



MINISTERIO DE TRABAJO
Y PREVISION SOCIAL
LA PAZ — BOLIVIA

La Paz, 13 de octubre de 1955.-

Señor
Oficial Mayor del Ministerio de Trabajo y
Previsión Social.
Su Despacho.

Me permito acompañarle el resultado del estudio que usted tuvo a bien encomendarme sobre el Proyecto de Decreto Supremo que Reglamenta los Derechos, Beneficios y Obligaciones del personal al servicio de las Clínicas y Sanatorios Particulares.

De Usted muy atentamente,

Hual Leoní
Experto de la O.I. T.-



INFORME SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO SUPREMO QUE REGLAMENTA LOS BENEFICIOS DE LOS EMPLEADOS EN SANATORIOS Y CLINICAS PARTICULARES.

El proyecto de Decreto Supremo que reglamenta los derechos, beneficios y obligaciones del personal de los Sanatorios y Clínicas particulares, parece estar enderezado a lograr dos objetivos muy concretos: el primero dejar establecido que las Clínicas y Sanatorios particulares, de acuerdo con uno de los considerandos del Decreto en estudio, no son empresas comerciales ni industriales, y que por lo mismo la Ley General del Trabajo vigente, no comprende en sus disposiciones a los trabajadores que le prestan servicios, y el segundo, que es la consecuencia natural y lógica del anterior, crear una especie de estatuto o reglamentación especial para los trabajadores que prestan servicios en dichos institutos de salud, y mediante cual se limitan o restringen y hasta se cercenan y desconocen, los derechos y beneficios que las leyes y decretos sociales en vigencia reconocen a los trabajadores bolivianos.

Ciertamente, las Clínicas y Sanatorios particulares son instituciones asistenciales que prestan invalorable servicios a la colectividad y por ello pueden y deben merecer el estímulo y la protección del Estado. Pero la función asistencial que dichas instituciones de salud cumplen en beneficio de la colectividad no es suficiente para dejar de caracterizarlas como verdaderas empresas económicas, que persiguen fines de lucro, por cuanto los servicios que prestan no son gratuitos sino onerosos, los que por regla general no están al alcance de la mayoría de la población sino solamente de aquella porción que por su posición social y sus posibilidades económicas prefieren utilizar los servicios hospitalarios y médicos de las clínicas y sanatorios particulares antes que recurrir a los servicios asistenciales de carácter público. (No he tenido a la mano las Leyes impositivas, cuyas disposiciones bastarían para definir el verdadero carácter de este tipo de instituciones sistenciales).

La protección y el estímulo que el Estado podría prestar a dichas casas de salud debería manifestarse en forma de créditos, exención de impuestos, etc, habida consideración de la utilidad pública de sus servicios, pero jamás en la forma de limitación, restricción o negación de los derechos o beneficios que las leyes reconocen a los trabajadores, entre los que se cuentan los que prestan servicios a las clínicas y sanatorios particulares.

En cuanto a que la Ley General del Trabajo no ampara con sus disposiciones a los trabajadores de las clínicas y sanatorios particulares, es afirmación que parece no tener fundamento alguno, ya que el Decreto Reglamentario de 23 de agosto de 1943, en su Art. 10, solamente declara excluidos de las disposiciones de la Ley General del Trabajo a "los trabajadores agrícolas, los funcionarios y empleados públicos y del ejército", con lo que parece evidente que fuera de los anteriores no hay más trabajadores excluidos de las disposiciones de la Ley General del Trabajo.

Los comentarios que enseguida se hacen se encaminan a dejar demostrado que el proyecto en estudio no tiene finalidad distinta de la de establecer un régimen especial de trabajo, de excepción, destinado a limitar o restringir los derechos y beneficios que las leyes sociales acuerdan a los trabajadores, esto aún cuando algunos artículos del referido proyecto no lesionen en modo alguno tales derechos y beneficios como ocurre con las disposiciones que se refieren//



//////////al trabajo de los médicos-cirujanos.

A este último respecto, el artículo 2o, del proyecto configura el contrato de prestación de servicios profesionales, que tienen lugar cuando los médicos-cirujanos ejercen su profesión por el llamado "sitena de clientela" atendiendo a los pacientes bien en la clínica particular del médico o en el domicilio de aquellos. Este contrato de prestación de servicios profesionales es de naturaleza civil y no cae bajo las previsiones de las leyes del trabajo, por lo que la conclusión de este artículo es inobjetable. En cambio cuando el médico-cirujano, contrata sus servicios profesionales con una clínica, sanatorio u hospital particular o con una empresa comercial o industrial, se está frente a un verdadero contrato de trabajo, con las naturales consecuencias establecidas en el artículo 3o. del Proyecto, lo que no constituye ninguna innovación, por que no se hace otra cosa que reconocer el contenido de la Ley #22, de 26 de octubre de 1949.

Los empleados de administración de estas clínicas y sanatorios desempeñan las mismas funciones que los empleados particulares, o sea labores de oficina, teneduría de libros, compra-venta de productos y medicamentos, etc., por lo que no se justifica, como juiciosamente lo observa el Asesor Legal del Ministerio, la limitación que el artículo pretende hacer de los derechos y beneficios que le corresponden como a empleados particulares que son.

A los enfermeros profesionales, el artículo 5o. les concede lo beneficios acordados a los empleados por la Ley General del Trabajo, pero el mismo artículo les niega el derecho a percibir el recargo o renumeración extraordinaria que corresponde a las horas extras o suplementarias, y desde luego, todos los demás beneficios que puedan haber sido creados por leyes o decretos distintos de la Ley General del Trabajo.

Pareciera que este artículo quisiera limitar exclusivamente los derechos que pertenecen a los enfermeros profesionales, cuando son de sexo masculino, por que las enfermeras (de sexo femenino), cuando conforme a lo dispuesto por la Ley #22, de 26 de octubre de 1949, trabajan en empresas comerciales e industriales, e instituciones bancarias a sueldo mensual, gozan de todos los beneficios acordados por las leyes sociales en favor de los trabajadores. Si esto es así y si llegase a aceptarse que las clínicas y sanatorios particulares no son empresas comerciales o industriales como lo asienta uno de los considerandos del decreto, cual sería entonces la condición de las enfermeras que trabajaran en estas instituciones particulares?

La distinción que se establece entre enfermeros y enfermeras, ambos profesionales o graduados, no parece tener justificación alguna.

Es verdad que el cuidado y atención de los enfermos, que es el objeto de la profesión de enfermeros y enfermeras, es en la actualidad ejercido preferentemente por las mujeres. Pero el hecho de que los hombres no sientan mayor inclinación por tal profesión, y que por tal circunstancia el número de enfermeros se reduzca constantemente con tendencia a desaparecer, no es suficiente razón para limitarle los derechos que puedan corresponderle de acuerdo con las leyes sociales.

Por lo demás, es verdad que la sociedad cada día va sintiendo con más fuerza la urgente necesidad de fomentar la profesión de enfermeras, por que sin una adecuada provisión de estos profesionales la función asistencial que le corresponde desempeñar al Estado no puede cumplirse con la cabalidad y la perfección que ella requiere//



//////////Por eso, las Escuelas de Enfermeras estan mereciendo en todas partes, una atención especial por parte del Estado, que las realza elevándolas a la categoría de escuelas universitarias. Aquí mismo las Naciones Unidas, por intermedio de su agencia especializada la Organización Mundial de la Salud, está colaborando arduamente en la organización y dirección de la primera Escuela de Enfermeras, que no hace mucho tiempo fué fundada por el señor Ministro de Higiene y Salubridad. Esta carrera liberal, por la abnegación y la devoción que reclama de los que se dedican a ella y por los conocimientos científicos que requiere, necesita de un estímulo social para incrementar la en la medida en que la reclaman las necesidades nacionales. Por eso debe serse muy cuidadoso en no colocar a estos profesionales en condiciones de inferioridad con respecto a los derechos que las leyes sociales reconocen a las otras profesiones liberales. Todo esto, por que a pesar de que el artículo se refiere a los enfermeros profesionales, parece conveniente evitar cualquier ambigüedad o confusión que pudiera entorpecer el empeño del Gobierno de fomentar la profesión de enfermeras. Para terminar este punto me parece conveniente llamar la atención sobre el hecho de que algunos países hermanos, como Colombia por ejemplo, han dictado Leyes especiales para reglamentar el ejercicio de la Profesión de Enfermeras, tal como se estilaba con las tradicionales profesiones liberales de la abogacía, medicina, ingeniería, etc.

Pero donde la limitación o cercenamientos de los derechos de los trabajadores llega a su mas alto grado, es en el artículo 60. del Proyecto que asimila los trabajadores domésticos de las clínicas y sanatorios particulares a los trabajadores del servicio doméstico, comprendidos en las disposiciones del Capítulo II, Título III, de la Ley General del Trabajo. Esta es una pretensión que choca y contraría los principios doctrinarios del derecho del trabajo. El servicio doméstico es que el que se presta al dueño de la casa, en menesteres propios del hogar, pero cuando los servicios se prestan fuera de la vida ordinaria de la familia, nos encontramos siempre en presencia de un contrato de trabajo, comprendido dentro de las normas legales establecidos por estos. Por eso la Ley de 30 de diciembre de 1948 dispone que "los empuados y asalariados que prestan servicios en empresas y casa comerciales en menesteres de cocina, comedor, dormitorio, y limpieza y otras actividades, calificadas como domésticas, quedan comprendidas en los beneficios de la Ley General del Trabajo". Las actividades de los trabajadores domésticos de las clínicas y sanatorios particulares son de la misma naturaleza, pues se trata de "sirvientes, lavaderos, porteros, cocineros y demás personal del servicio", conforme a la ennumeración contenida en el inciso e) del artículo 10. del Proyecto. Esta disposición se corresponde con una similar de la Ley Federal del Trabajo de México, que tanta influencia ha tenido en toda la legislación Latino-Americana, que expresamente establece "que no se aplicarán las disposiciones especiales para el trabajo a los domésticos, sino las del contrato de trabajo, a los domésticos que trabajan en hoteles, fondas, hospitales y otros establecimientos análogos".

Otras restricciones o limitaciones a los derechos de los trabajadores se encuentran contenidas en el artículo 90. del Proyecto, por el que se dispone que "la jornada comprende el trabajo diurno y nocturno en las mismas condiciones, sin que haya distingo entre jornada diurna, nocturna y extraordinaria" y permite una jornada de trabajo hasta de 24 horas. La diferencia entre trabajo nocturno y diurno está inspirada en las Convenciones adoptadas por la Organización Internacional del Trabajo, y esta aceptada en la legislación boliviana. Tal diferencia tiene como fundamento, entre otras razones, la consideración elemental de que el trabajo nocturno es más perjudicial para el trabajador, dada las especiales condiciones en que se desarrolla. También las convenciones internacionales han fijado en ocho///



de mano de obra de emergencia

//////////horas la duración máxima de la jornada del trabajo, tal como está establecido en la legislación boliviana, la que solamente por excepción permite una jornada de doce horas, cuando se trata de cierto tipo de puestos o de determinadas clases de trabajo. Es comprensible que dentro de circunstancias muy especiales, situaciones de emergencia nacional y manifiesta escasez de personal para cubrir los turnos y habida cuenta de que los servicios de estas instituciones son de utilidad pública, pueda autorizarse o permitirse una jornada de 24 horas, pero en circunstancias normales es lo natural que prime la jornada máxima de 12 horas, si es que el trabajo de este personal puede encajar dentro de las excepciones que la Ley establece. En todo caso, no hay que olvidar que es principio generalmente admitido que los textos legales, la jornada máxima de trabajo constituyen disposiciones de orden público, por lo que no siendo renunciables por el trabajador, tampoco podrían ser extendidos o ampliados, por ninguna disposición legal posterior, mas allá del máximo permitido por la ley fundamental de la materia.

Los otros artículos del proyecto no contrarían la legislación vigente, pero pareciera indudable que las obligaciones que impone el artículo 12 al personal de las clínicas y sanatorios particulares correspondería establecerlas más bien a un reglamento interno de trabajo elaborado y aprobado de acuerdo con lo que establezcan las normas legales pertinentes.

La función del Ministerio del Trabajo y Previsión Social es en todas partes, la de tutelar y amparar los derechos de los trabajadores, pero esta función cobra mayor fuerza en Bolivia donde como consecuencia de la Revolución Nacional los trabajadores constituyen no solamente la columna vertebral de aquella sino que también co-participan activamente en el Gobierno de la Nación. De aquí que sea bastante delicado para el Ministerio del Trabajo, gerenciado por un obrero, la consideración estudio y promulgación de cualquier ley o decreto que en alguna forma pueda lesionar los derechos de los trabajadores bolivianos.

Debido a mi corta permanencia en Bolivia no he tenido suficiente tiempo para familiarizarme completamente con la legislación social y los problemas laborales existentes. Pero aun así, considero que si el propósito que anima este proyecto de decreto no fuera lesionar los derechos y beneficios que corresponden a los trabajadores como es mi opinión, sino efectivamente la de esclarecer y precisar una situación dudosa, en este caso el proyecto deberá ajustarse estrictamente a las observaciones formuladas por la Asesoría Legal y la Fiscalización de Leyes del Ministerio, que todas son juiciosas y atinadas, y que con las mismas que contiene este informe, de manera que el decreto en cuestión no quebrante ni afecte en forma alguna aquellos derechos y beneficios. Pero si no existiere tal situación dudosa y los trabajadores a que se refiere el proyecto de decreto, están de manera cierta y evidente amparados por las disposiciones de la Ley General del Trabajo y demás leyes y decretos sociales vigentes, entonces el Proyecto de Decreto en cuestión no ~~debería~~ *debería* a llenar ninguna sentida necesidad social, común a patronos y trabajadores, y sería de todo improcedente por innecesario y perjudicial a los derechos de los trabajadores. En todo caso, y para concluir, si la hipótesis fuera la de una situación dudosa, lo que correspondería sería darle al Decreto un carácter más general, de manera que sus disposiciones cobijen, suponiéndoselas ajustadas a las observaciones formuladas, no solamente a los trabajadores de las clínicas y sanatorios particulares, sino también a todos los que trabajan en el ramo de la asistencia social y pública.

La Paz, 18 de Octubre de 1955.

Raúl Leoni.