

LA SITUACION LABORAL EN VENEZUELA EN 1916 (*)

Fernando Ignacio Parra Aranguren

Doctor en Derecho por la Universidad Católica
Andrés Bello

I. -- INTRODUCCION. II. — EL PROYECTO DE LEY DE PROTECCION DE OBREROS. A.—Origen e Historia. B.—La Nomenclatura del Proyecto. C.—Análisis del Proyecto: 1.—Las Disposiciones Preliminares. 2.—La Asistencia Médica y Farmacéutica. 3.—Las Indemnizaciones. 4.—Declaración de Accidentes. 5.—Procedimientos Judiciales. 6.—Garantías. Multas. Disposición Final. III. — EL PROYECTO DE LEY DE RESPONSABILIDAD POR ACCIDENTES. A.—Origen e Historia. B.—Análisis del Contenido: 1.—Disposiciones Preliminares. 2.—Las Indemnizaciones. 3.—Asistencia Médica. 4.—Disposiciones Finales. 5.—Conclusiones. IV. -- EL CODIGO CIVIL DE 1916. A.—Antecedentes. B.—La Modificación de 1916. C.—Los autores venezolanos frente al artículo. D.—Nuestro enfoque del problema. V. — EL REGLAMENTO PARA LA EXPLOTACION DE MINAS. A.—La Materia Laboral en la Legislación Minera. B.—La Ley de Minas de 26 de Junio de 1915. C.—El Reglamento de 8 de Marzo de 1916, para la Explotación de Minas. VI. — LA LEGISLACION REGIONAL EN 1916. A.—Antecedentes Históricos. B.—El Código de Policía del Estado Táchira. C.—Otros Códigos de Policía. VII. — EPILOGO.

I. INTRODUCCION

Este trabajo trata de presentar los aspectos más resalantes, en nuestro criterio, de la actividad legislativa desarrollada en materia de relaciones obrero-patronales durante el año de 1916, con la idea de que no pase totalmente inadvertido el cincuentenario de esa actividad. Su contenido, pues, no sólo incluye el estudio de las disposiciones consagradas en el Derecho Positivo de la época (aun cuando ubicadas en diferentes niveles de la "pirámide jurídica"), sino también comprende los proyectos de legislación presentados, consecuencia de la in-

(*) En el presente trabajo los subrayados y las traducciones, salvo indicación en contrario, son del autor y se utilizan, en las notas, las siguientes abreviaturas: DDSCN: Diario de Debates de la Cámara del Senado y del Congreso Nacional de los Estados Unidos de Venezuela; DDD: Diario de Debates de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos de Venezuela; PLPO: Proyecto de Ley de Protección de Obreros; PLRPAT: Proyecto de Ley de Responsabilidad por Accidentes del Trabajo; LDRV: Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela.

quietud flotante en el ambiente, a la consideración de la Cámara de Diputados, cada uno con su historia y contenido, por una parte, y, por la otra, con un intento de explicación sobre el por qué de su muerte prematura en la misma Cámara de origen. Este contenido, por consiguiente, pudiera ser calificado de heterogéneo y, en realidad, lo es; aun cuando, también es cierto, conserva puntos de contacto insospechados: fuera de la feliz circunstancia de haber acaecido en el mismo año —lo cual, al menos, los conservará unidos a través de transcurso del tiempo— existe en todos ellos, excepción hecha del Código de Policía del Estado Miranda, la finalidad común de proteger al trabajador accidentado por el hecho o con ocasión del servicio.

Es curioso observar cómo los autores patrios, al referirse a los antecedentes de nuestra legislación laboral durante el año en estudio, sólo mencionan el Proyecto de Ley de Protección de Obreros —cuyo texto, explican, se limitaba a establecer una protección por accidentes— y las modificaciones hechas al articulado correspondiente al contrato de arrendamiento de obras durante las discusiones del Código Civil de dicho año ⁽¹⁾.

En nuestros *Antecedentes del Derecho del Trabajo en Venezuela 1830-1928*, hicimos referencia al Proyecto de Ley de Responsabilidad por Accidentes de Trabajo presentado a la consideración de la Cámara de Diputados, por un grupo de sus miembros, en la sesión del 27 de Mayo. Igualmente, allí mencionamos los Códigos de Policía sancionados por las Asambleas Legislativas de los Estados Táchira, Miranda y Carabobo, en los cuales se incluyeron normas relacionadas con la materia ⁽²⁾.

⁽¹⁾ En este sentido, entre otros, GUTIERREZ ALFARO, TITO: *Concepto General sobre la Condición de los Asalariados en el Derecho Venezolano*, 2ª Edición, Cooperativa de Artes Gráficas, Caracas, 1936, pp. 26-33; CALDERA, RAFAEL: *Derecho del Trabajo*, Caracas, Tipografía La Nación, 1939, pp. 93-94; DIEZ, JULIO: *Estudios de Derecho Social*, Caracas, Tipografía Americana, 1940, pp. 38-39; PARRA, DARIO: *Accidentes del Trabajo*, Tipografía Criollo, 1942, tomo I, pp. 122-123; BRACHO NAVARRETE, P. L.: *Instituciones del Trabajo*, Biblioteca Popular Falconiana, sin pie de imprenta y sin fecha, pp. 75 y 78, respectivamente; CUENCA, HECTOR: "Fuentes Históricas de Nuestras Instituciones del Trabajo", *El Farol*, Año XVIII, N° 170, Mayo-Junio 1957, p. 11; CALDERA, RAFAEL: *Derecho del Trabajo*, 2ª Edición, Librería El Ateneo Editorial, Buenos Aires, 1960, 1er. Volumen, pp. 139-140 y 135, respectivamente.

⁽²⁾ PARRA ARANGUREN, FERNANDO IGNACIO: *Antecedentes del Derecho del Trabajo en Venezuela 1830-1928*, Talleres Gráficos de la Editorial Universitaria, Universidad del Zulia, Maracaibo, 1965, pp. 269-262 y 398-406, respectivamente. Allí (p. 260) llamamos al Proyecto de Ley de Responsabilidad por Accidentes del Trabajo, Proyecto de Ley de Responsabilidad sobre Accidentes del Trabajo. En este mismo error de nombre incurre CALDERA, RAFAEL: "Cincuentenario de un Curioso

En la presente oportunidad analizaremos no sólo los textos mencionados, sino también las normas contenidas en el **REGLAMENTO** para la Explotación de Minas, decretado por el doctor V. MARQUEZ BUSTILLOS, en su carácter de Presidente Provisional de la República, el 8 de Marzo (3).

El Proyecto de Código Civil presentado a la consideración de las Cámaras Legislativas por el Ministro de Relaciones Interiores, doctor PEDRO MANUEL ARCAJA, el 26 de Abril de 1915, incluía el germen de ciertas ideas protectoras de las clases laborantes. Las ideas proteccionistas contenidas en dicho texto legal, sin embargo, fueron desarrolladas, justo es reconocerlo y en ello la mayor parte de nuestros autores se encuentran acordes, por el Senador JOSE GIL FORTOUL, quien propuso varias modificaciones, objeto de largas y acaloradas discusiones no sólo en la oportunidad de ser debatidas separadamente en cada Cámara, sino también cuando fueron materia de reunión en ambas Cámaras en Congreso (4).

La modificación principal —la relacionada con el Artículo 1.683— trataba, igual que los Proyectos presentados a la consideración de la Cámara de Diputados, de eliminar la teoría de la culpa imperante en materia de accidentes del trabajo. El principio de la reparación de los accidentes fue esbozado, conforme es bien conocido, en el Código de Minas de 1893 y continuó vigente en la legislación minera posterior, hasta 1906, inclusive (5).

Proyecto. La Dramática Historia de la Primera Ley del Trabajo", *Elita*, N° 2.119, Caracas, 7 de Mayo de 1966, p. 59. El nombre correcto es el utilizado en este trabajo, según se desprende de: *Cámara de Diputados. Leyes Sancionadas- Pendientes (II)*, 1916, Tomo II, folio 194 (Archivo y Biblioteca del Congreso Nacional), donde se encuentra el oficio al cual se anexó el Proyecto citado.

(3) LDRV, Tomo XIII, Caracas, 1944, pp. 696-726.

(4) En este sentido: "Exposición que dirige el Ciudadano Ministro de Relaciones Interiores a la Cámara del Senado sobre el Proyecto de Código Civil que somete a las Deliberaciones del Congreso Nacional, de fecha 26 de Abril de 1915"; GARAVITO, FERNANDO: "Opinión"; y DEL CUETO, JOSE: "El Nuevo Código de Venezuela", en *Revista de Derecho y Legislación*, Tomo IV, Años 1914-1915, pp. 96 y 269 y Tomo XIII, Año 1924, p. 122, respectivamente. PIETRI, ALEJANDRO: *El Código Civil de 1916 y sus diferencias con el de 1904 e indicación de los artículos correspondientes en éste y en el de 1896*, Caracas, 1916, pp. 434-435.

(5) PARRA ARANGUREN, FERNANDO IGNACIO: Ob. cit., pp. 200-201: "Baste recordar que adoptaron (nuestros legisladores) la doctrina francesa expuesta en el Código Napoleón, de acuerdo con la cual la responsabilidad del patrono tenía su origen en la ley (delito y cuasi-delito) y, por consiguiente, el trabajador reclamante, actor, debía demostrar la culpa *levis in abstracto* del locador-demandado. En otras palabras, debía comprobar que éste no se había comportado como un buen padre de familia, lo cual era casi imposible en la práctica". En relación con las Leyes y Códigos de Minas, véase CALDERA, RAFAEL: Ob. cit. (*D. del T.*, 2ª Ed.), p. 138.

Los accidentes del trabajo fueron objeto, a partir de comienzos del presente siglo, de estudios de carácter doctrinario y de diversos proyectos de Legislación. Entre los primeros, pueden citarse los trabajos de los doctores PEREZ FRONTADO y RIVERO SALDIVIA, y, entre los últimos, no sólo los presentados por el doctor CARLOS LEON en 1911 al Congreso de Municipalidades reunido en Caracas con ocasión del Centenario de la Independencia y en 1912 al Colegio de Abogados del Distrito Federal (6), sino también los proyectos de legislación minera presentados, discutidos y sancionados por las Cámaras Legislativas en 1905, 1909, 1910 y 1915, amén del Reglamento promulgado sobre la misma materia en 1906.

El Código de Minas de 1909, de acuerdo al criterio sustentado por algunos autores, fue el primer texto legal donde se incluyeron normas destinadas a la protección del trabajador. Allí se consagró, al decir del doctor DARIO PARRA, la teoría del riesgo profesional, "pues en uno de sus artículos se obliga a los explotadores de minas a prestar asistencia médica a sus trabajadores cuando la salud de éstos se encuentren desmejorada, sin considerar al efecto la culpabilidad del explotador de minas con relación al origen de la enfermedad" (7). GUTIERREZ ALFARO, comentando igualmente el artículo 155 del Código, afirma que "primero se admitió (en Venezuela) la responsabilidad para el caso de enfermedades y después para los accidentes" (8). RAFAEL CALDERA, en la primera edición de su *Derecho del Trabajo*, JULIO DIEZ en sus *Estudios de Derecho Social* y JESUS MORILLO GONZALEZ en su ensayo *El Trabajo en Venezuela*, participan de este criterio. En 1943, P. L. BRACHO

(6) PEREZ FRONTADO, A.: *Sobre Accidentes del Trabajo*, Caracas, Tipografía Herrera Irigoyen & Cia., 1908; RIVERO SALDIVIA, H.: *Contribución al Estudio sobre los Accidentes del Trabajo, desde el punto de vista médico*, Caracas, Imprenta Gutenberg, 1915; LEON, CARLOS: "Proyecto de Ley de Accidentes del Trabajo", *Primer Congreso de Municipalidades de Venezuela*, Caracas, pp. 289-291; "Notas", *Revista Universitaria*, Caracas, Abril de 1912, N° 58, pp. 177-178: El profesor doctor CARLOS LEON presentó "al Colegio de Abogados un importante y estudiado Proyecto de Ley sobre Accidentes del Trabajo, el cual fue sometido al estudio de una Comisión compuesta por los Doctores F. MONTES, L. OLAVARRIA MATOS (quien, en 1916, se autocalificara de "padre adoptivo" del Proyecto de Ley de Responsabilidad por Accidentes del Trabajo: DDD, Sesión del 27 de Mayo, Debates) y PEDRO LANDER LUTOWSKY y cuyo informe se espera para que una vez modificado y aprobado sea sometido a la consideración del Congreso Nacional en sus sesiones de este año. *Esta Revista se complace en ver al Colegio de Abogados interesándose en completar nuestra legislación*".

(7) PARRA, DARIO: Ob. y t. cit., p. 121.

(8) GUTIERREZ ALFARO, citado por CALDERA, RAFAEL: Ob. cit. (*D. del T.*, 2ª Ed.), p. 138, nota 161.

NAVARRETE (*Instituciones del Trabajo*) mantuvo, sin embargo, un criterio diferente ⁽⁹⁾.

CALDERA, en la segunda edición de su *Derecho del Trabajo*, modificó su criterio basándose en la existencia de múltiples normas destinadas a salvaguardar la seguridad de los obreros en la legislación anterior de la materia ⁽¹⁰⁾. A pesar de lo expuesto, debe mencionarse que el legislador de 1909 no hizo innovaciones de importancia ni siquiera en materia de riesgo profesional, pues dicha teoría había sido consagrada, sin lugar a dudas, en el Código de Policía promulgado por la Asamblea Legislativa del Estado Táchira en 1905 ⁽¹¹⁾.

En el ámbito nacional, sin embargo, la teoría del riesgo profesional fue aceptada a raíz de la promulgación de la Ley de Minas de 1915, cuyo artículo 149 señaló: "El Empresario, el Contratista o Compañía que exploten una mina son responsables por los accidentes que ocurran a sus obreros y empleados en el hecho del trabajo y con ocasión directa de él...". De esta ley "irá propagándose (el principio) a otras materias, conservándose luego en las distintas legislaciones que regulan la cuestión del trabajo en general" ⁽¹²⁾. La inversión de la carga de la prueba en relación con los accidentes ocurridos en el hecho del trabajo y con ocasión directa de él, fue la finalidad perseguida por la proposición del Senador GIL FORTOUL, al discutirse el Código Civil de 1916. Esta pretensión, fue el fundamento de la argumentación esgrimida por el doctor RAMIRO PARRA para oponerse y obtener, en la Cámara de Diputados, la supresión del parágrafo añadido por el doctor GIL FORTOUL, ya aprobado en el Senado ⁽¹³⁾.

De los otros textos mencionados, dos —el Código de Policía del Estado Táchira y el Reglamento para la Explotación

⁽⁹⁾ CALDERA, RAFAEL: Ob. cit. (*D. del T.*, 1ª Ed.), p. 92; DIEZ, JULIO: Ob. cit., p. 37; MORILLO GONZALEZ, JESUS: *El Trabajo en Venezuela*, Maracaibo, Tipografía Cervantes, 1957, pp. 24-25; BRACHO NAVARRETE, P. L.: Ob. cit., pp. 76-77.

⁽¹⁰⁾ CALDERA, RAFAEL: Ob. cit. (*D. del T.*, 2ª Ed.), p. 138.

⁽¹¹⁾ CALDERA, RAFAEL: Ob. cit. (*D. del T.*, 2ª Ed.), pp. 136-137; PARRA ARANGUREN, FERNANDO IGNACIO: Ob. cit., pp. 206-208.

⁽¹²⁾ PARRA, DARIO: Ob. y t. cit., p. 121.

⁽¹³⁾ PIETRI, ALEJANDRO: Ob. cit., p. 434; GUTIERREZ ALFARO, TITO: Ob. cit., p. 29, señala cómo el doctor RAMIRO PARRA se opuso a la proposición GIL FORTOUL, cuando ésta fue discutida en la Cámara de Diputados, por consagrar "de manera más amplia que la Ley de Obreros, anteriormente rechazada por dicha Cámara, la responsabilidad civil de los arrendadores por los accidentes del servicio". Véase, igualmente, DDD, Sesión del 16 de Junio, Debates.

de Minas— no tuvieron problemas en la aceptación del punto en estudio. A ellos haremos referencia para analizar el contenido de sus normas en relación a la materia, aun cuando no incluiremos las relacionadas con la seguridad industrial. Los dos Códigos de Policía restantes —el de Miranda y el de Cabobo— no incluyeron la materia de accidentes, conforme veremos posteriormente.

II. EL PROYECTO DE LEY DE PROTECCION DE OBREROS

A. ORIGEN E HISTORIA

En el Acta de la sesión de la Cámara de Diputados del 29 de Abril se narra cómo el Diputado ADAN HERMOSO TELLERIA ocupó la Tribuna y, con el apoyo del Diputado ANTONIO MARIA PLANCHART, propuso “se designe una Comisión de siete miembros nombrados por la Presidencia para que a la brevedad posible, presente un Proyecto de Ley sobre la Protección de Obreros”... con el cual se pondría “a salvo a los que a diario nos sirven... y a hacer más fácil la obra de rehabilitación que con admirable patriotismo realiza el Benemérito General JUAN VICENTE GOMEZ”. Sometida a discusión y votada, fue aprobada por unanimidad, por lo cual el Presidente de la Cámara designó a los Diputados HERMOSO TELLERIA, PLANCHART, CRESPO VIVAS, ARCAVA, RON PEDRIQUE, BAPTISTA GALINDO Y PEÑA para constituir la (14).

El Informe de la Comisión Especial designada para presentar el Proyecto de Ley fue puesto en discusión y aprobado en la sesión del 17 de Mayo. En la misma sesión se sometió a la consideración de la Cámara si se aceptaba o no el referido Proyecto y el Diputado ROJAS FERNANDEZ propuso, y así fue aprobado, aceptarlo y mandarlo a imprimir a fin de poder es-

(14) DDD, Sesión del 29 de Abril, Acta y Debates. En la parte correspondiente a los Debates, se encuentran las siguientes palabras del Diputado ANTONIO MARIA PLANCHART: “;Ya era tiempo, ciudadanos Diputados, de que la Ley amparase al trabajador!... (Aplausos). En esta era de orden y progreso en que el Benemérito General J. V. GOMEZ, Presidente electo de la República, tiene como divisa de gobierno “Paz y Trabajo”, la Ley de Protección de Obreros está en armonía con los ideales de nuestra Causa (Aplausos)”.

tudiarlo y dar la primera discusión reglamentaria ⁽¹⁵⁾. Esta tuvo lugar en la sesión del 23 de Mayo y al no encontrar oposición, el Proyecto fue aprobado en conjunto de acuerdo a lo pautado por el Reglamento Interior y de Debates de la Cámara.

La segunda discusión del Proyecto tuvo lugar en la sesión del 25 de Mayo y, de acuerdo al Reglamento Interior de Debates, se hizo artículo por artículo. Abierta la discusión, el Diputado OLAVARRIA MATOS propuso, como punto previo, se cambiara el nombre del Proyecto. El Diputado RON PEDRIQUE modificó el nombre propuesto por parecerle muy vago, lo cual fue aceptado por el Diputado OLAVARRIA. El Diputado HERMOSO TELLERIA, aun cuando manifestó estar de acuerdo con las razones expuestas por los oradores anteriores, sugirió un nuevo nombre. Sometidos a votación los diversos nombres propuestos, todos fueron negados, de donde deducimos que quedó aprobado el nombre original del Proyecto.

Resuelto el asunto del nombre, al cual volveremos a referirnos posteriormente, el Diputado OLAVARRIA propuso una nueva redacción del artículo. En la discusión hubo diversas intervenciones en las cuales se hicieron proposiciones de interpolar párrafos y de suprimir frases. En ese estado, el Diputado AGUILERA se permitió "proponer que pase el Proyecto a una Comisión de cinco miembros", lo cual fue objeto de amplia discusión. El Diputado RAMIRO PARRA propuso se aplazara indefinidamente el Proyecto, aun cuando esta proposición no pudo ser discutida por tener la anterior el carácter de previa. Al ser sometida a votación, y negada el pase a Comisión, el Diputado PARRA insistió en su proposición de aplazamiento indefinido, la cual, votada en forma secreta a solicitud del Diputado TRUJILLO DURAN, fue aprobada (22 votos contra 12 y 2 abstenciones de acuerdo al Diario de Debates, aun cuando el Acta de la Sesión indica que hubo 3 papeletas en blanco), quedando, en consecuencia, diferido indefinidamente el Proyecto ⁽¹⁶⁾.

En la sesión del día siguiente, 26 de Mayo, el Diputado PINO POU propuso se levantara la sanción a la proposición del doctor RAMIRO PARRA aprobada en la sesión del día anterior y, por consiguiente, el Proyecto de Ley de Protección de Obreros podría continuar su curso legal. La mencionada proposición fue

⁽¹⁵⁾ DDD, Sesión del 17 de Mayo, Debates.

⁽¹⁶⁾ DDD, Sesión del 25 de Mayo, Acta y Debates.

objeto de largo y acalorado debate (hubo más de 20 intervenciones) donde surgieron “incidentes muy naturales en una Cámara donde se discuten libremente las ideas”, conforme afirmara el Diputado CRESPO VIVAS. Finalmente, la proposición PINO POU fue votada en forma secreta y, celebrado el escrutinio, obtuvo 25 votos a favor y 20 en contra, por lo cual no pudo ser levantada la sanción impartida a la proposición PARRA, pues, para ello, se requería, de acuerdo a lo previsto por el Reglamento Interior de Debates, el voto favorable de no menos de las dos terceras partes de los Diputados presentes (17).

Esta es, a grandes rasgos, la breve, pero fructífera, historia legislativa del Proyecto en estudio. Breve, pues, verdaderamente, sólo fue objeto de dos discusiones: las correspondientes al 25 y al 26 de Mayo. Fructífera, por cuanto la idea de proteger a las masas trabajadoras quedó en la conciencia de muchos de los legisladores: sólo 12 Diputados se opusieron al aplazamiento indefinido del Proyecto en la sesión del 25 de Mayo; en la del día siguiente, la proposición PINO POU obtuvo 25 votos favorables. En esta última sesión, pues, se llevaron a cabo, conforme expresara el Diputado ANTONIO MARIA PLANCHART, “...los funerales, en forma de apoteosis, de la muerte de una idea noble y justa, sacrificada invocándose principios conservadores, opuestos a la marcha triunfal de la civilización y del progreso...” (18).

Esta idea, conforme hemos señalado, tuvo su origen en una proposición del Diputado HERMOSO TELLERIA aprobada en la sesión del 29 de Abril. Su intervención, de neto carácter emocional, tuvo por objeto demostrar el vacío existente dentro de nuestra Legislación debido a la ausencia de una Ley protectora del gremio más numeroso del país: los obreros. En la sesión del 17 de Mayo, su intervención, aun cuando adornada con los necesarios escarceos líricos propios de la época, tendió a presentar las razones justificativas, en su criterio, del Proyecto. “La antigua teoría de que los obreros eran responsables de los percances que les ocurriesen en el trabajo, —indicó— justifica en parte el silencio que sobre protección en los accidentes guardaron las naciones civilizadas hasta los últimos años del siglo pasado... (Luego menciona las leyes existentes sobre la ma-

(17) DDD, Sesión del 26 de Mayo, Debates y Acta.

(18) DDD, Sesión del 26 de Mayo, Debates.

teria en otros países y, de paso, las señala como fuentes del Proyecto preparado por la Comisión)... En los actuales momentos en que es aceptada por todas las legislaciones del mundo entero la sabia doctrina del riesgo profesional —concluyó— se impone como una necesidad imperiosa el sancionamiento de esta Ley” (19).

El mismo Diputado, en la sesión del 26 de Mayo y en la oportunidad de rebatir al Diputado OCHOA, quien se había opuesto al Proyecto aduciendo que seguir el camino sugerido conduciría a la abolición de las máquinas por cuanto éstas tendían a acabar con los obreros, se expresó en los siguientes términos: “Me permito advertir al Diputado OCHOA que desde que las máquinas se perfeccionaron, desde que la fuerza motriz reemplazó la fuerza de sangre en casi todas las empresas, desde que el obrero se colocó bajo la amenaza terrible de la maquinaria, quedó eximido de responsabilidad personal en los accidentes del trabajo. Eso es lo que se llama en la moderna legislación la Doctrina del Riesgo Profesional...”.

El Diputado CRESPO VIVAS, a la sazón Presidente de la Cámara, explicó la diferencia existente, en su criterio, entre la teoría aceptada por el Código Civil y la del riesgo profesional (según la cual el patrono responde también de los accidentes debido con ocasión del trabajo) e indicó cómo esta última teoría había sido consagrada ya por la mayoría de los países europeos, y concluyó pronunciándose no sólo por el levantamiento de la sanción tal como se había solicitado sino por la posterior aprobación del Proyecto por cuanto “por encima de todos estos alegatos, de todos estos principios rigoristas que se invocan, de todas las leyes restrictivas, está la protección y la salud del obrero” (20).

Fuera de las intervenciones citadas, en las cuales, por lo menos, se hizo referencia al reconocimiento casi universal de la teoría del riesgo profesional y a sus diferencias con la consagrada por el Código Civil, ninguna de las otras tendientes a

(19) DDD, Sesión del 17 de Mayo, Debates. Entre otras, hizo mención a las leyes de Alemania, Inglaterra, Perú, Argentina, Austria, Bulgaria, Dinamarca, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Australia, Grecia, Rusia... Allí aprovecho, igualmente, para “expresar el agradecimiento de la Comisión y el mío al ilustrado Doctor H. RIVERO SALDIVIA, cuyos vastos conocimientos en la materia estuvieron siempre en favor de nuestra humanitaria obra”.

(20) DDD, Sesión del 26 de Mayo, Debates.

defender el Proyecto tuvo motivaciones ideológicas. Los contrarios adujeron múltiples razones de tipo legal en defensa de su posición (entre otras, que el Proyecto era inconstitucional por cuanto eliminaba la igualdad consagrada en la Carta Magna; que era absurdo pretender hacer a una persona responsable de las consecuencias de un hecho ocurrido sin su culpa; que atacaba la libertad del obrero por cuanto le otorgaba derechos y, al mismo tiempo, le prohibía renunciarlos; etc.), las cuales no sólo no fueron rebatidas con argumentos de derecho por los defensores de la Ley —el Abogado OLAVARRIA MATOS reconoció que consagrar la irrenunciabilidad de los derechos dados a los obreros en la ley era negar su libertad— sino que, incurrieron como antes señaláramos, en el error de utilizar argumentos basados en razones sentimentales, llegando al extremo de decir: “Esto no es, señores, asunto de derecho, es asunto de patriotismo, es asunto de corazón” (21).

El Diputado PINO POU, y sea éste un último ejemplo de la forma como fue llevado el debate, propuso en la sesión del 26 de Mayo, conforme hemos mencionado en varias oportunidades, se levantara la sanción de aplazar indefinidamente la discusión del Proyecto. Estas fueron sus razones: “...propongo... no se aplace (la ley) por pereza de discutirla o por miedo de aprobarla. Es un *deber de cortesía* no aplazar en su primera discusión una ley...”. El Diputado PARRA le contestó “...cuando se introdujo (la ley) a la Cámara quisimos desde el principio negarla, pero entonces se dijo que *era un deber de cortesía aceptarla* en Primera Discusión y *por deber de cortesía se aprobó* en Primera. Vino la Segunda Discusión y no podíamos negarla porque se discutía artículo por artículo, y *nos valimos del medio de aplazarla*... La argumentación (de) los defensores de la Ley... *se reduce a puros sentimentalismos*: todo es “el pobre obrero”, “el pobre huérfano”, “las lágrimas de la familia”. *Nosotros no vinimos a legislar con el corazón sino con la cabeza y de acuerdo con los principios del derecho*... A todos los argumentos que hemos hecho... salen con la caridad... Si esta Cámara aprueba esa Ley —concluyó— yo me prome-

(21) DDD, Sesión del 26 de Mayo, Debates: Diputados HERNANDEZ SALAS, PARRA (“si yo no tengo la culpa de un hecho que ha sucedido, cómo se me puede hacer responsable de sus consecuencias?”), OLAVARRIA MATOS. Véase, igualmente, DDD, Sesión del 25 de Mayo, Debates: intervención del Diputado HERMOSO TELLERIA.

to solemnemente llevarla ante la Corte Federal para demostrar que es inconstitucional" (22).

CALDERA, comentando el final de la intervención citada, señala que, aun cuando "la amenaza no podía ser más seria", surgieron otros juristas a defender la Ley, OLAVARRIA MATOS entre ellos. ¿Qué defensa le hicieron? Reconocerle multitud de errores, algunos de ellos garrafales. El Diputado GODOY insistió en la cortesía y el Diputado CAYAMA MARTINEZ sobre la conveniencia de discutirla "y si resulta que es mala... la negaremos, pero al menos habremos cumplidos con nuestros deberes de representantes del pueblo, haciendo lo posible en favor del obrero" (23). Esto es, pasar varios días, meses quizás, discutiendo un tema cuya posibilidad de ser defendido desde un punto de vista jurídico era desconocida, aparentemente, para sus mismos defensores. ¡Extraña manera de entender el significado de cumplir los deberes de representantes del pueblo y de hacer lo posible por favorecer los obreros tenía el Diputado CAYAMA!

El Proyecto, pues, fracasó, en nuestro criterio, por cuanto careció de una persona capaz, desde el punto de vista jurídico, de dirigir su defensa, la cual, por consiguiente fue enfocada desde un ángulo netamente emotivo. Ni siquiera se utilizó como argumento el hecho de haber sido aceptada ya la teoría del riesgo profesional por la legislación vigente en materia de minas. Los opositores del Proyecto también incurrieron, justo es reconocerlo, en esta falla; pero, afortunadamente para ellos y lamentablemente para el país, estuvieron dirigidos por uno de los más eminentes juristas venezolanos: el doctor RAMIRO ANTONIO PARRA (24). Su pensamiento, equivocado o no en esta materia, fue el producto de su concepción sobre lo con-

(22) DDD, Sesión del 26 de Mayo, Debates.

(23) CALDERA, RAFAEL: Ob. cit. ("Cincuentenario..."), p. 59; DDD, Sesión del 26 de Mayo, Debates.

(24) Destacar la estatura jurídica del Doctor RAMIRO ANTONIO PARRA es innecesario. Bastaría señalar la importancia de sus trabajos, a pesar de haber transcurrido 30 años de su muerte. Recuérdese, sin embargo, que el Rector Magnífico de la Universidad del Zulia, Doctor JESUS ENRIQUE LOSSADA, lo calificó como uno de los "dignos y probos varones que en los sombríos claustros de nuestra antigua Universidad desentrañaron los tesoros de la ciencia para prodigarlos después en el libro, en la tribuna, en la cátedra, en los estrados, en la prensa, en los tupidos folios de los procesos, en el recogimiento de las audiencias y en los fallos y pronunciamientos de la Magistratura" y que el no menos ilustre jurista y varias veces Académico, ANGEL FRANCISCO BRICE, lo consideró como "uno de los grandes clínicos de nuestra ciencia".

veniente para la realidad venezolana de la época. Por ello nunca lo escondió. Tan público lo hizo, y tan temidos serían sus medios de discutir, que incluso se le pidió no interviniera en los debates del Proyecto en cuestión.

Quien quiera calificarlo de “anti-obrero” por su posición en las sesiones de 1916, debe tomar en cuenta, antes de juzgarlo, las labores por él realizadas en el campo laboral. Fue co-autor del Proyecto de Ley del Trabajo presentado a la consideración de la Cámara del Senado en 1927; miembro, con destacada actuación, de la Comisión Especial designada para estudiar e informar a la Cámara, en las sesiones de 1928, sobre el Proyecto citado; y, por último, con miras a no cansar al lector, su intervención en la elaboración del Proyecto de Ley del Trabajo presentado en 1928 y que, a la postre, se convirtió en Ley de la República (25).

B. LA NOMENCLATURA DEL PROYECTO

En la sesión del 29 de Abril, conforme hemos señalado, el Diputado HERMOSO TELLERIA señaló el vacío existente en nuestra legislación por la carencia de una ley protectora de los obreros y culminó su intervención proponiendo se nombrara una Comisión con la finalidad de redactar un proyecto de ley sobre protección de obreros. Este mismo nombre fue el utilizado, en la misma sesión, por el Diputado PLANCHART en la oportunidad de congratular a su honorable colega por haber tomado la iniciativa en dicha proposición. Sometida ésta a votación, y habiendo sido aprobada, se nombró la Comisión solicitada (26).

En oficio del 16 de Mayo, “los suscritos, designados por Ud., para elaborar el Proyecto de Ley de Obreros”, dirigieron al Presidente de la Cámara su informe, al cual anexaron el “Proyecto de Ley de Protección de Obreros”. Conforme puede observarse no hubo coincidencia en los nombres utilizados; pero, en realidad, la diferencia era de carácter formal. La lectura del Informe presentado deja también la impresión de que el

(25) DDSCN, Sesión del 30 de Abril de 1927, Acta y Debates; DDSCN, Sesión del 2 de Junio de 1927, Acta y Debates; *Cámara del Senado. Relaciones Interiores (I)*, 1927, su firma se encuentra en el folio 107 vto. (Archivo y Biblioteca del Congreso Nacional); *Cámara del Senado. Leyes Aprobadas (2)*, 1928, su firma en el Proyecto se encuentra en el folio 105 y en el Informe, en el folio 106 (Archivo y Biblioteca del Congreso Nacional).

(26) DDD, Sesión del 29 de Abril, Debates.

Proyecto se refiere a proteger la clase obrera *latu sensu*, pues allí sólo se explica la labor realizada por la Comisión: solicitar leyes, datos y observaciones relacionadas con la materia y haber obtenido “importantes observaciones de personas que han hecho estudios especiales sobre el particular, como el DR. H. RIVERO SALDIVIA, quien nos ha prestado... su valiosa colaboración, la cual hemos aprovechado (en la redacción del Proyecto)... que anhelamos corresponda... a los sinceros propósitos que nos han guiado”. Recuérdese que, en la sesión del 17 de Mayo, el Diputado HERMOSO TELLERIA mencionó, en su intervención, las leyes consultadas con indicación de sus fechas de promulgación y países de origen, así como también la colaboración prestada a la Comisión por el doctor RIVERO (27).

El título escogido, sin embargo, no se ajustó al contenido del Proyecto. Este, en realidad, sólo se refería a una especie del género “Protección de Obreros”, pues cubría única y exclusivamente la parte relacionada con los accidentes laborales. El Diputado OLAVARRIA MATOS dedicó, en la sesión del 25 de Mayo (2ª discusión), la primera de sus intervenciones a demostrar que el nombre del Proyecto había sido mal escogido y en ese sentido expresó: “En esta Ley no se pauta regla alguna para la formación del contrato entre obreros y dueños de una empresa, tal como pudieran ser las horas de trabajo y el valor del salario, etc., que sería la verdadera protección... (Esta ley) trata única y exclusivamente de prever la remuneración a que se haga acreedor el obrero en razón de los accidentes que pudiera sufrir por motivo del trabajo a que se halla dedicado. Protección de obreros no pudiera llamarse, porque tal protección se halla pautada expresamente por las reglas generales del derecho común, en razón de la obligación que pesa sobre toda persona de responder de los hechos que puedan causar un daño (imaginamos, se refería la Protección de Obreros en lo relacionado con accidentes laborales, pues, conforme había expresado antes, la Protección de Obreros constituye un concepto genérico); se trata... de pautar un procedimiento especial, y una ley sustantiva especial... , para precisar la indemnización a que pudiera tener derecho la persona que sufre un accidente de trabajo” (28).

(27) *Cámara de Diputados. Leyes Sancionadas-Pendientes (II)*, 1916, Tomo II, folio 171; DDD, Sesión del 17 de Mayo, Debates.

(28) DDD, Sesión del 25 de Mayo, Debates.

El Diputado OLAVARRIA MATOS, conforme veremos posteriormente, tuvo razón al señalar que no era una ley de protección de obreros, entendiendo este término en su concepto genérico. Aun cuando el nombre adoptado, como vimos, fue el propuesto por el Diputado HERMOSO TELLERIA, parece ser, y es curioso señalarlo, que el fin perseguido por su proponente no fue el de elaborar una ley protectora del obrero, en el sentido expuesto por el doctor OLAVARRIA, sino el de extender la aplicación de la teoría del riesgo profesional dentro de la legislación positiva venezolana. En efecto, en la sesión del 29 de Abril, hizo mención a la frecuencia de los accidentes a fin de que sus colegas de Cámara vieran la necesidad imperiosa de la ley, y, en la sesión del 17 de Mayo, volvió a insistir en la necesidad de sancionar la teoría del riesgo profesional conforme se había hecho en otros países. Y es ello, quizás, la causa por la cual fue utilizado, como asesor de la Comisión redactora, el doctor RIVERO SALDIVIA, cuyo trabajo de incorporación a la Academia Nacional de Medicina, en 1914, había versado sobre esa materia. En este mismo sentido se expresó, conforme señaláramos anteriormente, el Diputado CRESPO VIVAS al hacer alusión a las diferencias existentes entre la teoría consagrada por el Código Civil y la del riesgo profesional (29).

Fundado en las razones expuestas en su intervención, el doctor OLAVARRIA propuso que el proyecto de Ley se denominara "de Accidentes de Obreros", proposición, a su vez, modificada por el Diputado RON PEDRIQUE, con la aceptación de OLAVARRIA ("Ley de Accidentes del Trabajo de los Obreros"). HERMOSO TELLERIA, por encontrar razonables los argumentos expuestos durante el debate, propuso se denominara "Ley de Responsabilidad por Accidentes del Trabajo" (30).

Cerrada la discusión sobre el nombre, las diferentes proposiciones fueron sometidas a votación, resultando negadas, quedando, por consiguiente, aprobado el nombre original del Proyecto. En este sentido se expresa, igualmente, el Diputado OLAVARRIA: "A pesar del manifiesto apego que se ha demostrado por la Cámara a la Ley de Obreros (Varias voces: —Ninguno! Ninguno!). Si, puesto que ni el nombre se me ha permitido

(29) Véanse notas 18 y 19.

(30) DDD, Sesión del 17 de Mayo, Debates.

variar" (31). En nuestro criterio, el nombre más adecuado al contenido del Proyecto fue el propuesto por el Diputado HERMOSO TELLERIA, el cual, casualmente, fue el utilizado para designar el nuevo texto presentado a la consideración de la Cámara el 27 de Mayo.

C. ANALISIS DEL PROYECTO

1. *Las Disposiciones Preliminares.*—El proyecto presentado estaba constituido por 56 artículos, divididos en 8 Títulos. El Primero de éstos, contentivo de las Disposiciones Preliminares.

El objeto de la Ley, conforme ha sido señalado en varias oportunidades, fue extender la aplicación de la teoría del riesgo profesional dentro de la legislación venezolana. En este sentido se expresaron algunos Diputados en la sesión del 25 de Mayo cuando se discutió si era o no correcto el nombre dado al Proyecto, conforme señaláramos en la parte pertinente.

Los sujetos de la ley, tanto los activos como los pasivos, fueron definidos por los artículos 1º, 2º, 3º y 4º del Proyecto. El artículo 1º incluía los obreros y empleados de las industrias allí especificadas; el primero de sus párrafos traía otra lista, a la cual se agregaba la siguiente coletilla: "siempre que en dichas empresas se utilice un número mayor de veinticinco empleados" y el segundo y último párrafo del artículo otorgaba iguales derechos a los obreros y empleados de las empresas donde se utilizaban buzos, sin tomar en cuenta la cuantía del personal (32).

El artículo, en nuestro criterio, hubiera podido dar lugar a discusiones posteriores de haber sido aprobado. Pues, además de limitar su aplicación a las empresas especificadas taxativamente en él, con todos los problemas que las enumeraciones taxativas implican, dejaba sin clarificar si la limitación de veinticinco empleados se refería a todas las empresas mencionadas en el encabezamiento del artículo y en su primer párrafo, o solamente a las de éste último. En el primer sentido, de que cubriría a todas las incluidas en el artículo salvo las de buzos,

(31) DDD, Sesión del 25 de Mayo, Debates.

(32) *Cámara de Diputados. Leyes Sancionadas-Pendientes (II)*, 1916, Tomo II, folios 172-190: "Proyecto de Ley de Protección de Obreros que presenta la Comisión Especial, nombrada al efecto por la Cámara de Diputados". Véase, especialmente, el texto del Art. 1º.

se expresó el Diputado HERMOSO TELLERIA en la sesión del 26 de Mayo: "Dice (el Diputado HERNANDEZ SALAS) que (esta Ley) va contra todos los propietarios. No, señor, aquí se trata de las empresas que emplean más de 25 obreros en el servicio de máquinas" (33), con lo cual limitaba más aún el campo de aplicación del Proyecto.

En contra de la lista taxativa de las empresas o industrias sometidas al ámbito de aplicación de la Ley, se manifestó el Diputado OLAVARRIA MATOS cuando indicó: "Todos conocemos bien, los peligros que envuelve la enumeración taxativa de los diversos casos en que una Ley es aplicable, en razón de que ningún legislador al hacer la enumeración logra hacerla completa...". Por esta razón propuso sustituir el texto original del artículo 1º del Proyecto, por otro redactado así: "Los obreros y empleados en industrias, empresas u obras que por la índole especial de los trabajos en que intervienen se hallen expuestos a peligros en razón directa de las obras o empleos que ejecuten o ejerzan tienen derecho a que se les indemnice por los accidentes que le ocurran por causa que no le sea imputable de acuerdo con las disposiciones de la presente Ley, siempre que los obreros y empleados sean de una industria, empresa u obra en que se utilice número mayor de 25 personas" (34). Con esta proposición, empero, no sólo eliminaba el problema de la enumeración taxativa de las empresas o industrias cubiertas por la Ley y el señalado por nosotros sobre cuáles de ellas requerían 25 trabajadores como mínimo, para ser consideradas como sujetos pasivos de la Ley, sino que, además, reducía el campo de aplicación de la misma por cuanto las indemnizaciones señaladas en el Proyecto sólo procederían cuando los accidentes no fueran el resultado de *causa imputable* a las víctimas.

El Diputado PLANCHART, observemos la clase de defensores del Proyecto, manifestó su conformidad con la modificación propuesta por cuanto "entiendo que... tiende a hacer más extensa la protección del obrero", criterio que le fue aclarado por el mismo proponente cuando le indicó: "En contrario, mi proposición restringe al artículo del Proyecto en cuanto a la responsabilidad del dueño o Empresario por eliminar la responsabilidad de éste, en los casos en que la causa del accidente

(33) DDD, Sesión del 26 de Mayo, Debates.

(34) DDD, Sesión del 25 de Mayo, Debates.

sea imputable al empleado u obrero. Yo sostendré la Ley de Accidente del Trabajo; pero siempre tratando de restringir el Proyecto que considero demasiado amplio..." (35). Debe mencionarse, aun cuando ello será objeto de estudio posterior, que, de acuerdo al texto del Proyecto, la *culpa inexcusable* de la víctima sólo reducía las indemnizaciones a la cuarta parte y que el patrono sólo estaba libre de responsabilidad cuando podía probar que el accidente había sido provocado *intencionalmente* por la víctima o por los beneficiarios de las indemnizaciones (36).

Antes de haber sido sometida a votación la modificación propuesta por el Diputado OLAVARRIA MATOS, surgieron otras proposiciones tendientes, en opinión del Diputado HERMOSO TELLERIA, a darle "mala sombra a la Ley". El Diputado ROJAS FERNANDEZ propuso se incluyera otro párrafo para cubrir las explotaciones agrícolas, sean cuales fueren los trabajos en que ocuparen los obreros y el Diputado TRUJILLO DURAN, la supresión de la frase "siempre que en dichas empresas se utilice un número mayor de veinticinco empleados" pues no era justo, en su criterio, se indemnizara a unos y otros no.

En este estado, el Diputado AGUILERA propuso, entre aplausos y risas, pasar el Proyecto a una Comisión de cinco miembros, lo cual fue calificado de irónico por el Diputado HERMOSO TELLERIA, pues sólo pretendía relegar la Ley en el olvido. El proponente rechazó el cargo y expresó: "creo que deben estudiarse las varias observaciones que se han presentado. Yo *tengo interés en sostener esa Ley*", lo cual no está de acuerdo con la forma como enfocó el problema en la sesión del día siguiente: "No es necesario volver a discutir la Ley de Obreros... Aquí no tenemos problema obrero. ¿Para qué abrir campo a las dificultades con una Ley que dado el medio, sólo servirá a los picapleitos y los Jefes Civiles?" (37). Después de múltiples intervenciones, en relación con esta proposición, el Diputado RAMIRO PARRA propuso se aplazara indefinidamente la discusión de la Ley, proposición no aceptada por cuanto, de acuerdo al artículo 66 del Reglamento, mientras se discutiera una proposición previa, no podía admitirse ninguna de diferir.

(35) DDD, Sesión del 26 de Mayo, Debates.

(36) PLPO, Art. 22, folio 182 (véase nota 32).

(37) DDD, Sesión del 25 de Mayo, Debates; DDD, Sesión del 26 de Mayo, Debates.

El resultado, sin embargo, fue el mismo. Negada la proposición del Diputado AGUILERA al ser sometida a votación, el Diputado PARRA insistió en la suya de diferir la discusión del Proyecto indefinidamente. Sometido el diferimiento a votación secreta, por proposición del Diputado TRUJILLO DURAN, fue aprobado (38).

El artículo 2º del Proyecto equiparaba "al Estado, a los Concejos Municipales, a las sociedades de beneficencia pública, a las mayordomías de fábrica, a los establecimientos oficiales de enseñanza" con los particulares en relación con la obligatoriedad de indemnizar los accidentes ocurridos a sus trabajadores "en todas las obras o construcciones que ejecuten por administración, en las fábricas y establecimientos e industrias que sostengan". Igualmente, abarcaba a los contratistas de las obras ordenadas por el Estado y las demás instituciones citadas.

El artículo 3º limitaba el campo de aplicación de la Ley a los obreros y empleados cuyo salario anual no excediera de dos mil bolívares anuales, aun cuando quienes devengaran más de esta cantidad podían acogerse a las disposiciones de la misma hasta dicho monto, entendiéndose en este último caso "que hay renuncia implícita para toda indemnización por daños y perjuicios, conforme a las reglas de derecho común" (artículo 4º). Comentando el Proyecto de Ley, y en particular el artículo 3º, CALDERA señala: "...se trataba de una modesta ley de reparación de accidentes de trabajo y su límite era bastante prudente: sólo era aplicable a los obreros y empleados cuyo salario *anual* (subrayado de CALDERA) no exceda de dos mil bolívares. Es decir, a los trabajadores que ganaran *menos de seis bolívares diarios...*" (39).

En realidad el límite impuesto fue menor al ya establecido por la Ley de Minas de 1915 (diez bolívares diarios); pero creemos que dicho límite estaba acorde con la realidad imperante en Venezuela, en materia de salarios, para la época. Para 1918, según afirma ARTURO CARDOZO, llegaron noticias a los pueblos trujillanos de que "las compañías petroleras pagan salarios diarios de *tres y hasta cinco bolívares*"; en ese mismo sentido se expresa RODOLFO QUINTERO: "En protesta contra el costo de la vida, que se eleva constantemente, mientras los salarios no

(38) DDD, Sesión del 25 de Mayo, Debates.

(39) CALDERA, RAFAEL: Ob. cit. ("Cincuentenario..."), p. 57.

suben de los cinco bolívares por día de labor, los trabajadores del Distrito Bolívar se declaran en huelga. *Es el mes de Julio de 1925...*"; lo mismo es sustentado por EDWIN LIEUWEN: "En Julio de 1925 los trabajadores petroleros se declaran en huelga como protesta por el aumento constante de los costos de vida frente a un salario diario fijo de cinco bolívares..."; es más, de acuerdo con la Memoria anual del Ministerio de Fomento (1916), en esa época lo acostumbrado era pagar un salario de tres a cuatro bolívares por diez o doce horas de jornada..."⁽⁴⁰⁾. De lo expuesto puede deducirse que, en realidad, la ley, como afirma CALDERA, tenía un límite bastante prudente, pero dicho límite debía cubrir la mayoría de los trabajadores de la época, si las fuentes citadas son ciertas.

Los trabajadores cubiertos por la Ley, o que se acogieran a ella, sólo tendrían los derechos y acciones otorgados por la misma en relación con las indemnizaciones por accidentes, pues las reclamaciones por daños y perjuicios, no comprendidas en la Ley, quedaban sujetas a las normas del Derecho Común. Las acciones concedidas prescribían si no eran ejercidas dentro del año siguiente a la fecha del accidente (igual período al establecido en la Ley de 1928) y se consideraban abandonadas por el transcurso de un año después de la última notificación judicial.

De acuerdo con el contenido del artículo 7º el patrono respondía con "los capitales, bienes y derechos invertidos, existentes o provenientes del trabajo o industria en que el accidente se produjo" por las reclamaciones basadas en esta Ley, si los accidentes no se hubieran producido por su culpa. En caso contrario, esto es, de culpa del patrono, creemos debía responder con todo su patrimonio, amén de que se aumentaban considerablemente las indemnizaciones a pagar si la culpa era inexcusable. En todo caso, según lo dispuesto por el mismo artículo 7º, correspondía al patrono probar su inculpabilidad.

⁽⁴⁰⁾ CARDOZO, ARTURO: *Sobre el Cauce de un Pueblo. (Un Siglo de Historia Trujillana) 1830-1930*, Caracas, Imprenta Nacional, 1963, p. 348; QUINTERO, RODOLFO: *Sindicalismo y Cambio Social en Venezuela*, Caracas, Imprenta Universitaria, 1966, pp. 26-27; LIEUWEN, EDWIN: *Petroleum in Venezuela: A History*, p. 50 ("Yet, in July, 1925, the oilworkers carried out a crippling strike in the Bolívar coastal fields. It was a protest against rapidly rising living costs in the face of the fixed five-bolivar (about \$ 1) daily wage") y p. 127, nota 37 (Min. de F., *Mem.*, 1916, I: 19. Three or four bolivars for a ten- or twelve-hour shift was the customary wage"). Sobre los salarios de la época trae otras menciones el autor citado en último lugar, en las pp. 31, 32, 41, 46, entre otras.

La última de las disposiciones preliminares ya ha sido mencionada anteriormente. Es el artículo consagratorio de la irrenunciabilidad de los beneficios otorgados por la Ley (precedente del artículo 16 de la legislación vigente). Ya mencionamos la forma como el Diputado RAMIRO PARRA lo atacó en virtud de considerarlo atentatorio contra la libertad de contratar del obrero (se da "al obrero un derecho del cual no puede disponer. ¿Se ataca o no con esto la libertad del obrero?... si él no quiere cobrar los daños que ha sufrido ¿por qué se le obliga a ello?"). El Diputado OLAVARRIA MATOS, y esto fue ya también mencionado, estuvo acorde con esta opinión y así, cuando fue a rebatir las diversas razones esgrimidas por su oponente, expresó: "Me voy a permitir en primer término, hacerle expresa mención del artículo 9º a que se refiere, y *estoy cierto no me negaré* el Diputado PARRA *que personalmente me acerqué a él para manifestarle la anotación de reforma que tenía respecto al artículo 9º, asintiendo desde luego a las observaciones que había hecho* PARRA, y que ya había señalado yo al Diputado HERMOSO TELLERIA". Esto es, no supo defender el fundamento de la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores, el cual ya había defendido, en la sesión del día anterior, el Diputado PLANCHART en forma brillante: "Ataca mi honorable colega el Diputado PARRA el artículo 9º por atentatorio a la libertad de contratar; debo impugnar esa opinión, que por ser de un ilustrado compañero, puede impresionar a la Cámara. El artículo 4º del Código Civil, dice: la renuncia de las leyes en general no surte efecto. Tampoco pueden renunciarse ni relajarse por convenios particulares, las leyes en cuya observancia están interesados EL ORDEN PUBLICO Y LAS BUENAS COSTUMBRES. La Ley que discutimos, es sin duda de orden público, y sus preceptos no pueden ser relajados, por la tiranía del patrono sobre el obrero". El mismo argumento utilizado por el Diputado PLANCHART en 1916, fue el esgrimido por la Oficina Nacional del Trabajo veinte años más tarde, cuando, en comunicación enviada a la Cámara del Senado, considerara que dicho artículo (el referente a la irrenunciabilidad) podía ser suprimido sin menoscabo de los derechos de los trabajadores, en virtud de la norma del Código Civil (art. 6º del vigente para 1936), pues el Derecho Obrero es de orden público (41).

(41) DDD, Sesión del 25 de Mayo, Debates; CALDERA, RAFAEL: Ob. cit. (D).

2. *La Asistencia Médica y Farmacéutica.*—El artículo 10 derogaba las limitaciones impuestas en el Título anterior en relación con los sujetos activos y pasivos de la Ley. En relación con los primeros, derogó el párrafo primero del artículo 1º (aun cuando trabajen menos de 25 empleados) e igualmente el artículo 3º (sea cual fuere el salario de la víctima). En cuanto a los últimos, porque, al no hacer referencia a los taxtivamente mencionados en los artículos 1º y 2º, impuso a todos los empresarios la obligación de prestar asistencia médica y farmacéutica a sus trabajadores (empleados u obreros), víctimas de accidentes de trabajo.

La asistencia reterida debía hacerse en forma inmediata y cubría no sólo los auxilios necesarios para la curación de la víctima en el sitio del accidente, sino también aquéllos obtenibles en la población más cercana, “siempre que ésta no diste más de cinco leguas, o más de cinco horas por ferrocarril”. Esta asistencia, además, debía prestarse hasta tanto la víctima pudiera regresar a trabajar o hasta el momento en el cual se produjera la “consolidación” (el momento en el cual la herida, ya estacionaria, no puede mejorar más; esto es, cuando el obrero, con la herida estacionaria, es capaz de volver al trabajo). Sin embargo, la obligación del empresario podía cesar mediante el pago “que, segun la naturaleza del accidente, señala el arancel que al efecto dictará el poder ejecutivo” (42).

Producida la consolidación, se determinaba el grado de incapacidad que afectaba al trabajador y entonces se procedía de acuerdo al Título correspondiente a las Indemnizaciones.

A los efectos de la asistencia objeto de este título, el patrono tenía derecho a señalar tanto el médico como la farmacia (lo contrario se desprende del texto de la Ley de 1928: salvo que el empresario tuviera su propia clínica, el obrero podía hacer la selección). Si el empresario no ejercía este derecho —aun cuando no se fijaba un límite de tiempo para ejercerlo, se suponía debía hacerlo inmediatamente, a tenor con lo dispuesto

del T., 2ª Ed.), p. 193, nota 65. En el PLRPAT, conforme veremos posteriormente, se eliminó dicho artículo “que ataca la libertad individual según piensa el Diputado RAMIRO PARRA”, véase DDD, Sesión del 27 de Mayo, Debates, intervención del Diputado HERMOSO TELLERIA.

(42) DE LAS CASAS, H. y ANGEL D. AGUERREVERE: “Los Accidentes de Trabajo ante la Legislación Venezolana”, *Revista Jurídica*, Tomo VI, N° 61, p. 16; PLPO, Arts. 10-14, folios 177-179.

en el artículo 10— el obrero podía hacer la designación, en cuyo caso las personas por él escogidas tenían acción directa contra el patrono por los servicios prestados de acuerdo a una tarifa a ser fijada por el Ejecutivo. El patrono, sin embargo, podía hacer uso de su derecho a escoger mientras durase el período de asistencia. La obligación de asistencia médica y farmacéutica podía ser prestada en un establecimiento terapéutico de paga por cuenta del patrono, si el damnificado, o sus familiares, prestaban su consentimiento.

En caso de muerte de la víctima, el empresario debía entregar a los familiares una suma equivalente al salario de dos meses para cubrir los gastos de los funerales, además de las indemnizaciones correspondientes. Si la víctima era un aprendiz sin sueldo, el patrono sufragaría también los gastos de entierro, los cuales no podían ser menores de cien bolívares. En esta materia es conveniente señalar que en el Contrato Colectivo firmado entre el Gran Ferrocarril de Venezuela y sus empleados y obreros, en 1919, una de las cláusulas establecía que la Empresa contribuiría con trescientos bolívares (Bs. 300,00) a los gastos de entierro de sus trabajadores. El Código de Policía del Táchira señalaba que el patrono costearía de su propio peculio los gastos mortuorios en caso de muerte de la víctima. En esta norma, consagrada por Códigos de Policía anteriores al de 1916, no se fijaba límite a dichos gastos. Si se fijó límite, en cambio, en la Ley del Trabajo de 1928, la cual imponía al patrono la obligación de sufragar los gastos de entierro de la víctima, de acuerdo a su condición y a los usos locales, sin que dichos gastos pudieran exceder de trescientos bolívares (⁴³).

3. *Las Indemnizaciones.*—Los accidentes del Trabajo, como sabemos, pueden causar o una incapacidad o la muerte de la víctima. En el primer caso, la incapacidad puede ser de varias clases: Absoluta y Permanente; Parcial y Permanente; Absoluta y Temporal; Parcial y Temporal. El proyectista de 1916 re-

(⁴³) PLPO, Art. 15, folio 179; "En 1919 se Firmó el Primer Contrato Sindical Colectivo en el País", *EL NACIONAL*, Año XV, N° 5.024, p. 33; AROCHA MORENO, JESUS: "Un Contrato Colectivo de Trabajo en 1919", *Revista del Trabajo*, Año VII, N° 26, Caracas, Enero-Marzo 1957, pp. 177-183; MONTES DE OCA, JESUS: *La Contratación Colectiva en Venezuela*, Tesis Doctoral, Edición Multigráfica, pp. 28-29; PARRA ARANGUREN, FERNANDO IGNACIO: Ob. cit., "Código de Policía del Estado Táchira de 1916", pp. 399-405, Art. 169; LDRV, Tomo XVII, pp. 665-670, "Ley del Trabajo de 1928", Art. 30.

conoció estas cuatro variedades y dejó en manos del Ejecutivo la formulación de las reglas a seguir para determinar los grados de incapacidad.

En el primer caso, se pagaría una indemnización equivalente a "la mitad del sueldo que devenga (la víctima) anualmente, por espacio de cinco años". Recuérdese que la Ley de Minas de 1915 concedió al damnificado el derecho a una indemnización equivalente a un año de sueldo (y el salario no podía ser mayor de diez bolívares diarios), la cual fue elevada a dos años de sueldo, sin que la cantidad total pudiera exceder de los quince mil bolívares, por la Ley del Trabajo de 1928.

La incapacidad parcial y permanente sería indemnizada, de acuerdo a la mentalidad del proyectista, con "la tercera parte del sueldo que devenga (la víctima) anualmente, por un período de tres años". La Ley de Minas indemnizaba este tipo de incapacidad con el equivalente a nueve meses de sueldo y la Ley del 28, con una indemnización fijada teniendo en cuenta el salario y la reducción de capacidad de ganancia, no pudiendo exceder del equivalente a un año de salario ni de diez mil bolívares.

La absoluta y temporal, con una renta, mientras durara la incapacidad, equivalente a una tercera parte del salario devengado al ocurrir el accidente. En 1915 se fijó en seis meses de sueldo y 1928, el salario correspondiente a los días no trabajados por la incapacidad, sin que la cantidad total percibida pudiera exceder del salario equivalente a 6 meses.

En caso de incapacidad parcial y temporal, la indemnización sería una renta equivalente al cincuenta por ciento de la diferencia entre el salario anterior al accidente y el inferior que ganaría la víctima hasta su completo restablecimiento y los aparatos de prótesis necesarios, a juicio del facultativo, si el trabajador sufría alguna mutilación como consecuencia del accidente. En 1915 se pagó con el sueldo de los días no trabajados por causa de la incapacidad y en 1928 la indemnización se fijaba teniendo "en cuenta el salario, la reducción de capacidad de ganancia causada por el accidente, los días que dure la incapacidad", sin poder exceder al salario de seis meses (44).

(44) PLPO, Art. 16, folios 179-180; LDRV, Tomo XIII, pp. 674-695, "Ley de Minas de 1915", Art. 149; LDRV, Tomo XVII, pp. 665-670, "Ley del Trabajo de 1928", Arts. 25-26.

En caso de muerte, fuera de la obligación de pagar los gastos del funeral, ya señalada, el patrono debía dar a los hijos legítimos o naturales, menores de quince años, una pensión equivalente a una tercera parte del sueldo. Esta pensión duraría diez años; pero no podría ser percibida por los menores después de haber cumplido quince años. Caso de no haber descendencia, el cónyuge sobreviviente tendría derecho a la misma pensión por espacio de cinco años siempre que no contrajera segundas nupcias, estableciera relaciones concubinarias o tuviera vida deshonesta comprobada; y en caso de no haber ni descendientes ni cónyuges, los ascendientes percibirían la pensión, salvo vida deshonesto comprobada. En la forma como está redactado el artículo deja dudas si las segundas nupcias o el concubinato eran causas resolutorias de la pensión recibida por los ascendientes. Tampoco señaló el artículo el tiempo durante el cual los ascendientes tendrían derecho a la pensión. En el primer caso creemos no eran causas resolutorias; en el segundo, nos inclinamos a pensar se aplicaría el mismo límite que para el cónyuge superviviente, cinco años.

La Ley de Minas de 1915 y la del Trabajo de 1928 establecieron, en caso de muerte, una indemnización equivalente a dos años de sueldo, sin que pudiese exceder tal cantidad a los quince mil bolívares. El Proyecto, a diferencia de la Ley del Trabajo de 1928, si establecía derecho preferencial entre los interesados en la indemnización. Esta, de acuerdo a la Ley de Minas, tocaba a los herederos ⁽⁴⁵⁾.

Las indemnizaciones establecidas por el Proyecto de 1916 serían aumentadas en dos casos: cuando el accidente resultara del incumplimiento de las "precauciones determinadas en los reglamentos" a ser dictados por el Poder Ejecutivo (en un 50%); o cuando el accidente "proviniera de culpa inexcusable del empresario o de sus representantes o empleados (prudencialmente, pero sin exceder de la totalidad del salario anual)". Además, la víctima o los interesados, según el caso, tendrían derecho al resarcimiento de todos los daños y perjuicios sufridos, si el accidente hubiera sido motivado por delito del empresario, de acuerdo al derecho común.

Las indemnizaciones, en los accidentes debidos a culpa in-

⁽⁴⁵⁾ PLPO, Art. 17; Ley de Minas de 1915, Art. 149; Ley del Trabajo de 1928, Art. 22.

excusable de la víctima, se reducirían en una cuarta parte y el patrono estaría eximido de pagarlas si el accidente hubiera sido provocado *intencionalmente* por la víctima o los beneficiarios señalados por el Proyecto.

Cuando el trabajador no hubiera laborado doce meses seguidos con el patrono, el salario anual se calcularía multiplicando el salario diario por trescientos días, entendiéndose por salario diario el ordinario (esto es, con exclusión de los extraordinarios y de las primas por sobretiempo). La indemnización, así calculada, sería pagada semanalmente.

Por último, indicaba el Proyecto que, cuando un accidente había sido causado por el acto de un tercero, la víctima o los interesados podían reclamar de éste los daños y perjuicios pertinentes de acuerdo con las reglas del derecho común y las sumas obtenidas extinguirían o reducirían proporcionalmente la responsabilidad del empresario. Sin embargo, si los interesados no hubieren ejercido la acción en el término de un año, el empresario podría demandar a los terceros y quedarse con la cantidad recibida por concepto del juicio ⁽⁴⁶⁾.

4. *Declaración de los Accidentes.*—El empresario, o su representante, debían comunicar, de acuerdo al texto del Proyecto, el accidente “que ocasione el fallecimiento de la víctima o la incapacidad para el trabajo” a la primera autoridad política del lugar, dentro del tercer día de ocurrido. Sin embargo, si el accidente ocurriere en “industrias marítimas”, se avisaría a la primera autoridad marítima del puerto dentro del mismo lapso, o dentro del tercer día siguiente a haber tocado la nave puerto nacional, si el accidente hubiere acaecido en alta mar. Ambas autoridades otorgarían recibo de tal aviso. El incumplimiento de esta declaración podía ser causa para que la autoridad competente para recibirla sancionara a los infractores con multas cuya cuantía podía variar entre los veinte y los cien bolívares. La víctima, o su representante, y los interesados en las indemnizaciones podían también hacer el aviso si no hubiere transcurrido un año desde la fecha de ocurrido el accidente.

En el aviso se especificaría el nombre y domicilio del em-

⁽⁴⁶⁾ Para mayor información, léanse los artículos 16 al 27 del PLPO, folios 179-183.

presario y de la víctima, la hora, la naturaleza y todas las circunstancias del accidente, así como también la naturaleza de las lesiones. Igualmente, incluiría los nombres, y respectivos domicilios, de los testigos y el certificado del médico —o de un perito en su defecto— donde se indique la época aproximada de cuándo podrá conocerse el resultado definitivo de las lesiones.

Este aviso sería remitido por la autoridad política o marítima, según el caso, el Juez de Primera Instancia residente en el lugar del accidente o, en su defecto, al Juez de Distrito. No especificó el proyecto, sin embargo, cuál sería el Juez competente para conocer de los accidentes ocurridos en alta mar: el del lugar donde se declaró el accidente, el del domicilio de la víctima, el del domicilio del patrono... (47).

5. *Procedimientos Judiciales.*—El Juez debía hacer una investigación dónde se determinarían la causa, la naturaleza y las circunstancias del accidente; nombre y apellido de la víctima, “del empresario y de la empresa”, domicilio, lugar y fecha de nacimiento de la víctima; la naturaleza de las lesiones; los nombres, el lugar de nacimiento, la edad y el domicilio de las personas interesadas en las indemnizaciones; el salario anual y el salario devengado por la víctima en el momento del accidente.

Esta investigación debía hacerse de oficio si la víctima hubiera fallecido o si la lesión pudiera producirle como consecuencia la muerte o la incapacidad para el trabajo. Consideramos se refería a incapacidades permanentes, pues el Juez podía omitir la investigación mencionada, si no hubiera gestión de parte interesada, cuando la incapacidad fuera de carácter temporal y constara en el “parte oficial que el empresario acepta el pago de las indemnizaciones correspondientes”. Esta investigación, sin embargo, podía ser hecha también a instancia de cualquiera de las partes con la finalidad de que el Juez determinara el grado de responsabilidad del patrono o empresario, de acuerdo al Reglamento de incapacidades a ser dictado, luego de convertido en Ley el Proyecto, por el Ejecutivo, y fijara la cuantía de la indemnización correspondiente al obrero.

Esta investigación debía ser hecha tan pronto como hubiera

(47) PLPO, Arts. 28-32 y 55.

sido abierta la instancia y debía concluir en un lapso improrrogable de diez días contados a partir de la citación de las partes. A petición de cualquiera de éstas, el Juez debía nombrar médicos y peritos técnicos para ayudarle en el esclarecimiento de los hechos. Terminada la información, el Juez debía tratar de obtener un arreglo entre las partes para lo cual debía, en caso de necesidad, trasladarse al lugar donde la víctima estuviera recibiendo asistencia. Si no hubiera acuerdo, o una de las partes no compareciera, el Juez debía sentenciar dentro de los tres días siguientes; pero podía abrir la causa a pruebas por un lapso de diez días, también improrrogables, si era solicitado por una de las partes. Vencido el período probatorio, el Juez debía dictar sentencia, la cual podía ser apelada dentro de los tres primeros días hábiles después de dictada aun cuando "si recayere sobre los gastos de funeral y asistencia, se mandará a ejecutar no obstante la apelación". La apelación debía ser resuelta en quince días, pudiendo las partes informar en forma escrita u oral.

Los proyectistas de la Ley modificaron, pues, las normas del procedimiento ordinario con miras a obtener celeridad en el proceso. Pero, además, había otras innovaciones, tales como: la imposibilidad de promover excepciones dilatorias y previas; habilitar a los obreros y empleados de las fábricas para declarar como testigos; las transacciones debían constar en forma auténtica, etc. Una de las innovaciones más interesantes del Proyecto, sin embargo, fue la de eliminar la necesidad de la declaración judicial de pobreza tanto de la víctima como de los interesados en percibir las indemnizaciones, pues creó al respecto una presunción *iuris et de iure*, antecedente sin duda del artículo 15 de la Legislación vigente.

El Juez podía, en cualquier estado del juicio, a solicitud verbal de la víctima o de alguno de los interesados, decretar asignaciones provisionales, las cuales serían ejecutadas aún en caso de apelación. Sin embargo, éstas no podían exceder de la mitad de la cantidad señalada por la ley para la indemnización correspondiente y si hubiere duda en cuanto a su clasificación, se consideraría como incapacidad temporal.

La parte relacionada con el procedimiento concluía con dos normas: una prohibiendo el pacto de cuota-litis celebrado por la víctima o por los interesados, y la otra, fijando la prescrip-

ción del derecho de cobrar las indemnizaciones por el transcurso de tres años sin haberlo hecho (48).

La Ley de 1928 no señaló procedimiento especial alguno. Previó la creación de un servicio especial para lo relativo al trabajo dentro del Ministerio de Relaciones Interiores, así como también la creación de Inspectorías (y de Comisionados) Especiales. Se permitió la conciliación voluntaria, donde actuarían como árbitros el Presidente del Estado o el Gobernador del Distrito Federal o de los Territorios Federales, según el caso. Si no hubiere conciliación voluntaria, cualquiera de las partes "tendrá derecho de ocurrir a los Tribunales de Justicia" (49).

La Ley de Minas de 1915 sólo indicó que "toda controversia que surja entre propietarios y obreros, bien por... indemnizaciones... será igualmente decidida por árbitros arbitradores, nombrados a presencia de la autoridad, uno por cada parte, y el tercero por éstos entre sí, y si no pudieren avenirse, por la autoridad". El denuncia de los accidentes y la actuación posterior, así como la preventiva de los mismos, fue objeto del Reglamento, el cual será tema de estudio posterior (50).

6. *Garantías. Multas. Disposición Final.*—Con la finalidad de garantizar los créditos de los trabajadores por concepto de indemnizaciones debidas por accidentes laborales, el Proyecto en estudio incluyó normas bastante avanzadas para la época: en primer lugar las calificó como acreencias privilegiadas, con todos los beneficios concedidos por el Código Civil a esta categoría de créditos; el Juez debía ordenar el pago inmediato de las rentas debidas en caso de quiebra o liquidación judicial del patrono; las liquidaciones voluntarias serían nulas si no cumpliera el empresario con su obligación de saldar las indemnizaciones devengadas en la forma dispuesta por la Ley; y, caso de impuntualidad, el empresario podía ser compelido al pago puntual de las indemnizaciones. Hemos dejado para ser mencionado en lugar aparte la *sustitución de patronos* en los casos relacionados con la materia consagrada por el Proyecto en estudio. En efecto, el artículo 53, indicaba: "En el caso de que hubiere transferencia de la empresa subsistirá la responsabilidad por las indemnizaciones que le correspondan y deberá

(48) PLPO, Arts. 33-49.

(49) Ley del Trabajo de 1928, Arts. 4 y 41.

(50) Ley de Minas de 1915, Art. 244.

asumirla el nuevo empresario". Los comentarios de tan avanzada norma los dejamos al lector ⁽⁵¹⁾.

Al Título (un artículo) relacionado con las multas ya nos hemos referido al analizar las disposiciones sobre declaración de los accidentes. Por tanto, creemos inútil volver a referirnos a su contenido. La Disposición Final del Proyecto —el último Título del mismo— permitía al Ejecutivo Federal reglamentar la Ley, caso de ser aprobado. Los Proyectistas, sin embargo, no cesaron en su empeño de legislar la materia relacionada con los accidentes del trabajo: un día después de haber fracasado en su intento, de tratar de levantar la sanción de diferir recaída sobre su Proyecto, presentaron uno nuevo. Su historia y su contenido serán el objeto de la parte siguiente de este trabajo.

III. EL PROYECTO DE LEY DE RESPONSABILIDAD POR ACCIDENTES

A. ORIGEN E HISTORIA

Fracasado el intento de levantar la sanción de diferimiento indefinido recaída sobre el Proyecto de Ley de Protección de Obreros, un grupo de Diputados (ADAN HERMOSO TELLERIA, RAUL CRESPO VIVAS, L. OLAVARRIA MATOS, CAMILO ARCAÑA, R. CAYAMA MARTINEZ, PEDRO MIGUEL QUEREMEL Y ANTONIO MARIA PLANCHART) envió al Presidente de la Cámara de Diputados, mediante oficio fechado el 27 de Mayo de 1916, "en conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 del Reglamento Interior y de Debates de la Cámara... el siguiente Proyecto de Ley de Responsabilidad por accidentes de trabajo" ⁽⁵²⁾. Este Proyecto fue incluido en la cuenta de la sesión de la misma fecha según aparece en el Acta correspondiente, y su consideración fue dejada para después de la Cuenta, pues el Diputado HERMOSO TELLERIA propuso, con apoyo, se considerara luego de haberse discutido las materias correspondientes al orden del día, lo cual fue aprobado ⁽⁵³⁾.

⁽⁵¹⁾ PLPO, Arts. 50-54 y 56.

⁽⁵²⁾ *Cámara de Diputados. Leyes Sancionadas-Pendientes (II)*, 1916, Tomo II, folio 194.

⁽⁵³⁾ DDD, Sesión del 27 de Mayo, Acta.

Cuando se fue a leer el Proyecto, hubo algunas protestas relacionadas con la hora, las cuales fueron acalladas por la Presidencia. Esta aclaró que, habiendo comenzado a las 3 p.m., la sesión podía continuar hasta las 6 p.m., de conformidad con el artículo 18 del Reglamento. Por consiguiente, se ordenó su lectura. Concluída ésta, intervino el Diputado TRUJILLO DURAN para proponer se nombrara "una Comisión que lo estudiara e informara a la Cámara" sobre si el nuevo Proyecto era sustancialmente diferente al anterior o no, pues, en este último caso, la Cámara no podría acogerlo por ser ello antirreglamentario.

OLAVARRIA MATOS tuvo a su cargo indicar las diferencias entre ambos Proyectos: de acuerdo al rechazado, expuso, el empresario era responsable "hasta concurrencia de los bienes que formaban el activo de su empresa" por los accidentes acaecidos a sus trabajadores; por el actual, el obrero debía contribuir a la indemnización a recibir caso de accidente, pues, al ingresar al trabajo, debía manifestarle al patrono si se acogía o no a los beneficios de la Ley y, en caso afirmativo, el empresario estaba autorizado a retenerle parte del salario "para formar un fondo de garantía". En el nuevo Proyecto de Ley, continuó, se hacía una distinción perfecta y detallada entre los diversos tipos de accidente ("debidos a culpa de los empleados, a culpa de los dueños o si provienen de hecho casual") y, además, se establecían responsabilidades limitadas y distintas con respecto a cada uno de ellos. En el Proyecto de Ley de Protección de Obreros, conforme señaláramos en su oportunidad, se establecía la responsabilidad de los dueños o empresarios en cualquier caso de accidentes, salvo aquéllos intencionalmente causados por la víctima o por los interesados en las indemnizaciones.

El Diputado HERMOSO TELLERIA también acudió a defender el nuevo Proyecto. "En los discursos pronunciados en la sesión de ayer tarde, —expresó— manifestaron varios Diputados estar de acuerdo con la Ley si se le introducían reformas sustanciales... ya están hechas esas reformas. El Artículo 9º que figura en la Ley aplazada indefinidamente y que ataca la libertad individual según piensa el Diputado RAMIRO PARRA, ha sido suprimido y de igual manera el artículo 7º (donde se fijaba el límite de la responsabilidad del empresario hasta concurrencia de los bienes integrantes del activo de la empresa en caso de acciden-

tes acaecidos sin su culpa) aludido por el Diputado HERNANDEZ SALAS. De los cincuenta y seis artículos, continuó argumentando, que tenía la Ley extinta, han sido modificados diez y ocho y suprimidos treinta y cinco. De modo que si no hay pasión ninguna —concluyó— que guíe a los opositores de la Ley, me atrevo a creer que le darán su voto al nuevo Proyecto”.

Otros Diputados tomaron parte en el debate, bien fuera apoyando el Proyecto (PLANCHART), bien negándolo (TRUJILLO DURAN, AGUILERA, ROJAS FERNANDEZ). La Presidencia, entonces, sometió a votación si la Cámara acogía o no el Proyecto y, habiendo sido afirmativo el resultado, se puso en discusión.

El doctor RAMIRO PARRA intervino para felicitar al Diputado HERMOSO TELLERIA por su tenacidad y al nuevo padre del Proyecto por haberle dado vida en veinticuatro horas (OLAVARRIA MATOS, quien aclaró sólo era el padre adoptivo) por una parte, y para proponer “que pase la Ley a una Comisión que informe si tiene o no modificaciones sustanciales para ser de nuevo introducida en la Cámara y se indique cuáles son estas modificaciones (la misma proposición hecha por TRUJILLO DURAN al comienzo del debate). La proposición citada fue objeto de largo debate: oponiéndose intervinieron OLAVARRIA MATOS, HERMOSO TELLERIA Y PLANCHART, quien, convencido al final por los argumentos del proponente, dio su voto afirmativo al pase a Comisión; defendiéndola, TRUJILLO DURAN (“Aquí no se trata ya de admitir la Ley: la Ley fue admitida. Se trata de estudiar ese asunto o materia y penetrarse de lo dispuesto por la Ley. Los Diputados firmantes... conocen muy bien la Ley pero la Cámara no puede conocerla por la simple lectura que se la ha dado”), el propio PARRA (“El Presidente se ha debido limitar a consultar a la Cámara si lo acogía o no... Aquí no hemos aprobado ese Proyecto: lo hemos admitido y he propuesto se nombre una Comisión antes de darle la primera discusión para que lo estudie, porque si ese Proyecto no se adapta al Artículo 82 no puede ser aprobado, tiene que ser negado”), y el Diputado OCHOA (“Si esa Comisión informa que reglamentariamente no puede ser admitido en discusión, no se admite y si informa que sí, sí se admite. Así entiendo yo la proposición”).

Cerrado el debate, fue sometida a votación, y aprobada, la proposición de pasar el Proyecto al estudio de una Comisión de siete miembros, de acuerdo a modificación hecha por el Diputado AGUILERA. Por consiguiente, la Presidencia designó a los

Diputados TRUJILLO DURAN, PARRA, PLANCHART, HERMOSO TELLERIA, AGUILERA, CAYAMA MARTINEZ Y OLAVARRIA MATOS para integrar tal Comisión. De acuerdo a las posiciones previamente adoptadas, no sólo frente al Proyecto en estudio sino también frente al de Protección de Obreros, la Comisión estaba integrada por cuatro Diputados no sólo defensores del Proyecto, sino proponentes del mismo (PLANCHART, HERMOSO TELLERIA, CAYAMA MARTINEZ Y OLAVARRIA MATOS) y tres opositores ⁽⁵⁴⁾.

El punto primero de la cuenta, Sesión del 2 de Junio, se refería a un oficio enviado por el doctor RAMIRO PARRA consultando a la Presidencia sobre un asunto relacionado con el Acta del día 27 del mes próximo pasado, y con la Comisión que preside. Al terminar la cuenta, se sometió a consideración el primer reservado. En el oficio preguntaba a cuál de las proposiciones debía atenerse la Comisión nombrada para estudiar el Proyecto de Ley sobre Responsabilidad del Trabajo. El Presidente ordenó leer la última proposición hecha sobre el particular y contestar que debía atenerse a lo resuelto por la Cámara como constaba en el Libro de Actas ⁽⁵⁵⁾.

La sesión del 6 de Junio estuvo a punto de convertirse en otro debate largo y violento; pero el Diputado ROJAS FERNANDEZ, Presidente de la Cámara para el momento, intervino decidiendo el punto en discusión. Terminada la cuenta, el Diputado HERMOSO TELLERIA, basándose en que habiendo pasado más de ocho días del nombramiento de una Comisión especial para informar si la Ley de Responsabilidad por Accidentes del Trabajo tenía o no reformas sustanciales y ésta aún no había presentado su informe, proponía se sometiera la Ley a primera discusión. CRESPO VIVAS, a pesar de ser uno de los defensores de la Ley, propuso, sin embargo, se designara otra Comisión pues "si vamos a considerar la Ley en primera discusión sin saber cuáles son las reformas esenciales introducidas, vamos a tropezar con muchos inconvenientes".

PARRA intervino, en su carácter de Presidente de la Comisión, para explicar por qué no se había preparado el informe y, al efecto, señaló haberse dirigido a la Cámara para averiguar cuál era el objeto de la Comisión (informar si era buena la nueva Ley de Obreros o si tenía reformas sustanciales) y que la res-

⁽⁵⁴⁾ DDD, Sesión del 27 de Mayo, Debates.

⁽⁵⁵⁾ DDD, Sesión del 2 de Junio, Acta y Debates.

puesta la había recibido en esa misma fecha y se disponía a cumplir con el cometido de la misma; sin embargo, concluyó, "ya no quiero seguir tratando la materia y exijo se aplique el artículo tal como está escrito... Pido pues se nombre otra Comisión".

OLAVARRIA MATOS intervino afirmando que la Ley había sido admitida en la sesión del 27 de Mayo por cuanto la Cámara había considerado existían reformas sustanciales y, por tanto, no se requería de una nueva Comisión. Por consiguiente, pidió la aplicación de uno de los dos procedimientos pautados por el artículo 74 del Reglamento y, como el Diputado HERMOSO TELLERIA ya había propuesto uno de ellos, se sometiera el Proyecto a primera discusión. CRESPO VIVAS recordó la existencia de otro pedimento, además del expresado por su predecesor en la palabra: el de nombrar una nueva Comisión. HERMOSO TELLERIA Y OLAVARRIA MATOS volvieron a intervenir defendiendo su posición; pero el Presidente decidió, en vista de la existencia de dos proposiciones, nombrar una nueva Comisión (OLAVARRIA MATOS, AGUILERA, QUEREMEL, CRESPO VIVAS Y GABALDON), la cual debía rendir su informe dentro del término de cinco días. Nuevamente puede señalarse en la Comisión nombrada, mayoría de tres a dos (GABALDON Y AGUILERA) a favor de los defensores del Proyecto (56).

En la sesión del 12 de Junio, fue presentado el siguiente informe a la Cámara: "Los suscritos, después de haber comprobado detenidamente el Proyecto de Responsabilidad por Accidentes del Trabajo con el de Protección de Obreros, aplazado definitivamente, encuentra que el primero tiene las reformas sustanciales de que trata el Art. 82 del Reglamento Interior y de Debates" (fdo.) L. OLAVARRIA MATOS, (fdo.) PEDRO MIGUEL QUEREMEL, (Fdo.) DELFIN AGUILERA, (Fdo.) FABRICIO GABALDON. "DELFIN A. AGUILERA negó su voto al anterior informe porque basta la simple lectura del artículo primero de ambos Proyectos para hacer evidente no sólo que el Proyecto es el mismo rechazado, sino que en el que se quiere introducir no son verificables las reformas sustanciales que creyeron establecer los autores de las enmendaturas de pluma hechas al proyecto original" (fdo.) DELFIN A. AGUILERA. "FABRICIO GABALDON, salva también su voto, por no encontrar ninguna modificación sustancial, conside-

(56) DDD, Sesión del 6 de Junio, Debates.

rando iguales, en sustancia, ambos Proyectos, con la sola diferencia del cambio de nombre, y longitud en los artículos, que resumen los eliminados en el primer Proyecto” (fdo.) FABRICIO GABALDON. Es curioso señalar que, aun cuando el Diputado GABALDON, en el transcurso de la sesión del 12 de Junio, adujo no debía tomarse en cuenta una precaria mayoría de tres a dos; de acuerdo al original del informe no existe tal mayoría, pues no aparece la firma del Diputado CRESPO VIVAS ⁽⁵⁷⁾.

La Comisión, fue aducido, se extralimitó en sus funciones por cuanto, de acuerdo al contenido del Acta del 27 de Mayo, su finalidad era estudiar e informar sobre el Proyecto. Después de varias intervenciones, el Diputado PLANCHART solicitó se sometiera a discusión el Informe y la Presidencia —el Diputado ANTONIO PEÑA, actuando como Encargado— así lo hizo.

El contenido de la intervención del Diputado PARRA, al iniciarse la discusión del Informe, no aparece claro del texto incluido en el Diario de Debates. Mantuvo que el Informe no cumplía “su cometido limitándose a decir que no (así en el original) tiene reformas sustanciales. Una reforma sustancial es un cambio en la esencia de la cosa, de que se trata. Esa Ley, como la otra, tiene por base obligar al propietario a pagar al jornalero los daños que sufra sin culpa del propietario. Mientras no se modifique eso no tiene reformas sustanciales y no puede admitirse a discusión”. PLANCHART hizo constar que el informe concluía afirmando la existencia de modificaciones sustanciales y, por consiguiente, había cumplido su cometido. PARRA señaló “una cosa es estudiar e informar un proyecto y otra si tiene modificaciones sustanciales. Y a eso fue que la mandaron, no a que dijera si era bueno o malo (en el texto del Informe, sin embargo, no se menciona si el Proyecto era bueno o no) y si tiene modificaciones sustanciales. Ese informe no sirve”.

RON PEDRIQUE opinó que el Proyecto debía ser sometido a primera discusión. GABALDON sostuvo el criterio contrario. OCHOA adujo que la Comisión se había limitado a afirmar la existencia de modificaciones sustanciales, pero al no explicarlas, no había cumplido con su cometido: ilustrar a la Cámara sobre la materia. “Así es que yo propongo —concluyó— se nombre una Comisión para que rinda un informe detallado sobre si son o

⁽⁵⁷⁾ *Cámara de Diputados. Leyes Sancionadas-Pendientes (II)*, 1916, Tomo II, folios 201 y 201 vto.

no modificaciones sustanciales" (Ya PARRA había propuesto el pase a Comisión anteriormente). Hubo otras intervenciones en pro y en contra de la proposición OCHOA. GABALDON, defendiéndola, señaló los mismos puntos indicados anteriormente: el informe no señalaba los cambios sustanciales y, en cambio, quienes "negamos el Proyecto, decimos por qué lo negamos" e hizo referencia a su voto salvado. "Además —fue otro de sus razonamientos—, la mayoría de tres miembros es bien poca (ya indicamos que en el original del Informe sólo aparecen cuatro firmas), y hay que tener en cuenta que el Presidente de esa Comisión es el padre adoptivo de esta Ley: el Diputado OLAVARRIA MATOS".

La Presidencia consideró improcedente la proposición del Diputado OCHOA y consultó a la Cámara si encontraba estaba actuando en orden, recibiendo una respuesta afirmativa. Inmediatamente sometió a votación si se aprobaba o no el Informe de la Comisión y, habiendo sido negado, el Diputado PLANCHART pidió se consultara a la Cámara si admitía o no el Proyecto de Ley de Responsabilidad, de acuerdo con el Reglamento. El Diputado GODOY lo apoyó por considerar que el Informe no versaba sobre el Proyecto. El Presidente, sin embargo, mantuvo un criterio diferente: "La Presidencia observa que el Informe se refirió a que la Ley tenía modificaciones sustanciales, y la Cámara lo negó: luego cree que no tiene modificaciones sustanciales", con lo cual quedó definitivamente desechado el Proyecto.

El Diputado HERMOSO TELLERIA pidió la palabra para pronunciar "la oración fúnebre a ese Proyecto que la pereza o la indiferencia" —como dijera el Diputado PINO POU— relega al olvido, pasando por sobre principios de humanidad, de patriotismo y de derecho". Allí calificó de anormal el hecho de ver cómo los Representantes del pueblo se habían negado a consagrar los derechos "que le corresponden a sus comitentes" y terminó profetizando que, a pesar de los fracasos sufridos, la nueva Ley volvería al recinto del Congreso ⁽⁵⁸⁾. La materia volvió a la discusión de las Cámaras mucho antes de lo presumido: con ocasión de la tercera discusión del Código Civil, en las sesiones de ese mismo año. Pero ellas serán objeto de consideración posterior.

(58) DDD, Sesión del 12 de Junio, Debates.

B. ANALISIS DEL CONTENIDO

1. *Disposiciones Preliminares.*—El nuevo Proyecto pretendió establecer, como el anterior, la indemnización obligatoria en caso de accidentes acaecidos por el hecho o con ocasión del trabajo. Para ello, sin embargo, no se valió, como el Proyecto de Protección de Obreros, de la teoría del riesgo profesional: se indemnizarían solamente los accidentes cuya causa no fuera imputable al trabajador y, además, establecía, conforme fue señalado en su oportunidad por el Diputado OLAVARRIA y haremos nosotros posteriormente, diferentes tipos de indemnización de acuerdo a la causa del mismo.

Fuera de esta diferencia —la más importante de todas en nuestro criterio—, había otras relacionadas con diversas materias. Así, en relación con las empresas obligadas a indemnizar los accidentes, se eliminó la enumeración —de carácter taxativo— incluida en el Proyecto diferido, y se estableció que estarían sometidas a la Ley todas las sociedades industriales o manufactureras, con más de 25 obreros a su servicio. En el Proyecto anterior, los Estados, Municipios y demás instituciones especificadas en el artículo 2º, así como sus contratistas, habían sido equiparados con los particulares a los efectos de la Ley; el nuevo Proyecto se limitó a señalar, *ad pedem litterae*, lo siguiente: “La aplicación de la presente Ley obliga única y directamente a la empresa o sociedad que los ejecuta”, con lo cual, creemos, se establecía, en casos de trabajos hechos por contratistas, la exclusiva reponsabilidad de éstos.

En relación con los sujetos activos de la Ley, quienes podían reclamar las indemnizaciones, el Proyecto estableció algunas diferencias con el anterior. En primer término, sólo hacía referencia a los obreros (Art. 1º “Los obreros empleados en sociedades industriales o manufactureras...”; Art. 3º: “La presente Ley sólo es aplicable a los obreros...”; Art. 5º: “Los obreros que se acojan...”; aun cuando en artículos posteriores, a veces, se hizo mención a los empleados). En contra de este criterio, sin embargo, puede verse la cita del Diputado OLAVARRIA MATOS a que se hace referencia al tratar sobre la eliminación del artículo consagratorio de la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores, en este mismo número. Además, el nuevo Proyecto cubriría a los obreros cuyo salario anual no excediera de dos mil quinientos bolívares (el anterior fijaba el

límite en Bs. 2.000,00) y, como el diferido, permitía “acogerse a la presente Ley hasta concurrencia de la referida suma” a los trabajadores cuyo salario anual excediera de dicha cantidad.

El nuevo artículo cinco reunía en uno las normas contenidas en los artículos cinco y seis del Proyecto de Protección de Obremos. El artículo 6º copiaba, casi textualmente al 7º del Proyecto diferido: “Cuando el accidente se halla (sic) producido sin culpa del empresario, *dueño o contratista de la obra según lo dispuesto anteriormente*” (lo subrayado fue agregado, quizá, para hacerlo concordar con el cambio hecho en el artículo 2º) y, en la parte final, en vez de decir: “hecha la liquidación del activo”, decía “de la industria”. Extraña, sin embargo, la supervivencia de este artículo. Una de las diferencias indicadas entre ambos Proyectos por el Diputado OLAVARRIA, en la sesión del 27 de Mayo, fue, precisamente, haberse eliminado la responsabilidad del empresario o dueño de la obra “hasta concurrencia de los bienes que formaban el activo de su empresa, por todos los accidentes que pudieren sobrevenir a los empleados u obremos...” (59). Esta eliminación, igualmente, fue señalada por el Diputado HERMOSO TELLERIA, en la misma sesión, cuando indicó se había suprimido en el nuevo Proyecto el artículo 7º aludido por el Diputado HERNANDEZ SALAS.

En el nuevo Proyecto se mantuvieron los términos de caducidad y de perención establecidos en el anterior; pero se eliminó el artículo relacionado con la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores. El Diputado HERMOSO expresamente hizo mención de esta supresión (“El Artículo 9º que figura en la Ley aplazada indefinidamente y que ataca la libertad individual según piensa el Diputado RAMIRO PARRA, ha sido suprimido...”) y el Diputado OLAVARRIA expresó: “... hoy se establece que para que los obreros o empleados tengan el derecho a los beneficios que les otorga la presente Ley debe hacerse manifestación previa al dueño de la obra de la voluntad del obrero de acogerse a ella...” (60).

(59) El autor no está de acuerdo con la interpretación dada a este artículo por el Diputado OLAVARRIA, pues, conforme señaláramos al comentar el Art. 7 del PLPO, se limitaba la responsabilidad, hasta concurrencia de los bienes integrantes del activo, cuando el accidente se había producido sin culpa del empresario o dueño. A favor de nuestro criterio, el texto del artículo.

(60) PLRPAT, Arts. 1-7, folios 196-197; DDD, Sesión del 27 de Mayo, Debates.

2. *Las Indemnizaciones.*—Las consecuencias de los accidentes con derecho a indemnización fueron clasificadas así: la muerte, incapacidad absoluta y permanente; incapacidad parcial y permanente; incapacidad absoluta y temporal; e incapacidad parcial y temporal. Esto es, se mantuvo la clasificación establecida por la Ley de Minas de 1915 y por el Proyecto diferido. Sin embargo, conforme indicamos al comenzar nuestro comentario sobre el contenido de este Proyecto, se establecieron diversas variantes, dentro de cada consecuencia con derecho a indemnización, de acuerdo a la causa del accidente.

En caso de muerte, como en todas las demás consecuencias, se distinguieron tres casos:

a. Accidentes producidos por culpa o negligencia manifiesta de la víctima, en los cuales la responsabilidad de la empresa se limitaba a pagar los gastos de entierro de la víctima, sin distinguir —como el Proyecto anterior— si ésta era obrero o aprendiz, con o sin sueldo.

b. Accidentes producidos por causas imprevistas (Caso fortuito). En estos casos, aun cuando la culpa no era imputable ni al obrero ni al patrono, este último debía correr con los gastos de entierro y, además, pagar una indemnización equivalente a seis meses de salario (Bs. 1.250, como máximo, de acuerdo a los artículos 3º y 4º).

c. Cuando los accidentes se habían producido por culpa, negligencia o descuido de la Empresa, el monto de la indemnización a pagar por la empresa equivalía a 18 meses de salario (Bs. 3.750,00 como máximo), y, por supuesto, debía costear los gastos de entierro de la víctima.

Los beneficiarios de las indemnizaciones en caso de muerte del trabajador no fueron específicamente señalados como se hizo en el Proyecto diferido. Se siguió, más bien, el sistema establecido por la Ley de Minas; así, pues, las indemnizaciones corresponderían a los legítimos sucesores del *de cuius*, de acuerdo con las normas establecidas por el Código Civil en materia de sucesiones. A diferencia del proyecto anterior, los colaterales podían ser beneficiarios de las indemnizaciones. Sin embargo, se estableció que ninguna de las personas con derecho a sucesión recibiría las indemnizaciones, si el obrero fallecido no las hubiera estado manteniendo para el momento de su muerte. Tampoco se pagarían si el accidente se hubiera debido a dolo de alguno de los sucesores de la víctima.

También en los casos de incapacidad absoluta y permanente, las indemnizaciones variaban de acuerdo con la causa del accidente. En el primer caso, el patrono sólo debía pagar la asistencia médica y farmacéutica inmediata (los gastos de primera cura) obtenible en el lugar del accidente, o en el más cercano, si no distaba más de cinco leguas o cinco horas por ferrocarril (el patrono corría, también, con los gastos de traslado). En el segundo y tercer caso, debía pagar "la asistencia médica y farmacéutica por el tiempo de la enfermedad causada por el accidente del trabajo" y, además, una suma mensual, equivalente a medio sueldo, por espacio de seis meses (accidentes producidos por causa imprevista) y equivalente al 100% del sueldo por espacio de doce meses cuando el accidente fuere debido a culpa, negligencia o descuido del patrono.

Para los casos de incapacidad parcial y permanente regían las mismas reglas enunciadas, excepción hecha de las indemnizaciones cuyo monto se reducía a la mitad. En los casos de incapacidad absoluta y temporal, regían iguales reglas; las indemnizaciones, sin embargo, se pagarían mientras durara la enfermedad, sin exceder de los términos señalados en las incapacidades absolutas y permanentes. Por último, en los casos de incapacidades parciales y temporales, regirían las mismas reglas establecidas en relación con los casos de incapacidad parcial y permanente; por tanto, las indemnizaciones pertinentes se pagarían mientras durara la incapacidad, sin que éstas pudiesen exceder del monto fijado en aquellos casos.

En ningún caso, sin embargo, estaría el patrono obligado a pagar las indemnizaciones especificadas *supra*, si "se prueba que el obrero sufría antes de entrar a la ocupación, de la enfermedad que lo incapacitó para el trabajo o que le causó la muerte" (61).

3. *Asistencia Médica*.—Al referirnos a las incapacidades, indicamos los tipos de asistencia tanto médica como farmacéutica a que estaba obligado el patrono. Cuando el accidente ocurría por culpa o negligencia del obrero: debía pagar los gastos de primera cura y asistencia obtenibles en el lugar donde ocurrió el accidente o en el pueblo más cercano (si no estaba a más de cinco leguas o cinco horas por ferrocarril) y siendo por su cuen-

(61) PLRPAT, Arts. 12-16 y 18-19, folios 198-199.

ta, también, los gastos de traslado. En los otros casos, debía prestar asistencia médica y farmacéutica mientras durara la enfermedad causada por el accidente.

Igual a lo pautado en el Proyecto anterior, correspondía al patrono escoger tanto el médico como la farmacia. El obrero, igualmente, tenía el derecho a hacerlo si el patrono no lo hacía y los escogidos tendrían acción directa contra el empresario.

El patrono podía prestar la asistencia debida en hospitales u otros establecimientos terapéuticos si había alguno en el sitio del accidente (o en la población más cercana, de acuerdo a lo establecido en este sentido), con permiso de la víctima o de sus familiares (igual al Proyecto diferido). Podía hacerlo, sin embargo, cuando "por la índole del accidente el médico señale la ventaja de la asistencia en aquellos establecimientos", aún sin el consentimiento de la víctima o sus familiares. Las obligaciones indicadas en este Título podían ser objeto de transacción entre las partes; pero la transacción debía ser auténtica y posterior a la fecha del accidente ⁽⁶²⁾.

4. *Disposiciones Finales.*—Dos de estas disposiciones han sido mencionadas cuando nos referimos a las indemnizaciones: los artículos 18 y 19. Las restantes, especificaban: la definición de accidente (toda lesión corporal sufrida en el trabajo o por consecuencia directa del mismo); los jueces competentes (los de Departamento o Distrito del lugar donde ocurrió el accidente); y el derecho del Ejecutivo a reglamentar la Ley, particularmente para señalar el procedimiento cómo se clasificarían las lesiones dentro de las incapacidades establecidas y para determinar cuáles enfermedades se calificarían como profesionales ⁽⁶³⁾.

5. *Comentarios Finales.*—Al ir señalando el contenido del Proyecto indicamos sus diferencias con el anterior. Fuera de las ya mencionadas, deben señalarse las disposiciones incluidas en el Proyecto de Ley de Protección de Obreros y eliminadas en el de Responsabilidad por Accidentes del Trabajo: en éste no sólo no se consagraron multitud de beneficios para los trabajadores (particularmente los referentes con las garantías y

⁽⁶²⁾ PLRPAT, Arts. 7-11, folios 197-198.

⁽⁶³⁾ PLRPAT, Arts. 17, 20 y 21, folios 199-200.

las normas procesales, en especial las relacionadas con el beneficio de pobreza y la celeridad del proceso), sino también, conforme veremos al estudiar las normas contenidas en el Código Civil, se mutiló la teoría del riesgo profesional y se sacrificó, sin razón, el principio de la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores.

Estas notas, sobre el Proyecto de Ley de Responsabilidad por Accidentes de Trabajo, no pueden concluir sin mencionar la contradicción existente entre el texto del Proyecto y los discursos pronunciados por sus defensores en la Sesión del 17 de Mayo, a los cuales hicimos referencia no sólo al narrar su historia legislativa, sino también cuando analizamos sus Disposiciones Preliminares. En los discursos, se recordará, se hizo referencia al hecho de que el obrero debía anunciar al empresario, en el momento de ser contratado, de su intención de acogerse a las disposiciones de la Ley, caso en el cual el patrono estaría autorizado para retener parte del salario del trabajador con miras a formar un fondo de garantía. Las indemnizaciones saldrían de este fondo, al cual, conforme se ha señalado, contribuiría el obrero. Sin embargo, en ninguna parte del Proyecto se menciona el fondo mismo y mucho menos, la forma como funcionaría. No puede negarse, empero, a este Proyecto el haber constituido un nuevo episodio en la lucha por incluir, dentro de la legislación nacional, normas protectoras de la clase obrera.

IV. EL CODIGO CIVIL DE 1916

A. ANTECEDENTES

Al iniciarse la codificación, los legisladores nacionales incluyeron las relaciones laborales dentro del contrato de arrendamiento ("de servicios"), siguiendo, en esta forma, el modelo napoleónico adoptado. De acuerdo a lo pautado por el Código de 1862, los contratos podían hacerse por tiempo determinado: hasta por tres años, si constaba en forma escrita y por tiempo no mayor de un año, los verbales. En 1867, el Código no hizo mención a la duración de los contratos: sólo declaró nulos los contratos pactados por toda la vida. Los preceptos relacionados con la duración de los contratos, sin embargo, reaparecie-

RESUMEN DE LA ACTIVIDAD DESARROLLADA POR LOS DIPUTADOS EN LOS PROYECTOS DE LEY DE 1916

DIPUTADO	PROYECTO DE LEY DE PROTECCION DE OBREROS					PROYECTO DE LEY DE RESPONSABILIDAD POR ACCIDENTES DEL TRABAJO				
	SESION DE:					SESION DE:				
	29-4	17-5	23-5	25-5	26-5	27-5	2-6	6-6	12-6 ¹	12-6 ²
Aguilera				5 ³		5 MC ⁴		1 MC	3	
Anzola					1					
Arcaya	MC									
Arcay Smith				1						
Baptista Galindo	MC					MC				
Cayama Martínez				1	1			3 MC		
Crespo Vivas	MC			1	1					
De León Rivas				1					1	
Gabaldón					2			MC	2	
Godoy				1	1				1	1
Hermoso Tellería	1 ⁵ MC ⁴	1		6	3	2 MC ³		2	2	2
Hernández Salas					1					
Larralde					1					
Ochoa					2	1			2	
Olavarría Matos				5		7 MC		3 MC		
Parra				6	4	4 MC	1 ⁵	1	6	
Peña	MC								1	
Pino Pou					4				1	
Planchart	1 MC			5	2	4 MC		MC	3	2
Queremel										
Ríos					1					
Ron Pedrique	MC			3					2	
Trujillo Durán				3		4 MC				

- (¹) Votación sobre el Informe.
- (²) Sobre si se acepta o no el Proyecto.
- (³) Número de intervenciones.
- (⁴) Miembro Comisión.
- (⁵) Envío un Oficio a la Cámara.

ron en el Código de 1873 y fueron mantenidos en sus sucesivas modificaciones (1880, 1896, 1904, 1916).

El término de los contratos se presumió forzoso para ambas partes, aun cuando el Código de 1862 permitió los pactos en contrario. Esta posibilidad, empero, fue eliminada por los codificadores posteriores. Los contratos por tiempo determinado, pues, finalizaban, como regla general, con el vencimiento del término, aun cuando se establecieron causales taxativas, justas causas, mediante las cuales los contratos a término cierto podían ser rescindidos antes de su vencimiento. Una de estas causas justas, fue la inhabilitación del asalariado para el trabajo.

B. LA MODIFICACION DE 1916

El Proyecto de Código Civil, presentado por el doctor PEDRO MANUEL ARCAÑA, en su carácter de Ministro de Relaciones Interiores, a la consideración de las Cámaras Legislativas en 1915, incluía esta causal en los mismos términos utilizados en los Códigos anteriores. "El locador —decía— tiene derecho para ponerle fin al contrato, si el sirviente se inhabilita por cualquier causa para el servicio por más de un mes".

El Proyecto fue discutido, en primer término, por la Cámara del Senado. El Senador GIL FORTOUL solicitó la reforma del artículo en cuestión, proponiendo fuera redactado de la siguiente manera: "El locador tiene derecho para ponerle fin al contrato, si el sirviente se inhabilita (no por cualquier causa, como dice el Proyecto) para el servicio por más de un mes, siempre que (aquí lo más importante de mi reforma) la inhabilitación no provenga del servicio mismo, caso en el cual es civilmente responsable el locador por los accidentes del servicio, a menos que se pruebe la culpa del sirviente". El Senador TAGLIAFERRO no estuvo de acuerdo con la proposición GIL FORTOUL; sin embargo, éste insistió en su idea de extender la responsabilidad patronal, establecida por la Ley de Minas de 1915, en materia de accidentes del trabajo a todas las demás relaciones obrero-patronales. Este fue el criterio expresado cuando afirmó: "...soy el primero en reconocer y aplaudir la iniciativa que el año pasado (1915) tomó en el Código de Minas nuestro distinguido colega el doctor GONZALEZ RINCONES, iniciativa que tomé yo también desde 1910, asimismo a propósito del Código de Minas... Pero debo llamar la atención... acerca de

referirse el Código de Minas a una sola industria, en tanto que nuestras reformas al Código Civil comprenden todas las relaciones entre obreros y patronos..." (64). La proposición GIL FORTOUL fue, finalmente, aprobada por la Cámara.

Con ocasión del Tercer Debate del Código Civil en la Cámara de Diputados, sesión del 16 de Junio, el Diputado PARRA leyó a sus colegas el artículo tal como había sido aprobado por la Cámara del Senado e indicó: "Este último párrafo... envuelve la base que tenía la Ley de Obreros que esta Cámara rechazó... porque se condenaba a los propietarios a que indemnizasen daños que no habían causado y este párrafo va más allá de la Ley de Obreros, porque ésta se refería única y exclusivamente a los empleados en las maquinarias, y este párrafo se extiende a toda clase de personas, a todos los individuos que trabajan por cuenta de otros... Demostré... que a nadie se podía obligar a hacer caridad y que esto era atentatorio a la propiedad. Estamos pues en el mismo caso... Propongo que se suprima ese párrafo". De nada valió la intervención, en defensa de la modificación, del Diputado HERMOSO TELLERIA. Votada la proposición del Diputado PARRA, fue aprobada, quedando constancia en el Acta del voto negativo del Diputado HERMOSO TELLERIA "a la resolución de la Cámara, que de nuevo ataca los sagrados intereses obreros" (65).

La aprobación dada a lo propuesto por el Diputado PARRA produjo la necesidad de reunir ambas Cámaras en Congreso. Allí el doctor PARRA encontró otro tipo de opositores. El doctor GIL FORTOUL era, al menos, tan preparado como él. La victoria, pues, no fue ni de uno ni de otro. Fue necesario llegar a un compromiso, expresado en la redacción final del párrafo: "El arrendador tiene derecho para ponerle fin al contrato si el sirviente se inhabilita por cualquier causa para el servicio por más de un mes, siempre que la inhabilitación, en un establecimiento industrial o minero, no provenga del servicio mismo, caso en el cual es civilmente responsable el arrendador por los accidentes del servicio, a menos que se pruebe culpa del sirviente" (66).

(64) PIETRI, ALEJANDRO: Ob. cit., p. 434.

(65) DDD, Sesión del 16 de Junio, Debates.

(66) GUTIERREZ ALFARO, TITO: Ob. cit., p. 30; DE LAS CASAS, H. y ANGEL D. AGUERREVERE: Ob. cit., pp. 4-5, señalan: "la locución 'establecimiento

C. LOS AUTORES VENEZOLANOS FRENTE AL ARTICULO

El doctor GUTIERREZ ALFARO, comentando esta modificación, consideró que nuestra legislación había consagrado la responsabilidad del principal o locador por los accidentes de trabajo, como una responsabilidad contractual. La teoría predominante en la época, de acuerdo al mismo autor, era considerarla como responsabilidad extracontractual, por lo cual fue objeto, tanto en Italia como en Francia, de una Ley especial. Contraria a la opinión del doctor GUTIERREZ ALFARO fue la sentencia dictada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil del Distrito Federal, el 14 de Agosto de 1924, donde se dijo: "...el contrato no tiene nada que ver con la acción intentada. Esta se basa tan sólo en un accidente producido en el servicio en que se ocupaba Quintero (el actor) y sancionada por la parte final del art. 1.683 del Código Civil. De modo que la acción se apoya directamente en la ley civil, independientemente de contrato alguno..." (67).

Los autores patrios, al comentar la modificación establecida por el Código de 1916, han sustentado diversos pareceres. JULIO DIEZ calificó las reformas como hechas con ajustado criterio de protección al elemento trabajador; MORILLO GONZALEZ, simplemente las califica de novedosas; HECTOR CUENCA señala que "en la reforma del Código Civil de 1916 quedó notablemente mejorada la situación de los obreros... Las prerrogativas que en tales contratos fortalecían injustamente la posición del patrono empezaron a ceder campo al interés, hasta entonces bastante desvalido, de los trabajadores"; CALDERA, en la segunda edición de su *Derecho del Trabajo*, considera que allí "se acogió el principio (en forma bastante tímida por cierto) del riesgo profesional, al expresar que en un establecimiento industrial o minero es civilmente responsable el arrendador (sic) por los accidentes del servicio, a menos que se pruebe la culpa del sirviente" (68).

industrial' es muy amplia, y sólo dejará de comprender en su significado aquellos establecimientos en que los productos entren y salgan sin haber sufrido variación por causa de elaboración, como por ejemplo, las casas de comercio puro y simple...".

(67) GUTIERREZ ALFARO, *Trto*: Ob. cit., pp. 30-31.

(68) DIEZ, JULIO: Ob. cit., p. 39; MORILLO GONZALEZ, JESUS: Ob. cit., p. 23; CUENCA, HECTOR: Ob. cit., p. 11; CALDERA, RAFAEL: Ob. cit. (*D. del T.*, 2ª Ed.), p. 135.

D. NUESTRO ENFOQUE DEL PROBLEMA

DARIO PARRA es, sin embargo, quien mejor califica la modificación introducida, al afirmar: "Con esta cláusula incluida como norma de derecho común —afirmó, en criterio que compartimos— se admitió en Venezuela el principio de la inversión de la prueba en materia de accidentes de trabajo" ⁽⁶⁹⁾. En el artículo 1.683 del Código Civil de 1916, por consiguiente, se reconocieron algunas ideas ya contenidas en el Proyecto de Ley de Responsabilidad por Accidentes del Trabajo: los patronos indemnizarían a los trabajadores por los accidentes producidos por el hecho o con ocasión del trabajo, si habían sido motivados por causa no imputable al trabajador (art. 1º) y correspondía a ellos (demandados), probar su inculpabilidad (Art. 6º).

La reforma del Código Civil, ni siquiera en la forma como fue propuesta, trató de establecer la teoría del riesgo profesional, tal como ésta fue admitida por la Ley de Minas de 1915, por los Códigos de Policía del Estado Táchira de 1905 y 1916 y, posteriormente, por la Legislación del Trabajo. La proposición original pretendió, solamente, invertir la carga de la prueba en materia de accidentes del trabajo, en todos los casos de relaciones entre obreros y patronos. Esta proposición original fue limitada, en la reunión de ambas Cámaras en Congreso el 21 de Junio, a invertir la carga de la prueba en materia de accidentes laborales ocurridos en establecimientos industriales, pues en materia de establecimientos mineros, regía ya la Ley especial de la materia. De lo expuesto se deduce que no fue cierto el argumento utilizado por el doctor PARRA en la Cámara de Diputados cuando propuso la eliminación del párrafo agregado en la del Senado, pues, allí no se ampliaba el concepto contenido en la Ley de Obreros (creemos se refería a la de Protección de Obreros), pues en ésta sí se trató de establecer la teoría del riesgo profesional.

La teoría de los riesgos profesionales, como es sabido, "consiste en considerar que todos los accidentes de trabajo, *excepto los voluntariamente provocados*, constituyen riesgos inmanentes a la profesión o industria . . . , y así como los beneficios de la empresa corresponden a los propietarios o patronos, de igual

⁽⁶⁹⁾ PARRA, DARIO: Ob. y t. cit., p. 123.

manera los gastos generales y las responsabilidades también les corresponden, entre los cuales gastos y responsabilidades han de incluirse los daños ocasionados a sus obreros, empleados o aprendices..." (70). En este mismo sentido se expresa el comentarista del *Labor Monthly Review*, al analizar la Ley del Trabajo de 1928: "Los dueños de las empresas, no exceptuadas expresamente, están obligados a pagar una indemnización compensatoria a sus obreros, empleados y aprendices, por los accidentes laborales y enfermedades profesionales que sufrieren por el hecho o con ocasión del servicio, sin tomar en cuenta si hubo culpa o negligencia por parte de los obreros, empleados o aprendices" (71). J. J. MENDOZA, HIJO, no compartió este criterio, pues a los accidentes causados por dolo de la víctima, asimiló los debidos a fuerza mayor y, por lo tanto, el patrono tampoco era responsable en estos últimos (72).

Por las razones expuestas no creemos se pueda afirmar, con CALDERA, que el Código de 1916 introdujo —ni siquiera en forma tímida— la teoría del riesgo profesional. De acuerdo al párrafo del artículo 1.683 tantas veces mencionado, *si el patrono probaba la existencia de culpa del trabajador, la reclamación de éste no podía prosperar* (73). De acuerdo a la teoría del riesgo profesional —aceptada por la Ley del Trabajo de 1928 en la forma expuesta anteriormente, que, igualmente, fue la forma como la entendieron los autores del Proyecto de Ley de Pro-

(70) DE LAS CASAS, H. y ANGEL D. AGUERREVERE: Ob. cit., p. 6.

(71) "New Labor Law of Venezuela", *Labor Monthly Review*, Washington, D.C., Vol. 27, December 1928, pp. 1.204-1.210: "Owners of enterprises not expressly exempted are required to pay the wage earners, salaried employees, and apprentices in their employ compensation for industrial accidents and occupational diseases arising out of and in the course of employment, irrespective of any fault or negligence on the part of the workers, employees or apprentices".

(72) MENDOZA, hijo, J. J.: *Ensayo sobre la Responsabilidad fuera del Contrato*. Tesis Doctoral, Empresa El Cojo, Caracas, 1938, pp. 16-17: "La verdadera responsabilidad en los accidentes salvo los casos del delito o dolo de la víctima o fuerza mayor extraña al trabajo y a la máquina, es el riesgo voluntariamente creado en provecho propio... Cada vez que ocurra un accidente y que no sea debido a dolo de la víctima o a fuerza mayor extraña (riesgo no creado voluntariamente) habrá acción dirigida contra la persona a quien aprovecha el uso de la cosa".

(73) DE LAS CASAS, H. y ANGEL D. AGUERREVERE: Ob. cit., pp. 5 y 7. Sostiene que, aun en los casos cubiertos por el Art. 1.683 del Código Civil, existen oportunidades en las cuales se paga indemnización incluso si el accidente es debido a culpa del trabajador: "pero mediante el cual (aparte del Art. 1.683)... la menor culpa del sirviente, *sin falta concomitante del patrón*, privará a aquél de todo derecho a ser indemnizado" (p. 7). No habrá pago —añaden— "salvo distribución de responsabilidades en caso de falta mutua" (p. 5). No explican, sin embargo, el fundamento de su criterio, aun cuando suponemos lo harían en las disposiciones relacionadas con la reparación de los hechos ilícitos.

tección de Obreros— la acción del trabajador no prosperaría si el patrono podía probar que el accidente o la enfermedad, base de la acción, se debía a *dolo* de la víctima. En la teoría del riesgo profesional, resumiendo, “el concepto de dolo se ha sustituido al de la culpa en el reclamante, como la excepción o defensa perentoria contra las responsabilidades invocadas...” y ésta no fue la situación consagrada por el Código en estudio (74). Sin embargo, no puede menospreciarse la reforma introducida en esta materia, pues, indudablemente fue un gran avance.

Otra de las innovaciones traídas por este Código, se ha argumentado, fue la modificación propuesta por el Senador GIL FORTOUL, y aprobada por las Cámaras, en relación con el artículo 1.684 del Código Civil, con el texto siguiente: “Además de lo prescrito en los artículos anteriores, se observará lo que determinen las leyes especiales acerca de las relaciones entre locadores o patronos y los sirvientes, obreros o dependientes”. “De este modo —dijo el Senador proponente— dejamos libre el terreno para la futura legislación obrera o Código del Trabajo”. Discrepamos de esta opinión por cuanto, conforme indicáramos en nuestros *Antecedentes del Derecho del Trabajo en Venezuela 1830-1928*, consideramos tal posibilidad fue abierta por el codificador de 1867, cuando señaló: “además de lo prescrito en los artículos anteriores, se observará acerca de los amos y sirvientes, lo que determinen las *leyes y reglamentos especiales*” y creemos fue ese artículo, incluido con el mismo texto en todos nuestros Códigos hasta 1904 inclusive, el que permitió la presentación de los diversos proyectos analizados en el presente estudio (75).

Como nota final, vale la pena comentar si las leyes especiales, dictadas a tenor de lo dispuesto por el artículo existente en nuestros Códigos Civiles desde 1867, podían contrariar o no las normas del Código. El maestro DOMINICI, en relación con este punto, señaló: “si estuvieren en oposición con los preceptos del Código Civil no podrán en manera alguna observarse ni cumplirse”. En sentido contrario, ya acogido anteriormente por el autor, se encuentra la opinión de MANUEL GARCIA ALONSO, quien indicó: “no es necesario señalar que, en la actualidad, es

(74) DE LAS CASAS, H. y ANGEL D. AGUERREVERE: Ob. cit., p. 4.

(75) PARRA ARANGUREN, FERNANDO IGNACIO: Ob. cit., pp. 65-67.

esta legislación especial la que en el orden laboral importa, y que al Código Civil corresponde una función supletoria del ordenamiento laboral" (76). En realidad, hoy estamos más convencidos de la certeza de este último criterio, pues nuestros mismos Códigos Civiles han dispuesto siempre que las leyes especiales se aplicarán preferentemente a cualquiera de sus disposiciones. Este criterio, además, fue el sustentado por nuestra doctrina y jurisprudencia a raíz de la aparente colisión existente entre el Art. 1.683 tantas veces nombrado y la Ley del Trabajo de 1928 (sobre si ésta podía o no cubrir a los trabajadores de establecimientos mercantiles con más de 25 trabajadores diarios, pues el Código sólo se refería a establecimientos industriales o mineros). En esa época, 1935, se dijo: "No hay verdadera colisión de leyes; lo que en definitiva sucede es que el precepto civil queda restringido, en su aplicación, a los casos no previstos por la ley especial pero que estén comprendidos dentro de la significación de aquél, tales como los accidentes ocurridos en establecimientos mineros o industriales que empleen un promedio diario menor de veinticinco obreros, empleados o aprendices. Así como el efecto de la ley especial es limitado, también es obligatorio dentro de su radio de acción; fuera de éste regirán los principios del Código Civil, bien sean de regla o bien excepcionales" (77).

V. EL REGLAMENTO PARA LA EXPLOTACION DE MINAS

A. LA MATERIA LABORAL EN LA LEGISLACION MINERA

El Código de Minas de 1854, conforme acertadamente señala CALDERA, contenía disposiciones sobre "la seguridad pública, la conservación de los pozos, la solidez de los trabajos, la seguridad de los obreros o las habitaciones de la superficie", las

(76) DOMINICI, ANIBAL: *Comentarios al Código Civil Venezolano (Reformado en 1896)*, Caracas, Tipografía Universal, 1905, Tomo IV, p. 65; ALONSO GARCIA, MANUEL: *Derecho del Trabajo*, Barcelona, José M^a Bosch Editor, 1960, Tomo I, pp. 125-126; PARRA ARANGUREN, FERNANDO IGNACIO: Ob. cit., p. 67.

(77) DE LAS CASAS, H. y ANGEL D. AGUERREVERE: Ob. cit., p. 6.

cuales, de acuerdo al criterio imperante en la época, eran consideradas materias de competencia policial. Fundado en este criterio el Reglamento de 1855 señaló la obligación, tanto de patronos como de trabajadores, de mantener las minas limpias, ventiladas, desaguadas y bien fortificadas y autorizaba a la autoridad administrativa y sus delegados para intervenir en dichos establecimientos cuando hubiera causa justificada “de salubridad y seguridad”. El Reglamento de 1866, relacionado con la explotación de los terrenos auríferos de Guayana, ordenó hacer “los trabajos según los principios y reglas del arte”, mantener las minas en tan buen estado como lo exigiera la seguridad de los operarios ⁽⁷⁸⁾.

La Ley de 1883 derogó la legislación anterior. Tiene la importancia de haber introducido en nuestro derecho positivo la noción de los Reglamentos de Empresas, los cuales, elaborados por los patronos, debían ser sometidos a la aprobación del Ejecutivo Federal, a través del Ministerio de Fomento. Los Reglamentos se entregarían al Inspector de Minas, o, en su defecto a la primera autoridad política local a los fines de su remisión al nombrado Despacho. Las compañías en operación debían elaborar sus Reglamentos en un lapso de tres meses y las nuevas empresas debían someter los suyos a la consideración del Gobierno, por lo menos, con un mes de anticipación al inicio de sus labores de explotación.

La misma Ley de 1883 otorgaba a los Inspectores de Minas facultades relacionadas con la “policía de las minas”. De este modo, estaban encargados de vigilar que los trabajos de las minas no comprometieran la vida de los obreros, pudiendo incluso ordenar la suspensión de los trabajos; correspondíales participar las faltas de policía ocurridas en las minas a la autoridad política, a los fines de su intervención. Debían exigir el cumplimiento de las normas legales comentadas *supra*, en relación con los Reglamentos de Empresas, impedir los desórdenes entre los trabajadores de las minas y proteger éstas contra todo motín o asonada; y estaban obligados, por último, a “cuidar de

⁽⁷⁸⁾ CALDERA, RAFAEL: Ob. cit., (*D. del T.*, 2ª Ed.), pp. 137-138; LDRV, Tomo XIII, p. 878, Ley IV del Código de Minas de 20 de Mayo de 1854, Art. 3; p. 884, Reglamento de 4 de Enero de 1855, de las Leyes del Código de Minas, Art. 15; p. 882, Reglamento de 3 de Julio de 1866, de la Explotación de los Terrenos Auríferos de Guayana, Art. 11.

que el peonaje sea debidamente pagado sin permitir que se le retenga lo que ha devengado" (79).

La Ley de Minas de 1883 fue derogada, igual que toda otra legislación anterior sobre minas, nacional o de los Estados, por el Decreto Orgánico del Ramo de Minas, de 15 de Noviembre de ese mismo año. Las normas relacionadas con nuestro estudio, sin embargo, no sufrieron variación alguna, salvo lo relativo a la obligación de las empresas existentes de presentar sus Reglamentos al Ejecutivo Federal, para su aprobación, dentro de los tres meses siguientes a la publicación del Decreto, cuyo incumplimiento fue sancionado con multa de ocho mil bolívares pagaderos en tres días y, además, con suspensión de los trabajos hasta decisión en contrario del Ejecutivo (80). El Código de Minas de 23 de Mayo de 1885, derogatorio del Decreto anterior, trajo dos modificaciones: en primer término, eliminó el artículo correspondiente a la obligación de las empresas ya en operación de presentar sus Reglamentos y, por tanto, la multa, y, en segundo lugar, permitió se hicieran retenciones de salario si el Reglamento de los trabajos aprobado por el Ejecutivo las autorizaba (81). La Ley de 30 de Mayo de 1887, sobre Minas de la República, formada por seis artículos, y el Reglamento de la Ley de Minas de 3 de Agosto del mismo año, mediante el cual se derogó el Código de 1885, no trataron la materia en estudio.

Con el Código de Minas de 30 de Junio de 1891 fueron derogados tanto la Ley como el Reglamento de 1887. Las normas relacionadas con la materia se incluyeron en el Título IX, "De las condiciones para el laboreo de las minas". Los artículos contenidos en Leyes, Códigos o Reglamentos anteriores no estaban agrupados en Títulos, pues esta modalidad fue introducida en el Reglamento de 1887; el Código de 1885 y el Decreto Orgánico de 1883, agruparon los artículos en secciones innominadas; la Ley de 1883 y el Reglamento de 1866, ni siquiera dividieron las normas por secciones; el Código de 1854, se dividió en Leyes, cada una con su nombre (la IV, denominada "Supervigilancia

(79) LDRV, t. cit., p. 871, Ley de Minas de 13 de Marzo de 1883, Arts. 41-43; pp. 872-873, Art. 51, atribuciones 6, 9, 11, 12 y 13.

(80) LDRV, t. cit., pp. 866-867, Decreto Orgánico del Ramo de Minas, de 15 de Noviembre de 1883, Arts. 52-54 y 61, atribuciones 6, 9, 11, 12 y 13.

(81) LDRV, t. cit., pp. 859-860, Código de Minas de 23 de Mayo de 1885, Arts. 48-49 y 56, atribuciones 6, 8, 11, 12 y 13.

sobre las Minas"); y el Decreto de 1855 incluyó el único artículo relacionado con nuestra materia dentro de un grupo de normas denominadas "Del aprovechamiento y laboreo de las minas".

La mayor parte de los 27 artículos incluidos en este Título estaban destinados a tratar sobre materias de seguridad industrial, incluyendo las sanciones a imponerse por su incumplimiento. Allí se previó la creación del cargo de Ingeniero Inspector de Minas, en cada circunscripción minera, "para que vigile sobre el cumplimiento de esta Ley en lo relativo a la seguridad, orden y arreglo de las explotaciones". Estos Inspectores debían presentar, trimestralmente, un reporte al Ministro de Fomento y al Presidente del Estado (o Gobernador del Territorio) sobre las medidas de seguridad ordenadas por ellos para la mejor conservación de la vida de los trabajadores, y, además, debían actuar como mediadores en caso de huelga: si su labor mediadora no trajera como consecuencia la paz industrial, debían solicitar el apoyo de la autoridad civil inmediata con miras a la conservación del orden público tanto en la mina como en el vecindario.

En este Código fue donde primero se mencionaron los accidentes de trabajo, aun cuando no se estableció la indemnización obligatoria: si causaran la muerte o heridas graves a uno o más individuos debía avisarse al Ingeniero Inspector, bajo pena de multa, quien, conjuntamente con el Ingeniero o Perito del lugar, levantaría la información sumaria de lo ocurrido y de sus causas para dictar las medidas conducentes a que el peligro desapareciera y se previnieran sus consecuencias. El artículo, sin embargo, no indicó quiénes se beneficiarían con el producto de las multas: el gobierno, los herederos... ⁽⁸²⁾.

El artículo 99 autorizó al Ejecutivo para reglamentar la materia de "policía" minera. En ejercicio de esa atribución se decretó el Reglamento de 12 de Septiembre del mismo año, en el cual, en nuestro criterio, se incluyeron modificaciones importantes. Además de las atribuciones normales concedidas a los Inspectores de cada circunscripción minera, se le dieron otras tendientes a proteger la clase trabajadora. Debían controlar que los sueldos y salarios devengados por los empleados y trabajadores fueran pagados con puntualidad y en las oportunidades

⁽⁸²⁾ LDRV, t. cit., pp. 836-839, Código de Minas de 30 de Junio de 1891, Título IX, De las condiciones para el laboreo de las minas, arts. 73-99.

convenidas en el pacto de contratación de servicios. Ahora bien, a los efectos de poder cumplir con esta atribución, se les otorgó también la de conocer de los contratos celebrados entre las Empresas de la circunscripción y sus operarios y peones no sólo para cuidar no fuerán incluídas cláusulas contrarias a las leyes y a la moral, sino también para hacer constar la indemnización a ser pagada por la parte que diera lugar a la rescisión del contrato.

Como consecuencia, correspondía también a estos funcionarios el velar porque los operarios y peones contratados en las minas de su jurisdicción cumplieran "religiosamente sus compromisos, salvo el caso de una causa grave que amerite la rescisión del pacto". Causas graves fueron consideradas las siguientes: todo acto de infidelidad o insubordinación del operario o peón, su ineptitud, "y todo vicio habitual que perjudique o turbe el orden interior de la mina", cuando la rescisión tuera pedida por el locador. Cuando lo fuera por el operario o peón: "el maltratamiento y cualquier conato de los individuos de la empresa para inducirlo a cometer actos inmorales o de naturaleza criminal". Igualmente, el operario o peón podía solicitar la rescisión del contrato si no recibiera su paga y hubiera hecho al locador, o sus encargados, tres requerimientos de pago.

Se atribuyó, igualmente, a los Inspectores circunscripcionales la obligación de velar porque las empresas mineras tuvieran, en sus establecimientos principales, "facultativo que recéte y estancias médicas para atender oportunamente a los empleados o trabajadores que enfermen en su servicio", claro precedente, en nuestro criterio, de la obligación establecida posteriormente, en 1919 concretamente, de tener un hospital, debidamente equipado y dotado de su sala de operaciones, cuando tuvieran más de doscientos obreros en labores subterráneas y de estar en capacidad de aislar a los enfermos en caso de epidemia, disponiendo para ello de un degredo con las seguridades del caso ⁽⁸³⁾.

Otro aspecto interesante de destacar es la atribución conferida, en la legislación anterior, al funcionario de Minas para

(83) LDRV, t. cit., pp. 841-842, Reglamento del 12 de Septiembre de 1891, Art. 6, atribuciones 1, 2, 4, 6, 7, 8 y 9; véase, igualmente, p. 669, Reglamento de 29 de Diciembre de 1919, Art. 105. De acuerdo con el *Nuevo Pequeño Larousse Ilustrado*, Cuadragésima Edición, París, 1963, p. 307, *degredo* es un "venezolanismo que significa hospital donde se encierran los que padecen de una enfermedad contagiosa".

suspender los trabajos cuando éstos no garantizaran la seguridad de los obreros. Esta facultad no les fue otorgada por el Reglamento, en virtud de lo pautado por el Art. 84 del Código reglamentado, pues allí se disponía que, en dichos casos, dictaría las medidas conducentes para hacer desaparecer el peligro; pero si hubiera reclamación se oiría a uno o más ingenieros nombrados por la primera autoridad civil, a costa del interesado, y dicha autoridad se ajustaría al informe de la mayoría. Si del informe del primer Ingeniero, sin embargo, resultara confirmada la opinión del Ingeniero Técnico de Minas o del Inspector de la circunscripción, la autoridad estaba obligada a suspender provisionalmente los trabajos a pesar de cualquier reclamación. Sin embargo, de acuerdo al Art. 10 del Reglamento, podía suspender los trabajos y obligar al Director de la Mina a hacer las correcciones convenientes si “notare, por sí o por denuncia que de ello se le hiciere, que las labores... no se ejecutan conforme a las prescripciones legales”.

La Sección III del Reglamento, “Policía en las minas”, contenía, en su mayor parte, disposiciones relacionadas con la seguridad industrial. En esta sección, sin embargo, se incluyeron normas cuyo contenido debe destacarse. El artículo 14 obligaba a las empresas a elaborar sus Reglamentos internos, los cuales, una vez aprobados por el Ejecutivo, tendrían fuerza de Ley entre las partes. En el Reglamento se debían incluir las siguientes materias:

1. Descripción de las labores a ser realizadas por cada clase de trabajadores (mineros o barreneros, pasadores, machineeros, maquinistas, ingenieros, almacenistas, vigilantes, amalgamadores, contadores, ensayadores y demás empleados sin contrato especial);
2. Las horas de trabajo;
3. Los días de pago (salvo pacto en contrario, debía hacerse el pago cada quince días); y
4. Las demás condiciones de trabajo.

El artículo 19 estableció tres guardias, de ocho horas cada una, en los trabajos de explotación y, además, exigió hubiera en cada grupo el número suficiente de trabajadores, caporales y directores, “los cuales deberán ser hombres y *en ningún caso mujeres, o niños menores de quince años*”. Se consideró,

Art. 15, como falta grave de policía la sublevación de los empleados y trabajadores contra los directores o empleados a quienes estuvieran subordinados, "y mucho más si lo hacen con el fin de alcanzar, por el temor o la fuerza, algo que éstos no quisieren o pudieren concederles...". El Art. 16 repitió la obligatoriedad de los Inspectores de mediar en caso de huelgas; pero no se explicó, en ningún momento, la diferencia existente entre sublevación y huelga: uno de los fines de esta última, casualmente, es obtener algo que otro (patrono) no quiere conceder. Quizá la diferencia se buscaba en los métodos empleados (84).

El Código de Minas de 29 de Marzo de 1893 derogó tanto la Ley como el Reglamento de 1891. Trajo las normas relacionadas con nuestra materia en diferentes Títulos: el XI, relacionado con las condiciones para el laboreo de las minas; el XII, con los funcionarios; el XIII, con la policía en las minas; y el XIV, contentivo de las disposiciones generales.

En el primer Título nombrado se incluyeron cuatro artículos relativos a la seguridad industrial y un quinto artículo muy importante, pues, en él, conforme señala CALDERA, se incorporó el principio de la reparación de los accidentes del trabajo: "Si por accidente ocurrido en una mina se hubiere causado la muerte o heridas a uno o más individuos, se le pagará a los interesados sus perjuicios; y caso que no se entiendan las partes en el monto de ellos, la autoridad competente fijará *por medio de arbitraje* la indemnización". De acuerdo al sistema impuesto por el legislador del Estado Táchira en 1905, la cuantía de la indemnización sería fijada concienzudamente por el amo en unión de la autoridad de policía respectiva (85).

En el Título relacionado con los funcionarios se estableció

(84) LDRV, t. cit., pp. 842-844, Reglamento de 12 de Septiembre de 1891, Sección III, Policía en las Minas, Arts. 8-27; CALDERA, RAFAEL: Ob. cit. (*D. del T.*, 2ª Ed.), señala la división de la jornada en tres turnos diarios de ocho horas cada uno, y la prohibición de contratar mujeres o niños menores de 15 años, como innovaciones del Código de 1893 (p. 138, nota 161).

(85) LDRV, t. cit., pp. 824-825, Código de Minas de 29 de Marzo de 1893, Título XI, Arts. 101-109. En el artículo 130 se señalaron las autoridades competentes: "El Ministro de Fomento, Inspector Técnico de Minas, Presidente del Estado, Registradores y Jefes de Distritos y Municipios, cuidarán de llenar estrictamente todas las obligaciones que les impone esta Ley, y velarán sobre los libros de Registro que deben llevar" (p. 827). Véase, igualmente, PARRA ARANGUREN, FERNANDO IGNA-
RIO: Ob. cit. p. 392, Código de Policía del Estado Táchira de 1905, Art. 169.

la obligación que tenía el Inspector Técnico de Minas de revisar el rol de los trabajadores de las empresas. Se eliminaron los artículos relacionados con las sublevaciones y las huelgas, aun cuando se atribuyó al Guardaminas la obligación de tratar de mediar cuando hubiera *dificultades* entre patronos y obreros; si no pudiera, debía velar por los intereses de ambas partes y de mantener el orden público en la mina y en el vecindario, pidiendo ayuda a la autoridad civil más inmediata si lo considerara necesario. La modificación más interesante en esta materia, sin embargo, es la relacionada con la orden de suspensión de trabajos dada por el Inspector Técnico: además de oírse la Junta de Ingenieros y de encontrarse la autoridad competente en la obligación de actuar en acuerdo con lo dictado por dicha Junta, se indicó que ésta sería pagada por la empresa si el Inspector hubiera tenido la razón; en caso contrario, el funcionario sería responsable de los perjuicios ocasionados a la empresa.

Las normas contenidas en el Título XIII se referían, en general, a seguridad industrial, salvo el último aparte del Art. 122, donde se establecieron las tres guardias de ocho horas; la necesidad de tener el número suficiente de trabajadores, caporales y directores en cada turno; y la prohibición de emplear mujeres y menores de 15 años.

El artículo 134, incluido en el Título correspondiente a las disposiciones generales, indicó la obligación de los Superintendentes o Directores de la Empresa de formular los reglamentos interiores, en los cuales se determinaría:

1. Horas de trabajo de los mineros y demás empleados;
2. Sus salarios;
3. Los días de pago; y
4. *El precio de los artículos de primera necesidad, cuando la Compañía los provea por sí o por medio de un tercero.* Esto último nos parece, por lo menos, interesante, pues, puede considerarse como un precedente de los futuros comisariatos impuestos a las empresas petroleras. En todo caso, consideramos sería interesante investigar el por qué las compañías mineras proveían, por sí o por medio de terceros, de artículos de primera necesidad a sus trabajadores. Estos reglamentos se fijarían, en número de tres, en los lugares más públicos de la

oficina y se enviaría copia al Guardaminas, a la Inspección Técnica de Minas y al Ministerio de Fomento ⁽⁸⁶⁾.

El Código de 1893 fue derogado por el del 23 de Enero de 1904. Este conservó, en líneas generales, las disposiciones del anterior sobre la materia, aun cuando introdujo algunas variantes. En el Título correspondiente a las condiciones para el laboreo de las minas, no hubo cambio alguno de importancia; en el correspondiente a los funcionarios, se conservaron las mismas disposiciones, salvo haberse establecido la obligación de indicar, en el Informe presentado por los directivos de la empresa al Guardaminas, no sólo el número de los trabajadores, sino también su nacionalidad, por una parte, y, por la otra, haberse fijado un emolumento a los Guardaminas de diez bolívares diarios, cuando cumplieran su obligación de mediar en las dificultades existentes entre las partes. El articulado sobre Policía de minas quedó inmodificado e, igualmente, se mantuvo la disposición sobre reglamentos internos ⁽⁸⁷⁾.

La Ley de 1905 constó de 11 artículos y derogó la legislación anterior a partir de la fecha de publicación del Reglamento. Este fue dictado en 1906 y no se dividió en Títulos sino en Secciones. En una sola Sección, la XII, incluyó las normas relacionadas con el laboreo y la Policía de las minas y en otra, la XIII, las referidas a los funcionarios. La primera Sección incluyó un cambio importante: Prohibió el trabajo en las minas a los menores de doce años (anteriormente se prohibía el trabajo de los menores de 15 años). Igualmente, cambió el horario de los turnos, aun cuando los conservó de ocho horas cada uno. Eliminó el viático de los Guardaminas por intervenir en las dificultades entre empresarios y trabajadores, igual que la responsabilidad de los Inspectores Técnicos cuando no hubieran tenido razón, de acuerdo a la Junta de Ingenieros consultada, al ordenar la suspensión de los trabajos ⁽⁸⁸⁾.

Un nuevo Código de Minas, derogatorio de los anteriores fue puesto en vigencia el 16 de Agosto de 1909, cuyas disposiciones

⁽⁸⁶⁾ LDRV, t. cit. pp. 825-827, Código de Minas de 29 de Marzo de 1893, Títulos XII y XIII, Arts. 111-124; p. 828, Título XIV, Art. 134.

⁽⁸⁷⁾ LDRV, t. cit., pp. 806-811, Código de Minas de 23 de Enero de 1904, Títulos XI, XII, XIII y XIV; especialmente, los Arts. 110 (p. 807) y 115 (p. 808).

⁽⁸⁸⁾ LDRV, t. cit., p. 772, Ley de Minas de 14 de Agosto de 1905, Art. 11, párrafo único; pp. 787-791, Reglamento de 23 de Febrero de 1906 de la Ley de Minas, Secciones XII, XIII y XIV, especialmente los Arts. 106, atribución 6 (p. 788), 177 (p. 789) y 124 (p. 790). Este Reglamento eliminó algunas normas de escaso interés.

fueron agrupadas en Títulos. Trajo con su promulgación reformas importantes, algunas de ellas, la mayoría, señaladas ya por los autores patrios. Tuvo la importancia, en nuestro criterio, de haber cambiado, en parte, la terminología, pues, aun cuando el Título dedicado a la materia —el XV— fue denominado “Policía de Minas”, ya no se hizo referencia, como en tiempos preteritos, a las condiciones de laboreo de las minas, sino que fue dividido en dos secciones: la primera, “Condiciones para la Explotación”, cubrió la parte de seguridad y la segunda, denominada “De los obreros”, incluyó las normas relacionadas con el trabajo ⁽⁸⁹⁾.

Los contratos de trabajo podrían celebrarse por unidad de tiempo, por unidad de obra y por tarea. Se unificó la jornada de trabajo (tanto en el interior como fuera de las minas), la cual podía ser fijada entre ocho y doce horas y se prohibieron los pactos para trabajar mayor número de horas, excepto las de tiempo extraordinario autorizado por razones de urgencia (se estableció un bono del 50% para el sobretiempo, sin hacerse distinción entre horas diurnas y nocturnas). Por tanto, los trabajos en el interior de las minas debían ser realizadas en tres turnos de ocho horas (si tantas tuviera la jornada) o en cuatro turnos de seis horas (si la jornada fuera de doce horas). Prohibió, conforme señala CALDERA, el *truck system* e impuso que el pago debía hacerse por mensualidades y nunca en lugares de recreo, tabernas, cantinas o tiendas. Se prohibió no sólo incluir en los contratos de trabajo la obligación, directa o indirecta, del obrero de comprar en lugares determinados, sino también embargar más de la tercera parte del sueldo.

Mediante artículo aparte se prohibió el trabajo de las minas a las mujeres y a los menores de doce años.

(89) En 1906 se denominó “Laboreo y Policía de Minas”; en 1904 y 1893, se hizo referencia a las condiciones para el laboreo de las minas, a los funcionarios y a la policía de las minas; en el Código de 1891, a las condiciones para el laboreo de minas y en el Reglamento de ese mismo año, a policía en las minas y a las Inspectorías de Minas y sus funciones; en 1887 no se incluyeron normas sobre la materia; en 1885 y en el Decreto Orgánico de 1883, aun cuando las disposiciones aparecieron agrupadas por secciones, éstas carecieron de nombre; en la Ley de 1883 y en el Reglamento de 1866, el articulado careció de divisiones (y, por tanto, de nombre); la Ley IV del Código de 1854 se denominó “Supervigilancia sobre las minas”; y el Reglamento de 1855 incluyó sólo un artículo —el 15— en un grupo de normas denominado “Del aprovechamiento y del laboreo de las minas”. Véanse, al respecto, los Códigos, Leyes y Reglamentos mencionados.

Las empresas continuaron facultadas para dictar sus Reglamentos internos, en los cuales se determinaría: a) las horas de las jornadas en los diferentes ramos; b) los salarios; c) los días de pago; d) el lugar del pago; y e) las disposiciones sobre obreros contenidas en el Código. Tres ejemplares de estos reglamentos serían fijados en los lugares más públicos de la Oficina y se enviarían copias al Guardaminas del Circuito, al Inspector Técnico y al Ministerio de Fomento. Se eliminaron, por consiguiente, dos puntos, en nuestro criterio, de interés para los trabajadores: no se requirió, de acuerdo al texto del Código, la aprobación de estos reglamentos por parte del Ministerio de Fomento y, además, no se mencionó la parte correspondiente a los artículos de primera necesidad.

En este año se quitó a los Guardaminas y Jefes Civiles el derecho de suspender los trabajos de las minas, salvo tuvieran la aprobación del Presidente del Estado o Gobernador del Territorio, y avisando, en todo caso, al Ministerio de Fomento. Cuando las obras pusieran en peligro la vida de los trabajadores, el Inspector Técnico pasaría resoluciones por escrito al propietario quien si no estuviere de acuerdo podría apelar. La falta de igualdad de criterio entre el Empresario y el Inspector Técnico sería decidida por un Tribunal de árbitros. Eliminó, igualmente, la atribución de los Guardaminas para mediar en las dificultades entre patronos y trabajadores, al señalar que las controversias surgidas entre ellos serían decididas por árbitros arbitradores nombrados uno por cada parte y el tercero por éstos o por la autoridad (que debía presenciar el acto) en caso de desacuerdo y sus decisiones debían ser ejecutadas de conformidad con las prescripciones del derecho común. Los aranceles a devengar los árbitros fueron establecidos por el Art. 277 (Bs. 5,00, por tomar posesión y Bs. 20,00, por sentenciar), los cuales, creemos, debían ser pagados por las partes.

La innovación más importante, sin embargo, fue la contenida en el Art. 155, en el cual se estableció que los obreros, con más de dos meses al servicio de una empresa minera, tenían derecho, durante un mes, a la mitad de su salario ordinario en caso de enfermedad grave contraída en el trabajo de las minas o por consecuencia de él. Para concluir, cabe señalar que correspondió a los Jefes Civiles de los Distritos vigilar por el

estricto cumplimiento de las disposiciones sobre la Policía de las minas ⁽⁹⁰⁾.

El Código de Minas de 1910 derogó al anterior y conservó las mismas normas sobre la materia, salvo dos excepciones: a) el pago del salario debía ser hecho por semanas y no por mensualidades; y b) aumentó la indemnización, en los casos contemplados por el artículo 155 de 1909, al salario completo (y no medio sueldo) durante un mes. Es curioso señalar que estas dos modificaciones, han sido señaladas como innovaciones introducidas en el Código anterior. En efecto, en relación con la primera, CALDERA comentó: "El Código de Minas de 1909... estableció normas sobre salario, prohibiendo el *truck system* e imponiendo el pago mensual..." y, conforme vimos en su oportunidad, el texto del artículo 150 *ad pedem litterae* era el siguiente: "El salario se pagará precisamente en numerario y por mensualidades, sin que pueda hacerse en lugares de recreo, taberna, cantina o tienda"; y, respecto a la segunda, GUTIERREZ ALFARO, comentando dicho Código, escribió: "Firme en su propósito de protección al obrero, la Ley de 1909 dispuso que todo obrero al servicio de una empresa minera por más de dos meses, tenía derecho en caso de enfermedad grave contraída en el trabajo de las minas o por consecuencia de ellas, a percibir durante un mes su salario ordinario", lo cual, conforme indicáramos *supra*, no era totalmente cierto ⁽⁹¹⁾.

B. LA LEY DE MINAS DE 26 DE JUNIO DE 1915

En relación con esta Ley, sólo haremos, conforme se ha hecho con la legislación anterior, el estudio de sus normas en materia laboral. Hubiera sido interesante, sin duda alguna, incluir el estudio de las modificaciones sufridas por su articulado (desde su etapa de mero Proyecto hasta su promulgación) durante las discusiones habidas en las Cámaras Legislativas, escurrir el cómo la teoría del riesgo profesional se convirtió

⁽⁹⁰⁾ LDRV, t. cit., Código de Minas de 16 de Agosto de 1909, Arts. 130-157 (pp. 759-761); Arts. 266, 267 y 269 (p. 769); Art. 277 (p. 770); Art. 107, numeral 4 (p. 757); Art. 110 (p. 758) y Art. 142 (p. 760).

⁽⁹¹⁾ LDRV, t. cit., Código de Minas de 29 de Junio de 1910, Art. 98, numeral 4 (p. 735); Arts. 121-148 (pp. 737-739); Arts. 262 y 264 (p. 747); Art. 272 (p. 748). En especial, Arts. 141 y 146, pp. 738 y 739, respectivamente. Véanse, igualmente, CALDERA, RAFAEL: Ob. cit., (*D. del T.*, 2ª Ed.), p. 138 y GUTIERREZ ALFARO, TITO: Ob. cit., p. 24.

en Derecho Positivo en Venezuela; pero ello constituiría, en sí mismo, la materia de un estudio independiente. No se incluyó en el apartado anterior el estudio de sus normas, única y exclusivamente, por haber sido la base del Reglamento de 1916, objeto de este acápite, no sólo en virtud del hipotético valor teórico que pudieran haber tenido sus innovaciones, consideradas a la luz de su época, sino, fundamentalmente, por haber sido promulgado en 1916, cuyo cincuentenario este año celebramos.

La primera innovación la encontramos en el Título V (De la adquisición de minas), en el cual se estableció que “una mina se considera en explotación cuando el número de obreros que trabajen permanentemente en ella no baje de diez, y además haya en actividad los aparatos mecánicos necesarios”. El Código de 1910, artículo 45, exigía cinco obreros y algún aparato mecánico en actividad. El de 1909, artículo 54, requería “diez obreros si es de filón” y, “ocho si es de aluvión”, más una draga u otro aparato mecánico. Al comentar el Código de 1904 indicamos que una de sus modificaciones fue el haber exigido se especificara la nacionalidad de los trabajadores; esta norma subsistió en 1906, pero fue eliminada en los Códigos posteriores. En 1915 volvió a aparecer en los siguientes términos: “*La mitad por lo menos de los obreros empleados en una mina se compondrá de venezolanos*”. Este párrafo único del artículo 45, creemos, tiene extraordinario valor pues se nos presenta como un claro precedente del artículo 18 de la Ley del Trabajo vigente. Aun cuando en esta Ley, como en los Códigos anteriores, se atribuía a los Jefes Civiles de Distrito vigilar por el estricto cumplimiento de las disposiciones relativas a la Policía de las minas, consideramos fue atribución del Guardaminas el control de este artículo, pues era el funcionario autorizado para expedir los certificados de explotación, previo examen de las circunstancias requeridas para el caso. Sin embargo, creemos, que, una vez expedido dicho certificado, correspondía a los Jefes Civiles velar por su cumplimiento (pues la sección “De los Obreros”, todavía se siguió considerando como integrante del Título “Policía de las Minas”).

En materia de pago del salario, cambió la palabra “numera-rio” por “dinero efectivo” y permitió los pagos quincenales, si el interesado estaba de acuerdo.

Las otras disposiciones relativas a los obreros quedaron en

la misma forma de los años anteriores. Los artículos 149, 150 y 151 de la Ley, sin embargo, constituyeron la innovación más importante. Mediante el primero de ellos se aceptó la teoría del riesgo profesional (El Empresario, el Contratista o Compañía que exploten una mina son responsables por los accidentes que ocurran a sus obreros y empleados en el hecho del trabajo y con ocasión directa de él, siempre que el salario no pase de diez bolívares diarios) y se fijaron las indemnizaciones correspondientes, a las cuales hicimos referencia al tratar sobre el Proyecto de Ley de Protección de Obreros.

El segundo de los artículos mencionados permitía a los trabajadores (o sus representantes) cuyo salario anual (así en el texto del artículo) excediera de diez bolívares diarios, acogerse a la Ley hasta la referida suma, entendiéndose, si así lo hiciera, que había renunciado en forma implícita a toda indemnización por daños y perjuicios conforme al derecho común.

El último artículo citado facultó al Poder Ejecutivo para reglamentar la forma cómo se establecerían los diversos grados de incapacidad y cómo se declararían los accidentes y los procedimientos judiciales correspondientes ⁽⁹²⁾.

C. *EL REGLAMENTO DE 8 DE MARZO DE 1916, PARA LA EXPLOTACION DE MINAS*

Decretado por el Presidente Provisional de la República, doctor V. MARQUEZ BUSTILLOS, y refrendado por su Ministro de Fomento, doctor SANTIAGO FONTIVEROS, contenía 289 artículos —la mayor parte de ellos relacionados con la seguridad industrial— agrupados en siete Títulos.

El Título Primero, "Disposiciones generales", estaba formado por trece artículos, de los cuales cinco se referían a la seguridad industrial y dos, al Reglamento interno de las empresas mineras, el cual sería denominado "Reglamento especial para el gobierno interior de su personal", cuyo contenido mínimo sería el especificado en el artículo 152 de la Ley. Las empresas en explotación para la fecha del Reglamento, tendrían 90 días para enviarlos al Ministerio del ramo y, además de la obliga-

⁽⁹²⁾ LDRV, t. cit., Ley de Minas de 26 de Junio de 1915, Art. 45 (p. 678); Art. 99, numeral 5 y Art. 101, numeral 11 (p. 683); Art. 104 y 107, numeral 2 (p. 684); Arts. 124-153 (pp. 686-687); Arts. 243, 244 y 246 (p. 694); y Art. 254 (p. 695).

ción pautaada por el artículo 153 de la Ley, de colocar tres ejemplares del mismo en los lugares más públicos de la oficina, debían fijarlos en los sitios más frecuentados por el personal. El Ministerio de Fomento podría hacerle a dicho Reglamento cuantas observaciones considerara convenientes.

“De la Inspección de las Minas por el Gobierno Nacional” fue la denominación dada al Título II, dividido en tres capítulos relacionados con el Inspector Técnico de Minas, los Guardaminas y los Jefes Civiles, respectivamente.

El artículo 14 señalaba, como uno de los fines perseguidos por el Gobierno Nacional al inspeccionar las minas, el establecimiento de todos los medios conducentes para “la protección del personal empleado y para prevenir los accidentes a los cuales esté aquél expuesto” y, por consiguiente, podía ser preventiva o represiva. Preventiva, “cuando se trata... de las medidas que deben tomarse para impedir accidentes, cuando hay razones para temerlos, de la prohibición de continuar algún trabajo reconocido como peligroso...”. La Sección I, Capítulo II, Título VI, estaba destinada, conforme señalaremos en su oportunidad, a las disposiciones preventivas de accidentes; fuera de esas normas, hubo otras cuya finalidad era igualmente preventiva: véanse al respecto los artículos 194, 215 y 260, entre otros.

Las medidas represivas consistían en las penas que podían ser impuestas a los explotadores de minas, en caso de infracción a las disposiciones legales o reglamentarias. Ejemplo de ellas serían las contenidas en el Capítulo III, Título VI, relacionado con las “Penas”.

Las Empresas estaban obligadas a enviar un informe anual al Ministerio de Fomento, en el cual, entre otros documentos, debía incluirse una nota contentiva del número de los obreros empleados cada mes, tanto en los trabajos interiores, como en los exteriores.

Al Inspector Técnico de Minas correspondía la obligación de informar al Ministerio sobre las medidas que juzgara convenientes para la protección de los obreros y, además, por ser superior jerárquico de los Guardaminas, estaba facultado para ejercer las atribuciones de dichos funcionarios, en relación con las empresas mineras.

Eran funciones de los Guardaminas visitar trimestralmente las empresas para examinar “escrupulosamente todas las condiciones de seguridad necesarias”, no sólo con la finalidad de

informar al Ministerio sobre los peligros, presentes o futuros, y los abusos cometidos en la explotación, sino también con la de advertir a los patronos, los inconvenientes observados y sugerirles las reformas necesarias para evitarlos. Este artículo parece ser un claro precedente de las visitas de los Comisionados a las empresas, estipuladas en el artículo 318 del Reglamento de la Ley del Trabajo vigente.

Se les concedió, igualmente, la facultad de ordenar la suspensión de los trabajos de explotación, con miras a prevenir accidentes o inconvenientes graves, aun cuando para ello requerían la aprobación del Presidente del Estado (o Gobernador del Territorio o Distrito) y, en todo caso, debían participarlo al Ministerio. Cuando el empresario no estuviera conforme con la decisión, podía apelar; la apelación sería resuelta por el Inspector Técnico o por el procedimiento pautado por la Ley (Tribunales de Arbitros). Cuando no hubiere Guardaminas, el Jefe Civil del lugar podría ordenar la suspensión de los trabajos referida. En caso de accidentes, por último, los Guardaminas concurrirían inmediatamente al lugar e indicarían las medidas convenientes para evitar mayores males, reportando lo sucedido, con todos sus pormenores, al Ministerio del ramo.

Los Jefes Civiles tendrían las funciones de los Guardaminas, no sólo cuando éstos no estuvieran presente, sino también cuando se tratara de casos de urgencia, siempre que lo hicieran "en beneficio de la conservación de la mina, de la vida de los obreros y de la protección de las obras de la superficie".

Al personal de las minas fue consagrado el Título III del Reglamento. Un Ingeniero de Minas, u otra persona de reconocida competencia en la materia, debía estar al frente de los trabajos de explotación y su nombramiento debía ser comunicado con anticipación al Ministerio de Fomento.

Las empresas debían tener, además del número de trabajadores requerido por la naturaleza y extensión de la explotación, el requerido para dar eficaz cumplimiento, tanto a las disposiciones del Reglamento de la Ley, como a las del propio de la empresa. Por consiguiente, serían responsables no sólo por las fallas debidas a la insuficiencia del personal, sino también por las originadas por su incompetencia o mala conducta.

Los Reglamentos internos de la empresa, además de los requisitos previamente señalados, determinarían no sólo la organización de su personal, sino también las atribuciones corres-

pondientes a cada uno de sus empleados (Análisis descriptivo de las ocupaciones, en terminología moderna). Ambos Reglamentos, el de la Ley y el de la empresa, debían ser conocidos por los trabajadores y los jefes de cuadrilla debían instruir a sus subalternos “acerca de las prescripciones que a ellos conciernen”.

El artículo 43 ratificó la prohibición establecida por el 148 de la Ley, relativa al trabajo de mujeres y menores de doce años en los subterráneos, sin embargo, permitió emplear dichas personas en los trabajos exteriores de las minas, si sus labores no se efectuaban en horas de la noche (entre las 9 p.m. y las 5 a.m.). En relación con esta materia, trabajo de mujeres y menores, hubo otros artículos contentivos de prohibiciones especiales. Así, el artículo 135 prohibió trabajar “en todo lo relacionado con los explosivos, aunque sólo sea llevar notas o contabilidad relativas a ellos”; y, el artículo 214 prohibió “el empleo de mujeres o menores, y de personas que, por enfermedad o embriaguez, se hallen expuestas a perturbaciones mentales” en sitios donde se manejen sustancias venenosas (talleres de amalgamación, minas de cobre, minas de mercurio, etc.).

En las dos últimas disposiciones, consideramos no cabía la interpretación analógica del artículo 43, en relación con la edad de los menores. La prohibición de trabajar con explosivos, en nuestro criterio, afectaba a todos los menores de diez y ocho años, de acuerdo con lo pautado por los artículos 127, nume-serral 1º, y 130 respectivamente: según el primero, sólo podían ser barreneros los mayores de esa edad, y por el último, para ser *aprendiz* de barrenero también debía cumplirse con dicho requisito. En cuanto a la prohibición contenida en el Art. 214, su texto era suficientemente claro al respecto.

Las normas restantes del Título III incluyeron disposiciones relacionadas con la seguridad industrial. A esta materia se contrajeron la mayoría de las prescripciones del título siguiente (Explotación Técnica de las Minas), pues versaron sobre las condiciones generales de la materia: la circulación en los pozos; en planos inclinados; en las galerías; las máquinas y los cables; la ventilación de las minas, las obras de apuntalamiento; los explosivos; la iluminación; la higiene y el servicio sanitario (desde el artículo 44 hasta el 228, ambos inclusive).

No obstante lo indicado, nos interesa señalar algunas de ellas por considerarlas de importancia dentro de nuestra ciencia. El

capítulo V, "Explosivos", establecía, entre otras muchas disposiciones, la obligación del Ingeniero de dictar a los obreros instrucciones periódicas, en la forma y con la frecuencia determinada en el Reglamento interno, relacionadas con los peligros potenciales del uso de esas sustancias y con los cuidados y precauciones a utilizarse para evitarlos. Para trabajar en estos departamentos, conforme indicáramos, se precisaba llenar determinados requisitos (ser mayor de 18 años; no padecer de invalidez física ni de accidentes repentinos habituales; ser persona de "cordura" y buena conducta; tener los conocimientos prácticos para el manejo de explosivos; y conocer las disposiciones legales y reglamentarias concernientes y, además, tener una boleta expedida gratuitamente por el Guardaminas (quien podía negarla si tenía constancia de que el candidato no reunía los requisitos mencionados) en la cual se incluirían los datos siguientes: nombre de la localidad y de la mina, fecha de expedición, autorización para ejercer el oficio, nombre y edad del barrenero y el nombre del empleado que lo proponía. Esta boleta perdía su vigencia por el transcurso de quince días sin ejercer el oficio y el Guardaminas estaba obligado a llevar un Registro, contentivo del nombre y residencia del barrenero, lugar de trabajo y fecha de expedición (y de anulación) de la boleta.

Igualmente, se reguló el aprendizaje del oficio: las empresas mineras, por consiguiente, podían aceptar tantos aprendices como barreneros tenían a su servicio, si llenaban los requisitos arriba mencionados (salvo los relativos con los conocimientos) a juicio del empleado presentante, y no hubiere oposición del Guardaminas. Estos aprendices también recibirían gratuitamente una boleta expedida por el funcionario autorizado, donde constase su condición de aprendiz y el nombre del barrenero "que ha de servirle de maestro". Se les prohibía transportar explosivos y sólo podían manejarlos en presencia de su maestro. Este no podía ser cambiado sin el previo cumplimiento de todas las formalidades anteriores y su boleta, como la de los barreneros, quedaba sin efecto por la falta de cumplimiento de sus obligaciones como aprendiz durante un lapso de 15 días.

El Capítulo VII, relacionado con la "higiene y el servicio sanitario", incluyó gran cantidad de normas de seguridad industrial; algunas, sin embargo, merecen señalarse. Allí se estableció no sólo la obligación de las empresas de tener un mé-

dico y un botiquín suficientemente provisto, sino también la de pagar los costos de traslado de sus obreros enfermos, "hasta dejarlos en poder de quienes deben prodigarles sus cuidados". En casos de epidemia, correspondía a los médicos avisar a las autoridades competentes y dictar las medidas sanitarias requeridas, las cuales debían ser ejecutadas inmediatamente por la Empresa.

Al médico de la Empresa correspondía, igualmente, enseñar a los mineros las reglas esenciales de higiene, los primeros síntomas de los envenenamientos o enfermedades a que se encuentran expuestos y los auxilios a prodigarse mientras llegara el facultativo.

En materia de accidente, con miras a prevenirlos, se debían tener en los lugares de trabajo, tanto las medicinas como los demás elementos necesarios para prestar primeros auxilios; y, ya ocurrido el accidente, la Empresa estaba obligada a proporcionar los auxilios médicos y farmacéuticos requeridos por las víctimas "*por daño recibido a causa o consecuencia de los trabajos de la mina*". En relación con este último punto, debe observarse su similitud con las normas incluídas, y comentadas en su oportunidad, en los dos proyectos de Ley presentados a la consideración de la Cámara de Diputados, dos meses después de haberse decretado el presente Reglamento.

Cuando analizamos la Ley de 1915 indicamos que, de acuerdo a lo ordenado por el Art. 142, "en los trabajos en el interior de las minas, el día se dividirá en tres guardias de ocho horas o cuatro de a seis, según los casos". En la legislación anterior, se habían indicado las horas correspondientes a cada turno; en 1915, sin embargo, esta fijación se dejó a criterio del empresario, quien lo haría a través del Reglamento interno de la Empresa. El Reglamento de la Ley, empero, en su Art. 242, prohibió a los obreros laborar dos guardias sucesivas. Igualmente, este Reglamento estableció la obligatoriedad de la rotación de las guardias, pues ordenó que, después de 15 días de trabajo diurno en el interior de las minas, los obreros tendrían derecho a un turno de igual duración, por lo menos, en el trabajo nocturno, con miras a disfrutar de la luz del sol durante las horas de descanso. Por último, se prohibió el trabajo ordinario de los obreros a temperaturas superiores a los treinta y cinco grados centígrados.

El Título V no tenía relación alguna con nuestra materia

y el VI, dividido en tres capítulos, versaba sobre la "Policía de las minas en lo relativo al orden público". En el primer capítulo se indicaba que los Guardaminas y los Jefes Civiles, con jurisdicción sobre el lugar donde estuvieren ubicadas, serían los agentes del orden público en las minas. En su ausencia, serían reemplazados por los Ingenieros de la empresa, "o aún por los caporales de las cuadrillas, debiendo ejercer estos últimos las funciones de comisarios". Entre sus funciones se incluía la de impedir abusos, desórdenes o atentados en el seno de las minas y, por ello, podían expulsar de ellas al promotor o promotores del hecho, o intento criminal o pernicioso.

También se les concedieron facultades en materia de huelgas, en cuyo caso, los funcionarios mencionados, debían conformarse a las siguientes reglas:

a. Si al comenzar la huelga, hubiera quedado algún punto peligroso (en los sitios de arranque u otros) que pudieran dañar la mina o el público, "la autoridad debía intervenir para hacer trabajar a los obreros hasta que desaparezca el peligro";

b. Igualmente, debían intervenir si los huelguistas produjeran (o intentaran causar) algún daño a las minas, a sus directores o empleados; o a particulares, "en cuyo caso serán severamente reprimidos para evitar dichos daños o perturbaciones"; y

c. Si la actitud de los obreros fuera simplemente la de negarse a trabajar, la intervención de la autoridad quedaría limitada a la propia de los mediadores o conciliadores voluntarios, pudiendo utilizar todos los medios a su alcance para armonizar o conciliar los intereses opuesto de las partes.

El Capítulo II, sobre "accidentes", se dividía en dos secciones: relacionada con las medidas preventivas la una, y la otra, con la actividad a desplegarse una vez ocurrido el accidente. En la primera sección se concedía la facultad al Guardaminas, a cualquier autoridad pública o a cualquier empleado, para dictar disposiciones preventivas en caso de riesgo inminente de accidente. En todo caso, debía evidenciarse no sólo que las disposiciones accidentales no eran contrarias a los Reglamentos y Leyes de la República, sino también la finalidad perseguida (prevenir un accidente en la mina o un daño personal). Las demás disposiciones de la sección estaban relacionadas con la seguridad industrial.

Al ocurrir un accidente debía avisarse tanto al Guardaminas como al Jefe Civil. El primero de los nombrados debía trasladarse inmediatamente al lugar de los hechos e iniciaría el sumario (haciendo investigaciones y tomando declaraciones), después de lo cual remitiría el expediente a la autoridad competente. Ordenaría las medidas de mayor urgencia y enviaría un Informe sobre el accidente al Inspector Técnico de Minas, donde, además, indicaría las providencias a tomarse para evitar su repetición. El Inspector Técnico, una vez estudiado el Informe anterior, podía ordenar se le comunicara al jefe de la mina "para que dé cumplimiento a la parte que le concierne". Las normas restantes del Capítulo se relacionaban con las medidas de salvamento, excepto una de ellas donde se insistía en la necesidad de la Empresa de hacer conocer los Reglamentos, de la Ley e interno, a sus trabajadores, particularmente en lo concerniente a esta materia.

El Capítulo III trataba de las multas y otras sanciones establecidas en caso de violación de las normas contenidas en el Reglamento. Anteriormente, se mencionó la responsabilidad de la Empresa por las infracciones al Reglamento de sus empleados y subalternos (sin tomar en cuenta su rango), aun cuando fueran empleados transitorios. Cualquier infracción sería sancionada con multas (entre cien y quinientos bolívares), salvo casos especiales: la omisión de elementos de seguridad en construcciones, sería sancionada, o prohibiendo su uso u ordenando su destrucción por cuenta de la Empresa; la simple introducción en la mina de los explosivos prohibidos por los artículos 136, 137 y 138 del Reglamento, con quinientos bolívares y remoción e inhabilitación del empleado que "hubiera autorizado, contribuido o consentido" su introducción, uso o empleo; la inobservancia de las reglas de seguridad industrial que pudieran siquiera eventualmente poner en peligro la vida de los obreros, con el despido del empleado (y su inhabilitación para las labores mineras), sin perjuicio de la multa o multas (o arresto proporcional) correspondientes.

En caso de reincidencia, las multas se impondrían por el doble de la anterior y el empleado sería destituido, salvo si la destitución estuviera relacionada con las infracciones contenidas en el artículo 9º del Reglamento, en cuyo caso tal medida conllevaría su inhabilitación absoluta por el plazo de un año. La destitución sería promovida por el Guardaminas, el Inspecc-

tor Técnico o directamente el Ministro de Fomento y, en los casos del artículo 9º, el empleado en cuestión debía ser retirado inmediatamente del trabajo y excluido de la zona de la mina. La empresa y el interesado podían, sin embargo, apelar, si la destitución no hubiera sido promovida por el Ministro.

Las otras normas del Capítulo se relacionaban con los procedimientos de notificación, cancelación y apelación de las multas.

El último Título incluyó las disposiciones relacionadas con las minas propiedad de la Nación: las de carbón (hulla, antracita y lignito), las de nafta, petróleo, asfalto y brea, "que no pertenezcan a personas o compañías particulares —según señaló el Art. 3º de la Ley de Minas de 1915— son inalienables...". Allí se indicó que su explotación sería de conformidad con las disposiciones de la Ley y del Reglamento, ya fueran explotadas por convenios o directamente por el Gobierno.

El personal de estas empresas sería pagado, de acuerdo a lo pautado por el artículo 287, quincenalmente, excepto los gastos ocasionados por el personal movable, los cuales serían cancelados semanalmente ⁽⁹³⁾.

Este fue, en síntesis, el contenido del Reglamento para la Explotación de Minas promulgado en 1916. Muchas de sus normas, conforme puede desprenderse de la lectura de este acápite, tendieron, sin lugar a dudas, a proteger la clase obrera, conforme fuera expresado, en varias oportunidades, por los miembros de las Cámaras Legislativas con ocasión de la tercera discusión del Código Civil.

VI. LA LEGISLACION LOCAL EN 1916

A. ANTECEDENTES HISTORICOS

En el acápite destinado al estudio del Código Civil de 1916, indicamos la evolución de las normas laborales incluidas en los numerosos Códigos Civiles que han regido en nuestro país. El Código Civil de 1862 incluyó un artículo según el cual permitió se dictaran ordenanzas locales sobre la materia, artículo modificado por el codificador de 1867, quien se refirió a "leyes

⁽⁹³⁾ LDRV, t. cit., Reglamento de 8 de Marzo de 1916, para la Explotación de Minas, pp. 696-726.

y reglamentos especiales". Con esto, en nuestro criterio, se continuó la tradición francesa sobre la materia, pues, conforme señala GALLART FOLCH, el Código Napoleón fue "redactado en épocas en las cuales las relaciones entre obreros y patronos eran objeto, no de legislación civil, sino de reglamentos de policía", opinión cuyo fundamento, consideramos, se encuentra en el texto del artículo 7º del Decreto de 2-17 de Marzo de 1791, en el cual se consagró la libertad de cualquier persona para dedicarse al trabajo, profesión u oficio de su preferencia, aun cuando debía estar obligado "a conformarse a los reglamentos de policía que existan o que se expidan en el futuro" (94).

Este criterio, fue, conforme sabemos, adoptado por Venezuela y ello explica las referencias sobre la materia hechas por ANTONIO LEOCADIO GUZMAN en su *Memoria sobre los Negocios correspondientes a los Despachos del Interior y Justicia del Gobierno de Venezuela, que presenta el Encargado de ellos al Congreso Constitucional del año 1831 (2º de la Ley y 21 de la Independencia)*, en la cual no sólo la mencionó al tratar sobre el régimen político de las provincias (donde se excitaba a éstas a dictar sus propias ordenanzas policiales), sino también en lo relativo a la agricultura ("Pocos progresos puede haber hecho ésta en el corto espacio en que han regido las instituciones; ellos serán hijos de la consolidación del sistema... de las ordenanzas de policía que dicten nuestras diputaciones provinciales..."). La Ordenanza más antigua de la cual tenemos referencia, es el Reglamento de Policía de 3 de Diciembre de 1831, expedido por la Diputación Provincial de Cumaná (95).

En 1840, la Diputación Provincial de Caracas, entre otras peticiones al Congreso Nacional, solicitaba la elaboración de una Ley Nacional de Policía, la cual serviría de guía y fundamento a la Diputación en el cumplimiento de la 16ª de sus atribuciones constitucionales ("Formar los reglamentos que sean necesarios para el arreglo y la mejora de la policía urbana y rural según lo disponga la Ley, y velar sobre su ejecución").

(94) PARRA ARANGUREN, FERNANDO IGNACIO: Ob. cit., pp. 58-59.

(95) "La Doctrina Liberal. ANTONIO LEOCADIO GUZMAN" (Tomo I) en *Pensamiento Político Venezolano del Siglo XIX*, Vol. 5, Presidencia de la República, Ediciones Conmemorativas del Sesquicentenario de la Independencia, Caracas, 1961, pp. 79 y 100; véase, igualmente, PARRA ARANGUREN, FERNANDO IGNACIO: Ob. cit., p. 285.

Aparentemente, en el Congreso, en realidad, se pensó en elaborar dicha Ley, según se desprende del Informe presentado a la Cámara del Senado, en 1841, por los Senadores JOSÉ BRACHO Y JOSÉ VARGAS “acerca de la Ordenanza de la Diputación de Guayana de 1839, dando reglas a los artesanos para ejercer sus oficios”. Allí se indicó: “...la Comisión opina, que prescindiendo del carácter intrínseco de las disposiciones que dicha Ordenanza contiene, y de las que (justo es decirlo) muchas pueden tenerse presentes por la Comisión del Interior *al tiempo de formar* el proyecto de Ley de Policía...” (96).

El Congreso Nacional, sin embargo, no dictó Ley alguna sobre la materia en esta época, ni en la inmediatamente posterior, pues, en 1847, según narra GONZALEZ GUINAN, “continuaba el Poder Ejecutivo ocupándose de los asuntos administrativos, a pesar de las alarmas producidas por la exarcebación de las pasiones políticas; y así... excitó a las Diputaciones provinciales a moralizar por leyes el servicio de los jornaleros, e interpeló a las Sociedades económicas de la República sobre las causas del abatimiento en que se hallaban las industrias”. Las Sociedades contestaron con un Informe, donde, entre otras cosas, se sugerían algunos cambios en la legislación vigente. Uno de los puntos mencionados, empero, se relacionaba con “la extinción de la vagancia y la regularización del servicio de los jornaleros. Los sedicentes demócratas se han declarado adversarios de tal reglamentación, imaginándose que la libertad ampara al ocioso y que el servicio personal está fuera del comercio humano” y, en otra parte, señala: “No obstante las ilusiones con que algunos querían desconocer la existencia de la decadencia y malestar de las industrias, especialmente la agrícola, ella existe; porque no puede menos de sufrirse *donde hay disminución de brazos, crecidos salarios...*” (97).

Las autoridades regionales, no obstante lo expuesto, continuaron solicitando la elaboración del Código Nacional de Policía. El Gobernador de Barquisimeto, MARTÍN MARIA AGUINALDE, en su *Mensaje a la Diputación Provincial*, de 1852, excitó a los legisladores a unirse con los de otras provincias, en su

(96) PARRA ARANGUREN, FERNANDO IGNACIO: Ob. cit. “Petición al Congreso” (de la Diputación Provincial de Caracas), pp. 302-303; e Informe del Senado, pp. 303-304.

(97) GONZALEZ GUINAN, FRANCISCO: *Historia Contemporánea de Venezuela*, Tomo IV, Ediciones de la Presidencia de la República de Venezuela, 1954, pp. 379-383.

clamor por la necesidad de promulgar esta Ley nacional. Entre otras consideraciones, señaló: "Estas son... mis observaciones en este importantísimo ramo... una de las más urgentes necesidades nacionales, es policía: ampliádlas pues, y llevadlas al seno del Congreso... *Pero como puede dilatarse la consecución del fin...* a tiempo que las Diputaciones Provinciales han adoptado la práctica de legislar en materia de policía, el Gobierno juzga conveniente... os ocupais en considerar sus observaciones en un punto de suyo importante y que debe reformarse" (98).

El clamor de las Diputaciones fue, al fin, escuchado y, el 20 de Mayo de 1854, el Congreso Nacional promulgó un Código sobre Policía, sus empleados y el modo de proceder, reglamentado el 1º de Julio del mismo año. La Ley instituyó la policía para conservar el orden público, la libertad, la propiedad y la seguridad individual; la dividió en administrativa, judicial y municipal, ésta subdividida, a su vez, en urbana y rural. Se autorizó a las Diputaciones Provinciales a expedir los Reglamentos correspondientes, los cuales fueron, efectivamente, promulgados. GONZALEZ GUINAN señala al respecto que "la policía estuvo muy bien servida en las ciudades y en los campos y prestó muy útiles servicios a la agricultura y a la cría. *Después de 1858 fue casi completo el abandono de la policía rural, circunstancia que ha fomentado la holgazanería, descuidado la higiene y aumentado la propensión a los vicios*" (99).

Posteriormente, fue elaborado el Código Civil de 1862, de escasa vigencia, que, conforme indicamos, hizo referencia a las Ordenanzas locales sobre la materia y, en 1867, en el nuevo Código hizo referencia a "leyes y reglamentos especiales", texto conservado hasta el de 1904, inclusive, y base, repetimos, de la legislación nacional y regional sobre la materia. De acuerdo a lo expuesto, cada Estado fue elaborando sus propias normas sobre la misma, aun cuando, justo es reconocerlo, existían muchas similitudes entre las disposiciones sancionadas en las diversas entidades federales. Dicha similitud, sin embargo, concluyó en 1905, cuando la Asamblea Legislativa del Estado Tá-

(98) PARRA ARANGUREN, FERNANDO IGNACIO: Ob. cit., "Exposición que dirige a la Honorable Diputación Provincial de Barquisimeto en 1852 el Gobernador", pp. 339-343, en especial la p. 342.

(99) GONZALES GUINAN, FRANCISCO: Ob. cit., Tomo V, p. 365.

chira sancionó su Código de Policía, pues allí se consagró, por primera vez en nuestro criterio, la teoría del riesgo profesional en la legislación positiva del país.

Por qué aparece en el Táchira, y no en otra entidad federal, puede entenderse fácilmente cuando se considera que dicho Estado poseía, para fines del siglo XIX y comienzos del presente, una organización totalmente diferente a la del resto del país. Su sistema, fundado en el concepto del *pater familiae*, no conoció las fichas utilizadas en otros Estados para pagar a los jornaleros (*truck system*); tenía, además, un fondo de salarios y otro de acumulación; poseía el ingreso más alto por habitante y era, además, la fuente productora de la mayor parte de las divisas del país. Era, por consiguiente, una sociedad mercantilista, con atisbos de capitalismo. En realidad, para 1895, el Táchira tenía, como Antioquia en Colombia, dos alternativas: industrializarse o participar en las aventuras de las guerras civiles, pues el café, base de su riqueza, no podía extenderse debido a la crisis de su precio en el mercado internacional, 1900. Colombia fue afortunada, pues Antioquia solucionó su problema a través de la industrialización: una burguesía urbana surgió en Medellín y se encargó de tejer algodón. La primera de sus grandes fábricas textiles fue inaugurada en 1903. El Táchira, por el contrario, en virtud de la crisis anotada, tuvo que escoger la segunda solución y escudado en una organización familiar incommovible, base de su éxito económico, en su espíritu seguro, ahorrativo y migrador al mismo tiempo, emprendió la conquista del Poder ⁽¹⁰⁰⁾.

Sancionado el 26 de Febrero, dedicó a la materia en estudio

⁽¹⁰⁰⁾ RANGEL, DOMINGO ALBERTO: *Los Andinos en el Poder*, Talleres Gráficos Universitarios, Mérida, 1965 (en la portada, sin embargo, dice: Caracas, 1964). En la parte descriptiva de la situación del Táchira hemos seguido esta obra que, sinceramente, recomendamos al lector, aun cuando no compartimos totalmente los criterios expuestos por su autor. Entre otras cosas de interés, señala cómo cesó, con la llegada de los andinos a Caracas, la preponderancia campesina en la vida nacional, pues, CIPRIANO CASTRO no los incorporó a su ejército. Este se formó, a partir de esta época, con la clase media y si fue fundamentalmente tachireNSE, ello fue debido a que clase media *strictu sensu* sólo existía, para la época, en dicha entidad federal (o, al menos, casi exclusivamente). Sobre el gobierno de sus paisanos, el autor indica: "Ninguna época más triste para nuestra patria, por el pesimismo y la desilusión, que aquella que separa a 1870 de 1900. Los años de las dictaduras andinas serán de oprobio, pero en las rendijas del alma nacional se cuelan las gotas de la esperanza. En cambio, hasta 1900 no hay esperanza sino frustración".

B. EL CODIGO DE POLICIA DEL ESTADO TACHIRA

tres Capítulos del Título denominado "Del Orden Social". El legislador tachirenses definió el servicio doméstico o el de trabajo o jornal, como el contrato celebrado entre un patrón y un sirviente o peón, cuyo contenido debía ser cumplido de buena fe. Mayordomos, de acuerdo a la definición del Código, "son... los que contratan sus servicios como principales para hacerse cargo del gobierno económico de una hacienda" y caporales o jornaleros "los mayores de la pubertad... al servicio de otras personas en el tráfico o ejercicio del ganado, en el trabajo de alguna hacienda, o los que no tengan una renta propia de doscientos cincuenta bolívares en virtud de la labranza, cría, oficio, o alguna otra propiedad al prudente juicio de la policía".

Estos contratos no podían pactarse por más de un año ("todo exceso se considerará como no puesto") y los contratos vigentes para la fecha de publicación del Código, pactados por mayor tiempo, se reducirían "al aquí establecido". Las cantidades a deber por los jornaleros o sirvientes, en virtud de la reducción, serían consideradas como deudas personales. Sin embargo, cuando no hubiere estipulación en contrario, los contratos de concierto tendrían, cuando menos, un mes de duración y los de jornales, una semana. De lo expuesto se deduce la posibilidad de contratos de concierto y/o de jornal, con duración menor a la señalada, lo cual, además, fue expresamente consagrado por la Ley.

Los jornaleros y sirvientes tenían, como obligaciones provenientes del contrato, la de guardar el respeto debido al patrono y observar el orden establecido en las casas, y la de no andar distraídos de sus ocupaciones. En este último caso, la autoridad de policía los requeriría a regresar a las mismas. Eran, además, responsables "de las prendas, herramientas, animales u otros objetos que se les confíe y se pierdan por su descuido o negligencia", por disposición expresa de la Ley.

Los jornaleros, sirvientes o artesanos, una vez celebrado el pacto de trabajo, quedaban sujetos a las autoridades de la jurisdicción donde prestaban sus servicios, pues, la Ley entendía que la firma del contrato, implicaba la renuncia a su propio domicilio.

La jornada diaria fue fijada en diez horas, salvo pacto en

contrario, aun cuando se procuraría guardar en esta materia las costumbres de cada lugar. Esta norma da la impresión de ser supletoria a la voluntad de las partes, pues no imponía la jornada de diez horas como la máxima permisible. La norma relacionada con el descanso semanal si era de orden público, pues señaló "los domingos son días de descanso, y la autoridad de policía no permitirá ningún trabajo en empresas agrícolas, industriales o mercantiles en dichos días, salvo las de conservación y vigilancia". No se estableció, por consiguiente, al menos de acuerdo al texto de la Ley, la idea del día de descanso sustitutivo, diferente al domingo, para los trabajadores que laboraran en dicho días, así como tampoco se mencionó si dichos días serían pagados en forma diferente o no, de los demás de la semana.

El Código no mencionó la obligatoriedad del pago en efectivo, lo cual permitiría pensar en la utilización del *truck system* como medio de pago; anteriormente señalamos, empero, que fue el Táchira el único de los Estados donde no tuvo vigencia el sistema mencionado. Por consiguiente, no era necesario incluir normas al respecto. Los jornaleros debían recibir su pago semanalmente y los sirvientes, por meses; a estos efectos, debía entregárseles copia escrita de su deuda (por adelantos), debidamente firmada por el patrono, salvo pacto en contrario. El sistema del salariado, al cual hicimos referencia anteriormente, estaba tan bien asentado en el Táchira que no pagar los salarios en la oportunidad debida, producía los siguientes resultados:

1. La autoridad de policía podía multar al contraventor;
2. Era considerada como justa causa del trabajador para rescindir el contrato; y
3. Daba al trabajador derecho a ser indemnizado por daños y perjuicios, de acuerdo al derecho común.

En caso de fuga o abandono del servicio (recuérdese al respecto la historia de la reglamentación policial y sus fines), el patrono debía denunciar el hecho por ante la autoridad de policía, la cual "dispondrá inmediatamente la comparecencia... y probado... el hecho... la autoridad entregará al jornalero o sirviente a su patrón, imponiendo a aquél las penas establecidas en el Código Civil para estas faltas, sin perjuicio del cumplimiento del contrato"; pero, si el fugado se hubiere ausentado al territorio de otra jurisdicción, la autoridad libraría el ex-

horto correspondiente a la persona u organismo competente, a fin de que éste obligara al jornalero o sirviente a comparecer personalmente. Los contraventores a estas disposiciones serían penados de acuerdo a la Ley de Régimen Político.

Cuando un trabajador tuviere comprometidos sus servicios con varios patronos, tenía el derecho de elegir, por ante la autoridad de policía, aquél a cuyo servicio deseaba continuar; podía convenir, igualmente, en servir alternativa o sucesivamente a sus acreedores. Si no pudieran llegar a un avenimiento, la autoridad de policía impondría el servicio alternativo, salvo justa causa para rescindir el contrato. En este caso, la autoridad decidiría conforme a lo pautado en la Ley, pudiendo, inclusive, contratar los servicios del jornalero o sirviente con un tercero (en este caso, sin embargo, quedaba afecto al servicio de jornaleros o sirvientes al pago de las cantidades adeudadas). No obstante lo expuesto, la autoridad debía decidir, en caso de varios acreedores, a favor de quien acreditara la obligación conforme a las disposiciones del Código en estudio.

Los contratos debían ser cumplidos de buena fe y, por ello, estaba facultada la autoridad de policía para hacerlos cumplir. El trabajador podía rescindir el contrato en cualquiera de los casos siguientes:

1. El ya indicado de falta de pago del salario o jornal dentro del término señalado;
2. Cuando no recibiere la alimentación, si ése era el uso en el lugar respectivo;
3. Cuando se le privare de su libertad o se le infligiere una pena que le impidiera continuar trabajando;
4. Todo conato del patrono, o alguno de sus familiares, para inducir al trabajador a un acto inmoral o criminal; y
5. Por sevicia o trato cruel legalmente comprobado; en este caso, empero, la queja sería oída y *decidida* por la autoridad de policía. En los tres primeros casos, consideramos que, además, el trabajador tenía derecho para demandar, de acuerdo a las normas del derecho común, daños y perjuicios; en el 4º caso, el patrono perdía el derecho de recibir los reintegros por los anticipos hechos debido a expresa disposición de la Ley; y en el 5º, la autoridad de policía acordaría la forma de indemnizar los anticipos recibidos por el trabajador.

El patrono, a su vez, tenía derecho a rescindir el contrato, en los siguientes casos:

1. En caso de fuga o abandono sin justa causa, antes del vencimiento del término del contrato o de haber concluido el trabajo a realizarse; y

2. "Cuando comprometido al servicio de un individuo por cierto tiempo, pase al de otro sin anuencia del primero". Sin embargo, debe señalarse que los impedimentos físicos del sirviente o jornalero o la enfermedad grave de sus padres, esposa e hijos, debidamente comprobada, eran causas justificadas para excusar el incumplimiento del contrato. Esto es, servían para evitar la demanda por daños y perjuicios ocasionados al patrono.

Como es natural, el contrato podía ser rescindido por mutuo consentimiento. Se estableció, en este sentido, la posibilidad de enajenar los contratos sobre jornales o servicios, si hubiere previo acuerdo entre el jornalero o sirviente y el patrono. La posibilidad de vender los contratos de servicios no debe ser considerada como una reminiscencia bárbara, de carácter medioeval, particularmente, si se toma en cuenta que, en la actualidad, está permitido en la mayoría de los países (v.g., los contratos de los deportistas).

Finalizado el término convenido, o concluido el trabajo, o por mutuo convenio, cesaba el contrato. En este caso, el trabajador tenía derecho a solicitar se le entregara una boleta donde constase que había cumplido su compromiso. La negativa del patrono podía ser castigada con multa de cinco a veinte bolívares. La autoridad de policía, a su vez, con vista de la boleta expedida por el último empleador, podía expedir una nueva a los trabajadores. Allí haría constar "que están libres de compromisos, y podían volver a contratar con quien quieran, sus servicios".

En materia de trabajo de menores, se autorizó a los padres o tutores de los menores de edad para contratar los servicios de éstos. Las personas a cuyo cuidado vivían menores, que no eran sus hijos o pupilos, podían contratarlos con intervención de la autoridad, debiéndose incluir en el contrato la obligación del empleador de enseñar a leer y escribir a los trabajadores, o, en su defecto, de enviarlos dos veces por semana, por lo menos, a la escuela.

Los mayores de la pubertad serían obligados por la autoridad, cuando carecieren de ocupación conocida, a buscarla en un plazo de ocho días y el funcionario intervendría en los contra-

tos así celebrados. Los menores de la pubertad, catorce y doce años para el hombre y la mujer, respectivamente, serían destinados por la autoridad al servicio de una familia por el tiempo necesario para llegar a las edades citadas, si no tuvieran ocupación honesta para subsistir. El mismo funcionario fijaría el salario al celebrar el contrato y cuidaría del cumplimiento del mismo, particularmente de que estuvieren debidamente asistidos y no corrompieren sus costumbres. Cuando se trataba de menores de la pubertad, si era una joven, se oiría a su pariente más inmediato en la localidad, si lo tuviere, para la elección de la familia donde serviría.

En caso de menores, pues, se derogó la prohibición de contratar por más de un año; y, además, no se les consideró obligados a responder por sus deudas, ni por las de sus padres muertos, cuando eran menores de la pubertad, aun cuando hubieran estado, en este último caso, mancomunados en la obligación, excepto que sus padres hubieren comprometido expresamente los servicios de sus hijos.

Las reglas anteriores debían ser aplicadas también a los mayordomos, caporales o jornaleros (cuyos respectivos conceptos incluimos anteriormente), salvo que “deberán prestar sus servicios, los mayordomos por meses, los caporales hasta rendir el viaje, y los jornaleros, por semanas, cuando no haya tiempo determinado, tengan o no recibido dinero anticipado y que deban arreglar sus cuentas en los mismos términos” indicados.

Hasta ahora, hemos analizado los dos primeros capítulos sobre la materia. El tercero, denominado del “riesgo profesional”, confirmó el articulado consagrado en 1905 por el mismo legislador regional. Los patronos o dueños de empresas industriales o agrícolas tenían, respecto de sus empleados u obreros, las siguientes obligaciones:

1. Pagar el salario estipulado conforme al artículo 1.532 del Código Civil; y

2. *Garantizarles la seguridad dejándoles al fin del arrendamiento indemnizados de todo accidente, como obligación que proviene del contrato, al tenor del artículo 1.104 del Código Civil, que se reconoce por esta Ley expresamente.*

Al fundamentar la responsabilidad patronal en el contrato (“como obligación que proviene del contrato”), el legislador había invertido la carga de la prueba. Por consiguiente, en caso de litigio, correspondía al locador demandado la carga de la

prueba. Esta solución, sin embargo, no era clara por varias razones:

1. El Juez, al interpretar el contrato, debía presumir la existencia de una cláusula tácita de garantía, con lo cual no interpretaba realmente la voluntad de las partes; y

2. Por ser el resultado del mutuo consentimiento, podía anularse su efecto, por declaración expresa al respecto de los sujetos de la relación jurídica. Estos dos problemas fueron solucionados por el legislador, por cuanto la cláusula en cuestión pasó a formar parte de los contratos, no por interpretación judicial, sino por imperio de la Ley, y, por ende, no podía renunciarse a ella por tratarse de una norma de orden público.

Sin embargo, la norma consagrada se encontraba en expresa oposición a lo pautado por el Código Civil vigente para la época, el de 1904. La colisión entre ambas normas debía, conforme señaláramos en su oportunidad, ser resuelta en favor de la disposición especial, por las razones allí expuestas. El legislador, sin embargo, fundamentó esta obligación en el artículo 1.104 del Código Civil, esto es, en la obligación de las partes de ejecutar los contratos de buena fe, los cuales obligan no sólo a lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias derivadas de los mismos, según la equidad, el uso o la Ley.

Podría, empero, preguntarse el investigador si el legislador tachirenses pretendió, en realidad, acoger la teoría contractualista o, más bien, imponer la del riesgo profesional. Nosotros, conforme hemos sostenido en oportunidades anteriores, nos inclinamos por la segunda posición, pues, además del título usado, se acogió la teoría del riesgo profesional en la forma como fue establecida por las leyes francesas de 1898 y 1899. El legislador, fuera de haber simplemente copiado legislación extranjera, amplió ésta al establecer la obligatoriedad de pagar la indemnización en todo caso (incluyó, pues, los de fuerza mayor), "excepción hecha cuando proviene de una falta voluntaria del obrero" (dolo), la cual fue contemplada, igualmente, por la ley francesa. Además, amplió su campo de acción al cubrir a los trabajadores de toda clase de empresas, inclusive las mercantiles: recuérdese que éstas fueron cubiertas, en Francia, a partir de 1906, y las explotaciones forestales, a partir de 1914.

Todas las personas empleadas en industrias, empresas, explotaciones, construcciones o servicios *expuestos a un daño manifiesto y en cierto modo inevitable por el hecho o con ocasión*

del servicio, pues, tenían derecho, ellos o sus herederos, a ser indemnizados. La indemnización sería fijada concienzudamente por el dueño de la empresa o trabajo en unión de la autoridad de policía respectiva. Su cuantía, por consiguiente, no estaba, como en la Ley de Minas de 1915 y en la del Trabajo de 1928, previamente determinada. Para fijarla debían tomarse en cuenta diversos factores, a saber: el tiempo de servicio, la conducta y aptitudes de la víctima; la gravedad de la lesión o daños físicos sufridos; el número de personas de su familia, mantenidas por el trabajador accidentado y que, por tanto, quedarían desamparadas; y, por último, el capital del patrono.

En caso de muerte del trabajador, el patrono debía pagar, además, los gastos de entierro, siendo estos últimos obligatorios incluso cuando el accidente había sido voluntariamente causado por la víctima. Igualmente, consideramos que el patrono se hallaba obligado a proporcionar, incluso en caso de dolo, las maneras de trasladar la víctima a una casa de beneficencia pública o a donde élla lo indicara.

Estas fueron, en líneas generales, las disposiciones consagradas por el legislador del Táchira en el Código de 1916, aun cuando más que consagradas, deberíamos calificarlas de confirmadas, pues habían sido aceptadas ya en 1905 ⁽¹⁰¹⁾.

C. OTROS CODIGOS DEL POLICIA

Además del Código analizado, conocemos, del año en estudio, uno de Miranda y otro de Carabobo. El primero, en realidad, no trae innovaciones que ameriten su estudio especial. Sus disposiciones no envuelven el marcado carácter evolutivo de los otros textos estudiados en este ensayo, de allí que prefiramos remitir al lector a otras obras sobre la materia ⁽¹⁰²⁾. El de Carabobo, no incluyó normas relacionadas con la materia, pues allí existía, para la fecha, una Ley especial sobre sirvientes y jornaleros, cuyo texto, lamentablemente, desconocemos ⁽¹⁰³⁾.

⁽¹⁰¹⁾ PARRA ARANGUREN, FERNANDO IGNACIO: Ob. cit., Código de Policía del Estado Táchira de 1916 (normas relacionadas con la materia), pp. 399-405; Código de Policía del Estado Táchira de 1905 (normas relacionadas con la materia), pp. 386-392. Comentarios sobre el . . . , pp. 206-208; véase también CALDERA, RAFAEL: Ob. cit., (*D. del T.*, 2ª Ed.), pp. 136-137.

⁽¹⁰²⁾ CALDERA, RAFAEL: Ob. cit. (*D. del T.*, 2ª Ed.), pp. 130-133; PARRA ARANGUREN, FERNANDO IGNACIO: Ob. cit., Código de Policía del Estado Miranda de 1916, pp. 398-399.

⁽¹⁰³⁾ PARRA ARANGUREN, FERNANDO IGNACIO: Ob. cit., Código de Policía del Estado Carabobo de 1916, pp. 405-406.

VII. EPILOGO

Creemos haber presentado, como ofreciéramos en la Introducción, un panorama de la situación laboral venezolana en 1916. Los acápites II y III fueron dedicados a los dos Proyectos presentados a la consideración de la Cámara de Diputados, el de Protección de Obreros y el de Responsabilidad por Accidentes. En la última parte del "Origen e Historia" del primero de ellos, explicamos nuestro criterio sobre el por qué de su fracaso. Consideramos válida la misma explicación para el nombrado en segundo lugar. En nuestro concepto, pues, ambos Proyectos fracasaron por carecer de defensa adecuada desde un punto de vista jurídico. No creemos, empero, que ésta fuera la única y exclusiva razón, sino la predominante. El acápite IV fue consagrado a las modificaciones sufridas por el Código Civil; el V, a los antecedentes de las normas laborales en la legislación minera y al Reglamento del año en estudio; y el VI, al de la legislación regional sobre la materia.

Además del contenido laboral, creemos debe destacarse, como lo señalara el Diputado **CRESPO VIVAS** en frase ya citada, la extraordinaria libertad que tenían los representantes del pueblo para expresar sus ideas en las Cámaras Legislativas. Dicha libertad permitió la consagración de la teoría del riesgo profesional en 1915; las discusiones narradas de 1916; y permitiría las posteriores hasta 1936, fecha de nuestra legislación vigente.

Maracaibo, Julio de 1966.