

FUNCIONES ASIGNADAS A LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN LA LEGISLACIÓN CHILENA DE 1924

Emilio Morgado Valenzuela*

PRIMERA PARTE: ANTECEDENTES

En el esquema teórico del «laissez faire» no resultaba apropiada la existencia de políticas públicas en materia de relaciones individuales y colectivas de trabajo. En ese marco sólo se reconocían –o, en su caso, se priorizaban– las primeras en tanto que las relaciones colectivas eran reprimidas y sancionadas. Sólo excepcionalmente se admitía el intervencionismo del Estado como un medio para asegurar su abstencionismo en materias laborales y favorecer el libre funcionamiento del mercado. A la vez se postulaba que sólo al mercado correspondía regular el trabajo humano dependiente y que la normatividad aplicable, de ser necesario, era la de carácter general (civil o comercial).

Hacia 1850, los jóvenes intelectuales, obreros y artesanos que integraban la «Sociedad de la Igualdad» iniciaron el proceso de denuncia de las desigualdades e inequidades existentes entonces en la sociedad chilena. Sus líderes fueron enviados al exilio y su periódico («El Amigo del Pueblo») fue clausurado. Sin embargo sus actividades, escritos y postulados influyeron en la formación de la primera forma organizativa de los trabajadores: las sociedades mutualistas.

Esta modalidad asociativa nace con la creación de la Sociedad de Tipógrafos de Valparaíso (1853) y de la Sociedad de Artesanos de Valparaíso (1858). A ellas se suman otras asociaciones mutualistas, las que en 1870 sumaban 13 y en 1880 ya eran 39. En 1888 surgió en Valparaíso la primera federación mutualista, denominada «Liga de Sociedades Obreras», seguida por la Confederación de Sociedades Unidas de Santiago (1894) y la Confederación de Sociedades Obreras

de Tarapacá (1896). Entre 1906 y 1908 tuvieron lugar los tres primeros congresos nacionales de las 169 sociedades mutuales existentes en esos años. En 1911 tuvo lugar la Primera Convención de la Federación Obrera de Chile (FOCH), inspirada en las concepciones del mutualismo.

En forma paralela al mutualismo, en 1897 surgieron las «mancomunales», organizaciones de trabajadores de clara orientación reivindicacionista y opuestas a las sociedades mutualistas. Esas mancomunales comenzaron a federarse en 1901 (Combinación Mancomunal de Obreros, en Iquique). Luego se estableció la Combinación Mancomunal de Tocopilla (1902). Quince mancomunales, representando a 15.000 afiliados, celebraron su Primera Convención en 1904.

Su discurso, formas organizativas y estrategias de acción multiplicaron el número de adherentes y la influencia de las mancomunales en forma tal que en su Segunda Convención (1917), la FOCH reemplazó su perfil mutualista por uno de reivindicación y defensa de los derechos de los trabajadores, convirtiéndose así en una central sindical¹.

De otra parte, en 1913 se constituyó en Valparaíso la Federación Obrera Regional de Chile, de orientación anarquista, filial de la IWW (International Workers of the World)².

Junto a los referidos desarrollos organizativos tuvieron lugar las primeras experiencias huelguísticas. Entre ellas destacan las de: (a) los trabajadores marítimos de Valparaíso (1874); (b) los trabajadores portuarios de Iquique, de la industria del salitre y de otros sectores de actividad en Antofagasta, Valparaíso y Santiago (Julio de 1890); (c) los trabajadores portuarios, del salitre y del carbón, entre otros (1902 a 1904), y (d) de los trabajadores del salitre, que terminó con la matanza de huelguistas reunidos en la Escuela Santa María de Iquique (diciembre de 1907). A esas huelgas siguieron la huelga nacional marítima (1917); las protestas nacionales por el alza de los precios de los alimentos (1918 y 1919); la huelga de los trabajadores mineros del carbón (1920 y 1922), y la huelga en la salitrera «San Gregorio» (1921).

Estos procesos sociales coexistieron con el surgimiento de nuevos partidos políticos que –con distintas y divergentes visiones– en forma expresa o implícita incluyeron en sus programas proposiciones para atender las múltiples manifestaciones de la llamada «cuestión social» del siglo XIX. Al respecto cabe evocar que en 1887 nació el Partido Democrático y que un sector de sus militantes fundó el Partido Obrero Socialista que, a su vez, dio origen al Partido Comunista (1922).

¹ En su Cuarta Convención (1921) la FOCH se afilió a la III Internacional.

² La Segunda Convención se realizó en 1921.

En Chile la cuestión social asumió diversas expresiones. Las más extremas se dieron en la industria salitrera. En esa rama de actividad, por ejemplo, a las muy precarias condiciones de vida de los trabajadores y de sus familias se unían inicuas condiciones de trabajo: (a) ausencia de prevención contra los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales, junto con la inexistencia de protección social para enfrentar esos infortunios del trabajo; (b) pérdida del valor adquisitivo de los salarios como consecuencia de las continuas depreciaciones del «peso chileno» en relación con la «libra inglesa», y del pago del salario en «fichas» que sólo podían ser utilizadas en los economatos y almacenes de la empresa empleadora, en los que además se les asignaba un valor inferior al nominal; (c) ausencia de «libertad de comercio» al interior de los recintos de la empresa; (d) existencia de un régimen salarial preferentemente «a destajo», con escalas de valoración ligadas a la calidad del mineral extraído y rechazo del que no alcanzaba los niveles unilateralmente fijado por la empresa, la que —no obstante— utilizaba el material rechazado. De otra parte se impedía la organización de los trabajadores, se prohibía la presencia de «activistas» y la realización de reuniones.

A lo señalado se agregaba la libertad de despido sin expresión de causa ni indemnizaciones, la inexistencia de limitaciones en cuanto a la duración y distribución del tiempo de trabajo, la existencia de trabajo infantil, y la ausencia de protección legal del trabajo humano.

Similares condiciones presentaba el trabajo en los puertos y en las actividades comerciales e industriales. Además, la creciente migración hacia las ciudades había originado muy graves problemas de carencias e ineficiencias en materias como la vivienda, salud, higiene, alimentación, educación, y los servicios públicos.

Para el Estado, las situaciones descritas constituían «asuntos entre privados» y debían ser visualizados, atendidos y solucionados entre las partes o, excepcionalmente, con la aplicación de medidas asistencialistas voluntariamente estructuradas y proporcionadas por personas o entidades privadas. Los naces conflictos colectivos eran atribuidos a agitadores sociales, algunos de ellos extranjeros³. A los conflictos no se atribuía un carácter social o laboral sino eran considerados como «conflictos contra el orden público y las sanas y buenas costumbres».

No obstante, el carácter creciente de la conflictividad (comúnmente reprimida en forma violenta, sangrienta y con muerte de trabajadores), y la aparición de

³ En 1918 se dictó la ley 3.346 (conocida como «ley de residencia»), en la que se prohibía el ingreso al país de extranjeros que promovieren la alteración del orden social, practicaren la violencia o divulgaran doctrinas incompatibles con la unidad nacional.

una creciente percepción social y política de la conveniencia y necesidad de solucionar y prevenir los problemas que, en conjunto, eran denominados como «la cuestión social», impulsaron la adopción de medidas que –en el lenguaje de hoy– podrían ser calificadas como «políticas públicas sociolaborales».

Entre esas medidas cabe destacar la instalación de comisiones de estudio de los problemas descritos, generalmente referidos a casos específicos en el norte de Chile, como las instaladas –mediante sendos decretos presidenciales, en 1902, 1904, 1913 y 1919.

De otra parte, en 1907 se había establecido una Oficina del Trabajo en el Ministerio de Industrias y Obras Públicas. Esa Oficina, que en 1921 dirigía Moisés Poblete Troncoso, estaba principalmente encargada de recopilar y publicar estadísticas del trabajo y publicar un Boletín con noticias y análisis de carácter laboral, incluyendo lo concerniente a la legislación del trabajo. En 1917 el Ministro del Interior decretó el establecimiento de un sistema voluntario de conciliación. A la vez, en 1918 y 1919 funcionaron algunas «comisiones de arbitraje y conciliación» para atender ciertos conflictos.

Cabe evocar, además, la adopción de las primeras leyes del trabajo sobre habitaciones obreras (1906); descanso dominical (1907 y 1917); sillas en los establecimientos comerciales (1915); previsión social de las fuerzas armadas (1915); accidentes del trabajo (1916); salas cuna (1917), y previsión social de los trabajadores de la empresa estatal de ferrocarriles (1918).

En 1906 la Cámara de Diputados había constituido una Comisión Especial de Legislación del Trabajo, la que en 1921 pasó a tener el carácter de permanente. Por su parte, el Senado también estableció una Comisión Especial en 1920.

Adicionalmente, diversos proyectos de ley habían sido presentados por Diputados y Senadores, principalmente en materias relacionadas con las condiciones de trabajo. El más significativo fue el Proyecto de Legislación Social presentado el 20 de mayo de 1919 por siete Senadores del Partido Conservador. Dicho Proyecto fue principalmente elaborado por el jurista y Senador Juan Enrique Concha, Profesor de Economía Social en la Universidad Católica, el que, tras ser elegido Diputado en 1906, había integrado la Comisión Especial de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados.

El Proyecto del Partido Conservador regulaba lo concerniente a las condiciones de trabajo, el sindicato legal y los conflictos colectivos. Establecía un sistema de relaciones de trabajo paternalista, inspirado en el trabajo en la agricultura y totalmente descentralizado, al localizarse sólo en el nivel del establecimiento de empresa y no contemplar la existencia de federaciones o confederaciones. Las normas sobre sindicatos se alejaban de los conceptos ya existentes acerca de la libertad sindical, a la vez que ese distanciamiento se acentuaba al

considerar la naturaleza de los mecanismos de conciliación y arbitraje que se proponía establecer.

Ese Proyecto no fue bien recibido por las organizaciones de trabajadores existentes en ese tiempo. Ellas, aunque no tenían reconocimiento, eran –con variados matices– por lo menos toleradas. Al no existir una legislación que las regulara, actuaban en el marco de libertad que les permitían los cambiantes entornos resultantes del quehacer político y del talante de los gobernantes.

Cabe recordar que en la campaña presidencial de 1920, lo concerniente a la «cuestión social» fue uno de los aspectos programáticos del candidato don Arturo Alessandri Palma, entonces Senador por Tarapacá. Elegido Presidente de la República, el 18 de junio de 1921 presentó en la Cámara de Diputados un Proyecto de Código del Trabajo y de la Previsión Social, con su firma y la de Pedro Aguirre Cerda, Ministro del Interior.

El proyecto había sido preparado por Moisés Poblete Troncoso. En cuatro libros se regulaban las convenciones relativas al trabajo, la reglamentación del trabajo, las asociaciones profesionales y los conflictos del trabajo, la previsión y los seguros sociales⁴.

Según se expresaba en el Mensaje que acompañaba al Proyecto, la normatividad propuesta se fundamentaba en consideraciones tales como la necesidad de que el Estado actuara rápida y oportunamente a favor de la protección legal de los trabajadores, dejando de lado «las teorías de la escuela individualista clásica». A la vez en el proyecto se expresaba: (a) que la lenta y tardía acción del Estado también había obedecido a «las condiciones peculiares del desenvolvimiento industrial y económico del país»; (b) que en Chile se había producido «una transformación rotunda y radical de las antiguas ideas dominantes en el criterio público sobre los problemas del trabajo y la forma en que debe propenderse a su solución»; (c) se asistía «al desarrollo lento, pero firme y continuado, de una verdadera labor de creación y de renovación jurídica, a la formación de un derecho nuevo, que podría denominarse el Derecho del Trabajo», y (d) que en la Parte XIII del Tratado de Versalles se afirmaba que la «paz universal no puede fundarse sino en la base de justicia social», y que «que

⁴ Conocedor de los «vastísimos y excepcionales conocimientos en los problemas sociales y sobre legislación obrera» de Moisés Poblete Troncoso, el Presidente Alessandri le encomendó preparar un Proyecto de Código del Trabajo. Con el valioso apoyo de colaboradores como Claudio Arteaga Infante, el Proyecto fue elaborado en muy breve tiempo y enviado a la Cámara de Diputados cuando aún no se cumplían seis meses de iniciado su Gobierno. Las normas incluidas en ese Proyecto se inspiraron en el convencimiento de que «la coacción, por enérgica y exagerada que sea, contiene pero no cura».

existen condiciones de trabajo que implican para un gran número de personas la injusticia, la miseria y las privaciones, lo que engendra un descontento tal, que pone en peligro la paz y la armonía universal», por lo que resultaba «urgente mejorar esas condiciones, por ejemplo, en lo que concierne a la reglamentación de las horas de trabajo, la fijación de una duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo; la contratación de mano de obra; la lucha contra el chômage, la garantía de un salario que asegure condiciones convenientes de existencia, la protección de los trabajadores contra las enfermedades generales o profesionales, y los accidentes del trabajo; la protección de los niños adolescentes y mujeres, las pensiones de vejez e invalidez, la defensa de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, la afirmación del principio de la libertad de asociación sindical, la organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas».

Otro argumento utilizado en el Proyecto de Código consistía en que al ser Chile un Estado Miembro de la Organización Internacional del Trabajo –creada en el Tratado de Versalles– debía dictar las «leyes necesarias a la solución de los problemas del trabajo... estableciendo un mínimo de legislación social, que ningún país del mundo puede desconocer sin perder el decoro de nación civilizada». Adicionalmente, en el Mensaje se mencionaba la obligación impuesta por la Constitución de la OIT, de tener que someter a la aprobación de la autoridad competente los Convenios adoptados en las reuniones de la Conferencia Internacional de Trabajo, así como la obligación de presentar a la Oficina Internacional del Trabajo, informes acerca de las medidas adoptadas para darles cumplimiento. A la vez, se recordaba que las organizaciones de empleadores y de trabajadores estaban facultadas para interponer reclamaciones ante la OIT, en caso de estimar que no se daba cumplimiento «a los acuerdos de la Conferencia». En apoyo de esos argumentos, en el Mensaje se recordaba que en el Tratado de Versalles se sostenía, de una parte, que la no adopción por una nación cualquiera de un régimen de trabajo realmente humano, es un obstáculo a los esfuerzos que las demás naciones hacen para mejorar la suerte de los obreros en sus propios países. También se afirmaba que las medidas propiciadas se fundamentaban en «sentimientos de justicia y de humanidad, así como en el deseo de asegurar una paz mundial durable».

También en el Mensaje se mencionaban los Convenios Internacionales del Trabajo adoptados en las dos primeras Conferencias Internacionales de la OIT, efectuadas en Washington (1919) y en Génova (1920), en materia de horas de trabajo (industria); desempleo; protección de la maternidad; trabajo nocturno (mujeres); edad mínima (industria); trabajo nocturno de los menores (industria); edad mínima (trabajo marítimo); indemnización de desempleo (nafragio) y, colocación de la gente de mar. Al mismo tiempo, en el Mensaje se aludía a las

Recomendaciones adoptadas en esas dos Reuniones acerca del desempleo; reciprocidad de trato; prevención de carbunco; saturnismo (mujeres y niños); inspección del trabajo (servicio de higiene); fósforo blanco; horas de trabajo (pesca); horas de trabajo (navegación interior); estatutos nacionales de la gente de mar y, seguro de desempleo (gente de mar).

En cuanto a la administración pública del trabajo, en el Mensaje que acompañaba al proyecto se expresaba que con la creación de la Inspección del Trabajo se pretendía «dar una organización estable y definitiva al servicio encargado, en primer lugar, de estudiar bajo todos sus aspectos, las condiciones en que se desenvuelve el trabajo nacional, en seguida, velar por la estricta observancia y correcta aplicación de las leyes sociales y obreras; y especialmente de las prescripciones legales y administrativas concernientes a la higiene y seguridad del trabajo industrial».

En el Proyecto se creaba, en el Ministerio del Interior, una Dirección General del Trabajo encargada, entre otras funciones: (a) recopilar, coordinar y publicar «los datos e informaciones relativas a los conflictos colectivos», el «resultado de las leyes que interesan especialmente a los obreros, y situación comparada del trabajo en Chile y en el extranjero»; (b) estudiar y proponer al Gobierno «las medidas legales o administrativas que puedan adoptarse para mejorar las condiciones del trabajo...»; (c) informar «sobre los estatutos de las sociedades de obreros y de empleados» y, (d) organizar y dirigir «la inspección y vigilancia directa del trabajo con el fin de asegurar el estricto cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas...».

Al mismo tiempo se creaban ocho Inspecciones Regionales del Trabajo, dependientes de la Dirección General del Trabajo. A este sistema le correspondía cumplir las funciones de tutela y de intervención establecidas en el Proyecto de Código.

No obstante los esfuerzos realizados por el Ejecutivo durante más de tres años, el debate del Proyecto no avanzó significativamente en el Congreso, lo que creó altos niveles de malestar ciudadano y constituyó una de las motivaciones de la sublevación militar del 5 de septiembre de 1924. En su carta del 30 de Noviembre de 1929, dirigida a Poblete Troncoso, el Presidente Alessandri dejó constancia de que en la entrevista habida en la mañana del 5 de septiembre con los militares sublevados, éstos se comprometieron a cesar en su actitud si se aprobaba un conjunto de leyes de su interés, entre ellas, las reguladoras de lo referido al contrato de trabajo de los obreros; el seguro social obligatorio en caso de enfermedad, invalidez y vejez; la compensación por accidentes del trabajo; los tribunales de conciliación y arbitraje; las organizaciones sindicales; las cooperativas y, los empleados particulares.

Tales circunstancias fueron comunicadas por el Presidente Alessandri a los Presidentes ambas ramas del Congreso y «al mayor número posible de Diputados y Senadores», obteniendo de ellos la promesa de despachar las leyes reclamadas «para salvar al país de una revuelta y del naufragio de sus instituciones». Bajo la presión militar, la Cámara de Diputados y el Senado aprobaron esas siete leyes el 8 de septiembre de 1924, sin discusión. Cabe advertir que en la Ley N° 4.057, sobre organizaciones sindicales, fueron incorporadas tanto normas sobre el sindicato industrial –derivadas del Proyecto de 1919, del Partido Conservador– como normas sobre el sindicato profesional, derivadas del Proyecto de 1921, lo que produjo variadas incoherencias y disfuncionalidades en el sistema de relaciones de trabajo surgido de la legislación de 1924, codificada en 1931.

Al no producirse el prometido retorno de los militares a sus cuarteles, el Presidente Alessandri decidió renunciar a su cargo, pero antes firmó y promulgó esas leyes, que fueron llevadas por Moisés Poblete Troncoso a la Embajada de los Estados Unidos de Norteamérica, donde se había asilado el Presidente.

SEGUNDA PARTE: LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN LA LEGISLACIÓN CHILENA DE 1924

Los acontecimientos políticos de Septiembre de 1924 condujeron a que el Congreso Nacional, en su sesión de día 8 de ese mes aprobara las siguientes «leyes sociales»:

- 4.053, sobre contrato de trabajo entre patrones y obreros.
- 4.054, que declara obligatorio el seguro de enfermedad, invalidez y accidentes del trabajo.
- 4.055, que reforma la ley de accidentes del trabajo.
- 4.056, sobre conciliación y arbitraje.
- 4.057, sobre organización sindical.
- 4.058, sobre cooperativas.
- 4.059, sobre contrato de trabajo entre patrones y empleados particulares.

I. Funciones asignadas a la inspección del trabajo en la ley N° 4.053, sobre «contrato de trabajo entre patrones y obreros»

En esta ley se regulaba tanto el contrato individual como el colectivo «con preferencia a las leyes generales».

Sus normas no eran aplicables:

- a los trabajos de la agricultura;

- al trabajo doméstico;
- al trabajo que se presta en las casas o establecimientos de comercio, o en establecimientos que tengan menos de diez operarios, o que empleen solamente miembros de una familia bajo la autoridad de algunos de ellos, ni
- al trabajo de los niños en las escuelas profesionales, a condición de que este trabajo sea aprobado y vigilado por la autoridad pública.

La normativa cubría las siguientes materias: (a) duración del contrato de trabajo; (b) sus formalidades; (c) materias que debería contener el contrato de trabajo; (d) terminación del contrato; (e) la duración del trabajos y los descansos; (f) los salarios; (g) el contrato colectivo; (h) el régimen de la fábrica; (i) el trabajo de los menores y de las mujeres; (j) la higiene y seguridad en el trabajo; (k) la libertad de comercio, y (l) las sanciones.

Adicionalmente reemplazó a la Oficina del Trabajo por la Dirección General de Trabajo, dependiente del Ministerio del Interior y encargada, entre otras materias, «de organizar y dirigir la inspección y vigilancia directa del trabajo «con el fin de asegurar el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta ley y demás leyes de carácter social». Esas atribuciones se deberían entender «sin perjuicio de las que se confieren por las leyes respectivas a las demás autoridades o servicios administrativos».

Asimismo dispuso que los Inspectores del Trabajo «tendrán derecho de visitar los establecimientos a que refiere esta ley en las épocas y oportunidades que fije el reglamento, y cuando sean requeridas, en caso de reclamación, únicamente para velar por la correcta aplicación de ella y denunciar a la autoridad correspondiente toda irregularidad que notare». También se dispuso que la inspección «del trabajo femenino estará a cargo de mujeres».

Cabe advertir que las infracciones a esa ley eran penadas con multas reguladas y aplicadas –breve y sumariamente– por el correspondiente juez de letras, ante el cual debía hacerse directamente el denuncia Si éste se formulaba ante el Intendente, Gobernador, o a la Dirección General del Trabajo, dichas entidades debían dar cuenta del denuncia al juez de letras. De otra parte dichas autoridades, «los sindicatos obreros del departamento y cualquiera de las partes contratantes» tenían derecho a hacer el denuncia».

Además en la ley se disponía que los que «impidan o dificulten a los inspectores la visita a los locales de trabajo incurrirán en una multa...» de monto ascendente en caso de reincidencia. Si fuere necesario, «los inspectores podrán requerir el auxilio de la fuerza pública para el desempeño de sus funciones».

Finalmente quedaba prohibido a los inspectores del trabajo «divulgar los nombres de las personas, empresas o sociedades que inspeccionaren ... (así

como revelar) «los secretos industriales o comerciales de que hubieren tenido conocimiento en razón de su cargo». Tratándose de esta última infracción correspondía aplicar el Código Penal.

II. Funciones asignadas a la inspección del trabajo en la ley N° 4.054, que declaró obligatorio el seguro de enfermedad, invalidez y accidentes del trabajo

En la ley se dispuso la obligatoriedad del seguro de enfermedad, invalidez y accidentes del trabajo «para toda persona, de cualquiera edad o sexo, que no tenga otra renta o medio de subsistencia que el sueldo o salario que le pague su patrón, sea éste persona natural o jurídica, y siempre que no exceda de cinco mil pesos anuales, si asalariado habita en una capital de provincia, o de tres mil pesos si reside en otra ciudad o lugar». Eran también obligados al seguro «los postulantes o aprendices de cualquier trabajo, industria u ocupación, aunque no tengan sueldo ni salario». Quedaban igualmente sometidos a tal obligación «los artesanos o artistas que trabajan en su domicilio, los que hacen oficios o prestan servicios directamente al público en calles, plazas, portales y almacenes; los pequeños comerciantes fijos o ambulantes; los industriales cuyos capitales en giros sean inferiores a cinco mil pesos con renta media semanal de que no exceda del límite antes fijados». De otra parte, quedaban eximidos de ese seguro los miembros de «una sociedad de socorros mutuos que preste servicios a sus asociados un servicios equivalente a este seguro y que haya sido reconocida por la Caja» a que se refiere esta ley.

Para el cumplimiento de la obligación de este seguro, «el patrono o su representante inscribirá a sus obreros, empleados o aprendices en el registro de la Caja local a más tardar dentro del tercero día siguiente a aquel en que éstos hayan empezado a trabajar.» Los infractores eran sancionados con multas, las que también se aplicaban a «los artesanos o artistas que trabajan en su domicilio, los que hacen oficios o prestan servicios directamente al público en calles, plazas, portales y almacenes; los pequeños comerciantes fijos o ambulantes; los industriales cuyos capitales en giros sean inferiores a cinco mil pesos con renta media semanal de que no exceda del límite antes fijado» que requerido por... un inspector del trabajo... no se inscribieren directamente en el registro de asegurados dentro del plazo de tercero día después del requerimiento».

III. Funciones asignadas a la inspección del trabajo en la ley N° 4.055, que reformó la ley de accidentes del trabajo

La ley definió lo que se entiende por accidente del trabajo y enfermedades profesionales, y por patrono, obrero y empleado. Al mismo tiempo estableció la

«responsabilidad del patrono por los accidentes del trabajo y enfermedades ocurridos a sus empleados y obreros», así como las excepciones a esa responsabilidad y la responsabilidad subsidiaria del propietario, cuando corresponde. También regulaba lo pertinente a la responsabilidad de terceros, e identificaba las industrias o trabajos que dan lugar a la responsabilidad del «patrono» que ocupe cinco o más obreros.

Al mismo tiempo en la ley se normaba lo referido al salario, salario diario, salario anual, y se establecían normas atinentes a la asistencia e indemnizaciones, el seguro, los procedimientos judiciales, y las medidas de previsión y vigilancia. Entre estas últimas la ley dispuso que la «Oficina del Trabajo tendrá a su cargo la inspección y vigilancia administrativa necesarias para asegurar la estricta observancia de esta ley y sus reglamentos complementarios. La misma Oficina ejercerá directamente la vigilancia y fiscalización de las asociaciones o sociedades contra los accidentes del trabajo».

Para esos efectos la ley dispuso que los «patronos o sus representantes, los aseguradores y los distintos funcionarios públicos que intervengan en la aplicación de la ley, están obligados a suministrar a la Oficina del Trabajo o a los inspectores de su dependencia, los datos que les pidan, conforme al reglamento que dictará al efecto», bajo apercibimiento de aplicación de las sanciones establecidas en la Ley N° 2.577, de diciembre de 1911.

De otra parte en la ley se establecía:

- a. Que los que «impidan y dificulten a los inspectores la visita a los locales de trabajo» incurrirían en una multa cuyo monto aumentaba en caso de reincidencia. En caso necesario los inspectores podían «requerir el auxilio de la fuerza pública para el desempeño de sus funciones».
- b. Que las multas de aplicarían «administrativamente», correspondiendo a los inspectores denunciar la infracción y al gobernador departamental decretar la multa, Si ella no era pagada «dentro de tercero día, desde que se haya hecho saber su imposición», era «cobrada ejecutivamente y elevada al triple». Las multas podían ser decretadas «contra el empresario, gerente, director o jefe de la industria, obra o establecimiento donde el trabajo se preste; pero serán solidariamente responsables con ellos el particular, compañía, sociedad o institución propietaria de la industria, obra y establecimiento».
- c. Sólo una vez pagada la multa el infractor podía «reclamar de ella ante en el respectivo juez letrado en lo civil».

Adicionalmente, en los artículos transitorios se establecieron algunas normas atinentes a la contratación de inspectores⁵.

IV. Funciones asignadas a la inspección del trabajo en la ley N° 4.056, sobre conciliación y arbitraje

La ley 4.056 estableció tres mecanismos de solución de conflictos: el trato directo, la conciliación y el arbitraje. Además reguló la intervención de los sindicatos en los conflictos de trabajo, los delitos contra la libertad de trabajo y las penas. Asimismo prohibió la interrupción intempestiva del trabajo antes haberse agotado los procedimientos de conciliación establecidos en dicha ley.

Trato directo

En la ley dispuso que en caso de producirse una cuestión susceptible de provocar un conflicto de orden colectivo que afectare total o parcialmente al personal o cuando de hecho se hubiere producido ese conflicto se debía constituir una delegación de los obreros interesados, encargada de «procurar el arreglo de la controversia suscitada».

También se normó lo atinente a la representación de la empresa en dicho trato directo y prohibió suspender de su trabajo a los obreros en conflicto, a menos que atentaren contra bienes de la empresa o incitaren al público a abstenerse de consumir los productos elaborados en ella.

Conciliación

La ley estableció la conciliación obligatoria a cargo de diez Juntas Permanentes de Conciliación. También contempló la posibilidad de establecer juntas Especiales de Conciliación para industrias determinadas.

Las Juntas eran tripartitas y presididas por un Inspector del Trabajo en las localidades en donde hubiere Inspección del Trabajo. Éste carecía del derecho a voto.

A las Juntas Permanentes de Conciliación se encomendó: (a) conocer «de los conflictos de trabajo que se promuevan entre patronos o empleadores y los obreros de las empresas sometidas a esta ley y situadas en el territorio de su jurisdicción» que no hubieren podido ser resueltos mediante el trato directo de las partes, y (b) conocer, en única instancia, de los litigios a que diera lugar la aplicación de las leyes 4.053, 4.057 y 4.059, sobre contrato de trabajo entre

⁵ Para cumplir las funciones inspectivas ya señaladas –mientras se organizaban en forma definitiva los servicios de inspección del trabajo– se crearon en la Oficina del Trabajo «cinco puestos de inspectores que residirán en la zona que determinen los reglamentos». Serán designados por el Presidente de la República, previo concurso, a propuesta del Jefe de la Oficina del Trabajo.

patrones y obreros, organización sindical, y contrato de trabajo entre patrones y empleados particulares, respectivamente.

También en la ley 4.056 se estableció que dictada una sentencia definitiva, «deberá la Junta ocurrir al juez de letras del departamento que corresponda, el cual ordenará la ejecución de lo resuelto».

Procedimiento de conciliación

En la ley también se establecía que al Presidente de la Junta (el Inspector del Trabajo, en su caso), correspondía: (a) determinar la forma y condiciones en que serían oídos los representantes de los obreros. Si el número de ellos excedía de cinco, el Presidente fijaría el número máximo, «debiendo asegurarse la debida representación a las distintas categorías profesionales; (b) firmar –junto con los representantes de las partes y el Secretario de la Junta– el acta que dé testimonio del acuerdo que pueda producirse entre las partes, y (c) publicar –a solicitud de cualquiera de los interesados o de la Oficina del Trabajo– un informe en que se enuncie las causas del conflicto, un extracto del desarrollo de las gestiones de avenimiento y el texto completo del acuerdo celebrado por los interesados, en el caso de que una de las partes «rehuyera el cumplimiento exacto de lo convenido».

Procedimiento de arbitraje

Si fracasada total o parcialmente la conciliación las partes no acuerdan someter la decisión del conflicto al arbitraje, la proposición de hacerlo correspondía al Presidente de la Junta Permanente de Conciliación.

Para que el Tribunal Arbitral pudiera entrar a conocer el conflicto era necesario que previamente se reanudara el trabajo, si éste hubiere sido suspendido por causa de huelga o cierre de fábrica. Para el cumplimiento de sus funciones los árbitros podían hacerse asesorar por las correspondientes Inspecciones del Trabajo y por «los Miembros de la Junta de Conciliación que hubiere conocido de la controversia pendiente».

La sentencia arbitral debía ser publicada en el Diario Oficial, y puesta en conocimiento de las partes, remitiéndose copia de ella a la Dirección General del Trabajo y a la Inspección Regional correspondiente.

Intervención de los sindicatos en los conflictos del trabajo

La ley radicó en los sindicatos la declaratoria de huelga, siempre que concurrieran los requisitos legalmente establecidos. Asimismo reguló lo concerniente a la declaratoria del cierre de fábrica por el sindicato patronal o por un patrón o empleador. También normó lo concerniente al comité de huelga y sus facultades, y estableció que el abandono del trabajo «sin declaración de huelga hará responsable al Sindicato de los daños y perjuicios causados por los que tal cosa hicieren, siempre que el Sindicato no tome alguna medida disciplinaria contra ellos».

Delitos con contra la libertad de trabajo

Las conductas y actos del patrón o empleador, sindicato patronal o sindicato o federación obrera, tipificados como delitos contra la libertad de trabajo en la ley 4.056, eran sancionados con «uno a sesenta días de prisión, cuando no importen, según las leyes, delitos a que corresponda pena mayor».

Los delitos contra la libertad de trabajo ser denunciados por los «agentes de la autoridad en general», lo que incluía a los de la naciente administración pública del trabajo.

Las penas

El incumplimiento de las normas de la ley 4.056 era sancionado, según el caso, con multas, la disolución del sindicato, la prohibición de contratar obreros en condiciones inferiores a las fijadas en el fallo arbitral, la separación de los trabajadores de sus empleos sin derecho a indemnizaciones, la prohibición de afiliarse a otro sindicato de obreros.

Algunas de esas penas eran directamente ordenadas por la Junta Permanente de Conciliación y en otros casos se requería una «previa declaración del Director de la Oficina del Trabajo o del Inspector Regional que correspondiera».

V. Funciones asignadas a la inspección del trabajo en la ley N° 4.057, sobre organización sindical

En el proceso legislativo iniciado en 1921 hubo dos proposiciones divergentes acerca del modelo de organización sindical.

En una, patrocinada por los sectores conservadores, se proponía la existencia de *sindicatos industriales* integrados por obreros (y por empleados cuyo sueldo no excediere de cuatrocientos pesos mensuales). Se caracterizaban por la existencia de la afiliación obligatoria en sindicatos de empresa encabezados por dirigentes designados mediante un sistema de voto acumulativo en el que los asociados con tres años de antigüedad en la empresa tenían derecho a dos votos (más uno adicional por cada dos nuevos años al servicio de la empresa). Las funciones de director eran remuneradas en la forma establecida en los estatutos del sindicato.

En la composición del patrimonio del sindicato se contemplaba el 50% de las multas aplicadas a los obreros y empresarios como sanción por infracciones a la ley 4.053 sobre contrato de contrato. De otra parte se establecía la participación en los beneficios de la empresa ⁶. El 50 % de dicha participación se entregaba al

⁶ La participación anual era del 6% de los sueldos y salarios de los miembros del sindicato «hasta la concurrencia» del 10% de las utilidades líquidas de la empresa. Esta participación no se aplicaba en empresas organizadas como sociedades anónimas que destinaren el equivalente al 6% del capital pagado, a acciones de trabajo que fueren «de propiedad colectiva del Sindicato empleados y obreros de la misma empresa».

Sindicato para ser aplicado en finalidades de naturaleza «mutualista» a su cargo. La solución de las dificultades que surgieren en la aplicación de las normas sobre participación en los beneficios serían resueltas «sin ulterior recurso, por un tribunal establecido de acuerdo con las disposiciones de la ley sobre Tribunales de Conciliación y Arbitraje», esto es, con la posible presidencia de un Inspector del Trabajo.

La otra proposición, patrocinada por los sectores liberales, favorecía la implantación de *sindicatos profesionales* caracterizados por la afiliación voluntaria de «empleados y obreros de una misma profesión, industria o trabajo, o de profesiones, industrias o trabajos similares o conexos, con el fin de ocuparse exclusivamente en el estudio, desarrollo y legítima defensa de los intereses económicos comunes de los asociados».

Estos sindicatos gozarían de personalidad jurídica sin otras condiciones ni limitaciones que las determinadas en la ley.

Ambas proposiciones fueron incorporadas en la ley 4.057 en la que asignaron facultades a la Dirección General del Trabajo y a las Inspecciones Regionales respecto de la práctica y control de cumplimiento de sus normas, particularmente en cuanto al registro de los sindicatos y a su disolución.

VI. Funciones asignadas a la inspección del trabajo en la ley N° 4.058, sobre cooperativas

La ley encargó a la Oficina del Trabajo velar por su estricto cumplimiento, para lo cual dispuso que «cuando lo estime conveniente, el Jefe de esta Oficina podrá practicar, por sí mismo o por intermedio de otra persona, una inspección a las sociedades cooperativas que funcionen en el territorio de la República, y dará cuenta al Gobierno y a la Municipalidad respectiva, respecto de las observaciones que tenga a bien hacer sobre el funcionamiento de las sociedades que inspeccione».

En forma especial en la ley se dispuso que debía enviarse a la respectiva Municipalidad y a la Oficina del Trabajo copia del balance semestral o anual de las cooperativas y los correspondientes datos explicativos. Ambas entidades, además, debían ser informadas de la terminación y liquidación de las cooperativas

VII. Funciones asignadas a la inspección del trabajo en la ley N° 4.059, sobre «contrato de trabajo entre patrones y empleados particulares»

Teniendo presente lo dispuesto en el artículo 1° de la ley 4.059, se consideraba empleado particular al asalariado en cuyo servicio no predominaba el

esfuerzo físico, siempre que no estuviere exceptuado del ámbito de vigencia de esa ley, como era el caso, por ejemplo, de aquellos cuyos servicios no eran continuos o prestaban servicios en sus propios domicilios; de los empleados públicos remunerados con fondos contemplados en la Ley de Presupuesto; de los empleados en labores agrícolas y los «sirvientes domésticos».

En párrafos sucesivos la ley 4.059 regulaba lo concerniente a la duración del trabajo, los sueldos y comisiones, el trabajo de menores, el fondo de ahorro y previsión, la terminación del contrato, las sanciones, prescripción y jurisdicción.

En su artículo final disponía que competía a «la Inspección General del Trabajo» supervigilar la observancia de esa ley.

TERCERA PARTE. CONCLUSIONES

De lo expuesto se puede concluir que en 1924 la naciente política pública de trabajo estaba principalmente orientada a regular las relaciones individuales y colectivas de trabajo, los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y las cooperativas.

Para ello se valía de dos instrumentos de acción: la legislación y la administración del trabajo, incluida la inspección.

A los correspondientes servicios de inspección correspondían no solo funciones fiscalizadoras sino que también otras de naturaleza tuitiva, pre-jurisdiccional, conciliadora, mediadora y sancionadora. Ellas eran acompañadas por funciones de carácter coadyuvante con las misiones más amplias encargadas a la Dirección General del Trabajo.

En consecuencia, desde sus orígenes las funciones de los servicios de inspección del trabajo en Chile han sido multidimensionales.

FUENTES CONSULTADAS

BARRÍA SERÓN, Jorge, *Breve historia del sindicalismo chileno*, Santiago, 1967.

GONZÁLEZ M., Sergio, *Ofrenda a una masacre. Claves e indicios históricos de la emancipación pampina de 1907*, LOM, Santiago, 2007.

MORGADO VALENZUELA, Emilio, «Chile: Collective Labour Relations», en *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer-Boston, 1993. Actualizado en 2003 y 2008, *International Encyclopaedia of Laws*, General Editor Prof. Dr. Roger Blanpain, Kluwer Law International, The Hague, London, New York.

MORGADO VALENZUELA, Emilio, «Reseña histórica de la evolución de la administración del trabajo en Latinoamérica», en CORTÁZAR, R. / ESPINA, A. / JAVILLIER,

J.C. / MARTÍNEZ, D. / MORGADO, E. / TOKMAN, V.E., *Administración Laboral y Ministerios de Trabajo en el Siglo XXI*, 1ª ed., OIT, 1997.

MORGADO VALENZUELA, Emilio, «La Nueva Cuestión Social en Latinoamérica», en *Evolución del Pensamiento Juslaboralista. Estudios en homenaje al Prof. Héctor-Hugo Barbagelata*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1997.

MORRIS, James O., *Elites, intellectuals and consensus: a study of the social question and the industrial relations system in Chile*, NYSSILR, Cornell University. (Ithaca), New York, 1966. Traducido al español en INSORA/Universidad de Chile. Santiago, 1967.

PIZARRO, Crisóstomo, *La huelga obrera en Chile, 1890-1970*, Santiago, 1986

POBLETE TRONCOSO, Moisés, «La organización sindical en Chile y otros estudios sociales», en *Serie A N° 8*, República de Chile: Ministerio de Higiene, Asistencia, Previsión Social y Trabajo. Sección Internacional, Biblioteca y Publicaciones. Santiago, 1926.

República de Chile: Cámara de Diputados: Proyecto de Código del Trabajo y de la Previsión Social, 1921.

República de Chile: Leyes 4.053, 4054, 4055, 4056, 4057, 4058 y 4059, de Septiembre de 1924.