129), cuya aprobación había sido recomendada desde 1928 por los vocales de la OGT y el ministro de Industrias ante el Ministerio de Relaciones Exteriores. Posteriormente se expidió la ley 133 sobre seguro de vida obligatorio y accidentes de trabajo, en la cual se estableció que “el dueño de la empresa es quien debe cumplir con todas las obligaciones establecidas en las leyes del trabajo”, lo que evitó que habilidosamente dicha responsabilidad se transfiriera a terceros⁶⁴. El año cerró con la ley 134 sobre sociedades cooperativas, y una reivindicación de la cobertura universal, antiguo legado de los socialistas utópicos Dale y Owen⁶⁵. En conjunto, la legislación laboral de 1931 creó un clima de distensión y los reclamos obreros fueron institucionalizados⁶⁶.

⁶³ “Los sueldos y salarios deberán ser pagados por períodos iguales y vencidos, en moneda legal” (art. 24) (Ministerio de Industrias, *Boletín de la Oficina Nacional del Trabajo*. 1931, números 17-18, p. 856).

⁶⁴ Ministerio de Industrias, *Boletín de la Oficina Nacional del Trabajo* (1931, números 19-20, p. 890).

⁶⁵ El jurista Adán Arriaga Andrade (1946, p. 254) llamó la atención acerca del decreto legislativo 2236 de 1931, que proscribió el acaparamiento de minas no explotadas económicamente, amparado en el argumento de redención a perpetuidad. Según él, el decreto citado abrió el camino al criterio de función social de la propiedad, el cual sería llevado a la Carta a mediados de la década.

⁶⁶ “En 1931 tuvieron lugar tres huelgas que no requirieron el uso de la violencia, los arrestos o la declaración del estado de sitio. Las relaciones entre el gobierno y el sector obrero habían empezado a cambiar, y la protesta obrera, en vez de prohibirse, fue

RECUADRO 6. SÍNTESIS DE LA LEGISLACIÓN LABORAL COLOMBIANA ENTRE 1930 Y 1950

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

1931. Ley 72. Reguló el descanso dominical y el trabajo excepcional en domingos en algunas industrias. **Ley 83. Sobre sindicatos. Reconoció el derecho de los trabajadores a asociarse libremente.** **Ley 105.** Definió la inembargabilidad de los salarios. Además, estableció la jornada de siete horas para los empleados del Poder Judicial. **Ley 129.** Ratificó los convenios de la OIT. **Ley 133.** Reglamentó el derecho al seguro colectivo de vida. **Ley 134.** Reguló el sistema cooperativo.

1932. Ley primera. Reconoció pensiones de jubilación a los trabajadores ferroviarios.

1934. Decreto 895. Aprobó la jornada laboral de ocho horas. Ley décima y decreto reglamentario 652 de 1935. Confirmó la jornada de ocho horas, definió los conceptos de patrono y empleado (distinto al obrero) particular (distinto al oficial), definió los elementos del contrato de trabajo, estableció vacaciones remuneradas de quince días y cesantías de un mes por cada año de servicios.

1936. Acto Legislativo 1. Definió el trabajo como obligación social con especial protección del Estado (art. 17), dio rango constitucional a la libertad de asociación (art. 15), garantizó el derecho de huelga salvo en los servicios públicos (art. 20) y estableció que la propiedad era una función social con obligaciones (art. 10). **Ley 66. Estableció el ahorro obligatorio de empleados y obreros.**

1937. Ley 38. Estableció el primero de mayo como fiesta del trabajo.

institucionalizada. Este proceso culminó cuando el Congreso aprobó la ley 83 de 1931” (Urrutia, 1969, p. 142).

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

1940. Acto Legislativo 1. Creó la jurisdicción especial del trabajo. **Decreto 709.** Estableció la responsabilidad patronal por el pago de prestaciones al empleado.

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

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

1948. Decreto 2158. Código Procesal del Trabajo. **Decreto 2283.** Sobre denuncia de la convención colectiva.

1950. Decreto 2663 y Decreto 3743. Código Sustantivo del Trabajo. Tres partes. Primera: derecho individual del trabajo. Segunda: derecho colectivo del trabajo. Tercera: vigilancia, control y disposiciones finales. La primera parte versa sobre el contrato de trabajo; el período de prueba y aprendizaje; el reglamento de trabajo; los salarios, incluido el salario mínimo, las retenciones y deducciones; la jornada y los descansos obligatorios; las prestaciones patronales y la higiene y seguridad en el trabajo. La segunda parte versa sobre los

sindicatos; los conflictos colectivos de trabajo y sobre convenciones, pactos y **contratos sindicales.**

Fuente: González Charry (2000), Silva Romero (2005), Cuéllar (2009).

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

En 1934 vieron la luz dos disposiciones laborales de importancia histórica, a saber, el decreto 895 y la ley décima. El tema central fue la jornada laboral. Al igual que en **otras experiencias internacionales, el gobierno tomó la iniciativa en la adopción de la jornada de ocho horas para sus empleados, desde noviembre de 1930.** A la OGT le correspondió argumentar su aplicación en los establecimientos industriales⁶⁷.

El decreto 895 estableció que “las horas de trabajo de las personas empleadas en cualquier establecimiento industrial, público o privado, no podrán pasar de ocho al día, ni de cuarenta y ocho en la semana” (art. 2°). También se dispuso que “las horas de trabajo durante cada jornada se distribuirán, al menos, en dos secciones, con un intermedio de descanso que se adapte racionalmente a la naturaleza del trabajo **y a las necesidades de los empleados y obreros. El tiempo de este descanso no se computa en la jornada**” (art. 7°). Igualmente, se definió que “el tipo de salario para cada una de las horas suplementarias que excedan de ocho [...] será aumentado por lo menos en un 25% con relación al salario normal” (art. 10)⁶⁸.

El decreto aprobó la resolución de la OGT, la cual invocaba en sus considerandos el Convenio 1 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reunida en Washington en 1919, “que tiende a limitar a ocho horas diarias y a cuarenta y ocho semanales el tiempo de trabajo en los establecimientos industriales”. Además, el decreto señaló en sus considerandos que “la estadística demuestra que en un gran número de empresas industriales del país se ha sometido a los obreros y empleados

⁶⁷ En su amplia argumentación, el jefe de la OGT, Víctor Aragón, citó algunas experiencias internacionales recientes. Por ejemplo, la decisión de Henry Ford de reducir la jornada a cuarenta horas repartidas en cinco días en las fábricas de Detroit; 250.000 asalariados comenzaron a beneficiarse de la medida (Ministerio de Industrias, *Boletín de la Oficina Nacional del Trabajo*, 1934, números 39-41, p. 19).

⁶⁸ Decreto 895 de 1934, por el cual se aprobó la resolución 1 de 1934 de la OGT (Ministerio de Industrias, *Boletín de la Oficina Nacional del Trabajo*, 1934, números 39-41, p. 33).

a trabajar en jornadas que exceden de ocho horas, pasando en muchos casos de diez y hasta de once, lo cual constituye no solamente un desequilibrio de la organización industrial sino una verdadera amenaza para la normalidad económica de la Nación”⁶⁹. El legislador acogió la jornada laboral de ocho horas al definir en la ley décima de 1934 que “ningún empleado podrá ser obligado a trabajar más de ocho horas por día” (art. 15)⁷⁰.

La ley décima de 1934 no se limitó a conferir carácter legal a la jornada de ocho horas⁷¹. Diferenció al empleado particular del obrero y del empleado oficial, y estableció que dicho empleado particular realizaría un trabajo por cuenta de otra entidad o de otra persona, a cambio de un sueldo o remuneración periódica o fija; así mismo, entendió por patrono la persona por cuya cuenta se realice el trabajo del empleado. Se refirió al contrato de trabajo señalando su contenido: “las especificaciones del trabajo a que se obliga el empleado, la cuantía de la remuneración y la forma y período de pago; la duración del contrato, las causales que lo hagan caducar durante su vigencia, y un certificado de salud expedido por un médico graduado escogido y pagado por el patrón”⁷².

La ley décima creó “concesiones y auxilios” que asegurarían su permanencia en las instituciones laborales, a saber, las vacaciones y los auxilios de enfermedad y cesantía; las primeras serían de quince días remunerados por cada año de servicios; el auxilio de enfermedad hasta por ciento veinte días; y, en caso de terminación del

⁶⁹ *Ibíd.*, p. 32. El abogado de la Presidencia de la República al conceptuar sobre la jornada de ocho horas hizo la siguiente aseveración: “Entre nosotros particularmente, es bien conocida la aberrante explotación que se ejerce sobre muchos trabajadores que no conocen el descanso y que por una ración de hambre agotan sus fuerzas y arruinan su vida en una labor de 10 o más horas por día”. Pero anotó también que la jornada de ocho horas “era **práctica ya consagrada en los más importantes establecimientos como los bancos, fábricas respetables, empresas de energía eléctrica (como la de Bogotá), etc.**, donde rige la jornada de ocho horas y se paga al doble todo exceso en el tiempo de trabajo” (Luis Felipe Latorre U. *Ibíd.*, p. 30).

⁷⁰ Ministerio de Industrias, *Boletín de la Oficina Nacional del Trabajo* (1934, p. 325).

⁷¹ Blanco Rivera (2007) califica la ley décima como la primera ley general del trabajo en Colombia.

⁷² *Ibíd.*, p. 324.

contrato o de despido no proveniente de mala conducta, el auxilio de cesantía sería equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicio⁷³.

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

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

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

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

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

⁷³ La ley décima fue aprobada por el Congreso elegido para el período 1931-1935 y expedida en noviembre de 1934 por la administración ejecutiva inaugurada en agosto de dicho año, presidida por Alfonso López Pumarejo.

El partido reconoce el derecho al trabajo. El partido liberal lucha por el establecimiento de una legislación que determine los derechos del trabajo transformando las actuales relaciones sociales, con un sentido **de protección en favor de los trabajadores**⁷⁴.

A su turno, el Partido Conservador resaltó los puntos siguientes en relación con **el trabajo**:

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

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

La legislación social debe encaminarse a dar a los obreros y a los elementos más débiles de la clase media protección y seguridad contra los accidentes, la enfermedad, la invalidez, la ancianidad y el

⁷⁴ Programa del Partido Liberal, Declaración de Principios (*El Tiempo*, agosto 15 de 1935. Citado en Tirado Mejía, 1986, pp. 151-152).

desempleo; a someter a normas humanitarias el trabajo de las mujeres y de los niños; a definir y reglamentar en las distintas actividades económicas la jornada del trabajo; a establecer una severa vigilancia en cuanto a la higiene y salubridad de las fábricas y talleres; a fomentar el desarrollo, la higienización y el embellecimiento de los barrios obreros; a difundir entre los trabajadores la educación pública y la moral cristiana y a estimular y apoyar las edificaciones y granjas para obreros. La vivienda y el jardín obrero deben estar exentos de impuestos y libres de embargo. Es necesario dictar medidas que faciliten a las familias menos pudientes los servicios médicos y de hospitalización⁷⁵.

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

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

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

⁷⁵ Programa del Partido Conservador. Directorio Nacional Conservador: Miguel Jiménez López, Jorge Vélez y Laureano Gómez (Tirado Mejía, 1986, pp. 153-154).

de la ley por conseguir mejores condiciones, sin valerse de los instrumentos legales, en donde la intervención del Estado debe ser y ha sido eficaz para la defensa de sus derechos.

El Gobierno actual se ha empeñado en que los sindicatos obren dentro de la ley, principiando por adquirir personería jurídica. Comprendo que no es fácil llevar este criterio a la conciencia de los obreros que en otras épocas se vieron obligados a combatir dentro de la ilegalidad a que se les condenaba forzosamente; pero hoy no tendría justificación el que sus dirigentes no los dispusieran a reconocer en el Estado, creación democrática sobre la cual tienen ellos tanta influencia, su mejor, más desinteresado y justo protector⁷⁶.

La actualización constitucional no podía agotar el trabajo legislativo en materia laboral. En México, aunque sus estados se ocuparon de traducir a sus legislaciones específicas los mandatos del artículo 123 de 1917, las autoridades nacionales se tomaron tres lustros para convertirlos en ley federal. En Colombia, habría que esperar también alrededor de tres lustros para la expedición del Código del Trabajo; en el entretanto, los ministros buscarían la aprobación de aspectos específicos y básicos de una legislación laboral, entre ellos el del contrato de trabajo.

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

“Todavía en la actualidad, el régimen de la industria, de la fábrica y de la hacienda procede de un pequeño grupo de disposiciones, anacrónicas e inadecuadas, del **Código Civil**”⁷⁷. Así se expresaron ante el Congreso instalado en julio de 1939 los ministros de Gobierno y de Trabajo, Carlos Lozano y Lozano y José Joaquín Caicedo Castilla, respectivamente. Y no porque no hubieran existido iniciativas legislativas. Los mismos funcionarios lo resumieron en los términos siguientes: “En algunas oportunidades han sido presentados y discutidos dentro del Congreso Nacional, proyectos de códigos de trabajo pero nunca han alcanzado a ser aprobados

⁷⁶ Carta de Alfonso López Pumarejo al Sindicato Ferroviario del Pacífico, del 12 de marzo de 1937 (*Boletín del Departamento Nacional del Trabajo*, 1937, números 72-77, pp. 81-82).

⁷⁷ **Exposición de motivos del proyecto de ley sobre contrato de trabajo, Cámara de Representantes**, 21 de julio de 1939, Bogotá (Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social, *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo*, 1940, N° 78, enero-marzo, p. 68).

por el legislador, dada la complejidad de la materia, su extensión y las opiniones muy diferentes y aun encontradas que surgen al respecto entre los diversos grupos políticos”⁷⁸. Para entonces, Lozano y Caicedo eran reconocidos por su trayectoria en temas laborales; el primero había sido integrante de la Junta de Vocales de la OGT entre 1928 y 1930, además de redactor del proyecto de código de trabajo en 1929 (Recuadro 4), y el segundo había sometido ante la Cámara de Representantes **el proyecto de ley sobre sindicatos en 1930. Una década más tarde, los ministros** citados calificaron la situación de “incierto y equívoca”, ante la falta de desarrollo de las instituciones laborales y, según ellos, al menos debía proveerse al aparato institucional de una definición clara de “cuáles son los derechos y los deberes de los factores de la producción”. En otras palabras, dadas las dificultades ya vividas en el pasado por proyectos de ley laborales de amplia cobertura, al menos debía legislarse en relación con el contrato de trabajo, tanto individual como colectivo.

El proyecto gubernamental consignó en su artículo primero la definición propuesta **de contrato de trabajo con los tres elementos centrales, a saber, la obligación del** patrono, la del trabajador y la relación de dependencia: “Se entiende por contrato individual de trabajo, aquel por el cual una persona se obliga a prestar sus servicios o a ejecutar una obra bajo la dependencia de otra y mediante una remuneración”⁷⁹. En el articulado del proyecto se plasmaron las obligaciones del patrono (art. 8º) y las del trabajador (art. 9º) y se definieron las causas de terminación del contrato (arts. 12-14). En relación con el contrato colectivo, se estableció que “se entiende por contrato colectivo de trabajo aquel que se celebra entre uno o varios patronos o asociaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos o asociaciones de trabajadores con personería jurídica, por la otra, con el objeto de fijar las condiciones generales de trabajo a las cuales deben sujetarse los contratos individuales que se

⁷⁸ *Ibíd.*, p. 68.

⁷⁹ Proyecto de ley sobre contrato de trabajo (*ibíd.*, p. 59). Los autores del proyecto mencionan que si bien legislaciones como la francesa “no definen el contrato individual, y se limitan a reconocerlo y a regular sus efectos”, algunas leyes de naciones americanas, como Chile y México, “consignan la definición”, opción que ellos consideran más apropiada; según el artículo primero del Código de Chile de 1931, “el contrato de trabajo es la convención por la cual el patrón o empleador y el obrero o empleado se obligan recíprocamente, el uno a ejecutar un trabajo o a prestar un servicio material o intelectual; el otro a pagar por este trabajo o servicio una remuneración determinada”. Y, según el Código de México, también de 1931, un contrato individual de trabajo es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra, bajo su dirección y dependencia, un servicio personal mediante una retribución convenida (*ibíd.*, p. 75).

hagan durante su vigencia” (art. 17)⁸⁰. Se estableció en el proyecto que el contrato colectivo regiría en las empresas representadas en su celebración, no solo para los contratantes sino también para los futuros trabajadores tanto sindicalizados como no sindicalizados (art. 20). También se fijaron las estipulaciones mínimas que debía contener el contrato colectivo de trabajo (art. 22); además, se definió que durante el término de duración de un contrato colectivo ninguna de las partes podía decretar la suspensión del trabajo (art. 30) y que los litigios se someterían a un tribunal arbitral de trabajo (art. 39).

Los autores discutieron ampliamente la significación jurídica del contrato colectivo. No se trataría del conocido *do ut des* del derecho romano. Según ellos, sería “el reglamento anticipado que las partes se dan, para asegurar su armonía o su convivencia”. Su objeto esencial sería “sustraer a la influencia de la discusión individual la fijación de ciertas condiciones del trabajo”. Y sus dos causas modernas serían “la grande industria y la organización profesional”⁸¹. Su función económica consistiría “en cerrar un determinado campo a la acción de la libre concurrencia, a restringir la esfera dentro de la cual puede ejercitarse”. La institución del contrato colectivo de trabajo tendería “a robustecer la seguridad recíproca en las relaciones entre patronos y obreros”. Y reivindicaría la noción de justicia social, opuesta al trabajo como mercancía; para el efecto, los autores citaron a Barthélemy Reynaud, según el cual: “El valor y la virtud propios del contrato colectivo consisten en que suministran un medio de tener en cuenta eficazmente la dignidad de la persona del trabajador, frente al concepto del trabajo-mercancía”⁸².

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

El régimen liberal debe ser ante todo un estabilizador de situaciones individuales, debe hacer penetrar por todas partes el concepto de

⁸⁰ Ibid., p. 62.

⁸¹ Ibid., pp. 70-71.

⁸² Ibid., p. 74.

garantía y de fuero para la persona humana, pero muy especialmente **en el campo del trabajo, provocando la intervención del Estado, sea** bajo la forma de creación de instituciones como las jurisdicciones del trabajo, como los seguros sociales, como las pensiones de retiro, como el salario mínimo, como el contrato colectivo, a fin de convertir la situación del obrero y del empleado en un bien susceptible de traerle **todas las ventajas de la propiedad. Ahora bien: hacer al trabajador** bajo todas sus formas propietario de una manera directa o indirecta, darle a la propiedad un sucedáneo que es el derecho al trabajo y el derecho a la función, es luchar por la igualdad, es convertir en una realidad el postulado hasta ahora utópico de la igualdad ante la ley. [...] Este gobierno preconiza, como derrotero inmediato de acción, entre muchas, las siguientes iniciativas: [...] Adopción legal de una serie de medidas, suficientemente acreditadas en el exterior, y acerca de las cuales existe una amplia experiencia doctrinal y práctica, como el contrato colectivo de trabajo, institución que empírica y espontáneamente ha surgido ya en el país, dando resultados excelentes, tanto desde el punto de vista de restablecer el equilibrio jurídico **entre los grandes propietarios y los obreros aislados, como desde el** de disminuir progresivamente los conflictos del trabajo, buscándoles soluciones de justicia por medio del arbitraje, libre u obligatorio. La institución del contrato colectivo [...] constituye la clave de la cuestión **social en Colombia**”⁸³.

Y, en su declaración de principios de 1931, el Partido Conservador había dejado la siguiente constancia:

El partido conservador, por los principios morales, filosóficos y religiosos que informan su programa, debe fomentar la implantación y perfeccionamiento de aquellas reformas sociales que los países cultos han venido poniendo en práctica, como medios eficaces de hacer menos violenta la lucha secular entre el capital y el trabajo, y levantar el nivel social, económico y moral de las clases menos pudientes⁸⁴.

⁸³ Lozano y Lozano (1939, pp. 29-32).

⁸⁴ Citado en la exposición de motivos del proyecto de ley “por la cual se establece la Convención Regional Colectiva y la Magistratura del Trabajo” (Ministerio de Trabajo,

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

El año de 1939, la Convención Nacional Conservadora aceptó como reforma necesaria de nuestra legislación social y la incluyó dentro de la plataforma del partido, la adopción del contrato colectivo de trabajo, para regular las relaciones entre empresarios y obreros. Concuerta la política aprobada por el partido conservador con los nobles principios sociales en que se inspira la Iglesia Católica, consignados en las encíclicas del inmortal pontífice León XIII, quien entre las medidas que recomendó para solucionar la lucha de clases incluyó la implantación de convenciones colectivas de trabajo que permitieran regular sobre bases justas y equitativas las relaciones entre obreros y patronos. La aceptación hoy por todos los países civilizados, de esta nueva fórmula o régimen de trabajo, está comprobando que es el único método eficaz y racional para sustraer el derecho social del dominio de la violencia, y encauzarlo dentro de normas civilizadas y jurídicas⁸⁵.

Tal parece que los principios orientadores de los partidos fácilmente hicieron dirigir el Congreso hacia la aprobación del proyecto gubernamental. Sobre el contrato individual no hubo desacuerdos. La controversia surgió en relación con el colectivo: algunos discreparon acerca de la denominación, proponiendo que debía hablarse de convención en lugar de contrato; otros plantearon que la industria colombiana no era todavía suficientemente madura para el ejercicio de los contratos colectivos al estilo de lo que se hacía en Europa y que quizá era prudente plantear al menos en principio un esquema de contratación colectiva y **obligatoria por regiones**⁸⁶. **El gobierno defendió la noción de contrato colectivo de**

Higiene y Previsión Social, *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo*, 1940, N° 78, enero-marzo, p. 56).

⁸⁵ *Ibíd.*, p. 56.

⁸⁶ Estas propuestas fueron planteadas por Rafael Bernal Jiménez y otros representantes. Una amplia discusión jurídica de los términos “contrato” y “convención”, basada en tratadistas citados en la época, fue hecha por el grupo minoritario de la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Representantes, conformada por Rafael Bernal Jiménez, Tomás Cadavid Restrepo, Silvio Villegas y Antonio Escobar Camargo (*ibíd.*, pp. 83-113).

trabajo y la de que dicho contrato se celebraría voluntariamente entre la respectiva empresa y los trabajadores.

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

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

El honorable Representante Sourdís: De la libertad tutelar.

El orador: De la libertad efectiva, honorable representante.

El honorable Representante Jorge Eliécer Gaitán: La libertad real⁸⁷.

⁸⁷ *Ibíd.*, pp. 18, 26.

Finalmente, en relación con la celebración de dichos contratos colectivos, Caicedo adujo:

El proyecto del Gobierno propone que el contrato colectivo se celebre entre la respectiva empresa y los trabajadores. Dentro de la organización de nuestra economía no es posible prever por el momento sino **esa clase de contratos colectivos celebrados entre los trabajadores y la respectiva empresa**. No existe en Colombia una concentración de industrias por regiones, como sucede en Europa⁸⁸.

El informe de la mayoría de miembros de la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara conceptuó que, para fines de los años treinta, el país ya mostraba un desarrollo empresarial en numerosos sectores, lo cual hacía viables los contratos colectivos **por empresas**⁸⁹. (El Recuadro 7 presenta sociedades empresariales colectivas y anónimas creadas hasta 1945 y que todavía sobrevivían en 1968, según registro de la Superintendencia de Sociedades. El cuadro da cuenta del notable dinamismo empresarial entre 1930 y 1945).

RECUADRO 7. CREACIÓN DE SOCIEDADES EMPRESARIALES EN COLOMBIA HASTA 1945

A. Hasta la Gran Depresión

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

⁸⁸ *Ibíd.*, p. 27.

⁸⁹ “Vuestra comisión conceptúa que el proyecto del Gobierno se ciñe con más fidelidad a la presente organización colombiana, al actual estado de nuestra economía, al modo de pensar de nuestro pueblo y a los fines democráticos que debe tener la convención colectiva. [...] La convención debe circunscribirse por el momento a las empresas individualmente consideradas [...]; al efectuarse por empresa, se evita el estímulo a la formación de *trusts* y demás coaliciones, funestas para el actual desarrollo del país, por los peligros que entrañan para las empresas pequeñas y medias, que son las más, y para las clases laboriosas” (*ibíd.*, p. 81).

B. De 1930 a 1945

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

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

El proyecto sobre el contrato de trabajo fue aprobado por la Cámara en sus debates **reglamentarios y por el Senado en primer debate. El ministro Caicedo volvió a** presentar el proyecto en julio de 1941, pero solo en lo atinente al contrato individual de trabajo, el cual fue acogido unánimemente en 1939. El nuevo proyecto extendía a los obreros de las empresas privadas algunas prestaciones de las que gozaban los empleados particulares desde 1934 con la ley décima. Al recomendar su aprobación, la comisión que estudió el proyecto para segundo debate afirmó:

La realidad es que aún permanecen fuera de la ley y al margen del **derecho las relaciones entre empleadores y asalariados. En este sentido** puede afirmarse que el derecho privado vigente es un conjunto de normas de excepción aplicables únicamente a las relaciones jurídicas de las clases económicamente fuertes de la sociedad⁹⁰.

Y así seguirían las cosas hasta 1944, ya que si bien la Cámara aprobó en tercer debate el proyecto del contrato individual de trabajo, hasta ahí llegó su tránsito

⁹⁰ Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social, *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo*, 1942, N° 80, p. 36.

legislativo. Su conversión en ley se alcanzó en 1944, pero no por obra del legislador, sino del Ejecutivo, al expedirse en condiciones críticas el decreto legislativo 2350 de 1944, tras un golpe de cuartel y en virtud del estado de sitio que se declaró. Dos décadas completas transcurrieron desde las primeras propuestas de la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara en 1924, y un cuarto de siglo, si se traen a colación las de la Comisión de Asuntos Sociales del Senado en 1919.

A mediados de los años cuarenta, Adán Arriaga Andrade no vaciló en endilgarles a algunos de los congresos de mayoría liberal dominantes desde 1935 calificativos como los de “fatigados y hostiles” y “anárquicos y desganados”, al referirse a su despreocupación por los temas laborales⁹¹. **Pero no todas las iniciativas corrieron la suerte del proyecto de contrato de trabajo.** En 1938 se creó el Ministerio del Trabajo (ley 96), con lo cual se independizó la política laboral del antiguo Ministerio de Industrias; igualmente se prohibió el despido de la mujer trabajadora embarazada o en período de lactancia (ley 53) y se dio vida legal (ley 165) a la carrera administrativa, una prolongada aspiración, al menos desde las intervenciones de Rafael Uribe Uribe a comienzos de siglo⁹².

La carrera administrativa creada para los empleados públicos nacionales, departamentales y municipales, encargados de manera permanente de funciones admi-

⁹¹ Arriaga (1946, pp. 259, 263). En 1944, el ministro de Trabajo, Londoño Palacio, presentó de nuevo el proyecto sobre contrato de trabajo con algunas innovaciones. Al respecto, Arriaga (1946, p. 263) comenta que “liberales y conservadores expresan en el Congreso con idéntico entusiasmo, su conformidad con estas iniciativas oficiales; pero no las **convierten en leyes**”.

⁹² “Tiempo es ya de dar a la administración colombiana lo que poseen hace más de medio siglo las administraciones de otros países europeos y americanos: un estatuto legal que proteja a los agentes del Estado contra las inequidades del *spoil system*; una Carta que determine los deberes y los derechos de los funcionarios, no por reglamentos especiales y precarios, sino por la autoridad de la ley soberana, barrera y freno que ponga al presidente y a los ministros al abrigo de la intriga, y a los servidores del país, al abrigo de la inseguridad y de la miseria. [...] Precisamos de la estabilidad de los cargos públicos, con lugar a ascensos sucesivos dentro de cada ramo o especialidad y con derecho a retiro después de treinta años de servicio. So pretexto de alternabilidad republicana, no hemos podido formar tradiciones administrativas. [...] Hay que fundar carreras: la diplomática, la consular, la judicial, la militar, la docente o del profesorado, y otras por el estilo, como único medio de estimular el estudio, la honradez y el celo y formar verdaderos servidores de la patria” (Rafael Uribe Uribe, Conferencia ante la Unión de Industriales y Obreros, 4 de diciembre de 1910, citado en Rocha Alvira, 1938 y Herrnsstadt, 1939).

nistrativas, incorporó avances ya alcanzados en la legislación para empleados privados, y sirvió de referencia para nuevos desarrollos de las instituciones laborales en los años cuarenta. La carrera administrativa fue reconocida como el derecho del empleado a no ser removido sino por faltar a sus deberes de funcionario, a ser ascendido en caso de vacantes para las cuales fuera competente, a ser indemnizado en caso de despido injustificado, a prestaciones en caso de accidentes de trabajo y a disfrutar de vacaciones remuneradas, seguros de vida y pensión de jubilación⁹³.

El acto legislativo 1 de 1940 dotó a las instituciones laborales de una jurisdicción especial; aprobada por unanimidad, la reforma creó una jurisdicción diferente a la ordinaria para desatar los litigios del mundo laboral. Refrendado por el acto legislativo 1 de 1945, la jurisdicción laboral solo tuvo vigencia a partir de la segunda mitad de los años cuarenta⁹⁴. En 1941 (ley 165) se amplió la protección al salario hasta entonces vigente, contra los riesgos de embargo judicial e insolvencia del patrono para cumplir con deudas contraídas. Además, durante estos años las instituciones laborales se fortalecieron con la expedición de laudos arbitrales que servirían de referencia para la solución de futuros litigios⁹⁵.

La seguridad social fue otro campo de iniciativas recurrentes aunque frustradas y el interés por el tema se avivó durante el período de la Segunda Guerra Mundial. Ejemplo de ello fueron la experiencia de Chile desde los años veinte, que ya había **servido de referencia a las iniciativas colombianas de entonces, pero especialmente su implantación del seguro obligatorio en 1938**; la visita a Colombia de un funcionario de la Oficina Internacional del Trabajo en 1941 y sus recomendaciones

⁹³ Rocha Alvira (1938, pp. 5-6).

⁹⁴ Blanco (2007, p. 203) cita el comentario siguiente de González Charry acerca del inicio de la jurisdicción laboral en Colombia: “La jurisprudencia del trabajo comenzó a tener vida en Colombia a partir de 1946 como resultado del funcionamiento de los juzgados y tribunales del trabajo que se crearon y organizaron a raíz de la gran reforma social de 1944 y 1945”. Por supuesto que desde 1940 se presentaron proyectos de ley para poner en práctica la jurisdicción especial del trabajo. El ministro Caicedo Castilla presentó el primero al Congreso de 1941; se trataba de un sistema de jueces del trabajo para que conocieran los litigios en primera instancia y de una Sala del Trabajo en la Corte Suprema de Justicia para conocerlos en segunda y última instancia (Caicedo Castilla, 1941).

⁹⁵ En 1942 estalló una huelga naviera en el Magdalena, la cual concluyó con la expedición del decreto legislativo 1485 que obligó a las partes a arbitrar sus diferencias. Según Arriaga Andrade, el laudo arbitral correspondiente fue una pieza jurídica de primer orden.

acerca del establecimiento del seguro obligatorio en Colombia⁹⁶; y la propuesta de sistemas de seguridad social en la Europa que se aprestaba a salir de la guerra, **especialmente en Gran Bretaña**⁹⁷.

Ante la legislatura de 1941, el gobierno presentó el proyecto de creación de la Caja Colombiana de Seguro Social con el propósito inmediato de atender los seguros **de enfermedad, maternidad y accidentes de trabajo**. Para entonces se consideraba que las condiciones económicas y sociales del país eran favorables para la implantación del seguro social, que el seguro social no crearía cargas que las empresas no pudieran atender (se estimaba un aporte del 5% sobre los salarios pagados, repartido entre los empleadores, 3%, y los asalariados, 2%), que las dificultades técnicas de organización del seguro no serían insalvables y que la financiación del seguro de enfermedad y accidentes estaría asegurada⁹⁸.

e. El decreto legislativo 2350 de 1944 y la ley sexta de 1945

La economía entró en un cuatrienio recesivo poco después del estallido de la Segunda Guerra Mundial y en el bienio 1940-1941 la parquedad de la actividad económica se vio acompañada por deflación. Al entrar Estados Unidos en la conflagración, las importaciones se debilitaron en extremo, los recaudos aduaneros se desvanecieron y la expansión monetaria se desbordó al asegurarles a los exportadores cafeteros una tasa de cambio fija. Así, en el bienio 1942-1943 la economía entró en un período en el que a la inactividad económica se sumó la inflación

⁹⁶ La recomendación de implantar en Colombia el seguro social obligatorio contó con el aval del jefe de la sección de Seguros Sociales de la OIT, Oswald Stein (*Boletín del Departamento Nacional del Trabajo*, 1942, N° 81, mayo).

⁹⁷ En la Carta del Atlántico (14 de agosto de 1941), en la cual los Estados Unidos y la Gran Bretaña consignaron sus propuestas para el mundo de posguerra, uno de los principios acordados fue el de buscar la colaboración internacional con el propósito de procurar para todos “elevados estándares de trabajo, desarrollo económico y seguridad social”. William H. Beveridge propuso un plan de seguridad social cuyas tres áreas fueron las siguientes: un plan de beneficios en efectivo, de cobertura universal; un esquema general de beneficios para la infancia, independientemente de si los padres responsables tenían ingresos o no; y un esquema de asistencia médica completa para todos. La idea era que en la práctica cada quien tuviera acceso a dichos beneficios otorgados no de manera gratuita por el Estado, sino a cambio de una contribución periódica financiada por los asegurados, sus empleadores y el Estado (Beveridge, 1943, pp. 53-58).

⁹⁸ Caicedo Castilla (1941, pp. 39-50).

y el advenimiento de una caída sustancial en los salarios reales, cuya capacidad adquisitiva no se recuperaría sino hasta fines de la década. El presupuesto social del gobierno, cuyo fortalecimiento había sido ostensible en la segunda mitad de los años treinta, volvió a sus moderados niveles de la primera mitad de dicha década.

CUADRO 4. INDICADORES ECONÓMICOS Y PRESUPUESTO SOCIAL, 1939-1954

Años	Crecimiento del PIB real (%) (1994 = 100)	Inflación según el deflactor del PIB (1994 = 100)	Índice de salarios reales del obrero en Bogotá (1938 = 100)	Gasto social (educación y salud en el presupuesto nacional) (%)
1939	6,1	3,4	110,8	8,6
1940	2,2	1,5	114,0	9,2
1941	1,7	-3,8	114,8	8,9
1942	0,2	9,4	114,3	7,3
1943	0,4	18,3	111,8	5,9
1944	6,7	15,0	103,8	6,5
1945	4,1	19,7	100,5	7,5
1946	9,6	8,6	104,3	7,2
1947	3,9	16,0	106,3	7,3
1948	2,8	14,7	106,8	10,7
1949	8,7	7,7	120,0	11,5
1950	1,8	12,7	129,5	12,5
1951	3,1	10,3	127,0	12,1
1952	6,3	1,5	109,0	11,3
1953	6,0	4,9	104,0	11,4
1954	6,9	11,2	103,0	11,0

Fuente: Banco de la República (1998). También, Banco de la República, Series Estadísticas, en www.banrep.org; gasto social en Avella (2008); el índice de salarios reales del obrero en Bogotá según tabla 28 en Urrutia (1969), quien se basó en los Anuarios Generales de Estadística de la Contraloría General de la República.

En este escenario económico desapacible surgieron motivos de desencanto popular, agrias confrontaciones políticas y un intento fallido de golpe de estado en contra del presidente López, en Pasto, el 10 de julio de 1944. El gobierno acudió a las facultades del régimen de estado de sitio para expedir, transitoriamente, una legislación que no había podido cristalizarse en poco menos de una década a través del trámite parlamentario. Fue el momento extremo de dar a luz el concepto de orden público económico, el cual sería ampliamente debatido un cuarto de siglo más tarde, en la reforma constitucional de 1968⁹⁹. La decisión gubernamental fue explicada por el jefe del Ejecutivo en los términos siguientes:

⁹⁹ Darío Echandía le habría encontrado cabida a la noción de emergencia económica dentro del Estado de sitio, mediante el concepto de orden público económico. Según Alfonso López Michelsen, “correspondió a un jurista de la talla del doctor Darío Echandía encuadrar la emergencia económica dentro del artículo 121, con la innovación del concepto del orden público económico, para llenar el vacío que existía en la Constitución para

El Gobierno procede con la certidumbre de que si se levantara el estado de sitio antes de que existan disposiciones que regulen de una manera ordenada, prudente y eficaz las relaciones entre el capital y el trabajo, y sin que las autoridades administrativas hayan podido contener el encarecimiento constante de los artículos de primera necesidad, se desataría una agitación social sin precedentes, una ola de huelgas y desórdenes que se ha aplazado por las medidas provisionales indicadas y por la abnegada voluntad de los trabajadores de no acumular nuevas dificultades sobre un régimen que saben animado de **los mejores propósitos con ellos**¹⁰⁰.

En sus considerandos, el decreto 2350 de 1944 recordó que Colombia tenía adquiridos compromisos internacionales en materia laboral que la obligaban a modernizar su legislación, que la colaboración entre los factores productivos, trabajo y capital se hacía más imperiosa, dada la coyuntura exterior del conflicto bélico, y que para dichos efectos el gobierno se basaría en las propuestas legislativas de los últimos seis años, especialmente en las que habían contado con amplio respaldo político. En efecto, como se expuso en las secciones precedentes, de los destacados debates congresionales en torno a las relaciones laborales, de fines de los años treinta y principios de los años cuarenta, poco se había traducido en leyes. El nuevo decreto legislativo preservó el espíritu orientado a favorecer la convergencia de los intereses del capital y del trabajo, que había caracterizado aquellos debates **parlamentarios**¹⁰¹. El Recuadro 8 acerca de la estructura del decreto 2350 revela que en

casos semejantes” (Informe del presidente de la República al Congreso Nacional, 10 de noviembre de 1974, citado en Moncayo y Rojas, 1978, p. 67, nota 44). El expresidente Eduardo Santos no habría compartido la salida gubernamental mencionada, según el texto de una carta suya a la Dirección Liberal Nacional de septiembre de 1944: “He llegado a encontrarme en condiciones de franco desacuerdo con orientaciones que parecen esenciales del actual gobierno. No creo que dentro de la recta interpretación de los principios constitucionales el estado de sitio dé al Órgano Ejecutivo facultades para legislar en materias que no tengan conexión directa e inmediata con el orden público [...] me parece cosa contraria a la índole de la Constitución, peligrosa para el porvenir del régimen democrático y contraria a los intereses del Partido Liberal” (carta citada en Cubides Cipagauta, 2009, p. 147).

¹⁰⁰ *El Tiempo*, primero de octubre de 1944, citado por Moncayo y Rojas (1978, pp. 66-67).

¹⁰¹ En página editorial, el 2 de octubre de 1944 el diario *El Tiempo* se refirió en los siguientes términos al decreto 2350: “La medida es discreta, es justa y seguramente será útil para el fin propuesto de garantizar la paz social. En realidad el Gobierno no ha ido más allá,

ella desembocaron dos temas centrales de la administración Santos: el contrato de trabajo y la jurisdicción especial del trabajo.

RECUADRO 8. ESQUEMA DEL DECRETO 2350 DE 1944

De las convenciones de trabajo

Del contrato individual

De las asociaciones profesionales

De los contratos sindicales

De la convención colectiva de trabajo

De los conflictos colectivos de trabajo

De la jurisdicción especial del trabajo

Disposiciones finales

Fuente: Silva Romero (2005, anexos, pp. 493-508).

La expedición del decreto 2350, más que un acto aislado, fue el punto de partida de un proceso legislativo que abarcaría los años que van de 1944 a 1948. En este último año se autorizó al gobierno para convocar una comisión que codificara las disposiciones sustantivas del trabajo o que propusiera un proyecto de código del trabajo (decreto 2158 de 1948). Como ya había ocurrido en otros momentos destacados en la formación de los conceptos y las instituciones laborales colombianas, hubo un esfuerzo mancomunado de ideologías, tendencias y partidos. Según un laboralista tan reconocido como Guillermo González Charry, quien participó directamente en la preparación del decreto 2350, la empresa de su diseño “sirvió de aglutinante y zona intelectual de entendimiento de nuestros partidos tradicionales, el liberal y el conservador”¹⁰².

de lo que muchas veces el liberalismo había propugnado y desde el punto de vista de las medidas en sí mismas, sería arbitrario formular objeciones serias, porque en ellas no hay nada que pueda considerarse extravagante o inadecuado a nuestro medio. El ministro Arriaga ha hecho por lo tanto una labor digna de respeto y aplauso, tanto más meritoria cuanto constituye un esfuerzo de síntesis legislativa singularmente apreciable” (citado en Moncayo y Rojas, 1978, p. 65).

¹⁰² Del grupo de colaboradores del ministro de Trabajo, Adán Arriaga Andrade, formaron parte Carlos Restrepo Piedrahíta, Manuel González Casasbuenas, J. Crótatas Londoño, Francisco Posada Zárate, Santiago Muñoz Piedrahíta, Carlos Gámez Macías, Eduardo Garzón Rangel, José Gregorio Díaz Granados y Guillermo González Charry. Con posterioridad al esfuerzo legislativo de 1944 y 1945, un segundo equipo liderado por Blas Herrera Anzoátegui, e integrado por quienes formaron parte del anterior y además por

III. DE LA CONSOLIDACIÓN AL CUESTIONAMIENTO DEL RÉGIMEN LABORAL, 1950-1990

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

1. *El contexto laboral en América Latina*

Entre 1870 y 1950, el mundo desarrollado creció a una tasa media anual de 2,3% y el crecimiento medio anual de los precios al consumidor fue de 0,1%. Las cosas serían muy distintas en los siguientes veinticinco años: si bien la tasa de crecimiento se dobló, alcanzando el 4,9% anual, la inflación anual llegó al 4,1 %. En los quince años siguientes, la dinámica del crecimiento se desvaneció al alcanzar solo un 2,6% anual, al tiempo que la inflación se enseñoreó y llegó al 7,3% anual¹⁰³.

En América Latina, la legislación laboral protectora se afianzó durante el primer cuarto de siglo que siguió a la posguerra, o sea, durante la edad de oro de crecimiento de los países capitalistas avanzados. En dicho período la urbanización se aceleró, la industria y los servicios ganaron amplia participación en la generación de empleo y el trabajo asalariado se convirtió en la mayor fuente de ocupación.

El CST fue expedido para un país cuya población económicamente activa en su mayoría se encontraba todavía vinculada a la agricultura (59,2%) y en un porcentaje superior al del resto del continente (55%), como puede observarse en el Cuadro 5; la industria y los servicios apenas albergaban el trabajo de un poco más del 30% de la población económicamente activa en Colombia. Tres décadas más tarde, tanto en el país como en el continente, la agricultura congregaba una tercera parte del trabajo, y la industria y los servicios ocupaban a más de la mitad de dicha población.

Luis Alberto Bravo, Diógenes Sepúlveda Mejía, Andrés Rivera Tamayo y varios miembros de la Cámara de Representantes, facilitó la tarea de preparación del que sería el Código de Procedimiento en los Juicios de Trabajo o decreto 2158 de 1948 (Guillermo González Charry, “Presentación general de la obra”, en Herrera Vergara, Arenas Monsalve y Afanador Núñez, 2000).

¹⁰³ Datos de Maddison (1991, p. 166), con base en información para dieciséis países desarrollados.

**CUADRO 5. POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA
AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA 1950, 1960, 1970 Y 1980
(PORCENTAJES)**

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

Fuente: PREALC (1982).

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

**CUADRO 6. POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR CATEGORÍA OCUPACIONAL
AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA 1950, 1960 Y 1970
(PORCENTAJES)**

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

Fuente: PREALC (1982).

Al tiempo que en el mundo latinoamericano se registraba el avance de los sectores industriales y de servicios en la generación de empleo, en los países desarrollados

resaltaba el aumento en el largo plazo de las tasas de participación de la fuerza de trabajo (población económicamente activa como porcentaje de la población) y su discriminación por sexos. En efecto, una de las características internacionales más significativas en la evolución de la fuerza de trabajo durante la última centuria fue el descenso en la participación masculina y el ascenso en la femenina. Por ejemplo, en Estados Unidos la tasa de participación global pasó del 60% al 64% entre 1950 y 1980; en dicho período, la participación masculina se redujo del 87% al 78%, mientras que la femenina se incrementó sustancialmente, del 34% al 52%¹⁰⁴.

¿Cómo evolucionaron las tasas de participación laboral en América Latina entre 1950 y 1980, dado el todavía limitado proceso de urbanización existente en los años cincuenta? En contraste con Estados Unidos, la tasa de participación global en América Latina cayó del 49,7% en 1950 al 45,6% en 1980; la participación masculina pasó del 81% al 70,5%, y la femenina solamente del 18,2% al 20,6%, como puede verse en el Cuadro 7. Los indicadores relevantes para Colombia evolucionaron de manera cercana al promedio del continente.

**CUADRO 7. TASAS DE PARTICIPACIÓN GLOBAL POR SEXO
AMÉRICA LATINA, PAÍSES SELECCIONADOS
1950, 1960, 1970, 1980
(PORCENTAJES)**

Países	1950			1960			1970			1980		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Argentina	51,36	79,14	21,71	50,2	77,7	21,8	48,4	72,6	23,9	48,2	71,3	25,3
Brasil	48,41	81,23	15,12	46,9	77,1	16,3	45,5	72,3	18,3	45,6	70,9	19,9
Chile	49,19	77,19	20,06	45,7	72,7	19,6	41,7	66,0	18,1	42,9	66,9	19,8
Colombia	48,81	81,05	17,5	45,9	74,5	17,3	44,9	68,5	21,7	46,0	68,4	23,9
México	47,09	82,3	12,13	45,5	77,8	13,8	43,3	71,8	15,1	43,9	71,4	16,5
Perú	56,82	80,16	34,65	51,5	73,9	29,7	47,2	68,1	26,5	46,7	66,7	26,8
Total	49,74	81,02	18,23	47,5	77,0	17,8	45,4	71,7	19,2	45,6	70,5	20,6

Nota: El total es un promedio de diecinueve países de América Latina.

Fuente: PREALC (1982, cuadro I.1).

¹⁰⁴ Ehrenberg y Smith (2000, p. 29, tabla 2.1).

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

El CST fue expedido mediante los decretos 2663 y 3743 de 1950; el segundo decreto introdujo modificaciones al primero. El código fue organizado en tres partes, a saber, el Derecho individual del trabajo, el Derecho colectivo del trabajo, y la Vigilancia y control de las leyes sociales. A manera de título preliminar, los redactores reunieron los principios generales de la legislación laboral, como ámbito de aplicación, derechos y garantías, y otros (Recuadro 9).

El CST fue discutido y expedido en el primer lustro que siguió al fin de la Segunda Guerra Mundial; durante estos años, y en la primera mitad de los años cincuenta, el contexto económico le fue favorable. Aunque con algunos sobresaltos anuales, la tasa media de crecimiento de la economía fue del 5,5% y la de inflación del 9,7% entre 1946 y 1954. Los salarios reales, que habían caído abruptamente durante la guerra, se elevaron sostenidamente entre 1945 y 1951, y aunque se deprimieron en los años siguientes, para 1954 estaban todavía por encima del nivel de 1945. El gasto social, como porcentaje del presupuesto nacional, volvió a elevarse una vez culminada la guerra, especialmente durante la segunda mitad de la administración Ospina y la primera mitad de la administración Gómez (Cuadro 4).

RECUADRO 9. CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO. DECRETOS 2663 Y 3743 DE 1950
ESTRUCTURA DEL DECRETO 2663 DE 1950. TÍTULO PRELIMINAR: PRINCIPIOS GENERALES (ARTS. 1-22)

Primera parte: Derecho individual del trabajo

Título I: Contrato individual de trabajo (arts. 23-76; nueve capítulos)

Título II: Período de prueba y aprendizaje (arts. 77-89; dos capítulos)

Título III: Contrato de trabajo con determinados trabajadores (arts. 90-104; seis capítulos)

Título IV: Reglamento de trabajo y mantenimiento del orden en el establecimiento (arts. 105-127; dos capítulos)

Título V: Salarios (arts. 128-158; cinco capítulos)

Título VI: Jornada de trabajo (arts. 159-172; cuatro capítulos)

Título VII: Descansos obligatorios (arts. 173-194; cuatro capítulos)

Título VIII: Prestaciones patronales comunes (arts. 195-263; siete capítulos)

Título IX: Prestaciones patronales especiales (arts. 264-356; catorce capítulos)

Título X: Normas protectoras de las prestaciones (arts. 357-364; cuatro capítulos)

Título XI: Higiene y seguridad en el trabajo (arts. 365-369; un capítulo)

Segunda parte: Derecho colectivo del trabajo

Título I: Sindicatos (arts. 370-445; once capítulos)

Título II: Conflictos colectivos de trabajo (arts. 446-483; nueve capítulos)

Título III: Convenciones, pactos colectivos y contratos sindicales (arts. 484-501; tres capítulos)

Tercera parte: Vigilancia, control y disposiciones finales

Título I: Vigilancia y control (arts. 502-509)

Título II: Disposiciones finales (arts. 505-509; dos capítulos)

Fuente: Cuéllar (2009, anexo normativo).

La fortaleza de los fundamentos del CST pudo revelarse a lo largo del tiempo en la medida que algunos de sus principios generales recibieron reconocimiento a nivel constitucional; así ocurrió con la obligatoriedad social del trabajo, con la libertad de trabajo y con una variedad de derechos de los trabajadores que llegaron a formar parte del catálogo de los derechos fundamentales¹⁰⁵.

Algunos rasgos del CST de 1950 pueden esbozarse en función de sus vínculos con la legislación precedente, como el decreto 2350 de 1944, así como con las innovaciones legales posteriores (Recuadro 10). Entre ellas sobresalen el decreto 2351 de 1965 y la ley 50 de 1990. Las dos medidas consideraban que el CST, la legislación imperante, se había desactualizado. En 1965 se afirmaba que había nuevas realidades del mundo laboral que eran ignoradas por la legislación y en 1990 se argüía que para acceder a los beneficios de la internacionalización de la economía resultaba imperativo reformar la legislación laboral. A lo largo del cuarto de siglo transcurrido entre dichas disposiciones legales, el régimen laboral colombiano fue objeto de diversas evaluaciones; entre ellas se destacaron la realizada en 1970 por la misión de la OIT, “Hacia el pleno empleo”, y la debida a la Misión de Empleo (también conocida en su momento como Misión Chenery) de 1986¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Las referencias a textos legales hechas en esta sección se tomaron de las compilaciones preparadas por Silva Romero (2005) y Cuéllar (2009).

¹⁰⁶ Oficina Internacional del Trabajo (1970), Ocampo y Ramírez (1986).

RECUADRO 10. SÍNTESIS DE LA LEGISLACIÓN LABORAL COLOMBIANA ENTRE 1950 Y 2000

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

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

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

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

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

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

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

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

1976. Ley 26. Aprobó el Convenio Internacional del Trabajo (OIT, 1948) sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicalización. **Ley 27.**

Aprobó el Convenio Internacional del Trabajo (OIT, 1949) sobre aplicación de los principios del derecho de sindicalización y de negociación colectiva.

1978. Decreto 1469. Reglamentó las dos leyes anteriores.

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Silva Romero (2005), Cuéllar (2009).

a. El decreto 2351 de 1965

Durante el Frente Nacional (1958-1974) la economía creció a una tasa media de 5,73%; en su segunda etapa (1966-1974) el crecimiento promedio fue del 6,19%.

En la administración Lleras Restrepo el crecimiento sobresaliente fue acompañado por una inflación moderada; la inflación fue alta en los gobiernos de **Valencia y Pastrana, en comparación con la registrada en los gobiernos de Lleras Camargo y Lleras Restrepo**. Tras el plebiscito de 1957 que ordenó asignar al menos el 10% del presupuesto nacional a educación, la participación del presupuesto de gasto social llegó al 20,8% en promedio para todo el período; fue este resultado un distintivo de la programación del presupuesto durante el Frente Nacional. **Los salarios reales se fortalecieron hasta 1965, especialmente en el caso de los recibidos por los obreros** (como se verá adelante, el salario mínimo sufrió incrementos extraordinarios en 1963); sin embargo, desde mediados de los años sesenta hasta fines de la década siguiente, el deterioro de los salarios de los empleados es marcado en comparación con lo ocurrido con el de los obreros, cuyo poder adquisitivo logró mantenerse (Cuadro 8).

La reapertura del Congreso en los albores del Frente Nacional dio lugar al surgimiento de iniciativas legislativas en el campo laboral. Así, en agosto de 1959, la bancada liberal planteó entre otras reformas las siguientes: creación del Consejo Nacional de Salarios, **revisión de la preferencia por los sindicatos de empresa en contra de los de industria o gremiales para efectos de celebrar convenciones colectivas**, supresión de la cláusula de reserva y del plazo presuntivo, ampliación del período de prueba, y determinación taxativa de las justas causas de despido, incluyendo las de índole económica, como el deficiente rendimiento del empleado o la incapacidad financiera del empleador¹⁰⁷. En relación con la huelga en los servicios públicos, se afirmó que “es urgente que la ley defina la noción de servicio público **e impida en ciertos casos el trabajo de los empleados minoritarios adversos a la huelga**, para evitar choques peligrosos, y que, sobre todo, ponga alguna limitación temporal al conflicto”¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Con la expedición de la ley 187 de 1959 se creó el Consejo Nacional de Salarios como organismo consultor del gobierno en materia salarial, y con facultades como la de fijar los salarios mínimos en el país.

¹⁰⁸ Delgado Guzmán (2009, p. 296), con base en un documento publicado en *El Tiempo* del 6 de agosto de 1959 (p. 20). El CST en su artículo 48 definió el plazo presuntivo al establecer que los contratos cuya duración no fuera expresamente estipulada, se presumirían celebrados por términos sucesivos de seis meses. Igualmente, en su artículo 49 definió la cláusula de reserva, al señalar que en los contratos de duración indeterminada las partes pueden reservarse la facultad de darlos por terminados en cualquier tiempo, mediante preaviso con anterioridad no inferior a uno de los períodos que regulen los pagos del salario (en general, quince o treinta días). El decreto 656 de 1954 estableció en su artículo

**CUADRO 8. INDICADORES ECONÓMICOS Y PRESUPUESTO SOCIAL
1956-1979**

Años	Crecimiento del PIB real (1994 = 100)	Inflación según el deflactor del PIB (1994 = 100)	Índice de salarios reales en la industria (empleados)	Índice de salarios reales en la industria (obreros)	Salarios reales mensuales promedio empleados no calificados	Salarios reales mensuales promedio empleados no calificados	Gasto social (educación y salud en el presupuesto nacional) (%)
1955	3,9	-0,06	104,0	103,5			10,4
1956	9,6	7,8	101,3	108,5			9,4
1957	3,9	17,2	92,3	121,5			9,6
1958	2,8	13,3	93,0	122,0			14,7
1959	8,7	6,6	95,0	123,0			15,2
1960	1,8	8,5	97,3	133,8	1.545	184	15,4
1961	3,1	8,2	97,5	142,5	1.613	234	17,2
1962	6,3	6,6	*	*	1.531	229	20,8
1963	6,0	23,2	123,5	195,5	1.271	173	19,3
1964	6,9	16,3	121,5	190,0	1.663	154	19,4
1965	3,9	9,2	125,5	195,5	1.561	220	18,1
1966	5,4	14,9			1.445	267	19,3
1967	4,2	8,3			1.313	247	21,6
1968	6,1	9,4			1.329	254	20,2
1969	6,4	8,2			1.230	230	16,6
1970	6,7	12,1			1.211	227	18,9
1971	6,0	10,8			1.159	218	21,2
1972	7,7	12,9			1.278	200	21,4
1973	6,7	20,2			1.110	171	25,0
1974	5,7	25,4			1.045	205	27,7
1975	2,3	22,8			1.021	195	27,8

(continúa)

primero que el preaviso sería de cuarenta y cinco días. Las tensiones laborales creadas por el plazo presuntivo y la cláusula de reserva fueron registradas por el ministro del Trabajo, Otto Morales Benítez, en los términos siguientes: “Los abusos que se han cometido desde la vigencia de esta disposición, han creado una considerable resistencia entre los trabajadores y así, las dos grandes confederaciones sindicales existentes en Colombia, sus federaciones filiales, los sindicatos, sus asesores y personas versadas en la materia, incluyendo destacados miembros del Congreso, han venido solicitando la modificación de esta cláusula o, al menos, su aclaración en un sentido que no ponga en peligro a la organización sindical ni comprometa el derecho a la estabilidad en el trabajo” (Blanco Rivera, 2007, p. 211).

**CUADRO 8. INDICADORES ECONÓMICOS Y PRESUPUESTO SOCIAL
1956-1979 (continuación)**

Años	Crecimiento del PIB real (1994 = 100)	Inflación según el deflactor del PIB (1994 = 100)	Índice de salarios reales en la industria (empleados)	Índice de salarios reales en la industria (obreros)	Salarios reales mensuales promedio empleados calificados	Salarios reales mensuales promedio empleados no calificados	Gasto social (educación y salud en el presupuesto nacional) (%)
1976	4,7	25,5			898	173	29,1
1977	4,2	29,2			852	205	28,2
1978	8,5	17,1			825	221	26,2
1979	5,4	24,0			813	227	26,6

* Cambios de muestra.

Fuente: Banco de la República (1998). También, Banco de la República, Series Estadísticas, en www.banrep.org; gasto social en Avella (2008); índices de salarios reales (1955-1965; marzo de 1955 = 100) según tabla 29 de Urrutia (1969); salarios reales para empleados calificados y no calificados (1960-1979) según Urrutia (1984).

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

Que las clases trabajadoras del país han venido expresando reiteradamente su inconformidad por la demora en adoptar las reformas a la actual legislación laboral, con el fin de adaptarla a las nuevas realidades de la relación obrero-patronal. Que es conveniente introducir al Código Sustantivo del Trabajo vigente las modificaciones que constituyen un avance en esta materia, para afianzar la tranquilidad social del país¹⁰⁹.

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

¹⁰⁹ Silva Romero (2005, pp. 621-639). En vísperas de iniciarse el segundo mandato del Frente Nacional se redactó el denominado “Acuerdo de los Cuarenta”, en el cual la política social tenía un lugar preeminente (Vázquez Carrizosa, 1992, p. 199).

jador, que los despidos colectivos debían ser autorizados por el Ministerio del Trabajo y que se prohibía a los patronos el cierre intempestivo de las empresas.

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

También se refirió a la noción de empresa e introdujo innovaciones en cuanto a la representación sindical. Al definir “empresa”, estableció que “se entiende como una sola empresa, toda unidad de explotación económica o las varias unidades dependientes económicamente de una misma persona, natural o jurídica que correspondan a actividades similares, conexas o complementarias y que tengan trabajadores a su servicio”¹¹⁰. Y al referirse a la representación sindical, modificó lo establecido en la legislación de mediados de los años cuarenta que consagraba la primacía de los sindicatos de empresa, al prescribir que “cuando en una misma empresa coexistiere un sindicato de base con uno gremial o de industria, **la representación de los trabajadores, para todos los efectos de la contratación efectiva, corresponderá al sindicato que agrupe a la mayoría de los trabajadores de dicha empresa**”¹¹¹. Finalmente, una tercera parte del articulado del decreto se orientó a regular el manejo de potenciales conflictos, incluyendo el arreglo directo, la conciliación y el arbitramento, y a definir las funciones de las autoridades durante la huelga.

En la ley 48 de 1968, mediante la cual el decreto 2351 de 1965 siguió rigiendo como ley después de levantarse el estado de sitio, se dispuso que “cuando el 75% o más de los trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad al servicio de una empresa estén afiliados a un solo sindicato gremial, el pliego de peticiones que este le presente a la empresa deberá discutirse directamente con ese sindicato, y el

¹¹⁰ Decreto 2351 de 1965, artículo 15 (Silva Romero, 2005, p. 629).

¹¹¹ *Ibíd.*, artículo 26 (Silva Romero, 2005, p. 633).

acuerdo a que se llegue formará un capítulo especial de la respectiva convención colectiva de trabajo”¹¹².

b. Las misiones de empleo de 1970 y 1986

La tasa media de desempleo urbano en Colombia pasó del 9,1% entre 1961 y 1965 al 11,2% entre 1966 y 1970¹¹³. Su persistencia a lo largo de los años sesenta sugería para entonces la presencia de factores estructurales en su comportamiento. En 1970, los dos países con las mayores tasas de desempleo en América Latina eran, de lejos, Panamá y Colombia (Cuadro 9). Fue en esa época cuando la administración Lleras Restrepo propuso a la OIT que Colombia fuese escogida como país piloto del llamado Programa Mundial de Empleo, auspiciado por dicha entidad. Encabezada por Dudley Seers, entonces director del Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex, una misión de la OIT llegó a Colombia a comienzos de 1970.

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

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

¹¹² Ley 48 de 1968, artículo 3º (Silva Romero, 2005, p. 645). Representantes de los trabajadores de la época interpretaron los eventos que llevaron a la expedición del decreto 2351 de 1965 como una experiencia de colegislación entre gobierno, empresarios y obreros, que no solo habría develado un anunciado paro nacional para el 25 de enero de 1965, sino que también habría reformado la legislación laboral (Silva Romero, 2005, pp. 158-159).

¹¹³ Con base en el cuadro 4 de Reyes Posada (1987).

contar con la autorización del Ministerio del Trabajo. Son disposiciones bastante severas, aun dentro de las normas latinoamericanas, sobre todo si se las compara con las de la Recomendación (la 119 de junio de 1963 de la OIT) que hemos mencionado¹¹⁴. [...] al parecer, la legislación colombiana y su aplicación han creado una situación en la cual la protección contra el despido se ha convertido en un obstáculo importante para el aumento del empleo¹¹⁵.

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

Según la misión:

Estas ventajas jurídicas no son infrecuentes en América Latina, y hay mucho que decir en su favor cuando, a causa de que abunda el **desempleo, es débil en el plano económico la posición de negociación** de los sindicatos. Pero esas ventajas modifican muy intensamente los conceptos y supuestos básicos de la negociación colectiva tal como se desarrollaron inicialmente en los países industrializados, con importantes consecuencias económicas y sociales¹¹⁶.

La existencia de ciertas prestaciones complementarias del salario también fue discutida por la misión. Según ella:

¹¹⁴ La recomendación citada incluía, entre otros, los siguientes puntos: “El trabajador que considere haber sido objeto de una terminación injustificada de su relación de trabajo [...] debería tener derecho a recurrir contra su terminación ante un organismo neutral tal como un tribunal o un árbitro” (Oficina Internacional del Trabajo, OIT, 1970, pp. 218-219).

¹¹⁵ *Ibíd.*, p. 219.

¹¹⁶ *Ibíd.*, p. 207. La misión cuestiona el artículo 54 de la ley sexta de 1945, según el cual durante una huelga legal “el patrono no podrá celebrar entre tanto nuevos contratos de trabajo para la reanudación de los servicios suspendidos”, así como el artículo 33, numeral 2, de acuerdo con el cual “mientras la mayoría de los trabajadores de la empresa persista en la huelga, las autoridades garantizarán el ejercicio de este derecho y no autorizarán ni patrocinarán el ingreso al trabajo de grupos minoritarios de trabajadores aunque estos manifiesten su deseo de hacerlo”. A estos desarrollos de la ley colombiana la misión les dio el calificativo de “estructura económica y jurídica algo especial” (p. 207).

Hay una forma de tributación que en la actualidad eleva el costo de **la mano de obra en relación con el del capital. Se trata del método** de financiar ciertas prestaciones adicionales. Estas prestaciones, que en conjunto equivalen a una proporción importante de los salarios básicos, se financian mediante contribuciones basadas en el pago de remuneraciones¹¹⁷.

En 1980, la tasa media de desempleo en el continente apenas superaba el 6%; un lustro más tarde estaría cercana al 7,5%, cuando todavía se vivía la crisis financiera de la época. En Colombia, el crecimiento del desempleo fue proporcionalmente mayor y se elevó en prácticamente cuatro puntos, llegando al 14% en 1985, el más alto alcanzado en la segunda posguerra (Cuadro 9). Para entonces, el gobierno nacional convocó una nueva misión de empleo, en esta ocasión dirigida por **Hollis B. Chenery de la Universidad de Harvard**¹¹⁸.

El informe final de la llamada Misión de Empleo dedicó su primera parte al estudio de los cambios en la estructura económica en la segunda posguerra, con énfasis en las tendencias globales del empleo y el desempleo. En seguida, se adentró en el mercado laboral, separando el mercado rural del mercado urbano. Posteriormente estudió el marco institucional relacionado con el sistema de seguridad social, y el régimen laboral, para terminar con una propuesta de reforma. Tras una amplia evaluación del régimen laboral, el informe concluyó que “el sistema de cesantías y el régimen de despidos e indemnizaciones castiga la estabilidad laboral y puede estar induciendo una rotación de personal más alta que la deseada, reduciendo las ventajas que para trabajadores y empresarios representan los mercados **de carrera**”¹¹⁹.

¹¹⁷ OIT (1970, p. 202).

¹¹⁸ Los coordinadores nacionales fueron José Antonio Ocampo y Manuel Ramírez, con Juan Luis Londoño como secretario técnico.

¹¹⁹ Ocampo y Ramírez (1986, cap. 6, p. 8).

**CUADRO 9. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DESEMPLEO URBANO
1970-2000, AÑOS SELECCIONADOS
(TASAS ANUALES MEDIAS)**

		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
América Latina y el Caribe	22 países promedio simple			6,2	7,3	5,8	7,5	8,4
	Áreas							
Argentina	Urbana	4,9	3,1	2,6	6,1	7,4	17,5	15,1
Barbados	Nacional	-	-	-	-	14,7	19,7	9,2
Bolivia	Capitales	-	-	-	5,8	7,3	3,6	7,5
Brasil	Seis metrópolis	3,7	-	6,3	5,3	4,3	4,6	7,1
Chile	Nacional	3,9	16,6	10,4	15,3	7,8	7,4	9,2
Colombia	Siete metrópolis	10,0	10,4	10,0	13,9	10,5	8,8	17,2
Costa Rica	Urbana	-	-	6,0	6,7	5,4	5,7	5,3
Cuba	Nacional	-	-	-	-	-	7,9	5,5
Ecuador	Urbana	-	5,3	5,7	10,4	6,1	7,7	14,1
El Salvador	Urbana	-	8,6	-	-	10,0	7,0	6,5
Guatemala	Nacional	-	-	2,2	12,1	6,0	3,7	-
Honduras	Urbana	-	-	8,8	11,7	7,8	5,6	-
Jamaica	Nacional	-	-	-	-	15,3	16,2	15,5
México	Urbana	-	7,0	4,5	4,4	2,7	6,2	2,2
Nicaragua	Nacional	-	11,1	-	3,2	7,6	16,9	9,8
Panamá	Urbana	10,3	8,6	9,9	15,6	20,0	16,6	15,2
Paraguay	Urbana	-	-	4,1	5,2	6,6	5,3	10,0
Perú	Lima metropolitana	8,3	8,1	7,1	10,1	8,3	8,2	8,5
República Dominicana	Nacional	-	-	-	-	-	15,8	13,9
Trinidad y Tobago	Nacional	-	-	-	-	20,1	17,2	12,8
Uruguay	Urbana	7,5	-	-	-	8,5	10,3	13,6
Venezuela	Nacional	7,8	8,3	6,0	13,1	10,4	10,3	14,0

Fuente: PREALC (1982), CEPAL (2000).

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

La relación obrero patronal (en países con altos niveles de desempleo y subempleo) está esencialmente desequilibrada: es mucho más fácil para la empresa restituir un trabajador que para este último encontrar una nueva ocupación estable y relativamente bien remunerada. La ausencia de un seguro de desempleo (ya que el régimen colombiano

de cesantías evolucionó en una dirección totalmente diferente a un seguro de esta naturaleza) eleva además los costos potenciales de la pérdida de trabajo. Estas consideraciones explican la existencia de un procedimiento de despido y una indemnización en caso de ruptura del contrato de trabajo sin causa contemplada en la ley. Por último, la acción de reintegro y la pensión sanción fueron diseñadas en la etapa en la cual las pensiones de jubilación estaban a cargo de las empresas, como mecanismo de protección para que los trabajadores antiguos conservaran dicho derecho. Al haber asumido el ISS la mayoría de las pensiones en 1967, las normas correspondientes pasaron a cumplir un papel muy diferente a aquel para las cuales fueron diseñadas¹²⁰.

El informe mostró cómo los costos de la retroactividad de las cesantías eran considerables y que este aspecto del régimen laboral debía ser reformado. Igualmente, puso en tela de juicio el régimen de despidos e indemnizaciones por estimular el despido prematuro de los trabajadores. La retroactividad de las cesantías unida al régimen de despidos e indemnizaciones del decreto 2351 de 1965 habrían terminado obrando en contra de la estabilidad laboral.

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

A partir de 1980, y durante la década que entonces se iniciaba, las tasas de crecimiento de la economía fueron ostensiblemente menores a las registradas en las dos décadas anteriores. El promedio anual del crecimiento y de la inflación entre 1980 y 1989 fue de 3,4% y de 24,8%, respectivamente. La evolución de los salarios reales revela su fortalecimiento en los años ochenta, el cual continuó a lo largo de la década siguiente (Cuadro 10); este comportamiento contrasta con el de América Latina en conjunto, cuyos salarios reales cayeron alrededor del 15% en los ochenta y se estancaron en los años noventa (Cuadro 11).

¹²⁰ Ocampo y Ramírez (1986, cap. 6, pp. 11-12).

**CUADRO 10. INDICADORES ECONÓMICOS Y PRESUPUESTO SOCIAL
1980-2000**

Años	Crecimiento del PIB real (1994 = 100)	Inflación según el deflactor del PIB (1994 = 100)	Índice del salario mínimo real (fin de año) (1990 = 100)	Índice de salarios reales de la industria (empleados. Fin de año) (1990 = 100)	Índice de salarios reales de la industria (obreros. Fin de año) (1990 = 100)	Índice de salarios reales. Industria promedio anual (1990 = 100)	Gastosocial (educación y salud en el presupuesto nacional) (%)
1980	4,1	27,6	10,97	82,54	78,71		25,7
1981	2,3	22,7	13,89	83,30	80,49		n. d.
1982	0,9	24,8	18,06	84,45	82,96		25,3
1983	1,6	20,4	22,57	89,82	88,63		n. d.
1984	3,3	22,2	27,54	92,33	91,89		26,2
1985	3,1	24,9	33,05	90,69	91,36		23,2
1986	5,8	29,2	40,98	92,20	93,30		21,8
1987	5,4	23,4	49,99	93,71	92,74		21,0
1988	4,1	27,8	62,49	94,28	93,26		21,8
1989	3,4	24,7	79,36	93,99	93,22		19,4
1990	4,3	28,2	100,00	90,91	89,02	99,99	22,5
1991	2,4	26,1	126,07	94,22	88,89	98,13	22,3
1992	4,4	23,0	158,90	100,57	92,61	100,58	21,2
1993	5,7	23,9	198,68	108,30	95,78	106,83	20,6
1994	5,2	25,6	240,59	118,46	99,41	110,04	16,8
1995	5,2	18,9	289,90	122,22	100,32	113,34	23,4
1996	2,1	16,9	346,44	123,57	98,32	115,89	20,9
1997	3,4	16,8	419,27	131,60	104,84	120,67	21,2
1998	0,6	14,8				120,90	20,6
1999	-4,2	12,6				126,25	17,1
2000	2,9	12,1				131,05	

Fuente: Banco de la República (1998). También, Banco de la República, Series Estadísticas, en www.banrep.org; gasto social en Avella (2008).

**CUADRO 11. AMÉRICA LATINA Y PAÍSES SELECCIONADOS
SALARIOS REALES MEDIOS 1980-1997, AÑOS SELECCIONADOS
(1990 = 100)**

País	1980	1985	1990	1995	1997
América Latina	116,4	112,0	100,0	100,7	100,8
Argentina	130,0	135,7	100,0	100,9	100,0
Brasil	87,8	101,9	100,0	88,0	95,4
Chile	95,4	89,3	100,0	123,6	132,2
Colombia	85,0	97,4	100,0	105,4	109,6
México	128,3	97,4	100,0	111,5	98,1
Perú	309,3	250,2	100,0	116,7	111,0

Fuente: Berry (2001, tabla 1.2).

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

La presión por los cambios en la normativa laboral se hizo sentir rápidamente en Europa y comenzó en 1985; en las dos décadas siguientes se realizaron numerosas reformas para reducir el carácter protector de la legislación laboral: 38 reformas tuvieron una significación marginal, y 10 un alcance sustancial¹²¹. Las iniciativas de reforma en América Latina habían permanecido en salmuera, al menos desde mediados de los años ochenta. En Colombia, una comisión preparatoria, que partiera del terreno abonado por la Misión de Empleo de 1986, preparó el texto y la exposición de motivos de la futura ley 50 de 1990; el año siguiente se expidió tanto la Ley Nacional de Empleo en Argentina como la Ley de Fomento del Empleo en Perú. Lo común en estos textos reformadores fue su aspiración a flexibilizar la normativa laboral imperante, con el propósito de aumentar la competitividad comercial externa. En el caso de Colombia, la ley 50 se concentró en la modificación de los artículos del CST que se consideraban cruciales, tanto en relación con el derecho individual como con el colectivo (Recuadro 11).

RECUADRO 11

Ley 50 de 1990, por la cual se introducen reformas al CST y se dictan otras disposiciones

Parte primera: Derecho individual del trabajo (arts. 1-38)

Parte segunda: Derecho colectivo del trabajo (arts. 39-118)

Fuente: Cuéllar (2009, anexo normativo).

¹²¹ Boeri y Van Ours (2008, tabla 1.1).

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

El proyecto de ley responde a una necesidad de reajuste estructural que permita adecuar los principios y normas de esta materia a la realidad contemporánea y a la modernización e internacionalización de la economía colombiana [...] esa modernización de la economía hace necesario que se torne más flexible el régimen laboral para darle mayor competitividad a nuestros productos, para promover la inversión e incrementar la generación de empleo. El Código que nos rige fue expedido en el año de 1950 y desde entonces se han realizado profundos cambios en la economía y la sociedad colombiana [...] el contrato de trabajo se ha convertido en una serie interminable de sorpresas, situación que hace inciertos los costos e impone obligaciones de difícil cumplimiento en razón de una reglamentación confusa e imprecisa [...] la legislación actual se ha quedado al margen de lo que ocurre con la economía microempresarial, campesina, informal y, en general, de la pequeña producción. Para proteger a los trabajadores contra despidos y asegurarles la estabilidad, se dictaron normas que, en últimas, provocaron lo contrario y actuaron como disuasión para la generación de empleo¹²².

Los ajustes del CST aprobados en la ley 50 de 1990 pueden discutirse en función de la evolución normativa desde el decreto 2350 de 1944, y la expedición del **Código Laboral en 1950**.

B. Trazos distintivos del CST en perspectiva histórica

1. El contrato de trabajo individual

Los elementos del contrato de trabajo citados por la Comisión Especial de Asuntos Sociales del Senado en 1919, reiterados en varias iniciativas durante las dos décadas siguientes, reaparecieron en la ley sexta de 1945 (art. 1º), en el CST (art. 23) y en la ley 50 de 1990 (art. 1º). Son ellos: los agentes contratantes (en **1919 se hablaba de patrono y obrero, en 1945 y 1950 de patrono y trabajador, y de empleador y trabajador en 2000**), la relación de subordinación (relación de depen-

¹²² Blanco Rivera (2007, p. 220).

dencia continuada del trabajador en relación con el empleador) y la remuneración (el salario, independientemente de su forma, entendido como retribución por el servicio prestado por el trabajador).

En su sección sobre el contrato individual, el decreto 2350 incluyó temas obligados como el de los contratos a término fijo y a término indefinido, pero también otros como la jornada laboral de ocho horas (cuarenta y ocho a la semana), el reglamento interno de trabajo, la doble remuneración para el trabajo en días de descanso obligatorio, las vacaciones y las cesantías, las indemnizaciones a cargo del patrono en caso de accidentes profesionales y enfermedades profesionales —mientras se organizaba el seguro social— y, finalmente, un tema menos debatido que los anteriores, pero que sí había sido sujeto de discusión, especialmente en la coyuntura económica crítica de la Segunda Guerra Mundial, cuando los salarios reales se deprimieron sustancialmente (Cuadro 4): el salario mínimo.

El CST, en su primera parte consagrada al derecho individual del trabajo dedicó un título completo al contrato individual de trabajo: los primeros cuatro capítulos se dedicaron al concepto de contrato de trabajo, a la definición de la capacidad para contratar y a la especificación de las modalidades del contrato; en relación con estas últimas, se estableció, entre otras normas y siguiendo la tradición legal, que el contrato podría ser verbal o escrito (art. 38) y que podría celebrarse por tiempo determinado, por el requerido para realizar una cierta tarea o por tiempo indefinido (art. 46). Se definieron varios tipos de cláusulas, entre ellas la de reserva y plazo presuntivo, comentadas más arriba, así como las posibles causas de suspensión del contrato. Se dedicó un capítulo completo (cap. V) a definir las obligaciones del patrono y del trabajador, así como a establecer prohibiciones generales que debían ser acatadas por ellos (tales prohibiciones venían siendo parte del patrimonio normativo laboral o de las demandas laborales desde los años veinte)¹²³.

También se definieron explícitamente las causales de terminación del contrato, en especial las justas causas para dar por terminado unilateralmente el contrato, sin previo aviso o con previo aviso (arts. 61-64). El decreto 2351 de 1965 introdujo modificaciones en estas causales, creó indemnizaciones y estableció la opción de

¹²³ Por ejemplo, se prohibieron la retención de salarios sin la autorización previa escrita del trabajador, la exigencia al trabajador de adquirir bienes en almacenes del patrono, la **imposición de compensaciones al trabajador por contratarlo y la limitación del derecho de asociación de los trabajadores.**

reintegro o indemnización del trabajador injustamente despedido, si este contara con más de diez años de servicio, como se vio atrás. La ley 50 de 1990 eliminó dicha opción de reintegro, pero incrementó la indemnización (art. 7º)¹²⁴.

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

2. El salario y el salario mínimo

Los redactores del decreto 2350 de 1944 contaron con los avances de las tres últimas décadas en la comprensión jurídica del salario. En un concepto no muy lejano, emitido diez años antes por el Departamento del Trabajo, se decía:

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

¹²⁴ El artículo octavo del decreto 2351 de 1965 estableció que en los contratos a término indefinido la indemnización se pagaría así: “a) Cuarenta y cinco días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un año [...] d) Si el trabajador tuviere diez años o más de servicio continuo, se le pagarán 30 días adicionales de salarios sobre los cuarenta y cinco básicos del literal a, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero (Silva Romero, 2005, p. 626). El artículo 7º, numeral 4, de la ley 50 de 1990 cambió los treinta días adicionales por cuarenta (Cuéllar, 2009, p. 575).

denomina *sueldo* la remuneración que devengan los trabajadores que **tienen calidad de empleados**¹²⁵.

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

La libertad de estipulación es central en la legislación salarial. El CST estableció que “el patrono y el trabajador pueden convenir libremente el salario en sus diversas modalidades, como por unidad de tiempo, por obra o a destajo y por tarea, etc.” (art. 132). La ley 50 de 1990 introdujo una innovación con la creación del salario integral: “cuando el trabajador devengue un salario ordinario superior a diez salarios mínimos legales mensuales, valdrá la estipulación escrita de un salario que además de retribuir el trabajo ordinario, compense de antemano el valor de prestaciones, recargos y beneficios [...], excepto las vacaciones” (art. 18)¹²⁶.

Al igual que ocurriera con otros conceptos del mundo laboral, el del salario mínimo venía discutiéndose desde décadas atrás, en relación con el momento de su incorporación al ordenamiento jurídico formal. Y, también como fuera corriente con otras instituciones relacionadas con el trabajo, el del salario mínimo fue un campo de amplia convergencia de analistas provenientes de escuelas ideológicas y políticas distintas¹²⁷.

¹²⁵ Concepto del Departamento de Trabajo, de diciembre 20 de 1935, en Barón Serrano (1939, pp. 184-185).

¹²⁶ La idea del salario integral se había discutido en décadas anteriores, sin haber sido consagrada legalmente, por ejemplo, a principios de los años sesenta cuando fue comentada por laboristas del momento (Universidad Externado de Colombia, 1961).

¹²⁷ Por ejemplo, el ideólogo conservador Guillermo Salamanca C. (1925). Y las defensas de los **proyectos de ministros liberales como Antonio Rocha Alvira en la primera administración López Pumarejo**, y Carlos Lozano y Lozano y José Joaquín Caicedo Castilla en la **administración Santos**.

La primera disposición legal que impuso el salario mínimo en Colombia fue el decreto 2350 (art. 4°); dicha disposición fue ratificada en la ley 6ª de 1945 (art. 4°). Esto no quiere decir que no haya existido previamente el salario mínimo en algunas actividades económicas aisladas; solo que no era una norma general¹²⁸. Por ejemplo, sí existía para maestros de escuelas primarias, para los trabajadores de las empresas petrolíferas y para los trabajadores de la zona bananera¹²⁹. Tampoco quiere decir que en el pasado el legislador no hubiera conocido de iniciativas para la implantación del salario mínimo¹³⁰.

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

El decreto 2350 estableció que “el Gobierno podrá señalar, por medio de decretos, los salarios mínimos para cualquier región económica o cualquier actividad profesional, [...] previo concepto de comisiones paritarias de patronos y trabajadores” (art. 4°). En virtud de esta disposición, ratificada por la ley sexta de 1945, se expidió

¹²⁸ En concepto acerca del salario mínimo, emitido en septiembre de 1935, el Departamento del Trabajo afirmó: “No existe, en tesis general, disposición legal que lo imponga” (Barón Serrano, 1939, p. 205).

¹²⁹ En el caso de los trabajadores de las empresas petrolíferas, la ley 4ª de 1921 estableció que “las empresas de esta clase suministrarán a sus trabajadores una alimentación sana y suficiente o el salario que sea necesario para obtenerla, de acuerdo con su precio en cada región” (art. 2°). Posteriormente, el decreto 1268 de 1939, sobre la sanidad en empresas petroleras, prescribió que “las empresas están obligadas a suministrar a los trabajadores una alimentación sana y suficiente. Solamente en los centros poblados, en donde los trabajadores puedan obtenerla con facilidad, esta prestación será reemplazada por su equivalente en dinero, de acuerdo con el valor dominante en la región” (art. 2°). En cuanto a los maestros de escuela, la ley segunda de 1937 señaló: “A partir del día 1° de julio de 1937, el maestro de escuela primaria devengará como sueldo mínimo la suma de cuarenta pesos (\$ 40) mensuales” (art. 1°) (Barón Serrano, 1939, pp. 205-206).

¹³⁰ Por ejemplo, el proyecto de ley “por la cual se fija el salario mínimo”, presentado en 1933 por el representante Libardo López; en él se autorizaba a las asambleas departamentales determinar el salario mínimo en cada departamento, “teniendo en cuenta el costo de la vida y el promedio de personas que cada trabajador corriente debe sostener, según los datos demográficos de la región” (Ministerio de Industrias, *Boletín de la Oficina General del Trabajo*, números 45-50, pp. 327-331).

el primer decreto de salario mínimo en la administración Ospina, para que rigiera a partir del primero de enero de 1950. En ese mismo año, el CST reiteró lo establecido desde 1944 y 1945 acerca de la facultad gubernamental para decretar salarios mínimos. En octubre de 1956 se establecieron salarios mínimos diferenciales para el sector urbano alto y el sector rural y en julio del año siguiente dichos salarios fueron elevados en un 15%, poco después del derrocamiento de la dictadura de Rojas Pinilla. Nuevos incrementos se registraron durante el Frente Nacional, en la administración Lleras Camargo (en mayo de 1960, enero de 1962 y agosto de 1962) y en el gobierno de Valencia (enero de 1963)¹³¹; en esta última ocasión, el reajuste del salario mínimo urbano fue del 40% y el del salario rural del 29%. Debieron pasar varios años hasta una nueva elevación de los salarios mínimos en 1969, durante la administración Lleras Restrepo, y nuevamente en 1972 bajo el gobierno de Pastrana Borrero. En adelante se hicieron ajustes aproximadamente anuales y discriminados entre rurales y urbanos, hasta su unificación en julio de 1984; desde entonces se iniciaron los ajustes anuales a partir del primero de enero de cada año.

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

En 1991, la nueva Constitución, inspirada en la experiencia del salario mínimo, se refirió a la remuneración mínima vital y móvil (art. 53) como un elemento que debía formar parte del Estatuto del Trabajo; un antecedente, con denominación igual, fue el de Argentina, en donde el salario mínimo, vital y móvil también fue consagrado como derecho constitucional (art. 14 bis, incorporado en 1957 a la Constitución de 1853)¹³².

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

¹³¹ Como se vio, la ley 187 de 1959 creó el Consejo Nacional de Salarios, facultado para establecer el salario mínimo.

¹³² Gerchunoff y Llach (2003, p. 234).

integrada por el gobierno, los empleadores y los trabajadores, prevista en el artículo 56 de la Constitución Nacional. De acuerdo con el texto constitucional, dicha comisión “fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales”¹³³.

Tanto en el CST de 1950 como en la ley 278 de 1996 se recoge la tradición internacional reiterada desde fines del siglo XIX, según la cual el salario mínimo debe ser suficiente para cubrir no sólo las necesidades (calidad de vida digna) del trabajador, sino las de su familia. Una década atrás, México modificó el artículo 123 de la constitución al establecer que los salarios mínimos se clasificarían en generales y profesionales; los generales deberían “ser suficientes para satisfacer las necesidades de un jefe de familia y para proveer a la educación de los hijos”. Los profesionales se fijarían “considerando las condiciones de las distintas actividades económicas”¹³⁴.

Aunque el planteamiento de que el mínimo debe cubrir los requerimientos del trabajador y su familia forme parte del elenco de definiciones institucionales en diversas economías, dicha noción ha sido ampliamente controvertida de tiempo atrás en los ámbitos académicos. Una de las razones de esta controversia es el gran cambio en la participación femenina en la fuerza de trabajo en la economía del siglo XX, como se vio atrás. Otra razón es la duda acerca de la eficacia del salario mínimo como medio de lucha contra la pobreza¹³⁵. En general, la literatura consultada por

¹³³ SÁCHICA (1995, p. 36). En México se reformó el Código del Trabajo en 1974 para crear una **comisión salarial, con representación tripartita, con el propósito de establecer los salarios mínimos** y actuar como mecanismo consultivo en materia laboral. Posteriormente, en 1987 se reformó el artículo 123 constitucional para disponer a ese nivel la integración de una comisión nacional permanente tripartita, entre cuyas funciones estaría la de fijar los salarios mínimos (Reynoso Castillo, 2007, pp. 298, 301). En otros países latinoamericanos **se crearon consejos salariales tripartitos similares; en Argentina se le denomina Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario.**

¹³⁴ Reynoso Castillo (2007, p. 298).

¹³⁵ En relación con la experiencia de los Estados Unidos, Joseph E. Stiglitz (1994, p. 156) dejó el siguiente comentario: “Los debates sobre los salarios mínimos giran en torno al sentido del objetivo inicial de la legislación sobre el salario mínimo, a saber, garantizar que las personas que trabajen ganen lo suficiente para mantener una familia. Aunque en los años treinta fuera razonable suponer que un hombre necesitaba ganar un determinado salario mínimo para mantener a su mujer y a su familia, en el mercado de trabajo actual a menudo trabajan los dos cónyuges e incluso uno o dos hijos adolescentes. [...] Por otro lado, no parece que la subida del salario mínimo sea un medio especialmente útil para

los economistas en relación con los efectos del salario mínimo sobre la economía es ambigua¹³⁶. El itinerario del salario mínimo en Colombia, en comparación con otras economías, es discutido en Arango, Herrera y Posada (2007).

3. *Las asociaciones profesionales*

El “asociarse libremente en defensa de sus intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos” es un derecho reconocido por el Estado a patronos y trabajadores (decr. 2350 de 1944, art. 15). Igual reconocimiento es hecho en el CST (art. 353). Una nueva reiteración de dicho derecho se hace en la ley 50 de 1990 (art. 38), donde se hace explícito que ella corresponde al artículo 39 de la Carta Política¹³⁷. Como puede observarse, ninguna de estas normas se esmera en definir lo que significa el vocablo “sindicato”, como sí lo hizo explícitamente la ley 83 de 1931, pionera **en el reconocimiento del sindicalismo en Colombia.**

a. El sindicato de empresa

El decreto 2350 definió que los sindicatos serían de empresa, gremiales y de oficios varios (art. 16) y estableció que “los sindicatos de empresa son la base de la organización sindical” (art. 17). La ley sexta de 1945 añadió a la lista los sindicatos de industrias (art. 38); el CST habló de sindicatos de base para referirse a los de empresa (art. 356a). La ley 50 de 1990 abrió las puertas al sindicato mixto, entendiéndose por tal el integrado por trabajadores oficiales y empleados públicos (art. 59).

ayudar a los pobres. [...] Su problema no es que ganen un salario bajo cuando trabajan sino que no siempre trabajan, y eso puede deberse [...] a que no encuentran trabajo, en cuyo caso el problema es el nivel de empleo [...] Por lo tanto, el salario mínimo no es un buen recurso para tratar de resolver los problemas de la pobreza. Es necesario establecer otros **programas públicos para resolverlos**”.

¹³⁶ Boeri y Van Ours (2008, cap. 2).

¹³⁷ En la Carta de 1886 se decía: “Toda persona podrá abrazar cualquier oficio u ocupación honesta sin necesidad de pertenecer a gremio de maestro o doctores. Las autoridades inspeccionarán las industrias y profesiones en lo relativo a la moralidad, la seguridad y la salubridad públicas” (art. 44) (Pombo y Guerra, 1892, p. 372). Con motivo de la reforma constitucional de 1936, el nuevo artículo 38 de la Constitución quedó así: “Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones. Las autoridades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas”. Este artículo pasó a ser el 39 en la codificación de 1945 (Castro, 1982).

Los analistas de la Oficina Internacional del Trabajo encontraron a fines de los años veinte que la práctica corriente en América Latina era el sindicato de empresa y que existía una oposición al sindicalismo organizado por industria, ya que en este último “la defensa de los intereses de la colectividad obrera como clase social ocupa el primer plano, en tanto que en el primero, el primer rango corresponde a la **comunidad de intereses entre patronos y asalariados**”¹³⁸. En el caso de Chile, la institución del sindicato de empresa fue incorporada en la legislación en los años veinte, **al inspirarse en la práctica de las *company-unions*** Estados Unidos; así, los dos países se caracterizaron por varias instituciones laborales análogas. Sin embargo, mientras los sindicatos estadounidenses de las empresas podían formarse libremente, en Chile y otros países latinoamericanos su reglamentación fue estricta¹³⁹. Según González Charry, quien participó en la preparación del decreto 2350, la noción de empresa fue tomada de la Ley Federal de México, expedida en 1931, y considerada como una de las más completas de la época¹⁴⁰.

Salvo Argentina, Cuba, Ecuador y México, las legislaciones laborales latinoamericanas de la primera mitad del siglo XX prescribieron como necesaria la autorización gubernamental (Ministerio del Trabajo en Chile y Ministerio de Gobierno en Colombia, por ejemplo) para la iniciación de actividades de un sindicato¹⁴¹.

En el caso de Colombia, el decreto 2313 de 1946, reglamentario de la ley sexta de 1945, estableció que “ningún sindicato podrá actuar como tal, ni ejercer las funciones que la ley y sus respectivos estatutos le señalen, ni ejercitar los derechos civiles, mercantiles o laborales que le correspondan legal o contractualmente mientras no obtenga el reconocimiento de su personería jurídica” (art. 13). Además, “para el reconocimiento de la personería jurídica, veinte de los fundadores [...] deberán elevar al Ministerio de Gobierno, por conducto del Departamento Nacional del Trabajo, la solicitud correspondiente” (art. 14). A su turno, en el CST se estableció

¹³⁸ Bureau International du Travail (1930, p. 213).

¹³⁹ “Los trabajadores (en los Estados Unidos) pueden combinarse para su mutuo beneficio y protección y para mejorar sus condiciones económicas y sociales, incluido el mejoramiento de las condiciones de trabajo, la obtención de salarios que ellos han optado por demandar, y el establecimiento de estándares salariales en el país” (Oakes, 1927, pp. 9-11).

¹⁴⁰ Herrera Vergara *et al.* (2000, p. X).

¹⁴¹ Alvarado y Ruz (1950, p. 155).

que “para el reconocimiento de la personería jurídica, veinte de los fundadores, cuando menos, [...] deben elevar al Ministerio del Trabajo por conducto del Departamento Nacional de Supervigilancia sindical, la solicitud correspondiente” (art. 381). Finalmente, en la ley 50 de 1990 se eliminaron los trámites de aprobación gubernamental para obtener la personería jurídica, al definirse que “toda organización sindical de trabajadores por el sólo hecho de su fundación, y a partir de la fecha de la asamblea constitutiva, goza de personería jurídica” (art. 45)¹⁴².

b. Unidad o paralelismo sindical

El decreto 2350 de 1944 estableció que “dentro de una misma empresa no podrán coexistir dos o más sindicatos de trabajadores. Si de hecho los hubiere, subsistirá el que tenga mayor número de afiliados, el cual deberá admitir el personal de los demás sin hacerles más gravosas sus condiciones de admisión” (art. 17). La norma se mantuvo con términos muy similares en el CST y en el decreto extraordinario **2351 de 1965. Además, este decreto extendió la norma existente al caso de la representación sindical:** “Cuando en una misma empresa coexistiere un sindicato de base con uno gremial o de industria, la representación de los trabajadores, para todos los efectos de la contratación colectiva, corresponderá al sindicato que agrupe a la mayoría de los trabajadores de dicha empresa” (art. 26). Pero al hacerlo así, el decreto 2351 rompió con el predominio que hasta entonces se había reconocido al **sindicato de base.**

La Corte Constitucional en su sentencia C-567 de 2000 declaró inexecutable algunos artículos del decreto 2351, entre ellos el 26, con lo que dio fin a la tradición normativa que propiciaba la unidad en lugar del paralelismo sindical. La explicación de dicha ruptura por parte de la Corte, a la luz de la Constitución de 1991, fue la siguiente:

La doctrina ha suministrado explicaciones para esta limitación. Los argumentos, en general, se sintetizan en el sentido de que es una medida que conviene a los trabajadores, pues impide que los empleadores, enfrentados a un sindicato de base fuerte, propicien que se constituya otro sindicato de base paralelo, con el único objetivo de menoscabar la fortaleza del primero [...] Al respecto hay que decir que a pesar de ser éste un argumento de aparente fortaleza, fue un argu-

¹⁴² Pero se estableció el registro de los sindicatos en el Ministerio de Trabajo (art. 46).

mento de conveniencia, explicable en el momento histórico en que se dictó el decreto legislativo 2351 de 1965. [...] Entonces, al continuar con la comparación del artículo 39 de la Constitución, en cuanto que garantiza a todos los trabajadores el derecho a constituir sindicatos, y de las disposiciones del Convenio 87 de la OIT, especialmente en el artículo 2° que dice que todos los trabajadores sin ninguna distinción, tienen derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes, se concluye que la prohibición legal de formar sindicatos de base en una misma empresa, cuando ya existe otro, resulta injustificada a la luz de la garantía expresa de la Constitución de 1991¹⁴³.

c. El fuero sindical

El fuero sindical ha sido interpretado como una innovación jurídica y política colombiana que vio la luz con el decreto 2350 de 1944¹⁴⁴. Surgió de la confrontación entre los principios de libertad de empresa y de libertad de asociación, a la luz del derecho al trabajo consagrado constitucionalmente en 1936¹⁴⁵. Se trató de un **privilegio, preservado en la legislación a lo largo del tiempo, considerado necesario** en un medio adverso o poco afecto al sindicalismo. El CST definió el fuero sindical como “la garantía de que gozan algunos trabajadores de no ser despedidos, trasladados ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, sin justa causa, previamente calificada por el Juez de Trabajo” (art. 422); igualmente, el código definió la calidad de los trabajadores que quedarían amparados por el fuero (art. 423). El decreto 2351 de 1965 actualizó dicha lista. Lo mismo hizo la ley 50 de 1990 (art. 58). La ley 584 de 2000 estableció que los fundadores del sindicato serían los trabajadores amparados por el fuero sindical, los trabajadores que ingresaran al sindicato **antes de la inscripción en el registro sindical, dentro de ciertos términos temporales, los**

¹⁴³ Cita hecha por González Charry en Herrera Vergara *et al.* (2000, p. XVII).

¹⁴⁴ “En Colombia el sindicato ha sido tenido como un enemigo. Y el Estado colombiano creó una novedad en materia sindical que no es típica en las demás legislaciones: el fuero sindical. Este fuero en realidad es antipático y antidemocrático, porque no debe haber unos trabajadores de mejor familia que los demás, [...]. Pero era necesario, porque cuando se fundaban los sindicatos los descabezaban: aquí es indispensable y sigue siendo indispensable el fuero sindical ante la incomprensión de muchos patronos, que ven en el sindicato una amenaza. [...] Por eso creamos el fuero sindical, una novedad, un aporte al Derecho Laboral Iberoamericano, que entre nosotros era indispensable” (Gerardo Arenas Monsalve citado por Silva Romero, 2005, p. 91).

¹⁴⁵ González Charry en Herrera Vergara *et al.* (2000, p. XIII).

miembros de la Junta Directiva, también con ciertos límites, y dos de los miembros de la comisión estatutaria de reclamos (art. 12).

d. *La participación en política partidista o movimientos religiosos*

El decreto 2313 de 1946 prohibió explícitamente la participación en política partidista o en asuntos religiosos. Según González Charry, en la época de las reformas (1944-1948) se consideraba indeseable la intervención de los sindicatos en la política partidaria, así como la influencia de los partidos en la actividad sindical. El CST reiteró dicha prohibición (art. 396). Finalmente, la ley 50 de 1990 eliminó la prohibición sobre los sindicatos para participar en política¹⁴⁶.

4. *La convención colectiva y los conflictos colectivos*

El decreto 2350 de 1944 definió la convención colectiva de trabajo como aquella que “se celebra voluntariamente entre uno o varios patronos o asociaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos de trabajadores o federaciones de sindicatos, por otra, para fijar las condiciones generales de trabajo a las cuales se entenderán sujetos los contratos individuales o sindicales durante su vigencia” (art. 24). La ley sexta de 1945 empleó una definición similar y añadió que “cuando en la convención colectiva sea parte un sindicato o agrupación de sindicatos cuyos afiliados excedan **a la tercera parte del total de trabajadores de la empresa o empresas respectivas, las normas de la convención se extienden a todas las personas, sean o no sindicalizadas, que trabajen o lleguen a trabajar en la empresa o empresas correspondientes**” (art. 46).

A fines de los años veinte, una definición corrientemente aceptada de negociación colectiva en los medios jurídicos en Estados Unidos era la siguiente: “El término **negociación colectiva se emplea para denotar la negociación de términos y condiciones de empleo entre una organización actuando en nombre de los empleados, y un empleador, o asociación de empleadores, a diferencia de la negociación entre un empleador y los empleados como individuos**”¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Silva Romero (2005, p. 231).

¹⁴⁷ Oakes (1927, p. 220).

En Chile, la legislación de 1924 definió el contrato colectivo de trabajo como “una convención escrita, acordada entre un empleador o asociación patronal y una **asociación profesional obrera reconocida, con el propósito de establecer ciertas condiciones** comunes de trabajo y de salario, ya sea en una empresa, o grupo de empresas o industrias”¹⁴⁸. Definiciones similares fueron acogidas en la primera mitad del siglo en México, Guatemala, Costa Rica, Ecuador y Brasil¹⁴⁹. **El texto adicionado por la ley sexta de 1945 (art. 46) a lo ya incluido en el decreto 2350 de 1944 (art. 24) es muy similar al siguiente extraído de los códigos del trabajo de México y Ecuador:** “Cuando el contrato colectivo haya sido celebrado por las dos terceras partes tanto de patrones como de trabajadores organizados dentro de una misma rama de la industria, será obligatorio para todos los patrones de la industria”¹⁵⁰.

Así, las definiciones de convención colectiva incorporadas en el ordenamiento jurídico por el decreto 2350 de 1944 y la ley sexta de 1945 consultaron las definiciones que por entonces eran aceptadas en otras naciones americanas. Ante la inexistencia de sindicatos de empleadores y de sindicatos obreros de industria, a la manera que existen en otros países, buena parte de las definiciones acogidas en la legislación colombiana perdió significación. El CST (art. 484) incluyó una definición de convención colectiva muy similar a la del decreto 2350.

El decreto 2350 determinó que correspondería a los tribunales de trabajo calificar o no de lícita una huelga, tras estudiar su propósito, comprobar su carácter pacífico y verificar que se hubiesen cumplido los trámites de arreglo directo y conciliación (art. 30). La ley sexta añadió que la huelga también sería ilícita si se trataba de un servicio público, o si no hubiera sido declarada por la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa implicada (art. 55). El CST dedicó un título completo (título II) a los conflictos colectivos de trabajo. El decreto 2350 definió que “una huelga lícita solo suspende los contratos de trabajo por el tiempo que dure, sin extinguir los derechos y obligaciones que emanen de los mismos. El patrono no podrá celebrar entre tanto nuevos contratos de trabajo para la reanudación de los servicios suspendidos, salvo en aquellas dependencias cuyo funcionamiento sea indispensable” (art. 29). Este artículo contravino lo determinado en el artículo cuarto de la ley 78

¹⁴⁸ Bureau International du Travail (1930, p. 223).

¹⁴⁹ Alvarado y Ruz (1950, cap. 4).

¹⁵⁰ *Ibíd.*, p. 56.

de 1919, según el cual las autoridades ofrecerían protección a los empleados “que libremente quieran continuar su trabajo, y a los que se ofrezcan, contraten o enganchen para reemplazar a los que se hayan declarado en huelga”. Determinaciones semejantes a la del artículo 29 que acaba de citarse fueron reiteradas en la ley sexta de 1945 (art. 54), en el CST (art. 466) y en la ley 50 de 1990 (art. 65).

La noción del decreto 2350 según la cual la huelga lícita “solo suspende los contratos de trabajo por el tiempo que dure” ya era para entonces patrimonio común de las **legislaciones laborales**¹⁵¹. Era normal que las leyes nacionales permitieran a las empresas abocadas a enfrentar huelgas la contratación de trabajadores temporales para reemplazar a los huelguistas; dentro de este contexto fue expedida la ley 78 de 1919. Ciertas legislaciones contemplaron la posibilidad de reemplazos permanentes de los trabajadores en huelga; tal fue el caso de Estados Unidos, a partir de una decisión de la Corte Suprema en 1938, aunque esta posibilidad solo vino a emplearse en algunas grandes empresas desde principios de los años ochenta¹⁵².

5. *El derecho de huelga en los servicios públicos*

La expresión “interés público” sirvió de referencia desde las primeras discusiones acerca del derecho de huelga, el cual no se concebía como un derecho absoluto¹⁵³. En Estados Unidos fueron apareciendo casos en los cuales se consideraba que una huelga debía calificarse de ilegal; por ejemplo, en el de la repartición de leche en las ciudades, aun si el propósito de la huelga era el de luchar por mejores salarios, o en el de las fábricas de armamento, en una coyuntura bélica. Pero los asuntos más sonados en las cortes fueron los de los ferrocarriles que establecían comuni-

¹⁵¹ En los Estados Unidos, los laboristas de los años veinte consideraban que un punto de vista razonable era que “aunque la huelga interrumpe la continuidad del empleo, ella no termina la relación por completo, sino que meramente la suspende. Una huelga no es un abandono del empleo. La persona que se declara en huelga todavía reclama su posición y defiende su derecho a volver en condiciones más ventajosas” (Oakes, 1927, p. 416).

¹⁵² Ehrenberg y Smith (2000, p. 498).

¹⁵³ Bureau International du Travail (1930). En los Estados Unidos, ni la ley consuetudinaria (*common law*) ni la constitución federal han reconocido alguna vez el derecho absoluto a la huelga. En la práctica, el reconocimiento de limitaciones a la huelga fue gradual. Según Oakes (1927, p. 430), “el hecho de que el derecho a la huelga, aun para el uso apropiado, está sujeto a ciertas limitaciones, además de las consideradas en los contratos, apenas comienza a percibirse; pero dichas fronteras no son todavía claras”.

caciones interestatales; una huelga en tales empresas se consideraba ilegal, sobre la base de que eran empresas enteramente restringidas por la ley, que respondían a un interés público, y firmar un contrato laboral con ellas significaba aceptar una oferta de empleo de parte de un negocio dominado por el interés público¹⁵⁴.

En la ley 78 de 1919 ya se insinúa el concepto de interés público en su artículo octavo, cuando se citan las empresas de alumbrado y acueducto públicos, y las telefónicas y telegráficas de carácter privado. De acuerdo con la tradición legal iniciada con la ley 21 de 1920 (art. 22), y consagrada constitucionalmente en la reforma de 1936 (acto legislativo 1, art. 20), el derecho de huelga quedó garantizado “salvo en los servicios públicos”; en consecuencia, el decreto 2350 (art. 27), la ley sexta (art. 50), el CST (art. 447) y el decreto 753 de 1956 definieron los que debían **considerarse como tales**¹⁵⁵.

Tres décadas y media más tarde, en la Carta de 1991, el artículo 56 estableció que “se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. La ley reglamentará este derecho”¹⁵⁶. **A diferencia del**

¹⁵⁴ Oakes (1927, p. 431).

¹⁵⁵ Según el artículo primero del decreto 753 de 1956, el artículo 430 del CST relacionado con la prohibición de la huelga en los servicios públicos quedaría así: “De conformidad con la Constitución Nacional, está prohibida la huelga en los servicios públicos. Para este efecto se considera como servicio público toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado directa o indirectamente, o por personas privadas. Constituyen, por tanto, servicio público, entre otras, las siguientes actividades: a) Las que se presten en cualquiera de las ramas del poder público; b) las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones; c) las de establecimientos sanitarios de toda clase, tales como hospitales y clínicas; d) las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia; e) las plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y de todos los organismos de distribución de estos establecimientos, sean ellos oficiales o privados; f) las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones; g) las de explotación, elaboración y distribución de sal; h) las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleos y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del gobierno; i) cualesquiera otras que a juicio del gobierno interesen a la seguridad, sanidad, enseñanza y a la vida económica o social del pueblo. El gobierno decidirá acerca de la calidad de servicio público de las actividades de que trata este ordinal, previo concepto que solicite al Consejo de Estado” (Silva Romero, 2005, pp. 610-611).

¹⁵⁶ SÁCHICA (1995, p. 35).

pasado, a partir de la nueva Constitución vino a hablarse de “servicio público esencial”, el cual tendría que ser definido por el legislador¹⁵⁷. Según el laboralista Silva Romero, en este campo de la definición de servicios públicos esenciales, la Corte Constitucional terminó reemplazando al Congreso de la República¹⁵⁸. Y así, hacia **1998**, la Corte consideraba como esenciales los siguientes servicios: “Los definidos por el legislador con posterioridad a 1991; los relacionados en el artículo 1° del decreto 753 de 1956 que ella misma considera esenciales materialmente; y los mencionados en el artículo 366 de la Carta que según ella son servicios públicos esenciales definidos por el constituyente”¹⁵⁹. Ilustradas discusiones del tema son ofrecidas por Silva Romero (2005) y Cuéllar (2009)¹⁶⁰.

REFERENCIAS

Fuentes de datos

- Banco de la República (1998). *Principales indicadores económicos, 1923-1997*. Bogotá.
- CEPAL (2000). Informe Anual. Santiago de Chile.
- PREALC (1982). *Mercado de trabajo en cifras, 1950-1980*. Santiago de Chile.

¹⁵⁷ Según Silva Romero (2005, p. 342): “El Congreso de la República ha sido renuente a incursionar en este campo y despaciosamente ha calificado algunas actividades como servicio público esencial”. En nota de pie de página el mismo autor cita las siguientes actividades como declaradas servicios públicos esenciales por el legislador: “a) la Banca Central —ley 31 de 1992—, b) el sistema general de seguridad social en salud y actividades directamente vinculadas con el reconocimiento y pago de las pensiones —ley 100 de 1993—, c) servicios públicos domiciliarios: acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada y la telefonía local en el sector rural (ley 142 de 1994)”.

¹⁵⁸ Silva Romero (2005, p. 344).

¹⁵⁹ Silva Romero (2005, pp. 344-345). El artículo 366 de la Carta reza así: “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable” (Sáchica, 1995, p. 223).

¹⁶⁰ Silva Romero (2005, pp. 341-345) y Cuéllar (2009, pp. 236-242).

Publicaciones oficiales

Anales de la Cámara de Representantes. Años: 1924-1925.

Ministerio de Industrias. *Boletín de la Oficina General del Trabajo. Bogotá: Imprenta Nacional. Años: 1929-1937.*

Ministerio de Industrias. *Memoria al Congreso (o Memoria del ministro). Bogotá: Imprenta Nacional. Años referenciados en el texto: 1924, 1925, 1927, 1929.*

Ministerio de Industrias. *Revista de industrias. Años: 1924-1930*

Ministerio de Industrias, Oficina General del Trabajo (1928). *Compilación de leyes obreras, 1905-1927. Bogotá: Imprenta Nacional.*

Ministerio de Industrias y Trabajo (1935). *Accidentes de trabajo. Bogotá: Imprenta Nacional.*

Ministerio de Industrias y Trabajo (1938). *La carrera administrativa ante el Congreso Nacional. Bogotá: Editorial Centro.*

Ministerio del Trabajo. *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo. Bogotá: Imprenta Nacional. Años: 1937-1942.*

Artículos y libros

Aguilera, M. (1965). *La legislación y el derecho en Colombia. Bogotá: Ediciones Lerner.*

Alba, V. (1968). *Politics and the labor movement in Latin America. Stanford, CA: Stanford University Press.*

Alvarado Smith, M., & Ruz Durán, A. (1950). *El derecho del trabajo en las legislaciones latinoamericanas. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.*

Arango Thomas, L. E., Herrera, P., & Posada Posada, C. E. (2007). *El salario mínimo: aspectos generales sobre los casos de Colombia y otros países* (Borradores de Economía N° 436). Banco de la República.

Arriaga Andrade, A. (1946). La obra social del partido liberal. En P. Mendoza Neira, & A. Camacho Angarita (Eds.), *El liberalismo en el gobierno. Sus realizaciones, 1930-1946* (tomo II). Bogotá: Editorial Minerva.

Avella Gómez, M. (2008). *Perspectivas de crecimiento del gasto público en Colombia, 1925-2003. ¿Una visión descriptiva à la Wagner, o à la Peacock y Wiseman?* (Borradores de Economía N° 544). Banco de la República.

Avella Gómez, M. (2010). *Las instituciones laborales en Colombia. Contexto histórico de sus antecedentes y principales desarrollos hasta 1990. Revista del Banco de la República, LXXXIII(991), mayo.*

- Backus, R. C., & Eder, P. J. (1943). *A guide to the law and legal literature of Colombia*. Washington: The Library of Congress.
- Barón Serrano, C. E. (1939). *Legislación del trabajo. Disposiciones reglamentarias y jurisprudencia*. Bogotá: Editorial ABC.
- Berry, A. (Ed.) (2001). *Labor market policies in Canada and Latin America. Challenges of the new millenium*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Beveridge, W. H. (1943). *The pillars of security and other war-time essays and addresses*. Londres: George Allen & Unwin.
- Blanco Rivera, O. A. (2007). Evolución del derecho del trabajo en Colombia, 1957-2007. En A. Bronstein (Dir.), *Cincuenta años del derecho del trabajo en América Latina*. Buenos Aires: Rubizal-Culzoni Editores.
- Boeri, T., & Van Ours, J. (2008). *The economics of imperfect labor markets*. Princeton- Oxford: Princeton University Press.
- Bronstein, A. (Dir.) (2007). *Cincuenta años del derecho del trabajo en América Latina*. Buenos Aires: Rubizal-Culzoni Editores.
- Bureau International du Travail (1930). *La liberté syndicale* (vol. V). Lieja-Génova: Imprimerie Georges Thone.
- Caicedo Castilla, J. J. (1941). *Proyectos de ley sobre cuestiones sociales*. Bogotá: Artes Gráficas.
- Castro, J. (1982). *Constitución política de Colombia*. Bogotá: Fundación Friedrich Naumann.
- Cragnoilino, S. (1973). Rebelión obrera en México. *Revista Historia del Movimiento Obrero*, 29.
- Crouzet, M. (1973). *La época contemporánea. En busca de una nueva civilización*. Barcelona: Ediciones Destino.
- Cubides Cipagauta, F. (2009). El liberalismo y el movimiento sindical durante la república liberal. En R. Sierra Mejía, Rubén (Ed.).
- Cuéllar López, M. M. (2009). *Los sindicatos y la asignación del ingreso en Colombia. Un siglo de historia laboral*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho-Asobancaria.
- Delgado Guzmán, Á. (2009). La izquierda colombiana en las organizaciones sindicales (1960-1990). En *Una historia inconclusa. Izquierdas políticas y sociales en Colombia*. Ediciones Antropos.
- Ehrenberg, R. G., & Smith, R. S. (2000). *Modern labor economics. Theory and policy*. Nueva York: Addison-Wesley.
- Gerchunoff, P., & Llach, L. (2003). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Ariel-Sociedad Económica.
- Gide, C. (1904). *Principes d'économie eolitique*. Paris: Larose & Forcel.

- González Charry, G. (2000). Presentación general de la obra. En *Código Sustantivo del Trabajo. Análisis histórico-crítico*. Bogotá: Legis Editores.
- González Posso, C. (circa 1975) *La industrialización en Colombia. Versión preliminar*. Mimeografía, Bogotá.
- Gutiérrez Anzola, J. E. (1934). Derecho obrero y legislación del trabajo. *Revista Jurídica*, 233, mayo. Universidad Nacional, Bogotá.
- Herrera Vergara, H., Arenas Monsalve, G., & Afanador Núñez, F. (2000). *Código Sustantivo del Trabajo. Análisis histórico-crítico*. Bogotá: Legis Editores.
- Herrnstadt, E. (1939). *Derecho social colombiano*. Bogotá: Editorial Antena.
- Latorre, L. F., & Aparicio, A. (1919). Estudio y proyecto de ley sobre “Contrato de Trabajo”. En *Primer Congreso Jurídico Nacional*. Casa Editorial de El Correo Nacional.
- Lleras Restrepo, C. (1946). La obra económica y fiscal del liberalismo. En P. Mendoza Neira, & A. Camacho Angarita (Eds.), *El liberalismo en el gobierno. Sus realizaciones, 1930-1946* (tomo II). Bogotá: Editorial Minerva.
- Lozano y Lozano, C. (1939). *Ideario del liberalismo actual*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Maddison, A. (1991). *Dynamic forces in capitalist development. A long-run comparative view*. Oxford: Oxford University Press.
- Maddison, A. (1995). *Monitoring the world economy, 1820-1992*. París: OECD.
- Moncayo, V. M., & Rojas, F. (1978). *Luchas obreras y política laboral en Colombia*. Medellín: La Carreta.
- Oakes, E. S. (1927). *The law of organized labor and industrial conflicts*. Rochester, NY: The Lawyers Cooperative Publishing Company.
- Ocampo, J. A., & Ramírez, M. (1986). *Misión de empleo. Informe final*. Mimeografía, Bogotá.
- Oficina Internacional del Trabajo, OIT (1928). *Legislación social de América Latina* (vol. I). Ginebra.
- Oficina Internacional del Trabajo, OIT (1970). *Hacia el pleno empleo. Un programa para Colombia, preparado por una misión internacional organizada por la Oficina Internacional del Trabajo*. Bogotá: Biblioteca Banco Popular-Divulgación Económica y Social.
- Ostau de Lafont de León, F. R. (2006). *El discurso paternalista en la formación de la norma laboral (construcción histórica)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Pombo, M. A., & Guerra, J. J. (1892). *Constituciones de Colombia*. Bogotá: Imprenta de Echeverría Hermanos.

- Poveda Ramos, G. (1970). Historia de la industria en Colombia. *Revista de la Andi*, 11.
- Reyes Posada, Á. (1987). Tendencias del empleo y la distribución del ingreso. En J. A. Ocampo, & M. Ramírez (Eds.), *El problema laboral colombiano. Informes de la Misión Chenery* (tomo II). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Reynoso Castillo, C. (2007). Cincuenta años de derecho del trabajo en México. En A. Bronstein (Dir.), *Cincuenta años del derecho del trabajo en América Latina*. Buenos Aires: Rubizal-Culzoni Editores.
- Rocha Alvira, A. (1938). *La carrera administrativa ante el Congreso Nacional*. Bogotá: Editorial Centro.
- Sáchica Aponte, L. C. (1995). *Constitución Política de la República de Colombia*. Bogotá: Dike.
- Salamanca Camacho, G. (1925). De la intervención del Estado en la fijación del salario. *Revista Jurídica de la Facultad Nacional de Derecho*, 175. Universidad Nacional.
- Silva Romero, M. (2005). *Flujos y reflujos. Proyección de un siglo de derecho laboral colectivo en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.
- Stiglitz, J. E. (1994). *Economía*. Barcelona: Ariel.
- Tejada Cano, L. (1977). *Gotas de tinta*. Bogotá: Editorial Andes.
- Tirado Mejía, Á. (Comp.) (1986). *Estado y economía. 50 años de la reforma del 36*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Trujillo Gómez, J. L. (1942). *Cartas godas*. Bogotá: Editorial Cromos.
- Universidad Externado de Colombia (1961). *La reforma laboral*. Bogotá: Autor.
- Urrutia Montoya, M. (1969). *Historia del sindicalismo en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Urrutia Montoya, M. (1984). *Los de arriba y los de abajo. La distribución del ingreso en Colombia en las últimas décadas*. Bogotá: Fedesarrollo-Cerec.
- Urrutia Montoya, M., & Arrubla, M. (Eds.) (1970). *Compendio de estadísticas históricas de Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Valencia Arango, H. (1926). *Problemas sociales. Capital-salario-trabajo*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Vázquez Carrizosa, A. (1992). *Historia crítica del Frente Nacional*. Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia.