

Universidad de Chile
Facultad de Derecho
Departamento de Derecho del Trabajo y De la Seguridad Social

LIMITACIONES A LA FUNCIÓN FISCALIZADORA DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO.

Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.
Taller de Memoria La Empresa y el Rol Fiscalizador de la Dirección del Trabajo

Autor:

Roberto J. Sepúlveda Núñez.

Profesor guía: María Cristina Gajardo Harboe
Santiago, Chile - Primavera 2004

PRESENTACION . .	1
MONOGRAFIAS .	3
Taller de Memoria . .	5
INTRODUCCIÓN .	23
CAPÍTULO PRIMERO. “EL RECURSO DE PROTECCIÓN Y EL RECLAMO COMO VÍAS JUDICIALES DE IMPUGNACIÓN DE MULTA” .	25
CONCEPTO DE IMPUGNACIÓN . .	25
RECURSO DE PROTECCIÓN . .	26
II.1. Generalidades. . .	26
II.2. Características relevantes. ⁶ .	26
II.3. DIRECCIÓN DEL TRABAJO, ¿UNA COMISIÓN ESPECIAL? . .	27
RECLAMO DE MULTA ANTE JUZGADOS DEL TRABAJO .	30
III.1. Antecedentes Históricos. . .	30
III.2. Situación actual: Aspectos Procesales y de Fondo. .	34
COMPARACIÓN ENTRE AMBAS VÍAS. CONVENIENCIA DE UNA U OTRA. .	39
CAPÍTULO SEGUNDO. “LOS ARTÍCULOS 481 Y 482 DEL CÓDIGO DEL TRABAJO Y LOS RECURSOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO VÍAS DE IMPUGNACIÓN DE MULTA” . .	41
ARTÍCULOS 481 Y 482 DEL CÓDIGO DEL TRABAJO. .	41
I.1. Antecedentes Históricos. . .	41
I.2. Situación Actual. . .	43
RECURSOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. .	47
II.1 Consideraciones Previas. La multa como acto administrativo. .	47
II.2. Los Recursos Administrativos. . .	48
COMPARACIÓN ENTRE AMBAS VÍAS. CONVENIENCIA DE UNA U OTRA. .	51
CONCLUSIONES FINALES .	53
BIBLIOGRAFÍA .	57

⁶ MATURANA MIQUEL, CRISTIAN. 2000. Los Recursos. Santiago, Separata de Estudio Preparada los Alumnos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

TEXTOS LEGALES .	58
SITIOS INTERNET .	59

PRESENTACION

“La legislación laboral sin inspección es más un ejercicio de ética que una disciplina social obligatoria” (Manuel Alonso O. y M. Emilia Casas B.)

Concordamos plenamente con esta afirmación, pues sin un adecuado sistema de fiscalización de las normas laborales, éstas no producirán el efecto deseado de regular las relaciones de trabajo.

Nuestra cultura jurídica hoy asume que la Dirección del Trabajo actúa en ocasiones más allá de lo que su propia ley orgánica le permite, práctica que se justifica por algunos y se critica intensamente por otros.

Pero más allá de estas discrepancias, nos ha parecido importante revisar el marco regulatorio de la fiscalización laboral. Si la gran mayoría de las infracciones cursadas por la Dirección del Trabajo, y que son reclamadas vía recurso de protección, son dejadas sin efecto por los tribunales de justicia, nos enfrentamos a una falta de certeza jurídica y eso no es bueno.

Asumiendo como necesaria e indispensable la fiscalización, el presente trabajo ha intentado hacer un diagnóstico de la forma en que la Dirección del Trabajo ha venido realizando su tarea de fiscalizar el cumplimiento de las normas laborales, y de los fundamentos de tal fiscalización.

Para ello, se reflexiona en torno a la fiscalización, desde una mirada dogmática; se revisa la historia y se describe la operatoria actual de este organismo; se efectúa un contrapunto con otros organismos fiscalizadores del Estado a los que se reconoce

autonomía (Banco Central, Contraloría General de la República, Servicio de Impuestos Internos); se analiza la jurisprudencia administrativa y judicial; y se concluye con una revisión del sistema de aplicación de multas.

Luego de leer los trabajos que acá presentamos, el lector arribará a sus propias conclusiones y creemos que una de ellas podrá ser, sin duda, la necesidad de dotar a la Dirección del Trabajo de un nuevo marco regulatorio, que le otorgue independencia frente a la autoridad política de turno, de una parte, y de otra, que le confiera atribuciones acordes con uno de los principios que hoy más pesan al momento de regular la relación laboral: la primacía de la realidad.

M. Cristina Gajardo Harboe

Profesor Guía

MONOGRAFIAS

“Resumen de Ordenes de Servicio N°4 de 2001, N°88 de 2001 y N°6 de 2003”

Todos los integrantes del taller de memoria

“Necesidad de fiscalizar. Hacia una sistematización del Derecho del Trabajo”

Enrique Andrés Winter Sepúlveda

“La Dirección del Trabajo. Funciones, atribuciones y algo más”

Priscilla Varela Vargas

“Jurisprudencia administrativa sobre fiscalización de empresas, desde 1995 hasta agosto de 2004”

Gianina Ganzur Sánchez y María Graciela Venegas Valenzuela

“Jurisprudencia judicial sobre fiscalización de empresas, desde 1970 a 2004”

María Eizabeth Moraga Alvarez y Rosa Ariana Muñoz Espinoza

“Fundamentos de la ley orgánica de la Dirección del Trabajo. Paralelo con la del Servicio de Impuestos Internos”

Sergio Enrique Allende Cabeza

“El sistema de nombramiento del Banco Central, la Contraloría General de la República y la Dirección del Trabajo”

María Alejandra Cadenas Mery

“Limitaciones a la función fiscalizadora de la Dirección del Trabajo. Un análisis desde las vías de impugnación a la multa administrativa”

Roberto J. Sepúlveda Núñez

Taller de Memoria

La Empresa y el Rol Fiscalizador de la Dirección del Trabajo

Facultad de Derecho

Universidad de Chile

Resumen de Ordenes de Servicio N°4 de 2001, N°88 de 2001 y N°6 de 2003.¹

Introducción:

En estas instrucciones impartidas a sus propios funcionarios, la Dirección del Trabajo se manifiesta sobre la aplicación práctica de las atribuciones y competencias que la ley le confiere, siendo de especial interés su análisis, puesto que constituye la base de actuación de sus funcionarios.

Por la extensión de estas instrucciones, se ha estimado conveniente efectuar un resumen que se contiene en las páginas siguientes.

La fiscalización es clasificada por la Dirección del Trabajo en la siguiente forma²:

Fiscalización ordinaria: tiene prevista todas las fases sustantivas de la actividad inspectiva, incluyendo la aplicación de sanciones ante la constatación de cualquier infracción y la posibilidad de revisión administrativa de las mismas en caso de solicitarse.

¹ Resumen fue confeccionado por todos los integrantes del taller de memoria.

² Extracto de Orden de Servicio N°4, de 12-06-2001

Podrá ser general, respondiendo a principios y criterios de aplicación habitual o supletoria, a falta de regulación especial, y también podrá ser especial, referida a las siguientes materias:

- reclamo administrativo por terminación de contrato
- informalidad laboral
- trabajo de menores de edad
- previsional
- suspensión ilegal de trabajador aforado
- higiene y seguridad en el trabajo
- certificados de contratistas en inicio y término de obras

Fiscalización extraordinaria: utiliza la fase de apreciación y constatación de los hechos, cuya finalidad habitual es obtener información que después sea contenida en un informe de fiscalización destinado a apoyar, orientar o sustentar el ejercicio de alguna otra competencia administrativa o judicial. Por ello, no contempla la aplicación de sanciones respecto de las situaciones infraccionales que pudieran detectarse, ya sea porque se carece de competencia para ello o porque expresamente se excluye la fase punitiva.

Algunas fiscalizaciones extraordinarias citadas por la propia Dirección del Trabajo son:

- requerimiento de escrituración del contrato de trabajo
- reclamación de trabajador ante modificación unilateral del contrato
- investigación de objeciones de legalidad en el proceso de negociación colectiva
- investigación de beneficios previsionales
- investigación de declaraciones juradas
- investigación para determinar otorgamiento de sistema excepcional de distribución de jornada de trabajo y de los descansos
- investigación de conductas eventualmente constitutivas de prácticas antisindicales
- investigación ante denuncias de acoso sexual
- calificación de trabajo de casa particular
- calificación de trabajo de proceso continuo
- certificados de estado de pagos a contratistas
- certificados sobre responsabilidad subsidiaria entre particulares
- notificación de formularios únicos de notificación (FUN) en contratos con Isapres

Es en la fiscalización extraordinaria donde se encuentran en la práctica mayores situaciones de conflicto, que suelen ser reclamadas por las empresas fiscalizadas en tribunales.

Ordenes de Servicio en particular:

I.-

ORDEN DE SERVICIO N° 4. SISTEMATIZA Y ACTUALIZA REGULACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN Y SUS EFECTOS JURÍDICOS

(fecha: 12 de junio de 2001)

La Dirección del Trabajo debe promover el bien común, garantizando la vigencia de los derechos y deberes de los afectados por la fiscalización, cuidando la homogeneidad de criterios y la aplicación de los principios de la Administración del Estado. Para cumplir con esto debe simplificar los trámites fiscalizadores, primeramente sistematizando en un solo documento sus directrices.

1. FUNDAMENTOS JURÍDICOS. Constitución, art. 1° incs. 4°, 6° y 7°; LOC de Bases Generales de la Administración del Estado, arts. 3°, 8° y 25 inc. 2°; Código del Trabajo, arts. 2° incs. 1° y 3°, 474 y 476; y DFL n° 2 (LOC de la Dirección del Trabajo), arts. 1° y 5°.

2. FACULTADES, OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES DE LOS FISCALIZADORES. Pueden visitar los lugares de trabajo, exigir de los empleadores facilidades, tomar declaraciones juradas, exigir los libros de contabilidad y la documentación necesaria, auxiliarse con la fuerza pública, multar, suspender labores, citar a los involucrados y tienen el derecho a ser defendidos. Tienen obligación general de probidad, lo que se refleja en las prohibiciones a que están sujetos en la LOC de Bases y en el DFL n° 2.

3. DERECHOS Y DEBERES DEL CIUDADANO FISCALIZADO. Puede exigir la acreditación del fiscalizador, recibir el formulario "inicio de la fiscalización", que el procedimiento sea breve, exigir un trato cortés, y en general ser informado del curso, plazos legales, resultados e instancias competentes para conocer y reclamar por la fiscalización. Su deber general es el de facilitar el procedimiento.

4. DERECHOS DE LOS TRABAJADORES, SUS REPRESENTANTES Y LAS ORGANIZACIONES SINDICALES DURANTE EL PROCEDIMIENTO INSPECTIVO. Pueden activar el procedimiento de fiscalización, confidencialmente, siendo informados del resultado y de las instancias, revisar el procedimiento, entregar información adicional al fiscalizador, requerir una refiscalización y ser oídos permanentemente.

5. GENERALIDADES ACERCA DE LA FISCALIZACIÓN. Está destinada a dar eficacia a la ley laboral y previsional con el fin de facilitar un progresivo cambio conductual de los empleadores. Aunque adaptada a la realidad empresarial, es una actuación administrativa: simple, de efectos provisionales, rápida, masiva y general, a bajo costo, con alto impacto disuasivo y demostrativo, principalmente preventiva. Aprecia los hechos en forma inmediata a partir de diagnósticos detallados.

6. PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN. *Es el conjunto ordenado y sistemático de actos administrativos destinados a cumplir la finalidad de asegurar el cumplimiento de la legislación laboral y de seguridad social, según las facultades que el ordenamiento jurídico le ha entregado a este organismo fiscalizador. Se caracteriza por ser una, continua e indivisible, sancionadora según políticas del Servicio, administrativa, realizada íntegramente en terreno, donde el análisis documental es sólo uno de los medios para*

establecer los hechos fiscalizados y, por regla general, no se suspende. Existe fiscalización *ordinaria* (que tiene prevista la apreciación de hechos y la labor resolutoria) y *extraordinaria* (que utiliza la fase investigativa del procedimiento inspectivo, y que termina con un informe que sustenta otras decisiones o actos administrativos). La primera se subclasifica en *general* (de aplicación habitual o supletoria) y *especial* (que se refiere a determinadas materias). La general puede ser *solicitada*, tanto *puntual* como *extendida*, o *de oficio*. Las etapas del procedimiento son la activación, la asignación y preparación del cometido, la visita inspectiva y los trámites posteriores, como el archivo y el informe.

7. MULTA ADMINISTRATIVA. APLICACIÓN Y NOTIFICACIÓN. Su aplicación se *subjetiviza*, porque será el fiscalizador el que las resolverá; y se *objetiviza* porque deberá ceñirse a una política institucional detallada. Se preclasifican las multas en tres categorías: menos graves, graves y gravísimas de acuerdo a tramos; los cuales debe consignar en un cuadro-resumen razonado y notificar de inmediato.

8. RECURSOS PROCEDENTES EN CONTRA DE LA MULTA ADMINISTRATIVA. Puede impugnarse por dos vías. La *reconsideración administrativa* permite la rebaja del 50% si la infracción es corregida dentro de 15 días cumpliendo con los requisitos de admisibilidad y procedencia del escrito. La *reclamación judicial*, en tanto, puede realizarse previa consignación de la tercera parte de la multa, dentro del mismo plazo.

9. ADAPTABILIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN. Puede cambiar sus criterios orientadores y su ritualidad si la Dirección así lo determina, y excepcionalmente, dejar sin efecto una multa.

10. VIGENCIA. A partir del 12 de junio de 2001, derogando las instrucciones anteriores.

II.-

ORDEN DE SERVICIO N°6, ESTABLECE PROCEDIMIENTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE SUSTITUCIÓN DE MULTA POR CAPACITACIÓN, SEGÚN ARTÍCULO 477, INCISOS 5° Y 6° DEL CÓDIGO DEL TRABAJO.

(Fecha: 26 de septiembre de 2003)

Lo que busca la Dirección del Trabajo con la aplicación de este procedimiento es contribuir al conocimiento de la legislación laboral y a una mejor gestión dentro de las microempresas, disminuyendo así la infraccionalidad laboral, estableciendo relaciones laborales más justas. Las etapas en que se divide el procedimiento contemplado en el artículo 477 incisos 5° y 6° del Código del Trabajo se pueden sintetizar de la siguiente manera:

En cuanto a la Unidad operativa responsable, lo será la Inspección del Trabajo que aplica la multa, desde la solicitud de sustitución hasta el ingreso de la información en el sistema computacional de registro creado especialmente para ello. Las etapas propiamente tal son:

Solicitud de sustitución de multa dentro del plazo de 30 días de notificada, igual que para solicitar la reconsideración administrativa, para lo cual se usan los formularios especialmente diseñados al efecto.

Luego viene el Examen de Admisibilidad que realiza el fiscalizador que impuso la multa, verificando si se cumple con el plazo, si tiene 9 o menos trabajadores en la empresa, no haber hecho uso del beneficio en el último año y finalmente la corrección de las situaciones que dieron lugar a la multa. El Jefe de la Inspección respectiva es el que debe autorizar o no la sustitución de multa por la Capacitación.

Posteriormente la Unidad de Relaciones Laborales debe asignar fecha para la capacitación, el lugar y nombrar al monitor que la llevará a cabo. La capacitación no puede ser superior a los 2 meses siguientes a la notificación de la aceptación de sustitución. La única justificación para no asistir es por razones de salud, mediante el respectivo certificado, siendo citada nuevamente la persona dentro de los 30 días siguientes.

La Capacitación propiamente tal puede realizarse en su versión extendida, que es la regla general y que dura 6 horas distribuida en 2 días distintos, o en su versión corta, con 4 horas cronológicas de duración en un solo día, y que sólo procede en casos calificados. El asistente es evaluado una vez terminada la capacitación lo que dará origen al Informe de Capacitación, que el monitor confecciona y que contiene las personas que asistieron, quienes lo aprobaron, compromisos asumidos, etc.

El Efecto de la Inasistencia Injustificada es que se deja sin efecto la primitiva multa y se dicta una en su reemplazo con el 100% de recargo. Dentro de los Trámites Posteriores encontramos la dictación de la resolución que deja sin efecto la multa, o en su defecto aquella que aplica una nueva sanción pero duplicada, dejando sin efecto la reconsideración administrativa de la primera multa, registrando la nueva sanción respecto de la cual no se podrá otorgar el beneficio de sustitución, el que se entiende agotado.

III.-

CIRCULAR N°88, ESTABLECE MANUAL DE
PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN

(Fecha: 5 de julio de 2001)

Generalidades acerca de la fiscalización:

1. Es una de las competencias del Estado, destinada a dar eficacia al Derecho del Trabajo, complementa las normas laborales, y el tratamiento de los conflictos que su aplicación o incumplimiento puedan producir. Sus características son:

a) Es un procedimiento simple, estandarizado y unilateral, el funcionario fiscalizador controla el cumplimiento de la norma por medio de la inspección, relación a la que el trabajador interesado o eventual beneficiario permanece ajeno.

b) Sus efectos son provisionales, revisables en sede administrativa (Art. 481 CT), y judicial. El Estado de Derecho exige que los actos administrativos sean controlados y que se aplique el principio de la buena fe en las actuaciones administrativas.

c) Es rápido, característica esencial en relación a los objetivos que persigue y a la urgencia de las necesidades que atiende, su duración aproximada no podrá superar los dos a tres meses. Es previa y preventiva respecto de la solución judicial.

d) De aplicación masiva, alto impacto disuasivo y demostrativo, su objeto es generar

cambios conductuales, producir un efecto demostración en el entorno social y lograr mayores grados de cumplimiento.

e) Es preventiva, se aplica en la fase previa del conflicto laboral o en las primeras etapas de su manifestación.

2. La Dirección del Trabajo: en ella se radican la gran mayoría de las competencias administrativas para dar eficacia al derecho del trabajo, posee un conjunto de facultades y obligaciones que para ser desarrollados requieren de líneas de trabajo institucionales complementarias entre sí. Se requiere de un permanente esfuerzo intelectual y de gestión para identificar la naturaleza, objetivos e instituciones propias de cada una de ellas, a fin de aunar los criterios que se aplican.

Inspección del Trabajo: sus objetivos son, entre otros: obtener y mantener crecientes grados de cumplimiento efectivo de las leyes laborales y de seguridad social, mejorar las relaciones laborales entre las partes, fomentar el empleo decente, infundir, informar, capacitar y asesorar a los interesados, proponer adecuaciones normativas, etc.

3. La fiscalización aprecia los hechos en forma investigativa, directa e inmediata en el lugar donde ocurren, debe ser sorpresiva para evitar la preparación del lugar. El rol del fiscalizador es activo y no puede reducirse al mero examen de documentos, los hechos que constatan tienen presunción de veracidad.

4. La fiscalización está orientada por políticas públicas y criterios que regulan la actividad inspectiva dentro de la normativa laboral vigente, los planes del gobierno y los recursos disponibles.

5. La fiscalización debe ser gestionada detalladamente a fin de orientarla y evaluar sus resultados de acuerdo a criterios de calidad y eficiencia.

El Procedimiento General de Fiscalización.

Concepto: es aquel que consagra las normas, principios y reglas generales aplicables en el desarrollo de la actividad inspectiva y de aplicación supletoria en los procedimientos extraordinarios.

Características: El proceso y la visita inspectiva en terreno están a cargo de un mismo funcionario y son únicos, continuos e indivisibles. La aplicación de sanciones está regida por políticas definidas por el Servicio. Se enfatiza el carácter de procedimiento administrativo, se debe certificar el cumplimiento normativo. La fiscalización se debe realizar íntegramente en terreno. El análisis de documentos es sólo uno de los instrumentos para establecer los hechos investigados. La fiscalización no se suspende. Debe tener una cobertura de aplicación que asegure el cumplimiento de su finalidad disuasiva y de control social. El trabajo inspectivo debe ser organizado, archivado, documentado.

Clasificación de los tipos de Fiscalización: en la labor inspectiva se distinguen una *fase investigativa* de apreciación de los hechos y una *fase resolutive* que genera sanciones administrativas en caso de incumplimiento de la normativa laboral. La fiscalización puede ser ordinaria o extraordinaria o informativa, la ordinaria abarca ambas fases, la extraordinaria o informativa no contempla fase resolutive pues termina con un informe que no contiene sanciones. Dentro de la fiscalización ordinaria está la

fiscalización general, regulada por el Procedimiento General de Fiscalización y de aplicación supletoria a los procedimientos ordinarios pero de carácter especial.

Fiscalización Ordinaria: puede ser general o especial. La fiscalización ordinaria general a su vez puede ser: solicitada, originada en una denuncia; o de oficio por disposición del Servicio. La fiscalización solicitada puede ser puntual o extendida, de acuerdo a la carga de trabajo en función de los conceptos a fiscalizar que se le asignen al funcionario. La fiscalización de oficio admite tres subclasificaciones: por refiscalización; individual y por programa. La primera se refiere a una fiscalización que concluye con la aplicación de una sanción y se activa automáticamente luego de transcurrido un plazo determinado desde la aplicación de la sanción. La fiscalización de oficio individual es aquella que se aplica sobre un empleador determinado a quien el funcionario escoge para completar su carga de trabajo mensual. La fiscalización de oficio por programa se refiere a un conjunto de empleadores seleccionados por sector económico, geográfico u otra variable, responde a una planificación previa y un procedimiento coordinado de un grupo de fiscalizadores a la vez. Es parte de la actividad habitual de toda unidad operativa del Servicio. La fiscalización ordinaria especial se refiere a determinadas materias y está regulada por normas de excepción.

Fiscalización Extraordinaria: tiene por finalidad obtener información para realizar informes de fiscalización que orienten el ejercicio de otras competencias administrativas.

El procedimiento general de fiscalización en particular:

A cada fiscalizador se le asigna mensualmente cierta carga de trabajo, haciendo énfasis en la existencia de equilibrio y en que ningún funcionario puede recibir un número de casos mayor al que pueda finalmente conocer.

Previo a la fiscalización, el funcionario debe informarse sobre la empresa fiscalizada y la materia de la diligencia. La llegada será siempre sin aviso previo y la inspección consiste en presentarse al empleador, observar el entorno de la empresa, entrevistar trabajadores – sin la presencia del empleador y siempre cuidando que quede en resguardo la identidad de aquellos que formulen alguna denuncia - y, principalmente, revisar la documentación de la empresa, ya sea laboral, provisional, contable y otras, dependiendo del hecho denunciado. Esta documentación será, por regla general, de 6 meses hacia atrás, contados desde la denuncia y hasta el momento de la visita. Toda esta actuación debe ser continua, no podrá suspenderse y de todos los hechos comprobados, se deja constancia en un acta, con copia al empleador.

Una vez establecidos los hechos y situaciones inspeccionadas, el fiscalizador realiza una apreciación jurídica de ellos, en forma totalmente unilateral, para luego llegar a una resolución. La principal sanción que puede imponer el fiscalizador es la multa, cuyo monto determinará libremente, ponderando los hechos constatados y aquellas circunstancias que le parezcan agravantes o atenuantes. En caso de negarse la empresa a reparar la situación, la multa podrá repetirse las veces que sea necesario.

Se debe tener en cuenta que dentro de las facultades que puede ejercer el fiscalizador, está la individualización de los trabajadores afectados por la informalidad laboral, confeccionando un acta donde cada uno de ellos consignará los aspectos esenciales de la relación laboral para efectos del Art. 10 del Código del Trabajo. Esta

prerrogativa se establece sin considerar que es facultad exclusiva de los Juzgados de Letras del Trabajo el determinar si existe o no una relación laboral, por lo que la Dirección del Trabajo estaría actuando, en este caso, fuera de su competencia. Incluso, en la Circular 88 se plantea la posibilidad de seguir conociendo de la materia, motivando una fiscalización separada si los hechos así lo ameritan. Ante esta actuación, cabe la posibilidad que el empleador afectado interponga recurso de protección, ya que la Dirección, a través del fiscalizador, está ejerciendo funciones jurisdiccionales que no le corresponden.

Así como existe un sujeto fiscalizador dependiente de la Dirección del Trabajo, también a su vez él estará sometido a una revisión por parte de sus superiores en este caso corresponderá al Jefe de Unidad llevar a cabo tal revisión.

Una vez que se da de baja o se descargue la fiscalización en el sistema informático, le corresponde al Jefe de Unidad el confirmar la opción "Archivo definitivo"; este caso se dará si es que en la fiscalización no hubo multa o esta ya fue pagada, o "Archivo transitorio" en el caso de que exista multa debidamente notificada.

Posteriormente es obligación del jefe de unidad de fiscalización notificar un informe final al solicitante de tal fiscalización. No debe olvidarse a la parte fiscalizada, ya que ella cuenta con dos opciones: 1.- realizar una solicitud de reconsideración administrativa de multas, cuando se den las causales de procedencia para ello, o 2.- presentar un reclamo judicial de multa administrativa, el cual será visto por la unidad jurídica de la inspección respectiva.

Normas especiales de fiscalización:

Continúa la circular con un título referido a los procedimientos especiales, es decir de todos aquellos casos en que existen normas especiales o excepcionales respecto de las establecidas en el procedimiento general de fiscalización.

1.- Fiscalización por terminación del contrato de trabajo:

La primera materia a tratar es la relativa a la fiscalización dentro del reclamo administrativo por terminación de contrato para lo cual se establecen una serie de normas especiales de procedimiento, desde su activación, asignación, comparendos de conciliación hasta llegar a los actos posteriores a esta etapa.

Cabe señalar que este procedimiento más que una fiscalización, busca fundamentalmente producir la conciliación individual tras la terminación de la relación de trabajo, a objeto de hacer innecesario un posterior requerimiento de solución jurisdiccional del mismo ante un tribunal, y además contiene en una de sus etapas una labor inspectiva. Siendo esta última una circunstancia excepcional ya que va más allá de sus funciones; se trata de una materia que compete a los tribunales de justicia, pero lo justifica señalando que el funcionario en caso de existir conflicto con ocasión de la causal ya mencionada, sólo tendrá un rol de promotor del avenimiento o la conciliación individual.

2.- Fiscalización de la informalidad laboral:

La dirección general del trabajo establece claramente que nos encontramos frente a informalidad laboral cuando existe una relación de trabajo en la que existe falta de

cumplimiento de todas estas obligaciones simultáneamente: 1.- Escrituración de contrato de trabajo; 2.- Uso correcto del sistema de registro de control de asistencia; 3.- Otorgamiento de comprobante de pago de remuneraciones; 4.- Declaración o pago de cotizaciones provisionales.

El procedimiento que establece esta circular es de carácter obligatorio y urgente, es decir, frente a cualquier atisbo de informalidad laboral el fiscalizador debe aplicarlo. Una demostración de lo anterior es el hecho de que no sólo por denuncia puede comenzar el proceso, sino también de oficio o en el transcurso de una fiscalización por un motivo distinto al de la informalidad.

La circular establece tanto los actos que debe realizar el fiscalizador antes, durante y después de la fiscalización, como los criterios que el inspector debe aplicar, en especial si existen menores de edad trabajando.

3.- Fiscalización de trabajo de menores de edad: sin comentarios especiales.

4.- Fiscalización Previsional:

Este tipo de fiscalización no cuenta con una normativa especial, ya sea tanto para la activación, la asignación ni la preparación de la misma.

La particularidad de este tipo de fiscalización radica en la visita inspectiva, propiamente tal, donde hay que distinguir si la fiscalización tiene como único concepto el aspecto provisional o si tiene otro u otros conceptos, además del provisional; y por otra parte, si la institución provisional corresponde a aquellas respecto de las cuales, ante el incumplimientos en el pago y/o declaración de cotizaciones provisionales procede, o no que el inspector curse la infracción.

Dependiendo de que situación se trate el procedimiento y los criterios que deben aplicarse durante la visita inspectiva serán distintos.

Otra particularidad de esta fiscalización es que existe una pauta especial con el objetivote incentivar el pago de las cotizaciones adeudadas y la autocorrección de las infracciones.

La refiscalización no procede por el mismo período de la fiscalización original.

5.-Fiscalización de Suspensión Ilegal de Trabajador Aforado:

Esta fiscalización, sólo puede comenzar a solicitud del interesado, por lo cual el inspector debe tener presente el tipo de fuero que se trate.

El procedimiento posee el carácter de urgente, y por su importancia genera una fiscalización única y excluyente que no admite el tratamiento conjunto con otros conceptos.

Las características de la visita inspectiva variarán según sea el caso, ya sea si el empleador se allana a cesar la suspensión ilegal o no.

Una característica importante, es el hecho de que en el caso de que el resultado de la fiscalización sea negativo debe informarse al trabajador afectado.

6.- Fiscalización de Condiciones de Higiene y Seguridad Básicas en los Lugares de Trabajo:

Esta fiscalización puede comenzar de oficio, si el inspector durante el transcurso de una visita inspectiva observa la presencia de trabajadores dependientes desarrollando labores con una grave e inminente peligro que por sus características, presenta un evidente riesgo para su vida e integridad corporal. También puede iniciarse por denuncia, la que, en ese caso, tendrá el carácter de urgencia.

En la visita inspectiva hay tres aspectos que presentan una regulación especial: existe una pauta especial para detectar las irregularidades, cuando se hace necesario la suspensión de labores y cuando debe acentuarse la visita inspectiva, en este caso, mediante una constatación directa del fiscalizador.

7.-Fiscalización para otorgar certificado de antecedentes de contratistas/subcontratistas en inicio/ término de obras para mandantes del sector publico: Las facultades de la Inspección sólo pueden ser activadas a petición del empleador, realizada por medio del formulario N°30, que requiere la entrega de una información detallada a la Inspección referentes a: el número total de trabajadores de la obra diferenciando entre subcontratistas y el contratista; pago de remuneraciones y cotizaciones provisionales. Para poder otorgar el certificado la inspección tiene la facultad y la obligación de realizar una visita a terreno, para revisar los siguientes hechos: la escrituración de los contratos individuales de trabajo, el uso de registro de asistencia en conformidad con la ley; él ultimo comprobante de pago de remuneraciones y de cotizaciones a organismos de previsión. Durante la visita el inspector podrá consignar las infracciones laborales que detecte y sancionar con resolución de multa notificada en el acto. Para el otorgamiento del último certificado se revisarán los finiquitos y posibles reclamos por parte de los trabajadores por la terminación de los contratos.

8.-Fiscalización de labores realizadas por trabajadores extranjeros: en este caso la inspección no tiene procedimiento especial y debe sujetarse a procedimientos generales de fiscalización, pero tiene una excepción constituida por la constatación y revisión de la exención parcial de descuentos y pagos de cotizaciones previsionales prevista en la Ley N°18.156. Si el empleador no cumple con los requisitos de esta ley será sancionado con una multa a beneficio fiscal que será aplicada por la Dirección del Trabajo.

9.-Fiscalización de personas con fuero o inmunidad de jurisdicción: en este caso se trata de la fiscalización a empleadores con fuero diplomático o con fuero parlamentario, en ambos casos no se acoge la inmunidad de jurisdicción en casos que digan relación con incumplimiento de normas del trabajo. Las únicas limitaciones en una visita inspectiva son: la inviolabilidad de los locales de Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares; la inmunidad de ejecución; la obligación de referencia.

Procedimientos extraordinarios de fiscalización:

1.-Requerimiento de escrituración de contrato de trabajo: tiene lugar ante la negativa del trabajador de firmar el contrato de trabajo. En este caso la fiscalización se activa sólo a requerimiento del empleador y en la visita revisará si la solicitud fue ingresada oportunamente; de no ser así, será sancionado por incumplimiento del art. N°9 del Código del Trabajo. Además, comparará las condiciones declaradas por el trabajador con las del empleador; de ser las mismas, informará al trabajador la necesidad de suscribir en el contrato de trabajo y las consecuencias de su negativa.

2.-Reclamación por infracción del art. 12 del Código del Trabajo: se inicia la fiscalización a requerimiento del trabajador y, que conste o pueda presumirse que el empleador ha invocado, o pretende hacer efectiva, la facultad del art.12. La visita inspectiva tiene como objeto establecer efectivamente si el empleador alteró o no las condiciones contractuales; si el empleador al alterar unilateralmente el contrato, lo hizo o no fundándose en el art.12; si la modificación unilateralmente aparece visiblemente dentro o fuera del ámbito de la facultad del empleador según el art.12; si la reclamación fue interpuesta dentro del plazo 30 hábiles desde producida la alteración unilateralmente. Cuando se cumplieren estos requisitos el fiscalizador dejará constancia en el formulario 8, junto a una resolución de multa.

3.-Objeciones De Legalidad En La Negociación Colectiva:

La activación corresponde al inspector jefe de oficina;

Se estima urgente la asignación de esta investigación, por lo tanto, se realiza en forma extraordinaria el mismo día en que es recepcionada en la unidad de fiscalización, para diligenciarla al día siguiente.

En cuanto a la preparación de la fiscalización, el fiscalizador toma contacto con el funcionario de la unidad de relaciones laborales a cargo del seguimiento de la respectiva negociación colectiva.

La regla general de las visitas inspectivas es la fiscalización en terreno, a excepción de cuando estima prudente realizarlo con análisis documental. El proceso finaliza con el informe de fiscalización.

En cuanto a los actos posteriores, el informe se remite al inspector para redactar el proyecto de resolución, el que luego suscribirá.

4. Investigación de Beneficios Previsionales:

Procedimiento doblemente extraordinario en cuanto a su naturaleza y diligenciamiento.

El procedimiento posee su origen en un requerimiento institucional del INP o de otros entes de naturaleza previsional. La carga de trabajo corresponde distribuirla a una comisión.

En cuanto a su asignación, sólo posee urgencia la fiscalización referida accidentes del trabajo con resultado de muerte o lesiones gravísimas; por lo tanto será extraordinaria.

En la etapa de preparación es necesario tener cuidado con la naturaleza del trámite y la legislación aplicable.

El objeto de la investigación es determinar la procedencia o existencia de pensiones, asignaciones familiares, etc. Por lo tanto, este objeto resulta muy diverso en relación con los múltiples beneficios previsionales de que puede tratar. Para lograrlo, el respectivo inspector podrá utilizar la huella documental, las declaraciones juradas, etc.

El informe de fiscalización contendrá una razonada opinión sobre la materia investigada y no una multa, ya que lo que se persigue es establecer una base a la institución previsional solicitante para que ella adopte las decisiones pertinentes.

5.-Otorgamiento De Sistema Excepcional De Distribución De La Jornada De Trabajo Y Descansos:

Es una facultad conferida por el Art. 38 inc final, del Código de Trabajo.

Este procedimiento presenta dos variables:

La solicitud de autorización se hace oportunamente;

Lo que en realidad se busca con la solicitud es regularizar un sistema de jornada adoptado sin apego a las normas regulatorias.

En cuanto a normas especiales:

En primer lugar debe realizarse un examen de admisibilidad una vez ingresada por medio del formulario N° 35 más el correspondiente pago de derechos.

Una vez admitida, es remitida la solicitud al DRT, donde se realiza un segundo examen de admisibilidad. Una vez recepcionada, es distribuida a la coordinación jurídica regional, la cual autoriza o rechaza la solicitud, la que suscribirá el director regional respectivo.

La resolución contendrá tres partes básicas: los vistos, los considerandos y la resolutive, donde se aprueba o rechaza la autorización.

Luego se debe remitir a la inspección, quien notifica al solicitante y envía una copia a la unidad de fiscalización.

Procederá refiscalización en caso que se busque regularizar una situación anómala y la solicitud fuere rechazada.

6.- Conductas Eventualmente Constitutivas De Práctica Antisindical o Desleal:

La activación de la fiscalización puede producirse a solicitud de las organizaciones sindicales o trabajadores afectados; del tribunal correspondiente, por medio del director regional respectivo; por último, de oficio a solicitud de la unidad de relaciones laborales.

La carga de trabajo le corresponde a una comisión y es excluyente de otras materias que se investigan por separado.

La asignación de la fiscalización será extraordinaria en caso de solicitudes del tribunal.

Con la finalidad de preparar la fiscalización, se realizará una reunión de coordinación para orientar la investigación, la que podrá desarrollarse por visitas a terreno, análisis de documentos, entrevistas, etc.

Concluida esta etapa, se redactará un informe, que deberá ser remitido:

Al director regional, si se inició a solicitud del tribunal;

A los dirigentes sindicales de la organización, si ellos fueron los solicitantes;

A la unidad de relaciones laborales si se inició de oficio.

7.- Denuncias De Acoso Sexual.

La activación de la fiscalización sólo procede por denuncia o solicitud.

La carga de trabajo le corresponde a una comisión.

En relación con la preparación de la fiscalización, es necesario tener presente tanto normas constitucionales, del Código del Trabajo y convenciones de la OIT.

La investigación se desarrolla por los medios normales.

El informe de los resultados se comunica a denunciante en forma personal.

8.- Trabajadores de casa particular; 9.- trabajo de proceso continuo:

En esta parte la circular establece la forma en que se debe realizar la calificación de distintas labores para su posterior fiscalización como es el caso del trabajo de casa particular, señalando que para realizar dicha calificación se debe seguir un procedimiento el cual es muy similar en los casos señalados, así se establecen pautas generales como en lo relativo a su solicitud que puede corresponder al empleador o al trabajador. Además se establece la forma en que se determinan las labores que son propias de este tipo de trabajo lo cual se realiza al analizar la jurisprudencia administrativa existente respecto del tema.

Respecto al procedimiento es similar en los casos señalados, tiene por objeto la confección de un informe que busca obtener una resolución en la cual se instruirá al empleador para que se ajuste al contenido de ésta, el fiscalizador verificará el cumplimiento de dicha resolución pudiendo dar lugar a la aplicación de sanciones y a una nueva fiscalización.

Menciona además la fiscalización que se realiza de manera extraordinaria con el objeto de otorgar distintos certificados por parte de las Inspecciones del Trabajo, el procedimiento se inicia con la solicitud de certificado, procediéndose a una revisión inspectiva, para lo cual el sistema informático del servicio debe permitir revisar como mínimo en todos los casos de que no existan denuncias, reclamos o multas pendientes. Además se deberá revisar la posibilidad de que existan deudas previsionales o multas impagas, debiéndose considerar para esto también el número de trabajadores. Si producto de la revisión efectuada se detectara la presencia de infracciones se deberá aplicar las multas que correspondan y notificarlas de inmediato, con los resultados de la investigación se llenara un formulario con los campos que corresponderán al tipo de certificado que se solicite.

Otra fiscalización es la que busca evitar que las solicitudes de dictamen se constituyan en una vía que sirva para dilatar innecesariamente los procedimientos administrativos en curso, esto cuando ya existen normas y jurisprudencia suficientemente claras en la materia, estableciendo así una asesoría jurídica que tiene la característica de que no suspende el procedimiento inspectivo como si lo realiza la solicitud de dictamen.

ANEXOS

ANEXO 1.- Criterios para configurar comisiones de fiscalización:

Por otro lado se busca establecer cargas de trabajo relativamente homogéneas en cada fiscalización de manera que cada fiscalizador realice un esfuerzo similar, evitando disparidades en el proceso fiscalizador, para lo cual el fiscalizador seleccionara un conjunto de conceptos que le servirán para dar contenido a su labor.

ANEXO 2: Instrucciones para la asignación de fiscalizaciones.

Este anexo trata 2 materias: los distintos tipos de asignación y los criterios para producir la asignación.

En relación a los Tipos de asignación hace una clasificación atendiendo a los conceptos a fiscalizar, existiendo 2 reglas generales: *asignación ordinaria* y *asignación extraordinaria o con urgencia*.

La Asignación General se produce el primer día hábil del mes y se refiere a la generalidad de las fiscalizaciones.

La Asignación Extraordinaria se produce durante el transcurso del mes y no al momento de la asignación ordinaria, debido a que surgen fiscalizaciones con carácter de “urgencia” o cuando todavía no se cumple el 90% del PLCM PLANIFICADO y se está antes del día 16 del mes...

También existen algunos casos especiales de asignación: asignación especial por reasignación, asignación a más de un fiscalizador de una misma fiscalización, nueva asignación de fiscalizaciones parcialmente tramitadas y un mecanismo de flexibilidad para atender cargas de trabajo que, a inicios de mes, excedan ya el 90% del PLCM planificado.

Por otra parte el anexo busca maneras para que la asignación de fiscalizaciones sea equiparada entre los respectivos fiscalizadores, y plantea Criterios de asignación, que deben ser combinados, los criterios son los siguientes: *secuencial, por materia, sectorial geográfico y por refiscalización*. Es importante tener presente que todas las Unidades de Fiscalización con dotación igual o superior a 3 funcionarios, el criterio que prima para la asignación es el territorial.

ANEXO 3: Fija promedios locales de comisiones de fiscalización por jornada completa de fiscalizador.

Este anexo se refiere a que deben existir indicadores que permitan establecer metas y parámetros estandarizados para la adecuada gestión y planificación de los recursos y materiales involucrados en la fiscalización.

Los indicadores más importantes son el: Promedio Local de Comisiones de Fiscalización Mensuales por Fiscalizador del cual se deriva el Promedio Local de Comisiones de Fiscalización Diarias por Fiscalizador. Estos indicadores tienen diferentes niveles: *ideales, planificados y reales*.

ANEXO 4: Informe de inicio de fiscalización: sin comentarios especiales

ANEXO 5: Criterios para analizar documentación

La documentación que se requiere para realizar la fiscalización laboral se clasifican en: documentación laboral, documentación previsional, documentación contable-laboral y otra documentación.

Dentro de la DOCUMENTACION LABORAL se encuentran:

El Contrato de Trabajo: Es considerado la mayor prueba de la existencia de la relación laboral y existe la obligación legal de formalizar la relación laboral por medio de

un contrato suscrito dentro de un plazo determinado. Su inexistencia hace presumir que las cláusulas de éste son las declaradas por el trabajador (art 9 inc 4º C.T). Según el texto en estudio, el fiscalizador puede hacer uso de esta presunción, lo cual realmente parece ser función del órgano jurisdiccional y no del administrativo. Llama también la atención que la inspección tenga la facultad para ver si se trata de una relación civil comercial y no laboral en los contratos a honorarios, siendo ésta competencia de los juzgados de Letras del Trabajo, según el art 420 del C.T letra A, que se refiere a los problemas de interpretación y aplicación de los contratos.

Registro de Control de Asistencia

Libro Auxiliar de Remuneraciones (autorizado por el S.I.I)

Reglamento Interno de Orden, Higiene y Seguridad

Comprobante de Pago de Remuneraciones

Comprobante de feriados

Instrumentos Colectivos(entiéndase contratos colectivos, convenios colectivos y fallos arbitrales) El fiscalizador debe revisar que los beneficios pactados en estos instrumentos se cumplan, lo cual coincide con la facultad del órgano jurisdiccional de hacerlo, en virtud del art 420 letra A del C:T.

Finiquitos

Otros Documentos Laborales

DOCUMENTACION PREVISIONAL: Sirve para determinar que no existan diferencias entre la remuneración y el monto imponible declarado en las respectivas planillas y su pago efectivo.

Planillas de Cotizaciones Provisionales

Otro documentos provisionales

DOCUMENTACION CONTABLE- LABORAL: Sus objetivos son: detectar la evasión provisional, determinar el pago de gratificaciones, detectar el encubrimiento de trabajadores. Acerca de la revisión de este tipo de documentos (Declaraciones de Renta, Balances Tributarios, Libros Auxiliares o el Libro único, etc) , existe una clara extralimitación de funciones, ya que al detectar y calificar evasiones de carácter provisional, por ejemplo, se está sancionado un ilícito de tipo tributario, lo cual es facultad propia del Servicio de Impuestos Internos.

OTRA DOCUMENTACION: Caben dentro de esta categoría las escrituras públicas o privadas, la patente municipal, el formulario de iniciación de actividades, el reglamento de Higiene y Seguridad.

ANEXO 6: Normas y criterios para la aplicación de sanciones en la fiscalización:

- Toda infracción constatada normalmente será sancionada
- Existe la posibilidad de subsumir hechos infraccionales en otros en vista de no sancionar dos veces por una misma conducta.

- Existencia de categorías de gravedad y la aplicación de circunstancias agravantes y atenuantes, en relación a : la magnitud del daño, la reparación del daño, la conducta laboral, la capacidad económica, la reprochabilidad y la cooperación con la fiscalización. Todas éstas son objetivas, pero su apreciación al caso concreto es directa y subjetiva, ya que depende del fiscalizador, el que evalúa en forma seria y según su buen criterio, lo cual está sujeto a control y evolución posterior.

-Restricción del criterio de la duplicidad por la reincidencia en las refiscalizaciones: Se refiere a que se debe estar a la variación de las agravantes y atenuantes para determinar la multa por una conducta reincidente en vez de duplicarla.- Aplicación de unidades monetarias con números enteros que admiten la división máxima en 0.5 multa mínima.

-No se produce la notificación inmediata de la multa superior a 20 UTM, la cual debe ser visada por el jefe de la unidad, con asesoría jurídica o del Inspector jefe de la oficina. De ahí se notifica por carta certificada.

ANEXO 7: Tipificador de hechos infraccionales

El presente documento es una ayuda a la fiscalización que debe realizar por ley la Dirección del Trabajo, éste tiene por objeto fundamental estandarizar las actuaciones y operaciones de que dan cuenta las leyes que condenan ciertos hechos.

Este folleto lo que hace es enumerar una serie de conductas que constituyen hechos infraccionales tanto de la ley contenida en el Código del Trabajo como de otras leyes que vienen a complementar dicho texto legal, con esto los inspectores al constatar el hecho infraccional que allí se indica enuncian la infracción y aplican la multa con la gravedad que la ley le ha otorgado, aquí la Dirección del Trabajo no interpreta lo que ocurre, simplemente verifica la existencia de los elementos que constituyen el hecho prohibido y enunciado en la norma otorgando la multa correspondiente.

Para una mejor y más clara aplicación del mismo se divide en ítems en estos se encuentra los temas relativos al:

Contrato: aquí trata temas como discriminación, no otorgar el contrato, no contener las cláusulas mínimas

Jornada laboral: defender la extensión de la jornada ordinaria laboral, etc.

Reglamento interno: verificar la existencias de Comités paritarios.

Menores: evitar la contratación de menores si autorización, contratar a menores de 15 años, contratar a menores en establecimientos de expendios de bebidas alcohólicas.

Cotización previsional, pago y declaraciones en tiempo y forma de estas por el empleador.

Fuero maternal: no otorgar los permisos (pre y post natal), mantener trabajando a la mujer con licencia maternal, más que nada la defensa del derecho de maternidad de toda mujer.

Derecho a huelga, en el entendido de mantener una armonía dentro de lo posible, en esta situación que se torna compleja tanto para trabajadores como empleadores.

Fiscalización, reglar la atención de los fiscalizadores, respecto de las visitas, y así defender la función y la integridad de los fiscalizadores.

Cabe tener presente que este documento puede ser revisado y mejorado de acuerdo a las circunstancias que se presenten, ya que simplemente se trata de una igualación de criterios otorgando certeza jurídica para la empresa, aunque de esta manera también es posible agregar nuevos hechos infraccionales que el legislador estime conveniente.

ANEXO 8: Normas para el uso de formularios de acta de constatación de hechos, de informe de fiscalización y de resolución de multa:

El anexo establece el uso de tres formularios por parte del fiscalizador de una empresa cuando en ejercicio de sus funciones detecta hechos infraccionales que deberán ser sancionados. El primero de estos es la “Acta de Constatación de Hechos” que se confecciona durante la visita inspectiva y cuya función es consignar los hechos detectados; el segundo es el “Informe de Fiscalización” que se confecciona luego de entregada copia del primer formulario al fiscalizado y que está materializada en el formulario 11 que debe ser minuciosamente rellenado por el funcionario; y el tercero es el “Formulario de Resolución de Multa” en el cual se establece la multa que corresponde al fiscalizado según la gravedad de las infracciones cometidas.

ANEXO 9: Sistema de archivo por empleador y expediente de fiscalización:

El anexo 9 establece un sistema manual de archivo de información de los fiscalizados a partir del patrón “La Empresa” teniendo cada empresa una carpeta identificada y ordenada por Rut, que contendrá un expediente con los procedimientos de fiscalización ya afinados, otro con los reclamos por terminación de contratos ya afinados y los certificados de contratista otorgados. Además se podrá contar con un sistema informático que contendrá la información más general al respecto, sin el detalle del sistema manual.

ANEXO 10: Normas y criterios para resolver solicitudes de reconsideración de multa administrativa:

Se refiere a las solicitudes de reconsideración de multa administrativa que son interpuestas por los multados. A tal efecto, y para resolver dichas solicitudes se establece una competencia delegada en tres niveles que depende básicamente del tipo de infracción cometida y del monto asignado a dicha infracción. Es así como en un primer nivel (tratándose de multas de bajo monto), se encuentran los Inspectores Provinciales y Comunes del Trabajo que solo pueden proponer al Director Regional un proyecto de resolución, que este visará o no según su parecer; en segundo y tercer nivel (tratándose de multas de mediano y alto monto respectivamente), están los Directores Regionales del Trabajo y el Jefe de Departamento de Fiscalización que tendrán la facultad de dejar sin efecto, mantener o rebajar dichas multas basándose para ello en criterios generales y específicos establecidos en el dictamen.

Por último, el anexo en cuestión, establece que la asesoría jurídica de cada Inspección tendrá a su cargo la atención de todos los aspectos relativos a la tramitación de una multa después de su ejecutoriedad, especialmente en lo relativo al traspaso para su cobro a la Tesorería General de la República. Esto se refiere principalmente a la

intervención de dicho órgano cuando se han presentado errores en el mecanismo de traspaso y cobro atribuibles al infractor y/o al Servicio.

ANEXO 11: Limitaciones a la procedencia de la refiscalización:

Este procedimiento de refiscalización se encuentra establecido para evaluar los nuevos criterios de inspección que establece este cuerpo normativo, para así determinar si es o no un buen instrumento para guiar la labor fiscalizadora, estableciéndose un sistema de autocontrol respecto a dicha labor.

En primer lugar, podemos decir que existe una *autolimitación total*, ya que cuando se trata de infracciones puntuales que no se reiteran en el tiempo, infracciones en materias discutibles o en las cuales hay una jurisprudencia administrativa nueva, o cuando una norma especial así lo indique, no procede la refiscalización. Así se evita que las actuaciones de la Dirección del Trabajo supere los márgenes de la legalidad.

En segundo lugar existe lo que podemos llamar una *autolimitación parcial*, ya que se permite refiscalizar, pero no de forma indefinida, sino que un número de veces establecida, en este caso 2, para así maximizar los recursos del servicio y evaluar la recepción de las nuevas políticas fiscalizadoras por parte de los fiscalizados. También procede la refiscalización en forma limitada cuando exista norma especial que así lo ordene.

ANEXO 12: Pauta para investigación de beneficios previsionales:

En el anexo 12 se contienen las pautas para investigación de los beneficios previsionales, lo que está más referido a la procedencia de éstos. En estos casos la Dirección del Trabajo no puede actuar de oficio, ya que debe ser requerida previamente por la unidad pertinente del INP. Sin embargo, una vez requerida su actuación, los inspectores del trabajo tiene las más amplias facultades para investigar, lo que se manifiesta en las atribuciones en materia probatoria que tienen: visita al lugar donde se prestan o prestaron los servicios, examinar y exigir documentación, tomar declaraciones juradas a trabajadores, empleadores y a terceros, entre otras. En este caso el límite a la actuación de la Dirección del Trabajo viene dado, paradójicamente, en el mismo requerimiento que le confiere la facultad de investigar, toda vez que está referido estrictamente a ciertos hechos puntuales.

Las indagaciones están dirigidas a constatar la veracidad dichos hechos, como por ejemplo: la efectiva existencia del empleador y su actividad económica, existencia de relación laboral, parentesco entre solicitante y beneficiarios, magnitud de las remuneraciones, etc.. Con todo, los hechos constatados en el informe del fiscalizador serán calificados por el INP para estimar si procede el beneficio solicitado, es decir, el fiscalizador no puede realizar juicios de valor respecto a los hechos investigados, excepto cuando se emite informe de fiscalización de trabajos pesados, pero sólo respecto a las declaraciones del trabajador.

INTRODUCCIÓN

La Dirección del Trabajo es un Servicio Público descentralizado de carácter técnico, que depende del Ministerio del Trabajo y de Previsión Social y se rige por su Ley Orgánica contenida en el DFL N° 2 de 1967 del mismo Ministerio . Dos de sus facultades más importantes son: (i) interpretar la legislación laboral y (ii) fiscalizar su aplicación.

En su labor interpretativa, La Dirección del Trabajo no sólo se limita fijar el contenido y alcance de la ley, sino que va mucho más allá, reformulando el derecho laboral vigente, integrando vacíos normativos y resolviendo antinomias jurídicas.³ Por lo tanto, la fiscalización que realiza de la aplicación de la legislación laboral implica el control del cumplimiento de la ley, reglamentos y el derecho producido por su propia labor.

Es por ello que se produce el problema de determinar los límites de la labor fiscalizadora de la Dirección del Trabajo, toda vez que, por una parte, puede imponer a los sujetos fiscalizados normas de conducta que en la práctica se hacen difíciles de cumplir, es decir, sus criterios interpretativos – en el sentido señalado en el párrafo anterior- y fiscalizadores deben corregirse. Por otra parte la diferenciación de sus atribuciones con la competencia de los Tribunales del Trabajo no es clara en la legislación y es tema que se ha resuelto en Chile vía jurisprudencial, sobre todo mediante el Recurso de Protección.

El objetivo de esta memoria no es determinar los límites a la actuación fiscalizadora

³ LIZAMA PORTAL, L. 1998. La Dirección del Trabajo: Una Explicación de su Facultad de Interpretar la Legislación Laboral Chilena. Santiago, Fundación Facultad de Derecho Universidad de Chile. 247p.

de la Dirección del Trabajo o proponerlos, sino que presentar una visión desde la cual se puede pensar en lograr tal desafío.

La primera de las hipótesis sostenida en esta tesis es que las atribuciones en materia de fiscalización de la Dirección del Trabajo no han sido objeto de una delimitación verdadera frente a la competencia de los juzgados del trabajo, ya que lo resuelto, en forma unánime, por los Tribunales Superiores de Justicia de Justicia, da una solución artificial al tema y no resuelve el problema de fondo.

La segunda hipótesis es que, sin perjuicio de una delimitación externa del ejercicio de la función fiscalizadora de la Dirección del Trabajo, ella misma puede ir regulando su actuación en virtud del análisis de la reacción de los particulares.

Para demostrar las hipótesis propuestas, se analizarán, desde un punto de vista teórico, las vías de impugnación a la multa administrativa, que es la sanción por excelencia que puede imponer la Dirección del Trabajo en el ejercicio de su función fiscalizadora. Dicho análisis va más allá de lo formal, planteando temas de fondo en cada una de ellas.

Así, en una primera parte, que dice relación con la primera hipótesis, se analizarán vías de impugnación judiciales, el recurso de protección y el reclamo que contempla el artículo 474 inciso tercero del Código del Trabajo. En la segunda parte, correlativa a la segunda hipótesis, se analizarán los artículos 481 y 482 del Código del Trabajo y los recursos generales del Derecho Administrativo, como vías posibles de impugnación de la multa.

CAPÍTULO PRIMERO. “EL RECURSO DE PROTECCIÓN Y EL RECLAMO COMO VÍAS JUDICIALES DE IMPUGNACIÓN DE MULTA”

CONCEPTO DE IMPUGNACIÓN

En la introducción se ha planteado que esta memoria basará su contenido en el análisis de las diversas vías de impugnación a la multa administrativa cursada por la Dirección del Trabajo, por lo tanto previo a comenzar es necesario dar un concepto de “*impugnación*”.

El destacado procesalista Eduardo Couture define el término “*impugnación*” como “*acción y efecto de atacar, tachar o refutar un acto judicial, documento, deposición testimonial, informe de peritos, etc., con el objeto de obtener su revocación o invalidación*”

4 .

⁴ COUTURE, EDUARDO. 1960.Vocabulario Jurídico. Montevideo, Editado y publicado por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República

En primer lugar, no debe asimilarse “*impugnación*” a “*recurso*”, toda vez que este último es una vía más para impugnar resoluciones judiciales dentro de un proceso, es decir se da una relación de género a especie. Como ejemplo de impugnación distinta a un recurso podemos señalar la oposición a una actuación decretada con citación.⁵

Por otra parte, debemos entender el término impugnación en un sentido amplio, es decir, que no debe restringirse a actos judiciales dentro de un proceso, sino que debemos entender que comprende toda forma legal de atacar o refutar un acto de autoridad.

En nuestro caso lo contradicho o refutado es, a priori, la mera imposición de la multa administrativa, pero si uno piensa con mayor detención al respecto es fácil percatarse que, en el fondo, se refutan los criterios interpretativos y el ejercicio de la función fiscalizadora de la Dirección del Trabajo, por parte de quienes sienten vulnerados sus derechos.

RECURSO DE PROTECCIÓN

II.1. Generalidades.

Esta forma de tutela de los Derechos Constitucionales, fue introducida por la Constitución Política de la República de 1980, para que dichos derechos no tuvieran sólo un carácter programático, sino que una protección efectiva. Se encuentra establecido en el artículo 20 de la Carta Fundamental y su tramitación regulada en el Auto Acordado de la Corte Suprema de 24 de junio de 1992, publicado en Diario Oficial de 27 de junio de 1992.

Su objetivo es que se adopten de inmediato, por parte de los Tribunales Superiores de Justicia, las medidas para el reestablecimiento del imperio del derecho y la debida protección de la persona afectada, ante una acción u omisión que la prive, perturbe o amenace del ejercicio legítimo de sus derechos constitucionales.

II.2. Características relevantes.⁶

1.- *Es una acción constitucional y no en recurso.* Esto porque no es su objeto no es impugnar una resolución judicial dentro de un proceso, sino que atacar o refutar un acto u omisión, ilegal o arbitrario, cualquiera sea la persona de quien provenga, requiriendo el ejercicio de la jurisdicción de los Tribunales Superiores de Justicia.

⁵ MATURANA MIQUEL, CRISTIAN. 2000. Los Recursos. Santiago, Separata de Estudio Preparada los Alumnos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

⁶ MATURANA MIQUEL, CRISTIAN. 2000. Los Recursos. Santiago, Separata de Estudio Preparada los Alumnos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

2.- *Es una acción cautelar.* Porque se debe proteger adecuadamente a la persona amenazada, perturbada o privada en el ejercicio legítimo de sus derechos constitucionales. Además no se pretende a través de su ejercicio resolver definitivamente el conflicto, sino que sólo persigue la adopción de medidas necesarias para restablecer el imperio del derecho, dejando a salvo los demás derechos que se puedan hacer valer ante la autoridad o tribunales correspondientes.

3.- *El fallo que lo resuelve produce cosa juzgada formal.* Toda vez que, con posterioridad al restablecimiento del imperio del derecho, el afectado puede hacer valer sus derechos ante la autoridad o los tribunales correspondientes.

4.- *La acción de protección puede ejercerse sólo respecto a los derechos y garantías expresamente señalados en la Constitución.* El catálogo de Derechos y Garantías se encuentra establecido en el artículo 19 de la Constitución Política de la República, sin embargo, el recurso o acción de protección sólo puede interponerse respecto de los derechos y garantías que señala el artículo 20 de la Carta Fundamental.

Entre ellos se encuentra el derecho de propiedad, establecido en el artículo 19 N° 24 de la Constitución, el que se considera conculcado por la actuación de la Dirección del Trabajo, al afectar, de manera ilegítima, el patrimonio de los recurrentes.⁷ También se encuentra la garantía procesal artículo 19 N° 3 inc. 4°, en virtud del cual nadie puede ser juzgado por comisiones especiales, sino que por el tribunal señalado en la ley; considerando, los Tribunales Superiores de Justicia, que la Dirección del Trabajo actúa como comisión especial.

Ahora bien, los recurrentes utilizan en la gran mayoría de los casos, como argumento principal, el de la actuación de la Dirección del Trabajo como comisión especial, siendo la vulneración del derecho de propiedad un argumento de carácter secundario.⁸

II.3. DIRECCIÓN DEL TRABAJO, ¿UNA COMISIÓN ESPECIAL?

Como señalamos anteriormente, los fallos de las acciones de protección se fundamentan principalmente en que, al momento de imponer la multa, la Dirección del Trabajo en el ejercicio de su función fiscalizadora ha actuado como comisión especial. Sin embargo, no hay disquisición sobre el porqué de esa conclusión, en otras palabras, no existe un desarrollo del concepto de comisión especial en el cual se pueda encuadrar la acción de la Dirección del Trabajo y sus inspecciones.⁹

Couture, en una de sus acepciones de “comisión” señala que es una “denominación históricamente dada a una forma de juicio mediante la cual el poder público designaba al

⁷ A modo de ejemplo, véase Recurso de Protección interpuesto ante la Corte de Apelaciones de Copiapó, caratulado “Sociedad de Exploración y Desarrollo Minero con Inspección Provincial del Trabajo de Huasco – Vallenar”, rol 492 – 2004. Fallo de 15 de noviembre de 2004. En www.poderjudicial.cl . Consulta 2 de Marzo de 2005.

⁸ A modo de ejemplo véanse: “Rancagua Store SA con Inspección Provincial del Trabajo de Rancagua”. En Revista de Derecho y Jurisprudencia (RDJ), 2002, Editorial Jurídica de Chile, Tomo XCIX, 2° parte, sección 5°, páginas 61-65; “Embotelladora Coca Cola Polar SA con Inspector Provincial (s) de Coquimbo. En RDJ, Tomo XCVIII, Volumen II, 2° parte, sección 5°, páginas 66-73.

*juez o tribunal ex post facto, luego de conocidas las personas sometidas a su decisión.”*¹⁰

Claramente la Dirección del Trabajo y sus inspecciones son organismos públicos creados por ley, de carácter permanente y no designados para un caso específico. Pienso que el concepto de Couture, se refiere más que nada a tribunales establecidos luego de conflictos bélicos, ya sea nacionales e internacionales, en los cuales los vencedores juzgan a los vencidos. Por lo tanto, no es suficiente para demostrar mi planteamiento en este tema, debiendo emplearse parámetros más finos, más modernos para establecer si la Dirección del Trabajo y sus inspecciones actúan como comisión especial.

Por ello seguiré en esta parte el esquema planteado por los profesores Paulino Varas y Salvador Mohor,¹¹ quienes plantean que la finalidad perseguida por el artículo 19 n° 3 inc 4° de la Constitución es, desde un punto de vista objetivo, la independencia del órgano que ejerce jurisdicción frente a otros órganos del Estado y, desde un punto de vista subjetivo, la imparcialidad frente a las pretensiones en juego.

Antes de continuar es necesario aclarar que si bien los autores plantean el tema desde la perspectiva de órganos que ejercen jurisdicción, es necesario extrapolar estos criterios a la actuación de la Dirección del Trabajo en su faz fiscalizadora, cuestión que implícitamente hacen los Tribunales Superiores de Justicia al determinar su carácter de comisión especial en sus actuaciones.

Los autores antes señalados plantean que los fines planteados se consiguen mediante el cumplimiento de cuatro requisitos fundamentales, a saber: crearse por ley, ser competente, tener carácter de permanencia y crearse en la oportunidad que señala la Constitución. Ahora veremos estos requisitos en relación con la actuación de la Dirección del Trabajo y sus inspecciones.

1.- *Crearse por ley.* La Dirección del Trabajo fue creada el año 1924 por la ley N° 4.053 bajo el nombre de Dirección General del Trabajo, fecha desde la cual ha sufrido modificaciones en sus competencias y en su denominación, pero siempre mediante norma de rango legal. Actualmente se rige por su ley orgánica, DFL N° 2 de 1967 del Ministerio del Trabajo y de Previsión Social. Por lo tanto, este requisito es cumplido por la Dirección.

2.- *Ser competente.* En primer lugar, para ser competente, desde el punto de vista de

⁹ Gaceta Jurídica (GJ), 2003, N° 276, Editorial Lexis Nexis, páginas 187-192. páginas 229-238. páginas 239-242. GJ., 2003, N° 274, páginas 265-268. GJ., 2003, N° 273, páginas 236-239. GJ., 2002, N° 267, páginas 36-41. GJ., 1998, N° 219, Editorial Jurídica Conosur, páginas 199-208. GJ., 1996, N° 187, páginas 134-138. RDJ., 2002, Tomo XCIX, 2° parte, sección 5°, páginas 61-65. RDJ., 2001, Tomo XCVIII, Volumen II, 2° parte, sección 5°, páginas 66-73. Sección 5° pp. 214-219 RDJ., 2000, Tomo XCVII, Volumen II, 2° parte, sección 5°, páginas 46-58. RDJ., 1999, Tomo XCVI, Volumen II, 2° parte, sección 5°, páginas 127-132.

¹⁰ COUTURE, obra citada. Página 164.

¹¹ MOHOR A., S. y VARAS A., P. 1998. Procedencia del Recurso de Protección frente a las disposiciones del artículo 19 N° 3 de la Constitución de 1980. En: XXIX Jornada Chilena de Derecho Público. Santiago, Editado en Número Especial por la Revista Chilena de Derecho de la Pontificia Universidad Católica. pp. 279-300.

la dogmática procesal se debe, previamente, detentar jurisdicción. La Dirección del Trabajo es un organismo fiscalizador, no jurisdiccional, por lo tanto hay que entender que en esta parte nos estamos refiriendo a las funciones que la ley confiere a la Dirección del Trabajo. El artículo primero de la ley orgánica de la Dirección del Trabajo establece, en su letra a), que la Dirección del Trabajo debe fiscalizar la aplicación de la legislación laboral, cuestión que es complementada en el título IV del mismo cuerpo legal que detalla el ejercicio de la función fiscalizadora y las atribuciones de los inspectores al ejercer dicha función.

Los fallos judiciales no pueden desconocer estas facultades de la Dirección señalando simplemente que sólo puede ejercer su función fiscalizadora cuando la infracción a la ley laboral esté claramente manifestada a simple vista, ya que es poco razonable que cualquier situación de infracción no requiera de un ejercicio intelectual de calificación de los hechos percibidos por los sentidos para atribuirle la calidad de tal.

3.- *Tener carácter de permanencia.* Este requisito se refiere a la existencia estable en el tiempo del organismo de que se trate, que no sea creado para una situación especial. En nuestro caso ya señalamos que la Dirección del Trabajo fue creada en 1924 y aunque su nombre y funciones han sufrido modificaciones en el tiempo, es bastante claro que cumple con este requisito.

4.- *Crearse en la oportunidad que señala la Constitución.* El artículo 19 N° 3 inc. 4° señala que el tribunal debe estar establecido por la ley con anterioridad, pero no dice a que circunstancia debe ser anterior. En la dogmática procesal se plantean tres alternativas: antes de la ocurrencia de los hechos, antes de iniciarse el juicio o al menos antes de fallarse. Se ha entendido que puede ser antes del fallo, una vez incido el juicio, que un tribunal comience a conocer determinado asunto, toda vez que las leyes procesales rigen in actum. Extrapolando esta interpretación a la situación de la Dirección del Trabajo, para poder determinar si cumple con este requisito para poder ser calificada o no como comisión especial en sus actuaciones fiscalizadoras, pienso que para una mayor certeza jurídica debe exigirse que todo organismo administrativo de carácter fiscalizador debe ser creado y sus atribuciones conferidas, previo al acontecimiento de los hechos.

Como breve conclusión en este punto, ya que las más importantes se verán al final de este trabajo, cabe señalar que en las actuaciones de la Dirección del Trabajo y sus Inspecciones en el ejercicio de sus atribuciones fiscalizadoras, no se constituyen, a mi juicio, en comisión especial, toda vez que se cumplen los requisitos detallados anteriormente. Los Tribunales Superiores de Justicia han fallado que se constituye en comisión especial sin explicar el porqué de esa conclusión, sin embargo de la lectura de los fallos se desprende que es por extralimitarse en el ejercicio de su función fiscalizadora. Pero la verdad es que así evaden el tema de fondo, cual es definir o dar criterios esclarecedores de cómo se relacionan esas funciones o atribuciones con la competencia de los Juzgados de Letras del Trabajo.

RECLAMO DE MULTA ANTE JUZGADOS DEL TRABAJO

III.1. Antecedentes Históricos.

El primer Código del Trabajo, establecido mediante Decreto con Fuerza de Ley N° 178 de 1931¹², reglamentó en el título III, de su libro IV, las funciones de la “Inspección General del Trabajo”. Fue concebida en este texto legal como un organismo encargado de fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones del mismo código (normas laborales) y de las leyes de previsión (normas de seguridad social).¹³ Sin embargo dichas facultades de fiscalización eran bastante restringidas, toda vez que no existía disposición alguna que autorizara la imposición de sanciones por parte de la Inspección a los sujetos fiscalizados, más aún, expresamente, en el inciso 1° del artículo 570 del ya mencionado primer Código del Trabajo, sobre los inspectores del trabajo y los demás funcionarios competentes pesaba la obligación de denunciar las infracciones detectadas ante los Juzgados de Letras del Trabajo. Lo que resulta sumamente llamativo es que dicha denuncia debía efectuarse una vez “*comprobada la efectividad de la infracción...*”. Esto porque el realizar dicha comprobación implicaba una investigación de los hechos conducentes sólo realizar una denuncia, sin que se pudiera imponer algún tipo de sanción administrativa, lo que es una clara muestra de que la labor de fiscalización era sumamente restrictiva y quizás más que nada una mera declaración formal contenida en la ley. Más aun, el acta levantada por un inspector del trabajo, como testigo presencial, constituía presunción legal de veracidad, siempre y cuando dicho funcionario compareciera en procedimiento para ratificar lo expresado en ella.¹⁴ Podemos imaginar lo complicado que resultaba que esta situación se diese en la realidad, el ser testigo presencial de una infracción, o sea, percibirla de manera inmediata, por los propios sentidos; distinto a conocerla por una investigación de los hechos o por testimonios de empleadores y trabajadores.

El Código del Trabajo de 1931 contenía un procedimiento especial para la denuncia a la cual nos hemos referido en el párrafo anterior. Consistía básicamente en que una vez recibida la denuncia se citaba al denunciado dentro de quinto día a un comparendo para hacer valer sus medios probatorios y, una vez celebrado dicho comparendo, el juez podía dictar sentencia en el acto o a más tardar dentro de tercero día.¹⁵

¹² Código del Trabajo, DFL N° 178 de 13 de mayo de 1931. Antofagasta. Imprenta y Litografía Skarnic.

¹³ *Ibidem*. Artículo 567 inciso primero.

¹⁴ *Ibidem*. Artículo 476.

¹⁵ Código del Trabajo de 1931. Artículos 477 y 478.

Esta reglamentación se encontraba en el Título Primero del Libro IV y en el cual también se contenían normas pertinentes al juicio ordinario laboral – que se aplicaban supletoriamente a la tramitación de la denuncia por infracción de leyes sociales y laborales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 479 –, a la denuncia de accidentes del trabajo, a la ejecución de las sentencias y a la apelación de las sentencias de primera instancia. La ubicación de estas normas permite inferir, de manera clara e inequívoca, que la sentencia definitiva recaída en el asunto al que daba origen la denuncia por infracción a las leyes laborales y de previsión resultaba del todo apelable.

A pesar de que en el Código del Trabajo de 1945¹⁶ se cambia la denominación de “Inspección General del Trabajo” por la de “Dirección General del Trabajo” y se le da una nueva estructura Orgánica, se mantienen sus restrictivas facultades de fiscalización.

En virtud del Decreto con Fuerza de Ley N° 76 de 1953, orgánico de la Dirección del Trabajo, se deroga el título III del libro IV del Código del Trabajo y se regulan, en forma independiente del texto codificado, la organización y atribuciones de este servicio. La normativa de este nuevo texto orgánico era confusa, toda vez que en su artículo primero señalaba que la Dirección del Trabajo estaba encargada de “...supervigilar la aplicación de las leyes sociales.”¹⁷, sin pronunciarse acerca de las leyes laborales y la letra a) de este mismo artículo indicaba que le correspondía “Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales referentes al trabajo y a la previsión social”.

Dicha omisión puede entenderse porque en materia de infracción a normas laborales se mantuvo, en virtud del artículo 30 del DFL N° 76, la obligación que pesaba sobre los inspectores de denunciarlas, una vez comprobada la veracidad de los hechos, ante los Juzgados del Trabajo, viéndose imposibilitados de cursar una sanción administrativa. Sin embargo, el artículo 26 confirió a los inspectores del trabajo la obligación de “... conocer, dentro de los límites jurisdiccionales, de los reclamos por infracción a las leyes sociales que le sean sometidos a su consideración, procurando solucionarlos en forma conciliatoria”.

Es en este contexto fue que, por primera vez, se confirió a los inspectores del trabajo la facultad de cursar multa administrativa por infracciones a las leyes de previsión social, a los trabajadores y empleadores¹⁸ que no concurrieran, injustificadamente, a la audiencia citada por los inspectores del trabajo para solucionar o prevenir dichos conflictos y a los empleadores que no permitiesen a los inspectores a las dependencias del lugar de trabajo, vulnerando el derecho de visita consagrado en el artículo 28 del ya mencionado texto Orgánico de la Dirección del Trabajo.

Así, correlativamente a la facultad de imponer multa administrativa, nació una vía de impugnación a la misma, en el inciso segundo del artículo 33, en virtud de la cual el multado tenía la posibilidad de reclamar, dentro de quinto día de notificada por

¹⁶ Código del Trabajo. 1945. Valparaíso. Edición Oficial de la Universidad de Chile.

¹⁷ Decreto con Fuerza de Ley N° 76 de 23 de Abril de 1953, Orgánico de la Dirección del Trabajo. En Apéndice de la Edición Oficial del Código del Trabajo. 1954. Santiago. Editorial Jurídica de Chile.

¹⁸ El artículo 32 del DFL N° 76 se refiere a “... patrones y obreros o representantes de unos y otros...”.

Carabineros y previa consignación del total de la multa, ante el Juzgado del Trabajo competente. El Código del Trabajo de 1954¹⁹ no contempló un procedimiento especial para este tipo de reclamación, dándose una situación similar a la actual.

Luego, el Decreto con Fuerza de Ley N° 308 de 1960, estableció la nueva estructura orgánica de la Dirección del Trabajo, derogando el DFL N° 76 de 1953, sin existir cambio alguno en cuanto a los fines del servicio y a sus facultades de fiscalización.

En el año 1962 se creó la Ley 14.972, la que estableció, en su segundo artículo, un procedimiento de reclamo para las multas impuestas por infracciones a leyes sociales (respecto a leyes laborales, por lo tanto, siguió vigente el procedimiento de denuncia y la imposibilidad de cursar multa administrativa por su infracción). La resolución que imponía la multa era “...reclamable dentro de quince días de notificada por algún funcionario de los servicios del trabajo o del Cuerpo de Carabineros, previa consignación de la tercera parte de la multa”.²⁰ Aquí se produjeron dos cambios que facilitaron la interposición del reclamo, a saber, se aumentó el plazo de cinco a quince días y se disminuyó el monto a consignar del total a un tercio, lo que claramente redujo los costos totales que debió asumir el reclamante, porque hay que tener en cuenta que además de la consignación están los costos propios de toda gestión judicial. Además, el inciso cuarto del mencionado artículo, estableció que este procedimiento de reclamación era una instancia única, por lo tanto, la sentencia definitiva era inapelable.

El Decreto Fuerza Ley N° 2 de 1967, Orgánico de la Dirección del Trabajo, derogatorio del DFL N° 308 de 1960, todavía vigente, fue bastante innovador y constituyó un gran paso adelante en que se refería a facultades fiscalizadoras, toda vez que los inspectores del trabajo ya no estaban obligados a denunciar las infracciones a la ley laboral, aun cuando seguía vigente, pero obsoleto, el procedimiento de denuncia en el Código del Trabajo. Por lo tanto, desde la dictación de este nuevo DFL, ya podían aplicar multas administrativas y otra sanción mayor, como la clausura, ante infracciones a la ley laboral, agregándose, 14 años después, a la facultad de multar a los infractores de leyes sociales, remitiéndose en su artículo 33 al procedimiento de reclamación de multa del artículo 2 de la Ley 14.972, ya descrito en párrafos anteriores.

Para ser más claros, a diferencia de los dos DFL orgánicos anteriores, el DFL N° 2 de 1967, enfatizó el rol fiscalizador de la legislación laboral que se le atribuye a la Dirección del Trabajo, así el artículo 1°, letra a) señala que una de las funciones particulares que le corresponde a la Dirección es “La fiscalización de la aplicación de la ley laboral”²¹ Raramente aquí se excluye una referencia a la fiscalización de la aplicación de la ley social, lo que debe ser considerado no como una exclusión, sino como más bien un error involuntario, toda vez que de la lectura de diversos artículos de este cuerpo orgánico se desprende que fiscalizar la aplicación de la ley social es una función de la

¹⁹ Código del Trabajo. 1954. Santiago. Editorial Jurídica de Chile.

²⁰ Artículo 2, inciso segundo de la Ley 14.972. En Apéndice de la Edición Oficial del Código del Trabajo. 1964. Santiago. Editorial Jurídica de Chile

²¹ Decreto con Fuerza de Ley N° 2 de 1967. En www.dt.gob.cl . 20 de Agosto de 2004.

Dirección del Trabajo ²² deseada al momento de dictar el Decreto con Fuerza de Ley N° 2.

Este nuevo texto orgánico de la Dirección del Trabajo muestra la influencia de los Convenios N° 81 de la OIT, sobre Inspección del Trabajo en las Industrias, y el N° 85 sobre Inspección en Territorios no Metropolitanos, aún cuando no han sido ratificados por Chile. ²³

El procedimiento de reclamación contenido en la Ley 14.972 fue derogado por el artículo 2 de la Ley 18.620, publicada en el Diario Oficial el 6 de Julio de 1987, la que en su artículo primero aprobó un nuevo Código del Trabajo ²⁴ el cual comenzó a regir luego de 30 días transcurridos desde su publicación.

Este nuevo Código, que ya no incluyó un procedimiento de denuncia por infracción a la ley laboral, por ser innecesario, en su artículo 448 contempló, en su inciso primero, expresamente la posibilidad de que inspectores o funcionarios apliquen administrativamente sanciones por infracción a leyes y reglamentos laborales y de seguridad social. Esto constituye una aclaración respecto a la omisiones que contenían los Decretos con Fuerza de Ley orgánicos de la Dirección del Trabajo que señalamos anteriormente, incluyendo al actualmente vigente. Además, amplía claramente la normativa cuyo cumplimiento se puede fiscalizar incluyendo los reglamentos, lo que en la práctica implica una mayor eficacia del Derecho Laboral y una mayor relevancia de la actividad fiscalizadora. ²⁵

En este contexto y como resultado de la derogación de la Ley 14.972, el mismo artículo 448, en su inciso tercero, confirió al infractor sancionado con multa administrativa la posibilidad de reclamar ante el Juez de Letras del Trabajo dentro de quince días de notificada por algún funcionario de la Dirección del Trabajo o de Carabineros de Chile, previa consignación de la tercera parte de la multa, conservando el esquema de la Ley 14.972. Claro que hay dos falencias fundamentales, una es que, a diferencia de la Ley 14.972, no se señala si este procedimiento de reclamo constituye una primera o única

²² Así, el artículo 24 señala en su parte final que los empleadores (patrones) están obligados a facilitar a los Inspectores los libros de contabilidad, cuando éstos lo exijan “ ... para los efectos de la fiscalización del cumplimiento de las leyes y **reglamentos laborales y sociales**. ”. Destaco la expresión reglamentos porque cuando se habla de fiscalización de la legislación, porque permite interpretar que la intención, al parecer, fue que término “*legislación*” debía ser entendido en sentido amplio. En el artículo 28 se contiene, implícitamente, una diferenciación de fiscalización de normas laborales y sociales cuando señala que: “ *En el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras, los Inspectores del Trabajo podrán ordenar la suspensión inmediata de las labores que a su juicio constituyan peligro inminente para la salud y vida de los trabajadores y cuando constaten la ejecución de trabajos con infracción a la legislación laboral.* ”.

²³ Fuente www.oit.org . Visitado el 1° de diciembre de 2004.

²⁴ Código del Trabajo. 1987. Primera Edición Aprobada por Decreto N° 1200 del Ministerio de Justicia. Santiago. Editorial Jurídica de Chile.

²⁵ NOVOA FUENZALIDA., Patricio. 1998. La fiscalización administrativa de la legislación laboral. Estudios en Homenaje al Profesor William Thayer, Santiago, Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. pp. 181-200.

instancia y, la segunda, es que no se consideró un procedimiento especial para la tramitación de este reclamo judicial.

En el actual Código del Trabajo estas disposiciones se encuentran en el artículo 474, cuyo contenido no ha sido modificado, salvo que se ha agregado un inciso quinto, sobre la responsabilidad del pago de las multas, lo que no es relevante en esta tesis, pero viene a restituir el sistema existente desde el Código de 1931 hasta el de 1987. A partir de la modificación de la ley 19.250 de 1993 se puede impetrar el reclamo ante los Juzgados del Trabajo, en los términos del artículo 474 inciso tercero del Código del Trabajo, no sólo contra la multa administrativa, sino que también para impugnar las resoluciones administrativas de la Dirección del Trabajo dictadas conforme al artículo 481. Por lo tanto, actualmente el reclamo ante los Juzgados del Trabajo tiene dos dimensiones diferentes, sin embargo, esta última situación se tratará en lo relativo a la impugnación de multa ante la propia Dirección, por ser atingente a ella.

III.2. Situación actual: Aspectos Procesales y de Fondo.

Ya visto largamente los orígenes y la evolución histórica del reclamo a la multa administrativa y suficientemente contextualizados en lo que nos es contemporáneo, corresponde ahora revisar algunos aspectos relevantes.

a) Aspectos procesales.

En la faz procesal pienso que hay dos temas confusos y que la normativa actual no resuelve, el primero es respecto a cómo se tramita la reclamación de la multa administrativa y el segundo, más relevante, es acerca de si constituye una primera o única instancia.

Como ya es sabido, la reclamación de multa se origina una vez que la Dirección del Trabajo, como ente fiscalizador, puede cursar sanciones administrativas, la que por excelencia es la multa y, previamente, sólo el Juez del Trabajo podía imponerlas, ya sea de oficio o por denuncia, la cual tenía un procedimiento establecido, al que supletoriamente se le aplicaban las normas del procedimiento ordinario y en el que era pertinente interponer el recurso de apelación.

En la actualidad no existe un procedimiento establecido para el reclamo del artículo 474, en la práctica la tramitación se somete a las reglas del procedimiento ordinario laboral, lo que constituye una solución parcialmente correcta, si se examina con detención la normativa pertinente.

El artículo 425 del Código del Trabajo señala que se aplicará el procedimiento establecido en el Título Primero del Libro IV “... en todas aquellas cuestiones, trámites o actuaciones que no se encuentren sometidas a una regla especial diversa, cualquiera sea su naturaleza.” Pues bien, perfectamente podemos afirmar que, si bien la reclamación de multa no es propiamente una demanda en materia laboral, si es una “cuestión”²⁶ de

²⁶ Cuestión. f. Punto o materia dudosos o discutibles// f. Asunto o materia. Diccionario de la Real Academia Española. www.rae.es. 1° de diciembre de 2004.

carácter laboral, por lo tanto, encuadra en lo dispuesto por la norma contenida en el artículo mencionado.

Los párrafos segundo y tercero del título I del libro IV del Código regulan, respectivamente, el procedimiento ordinario laboral y el procedimiento laboral de menor cuantía. Por lo tanto, perfectamente el reclamante podría solicitar que su reclamación se tramitara conforme a las reglas del procedimiento de menor cuantía, si cumpliera con los requisitos que la ley exige, a saber: a) que la cuantía de lo disputado, lo que en este caso es el monto de la multa que se impugna, no exceda de cuatro ingresos mínimos, y b) que señale en su escrito de reclamación que opta por este procedimiento.

En consideración a lo expresado en el párrafo anterior, el que en la actualidad el reclamo de multa se tramite sólo con las reglas del procedimiento ordinario no es responsabilidad de los Juzgados del Trabajo, sino que de los reclamantes, quienes, cumpliendo con el requisito de la letra a) del párrafo anterior, no solicitan la aplicación del procedimiento de menor cuantía, situación en la que, en virtud de lo dispuesto por el artículo 459 del Código del Trabajo, muestra que los reclamantes optan por la aplicación procedimiento ordinario laboral.

Ahora, respecto al tema de si es procedente la interposición del recurso de apelación en un procedimiento de reclamo de multa, es necesario recalcar que tanto la doctrina²⁷ como la jurisprudencia²⁸ se han pronunciado en contra de esta posibilidad.

El profesor Héctor Humeres Noguera, en el libro *“Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”*, sostiene lo siguiente: *“Nosotros nos inclinamos a pensar que en estas causas, multas por infracciones legales (aunque resulta más propio y significativo decir por infracciones a las legislaciones Laboral y de Seguridad Social), el juez del trabajo conoce y resuelve en única instancia y ello porque se trata, lo reiteramos, de una materia específica, que no contempla la aplicación supletoria ni de las normas generales del procedimiento del trabajo ni del Código de Procedimiento Civil y que tampoco establece que en ella proceda recurso alguno; o sea, sería esta materia una de las pocas que los Tribunales del Trabajo conocerían en única instancia”*.²⁹

Para refutar esta afirmación, que es sostenida por la jurisprudencia y doctrina, en su totalidad, es necesario recordar lo expresado a propósito del procedimiento aplicable al reclamo de multa. En aquella parte se llegó a la conclusión que, si bien el reclamo de multa no tiene un procedimiento establecido especialmente para su tramitación, es de aquellas cuestiones a las que hace referencia el artículo 425 del Código del Trabajo y que pueden ser tramitadas de acuerdo el procedimiento ordinario laboral o al procedimiento de menor cuantía, de acuerdo al monto de la multa y a la voluntad del reclamante.

²⁷ NOVOA FUENZALIDA, Patricio. ob. cit. p. 189.

²⁸ Excelentísima CORTE SUPREMA, Casación en el Fondo rol 3040-1998. 21 de septiembre de 1998. Fallo citado por NOVOA. RDJ. 2001. Tomo XCVIII. Volumen 2. Correspondiente al Trimestre Abril – Junio. Segunda Parte. Sección Tercera. Editorial Jurídica de Chile pp. 81-83.

²⁹ HUMERES NOGUERA, Héctor. 2000. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. 16° Edición. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. 626p

En lo que respecta al procedimiento de menor cuantía, la posibilidad de apelar la sentencia definitiva se encuentra contemplada en el artículo 459, letra f), del Código del Trabajo. En cuanto a la procedencia de la interposición del recurso de apelación de la sentencia definitiva del procedimiento ordinario laboral, nos remitimos a lo dispuesto el artículo 465.

En exacta concordancia con la interpretación planteada se encuentra un fallo de la Corte de Apelaciones de San Miguel que, con fecha 12 de mayo de 2004, declaró inadmisibile un recurso de queja contra la resolución del Juez del Segundo Juzgado del Trabajo de San Miguel que rechazó el reclamo interpuesto por el recurrente:

“Vistos y teniendo presente: 1° Que de conformidad con el artículo 545 del Código Orgánico de Tribunales, el recurso de queja sólo procede en contra de sentencias definitivas o interlocutorias que ponen término al juicio o hacen imposible su prosecución y siempre que éstas no sean susceptibles de ningún otro recurso, sea ordinario o extraordinario. 2° Que respecto de la resolución que se impugna en estos antecedentes no concurre el último de los requisitos señalados, toda vez que proceden otros recursos en su contra, entre ellos el de apelación, razón suficiente para declarar inadmisibile la queja intentada en autos. 3° Que la conclusión anterior se desprende de los siguientes antecedentes: a) que históricamente el reclamo de que tratan estos autos fue establecido por la Ley N° 14.972 de 21 de noviembre de 1962, que contenía texto expreso en orden a que el tribunal competente conocía de esta materia en única instancia. b) que la expresión única instancia ya indicada no fue incluida en el actual texto del artículo 474 del Código del Trabajo, de lo que cabe concluir que rige en la actualidad, a este respecto, el sistema general de conocimiento de los procesos que se substancian por escrito, esto es, el de la doble instancia. c) que la aseveración que precede se ve reafirmada con lo dispuesto en el artículo 425 del Código del Trabajo que establece expresamente que el procedimiento contemplado en el Párrafo Primero del Capítulo Segundo del Libro V de ese cuerpo legal será aplicable en todas aquellas cuestiones, trámites o actuaciones que no se encuentren sometidas a una regla especial diversa, cualquiera que sea su naturaleza. De esta manera, siendo la reclamación de multa una cuestión de aquéllas a que se refiere el texto, en parte transcrito, y no existiendo norma expresa que regule, a su respecto, el procedimiento o sistema recursivo, no cabe sino concluir que le es aplicable el procedimiento general en materia laboral, regulado por los artículos 439 y siguientes, normas en las que se incluyen a su vez los artículos 463 y siguientes relativos al régimen de recursos. d) que en las condiciones antes anotadas carece de relevancia que la acción de reclamación de multa se encuentre reglada en el Título Segundo del ya citado Libro V del Código del ramo, pues igualmente le alcanza la disposición genérica del artículo 425 del mismo Código, antes aludida, la que por ende es aplicable en la especie. Y de conformidad, además, con lo dispuesto en la letra a) del artículo 549 del Código Orgánico de Tribunales, se declara INADMISIBLE el recurso de queja interpuesto en lo principal de fojas 40 por doña Maureen Locke Castillo. Acordada con el voto en contra del Ministro Sr. Carreño, quien fue de parecer de declarar admisible el recurso por estimar que concurren las exigencias legales para ello. A los otrosíes, estése a lo resuelto. Regístrese y archívese. NQ. 40-2004.”³⁰

Dicha resolución fue anulada de oficio por la Corte Suprema mientras conocía del

recurso de queja interpuesto contra la resolución de la Corte de San Miguel, en virtud de los siguientes argumentos:

“Vistos y teniendo presente: Primero: Que en contra de las resoluciones administrativas que imponen sanciones por multas, emanadas de la Dirección del Trabajo, el artículo 474 del Código del ramo sólo concede el recurso de reclamación que conocerá el tribunal con competencia laboral. Segundo: Que, en general, las sentencias dictadas en materia laboral son susceptibles de los recursos que contempla el Libro V, Título 1º, Párrafo 5º del Código del Trabajo, no así las que recaen en las reclamaciones mencionadas en el considerando anterior, en la medida que éstas están sometidas a un procedimiento distinto y se tratan en el mismo Libro, pero en el Título 2º de ese cuerpo legal, sin que éste a su vez contemple recurso alguno en su contra. Tercero: Que, conforme a lo razonado y tratándose, en la especie, de una sentencia dictada en única instancia, resulta procedente en su contra el recurso de queja de que trata el artículo 545 del Código Orgánico de Tribunales, debiendo, por lo tanto, haberse declarado admisible el que se interpuso por la reclamante respecto de la sentencia dictada en los autos rol Nº 2.013-03 del Segundo Juzgado del Trabajo de San Miguel, seguidos por reclamación contra una resolución que impuso multa administrativa.”³¹

El fallo de la Corte Suprema, que representa fielmente la posición de la gran mayoría de la jurisprudencia y de la doctrina, es criticable por dos razones: en primer lugar, prescinde del análisis histórico de la normativa en cuestión, lo que ha sido realizado en esta tesis y se contiene en el considerando tercero del fallo de la Corte de Apelaciones de San Miguel; en segundo lugar, no existe un razonamiento en base al contenido de las disposiciones pertinentes del Código del Trabajo, señalando que no procede la apelación porque el reclamo de multa se tramita en procedimiento distinto, siendo esto totalmente errado ya que sencillamente no existe procedimiento especial y en virtud de ello se aplican las normas generales sin salvedad alguna.

Por lo tanto, es posible sostener, fundadamente, que la sentencia definitiva que se pronuncia sobre la reclamación de multa administrativa es susceptible de ser impugnada mediante la interposición del recurso de apelación.

Finalmente, en relación a la aplicación supletoria de los Libros I y II del Código de Procedimiento Civil, necesariamente debemos concluir, en virtud de lo argumentado, que sí es pertinente, por ser aplicable a todo lo dispuesto en el Título Primero del Libro IV del Código del Trabajo, por mandato del artículo 426 de este texto legal.

Para finalizar este punto, necesario es un pronunciamiento legislativo al respecto, que señale un procedimiento especial aplicable al reclamo de multas, con su respectivo régimen de recursos.

³⁰ Recurso de Queja interpuesto ante la Corte de Apelaciones de San Miguel, por Administradora de Franquicias Gran Avenida Limitada, rol 40 – 2004. Fallo de 12 de mayo de 2004. En www.poderjudicial.cl . Consulta 3 de Marzo de 2005.

³¹ Recurso de Queja interpuesto ante la Corte Suprema, por Administradora de Franquicias Gran Avenida Limitada, rol 1931 – 2004. Fallo de 20 de julio de 2004. En www.poderjudicial.cl . Consulta 3 de Marzo de 2005.

b) Aspectos de fondo.

En este punto se analizarán dos temas, a saber, el primero es si la conclusión a la que se ha llegado respecto a que es procedente apelar la sentencia definitiva de un procedimiento de reclamación por multa administrativa es conveniente y, el segundo, es determinar la importancia de la existencia de un reclamo de multa ante los Tribunales del Trabajo.

En lo que se refiere al primer tópico, la conclusión a la que allí se ha arribado desde la interpretación de las normas que regulan el procedimiento laboral, comienza a ser cuestionable desde un punto de vista sustancial toda vez que, quienes deben resolver en segunda instancia son las mismas Cortes de Apelaciones que han sentado una jurisprudencia nefasta respecto a las facultades de la Dirección del Trabajo. Por lo tanto, dadas las circunstancias actuales, no es del todo inconveniente acogerse a la interpretación que la doctrina y la jurisprudencia han dado al procedimiento de reclamación por multa administrativa, que lo han calificado como *sui generis*, en el cual no hay posibilidad de recurrir a una segunda instancia.

Lo anterior, por más que nuestra interpretación esté acorde a las normas del Código del Trabajo, pero resulta que las Cortes siguen con un esquema de Dirección del Trabajo arcaico, el cual solo le atribuía la facultad de denunciar infracciones, sin poder imponer sanciones administrativas, por lo que si queremos una fiscalización administrativa que tenga algún grado de eficacia no podemos entregar el conocimiento en segunda instancia a Tribunales no especializados, no familiarizados con la peculiaridad del Derecho Laboral y sobre todo con la obligación de tener que delimitar las atribuciones de órganos judiciales y entes administrativos con competencias que son más yuxtapuestas que similares.

Por lo tanto, junto con contemplarse expresamente la apelación de la sentencia que resuelva el reclamo de multa, es necesario que la segunda instancia se entregue a un órgano jurisdiccional especializado, como solían ser las Cortes del Trabajo.

Ahora bien, respecto a la importancia de que se pueda reclamar la multa ante el órgano judicial correspondiente, vas más de la situación particular, porque lo relevante es que de esa manera los Tribunales del Trabajo revisan los criterios aplicados por la Dirección, contenidos en los dictámenes que emite este ente fiscalizador, pudiendo así construirse jurisprudencia que sirva para delimitar las competencias de los Tribunales Laborales y de la Dirección del Trabajo. Como ya vimos, los fallos de los Recursos de Protección no han servido para poder discutir este tema, que es de fondo, lo que si puede lograrse a través de esta diálogo, si se quiere llamar así, entre los Tribunales y la Dirección.

Lo importante, es que si bien el fallo no obliga a la Dirección, ésta, luego de construirse por los Juzgados del Trabajo una jurisprudencia sólida, bien argumentada y prolongada en el tiempo, en determinadas materias, puede cuestionarse ciertos criterios, modificarlos, dejarlos sin efecto, o insistir en ellos con mejores argumentos; a su vez, los Tribunales del Trabajo pueden modificar su jurisprudencia acogiendo argumentos sólidos de la Dirección del Trabajo. Así entendida la situación, es claro que estos órganos deben

cooperar entre sí, con el fin de lograr una aplicación más correcta y eficaz del Derecho Laboral, además que así se concreta el principio de control entre los órganos de los distintos Poderes del Estado, propio de los Estados Constitucionales Modernos.³²

COMPARACIÓN ENTRE AMBAS VÍAS. CONVENIENCIA DE UNA U OTRA.

Como parte final de este primer capítulo, se compararán brevemente estas vías de impugnación a la multa administrativa, lo que es de una u otra manera, sintetizar los principales planteamientos expuestos en páginas anteriores y sirve para expresar conclusiones parciales de esta tesis.

En primer lugar, el Recurso de Protección tiene contemplado un procedimiento, rápido, concentrado y sumario, porque así es adecuado para el fin de proteger los Derechos Fundamentales. En cambio la reclamación tiene, en teoría, dos tipos de procedimientos posibles de aplicar, de acuerdo al monto de la multa y a la voluntad del reclamante; en ambos procedimientos el tribunal conoce el asunto controvertido con mucha más profundidad de la que logran las Cortes mediante el Recurso de Protección, sobre todo en el procedimiento ordinario laboral, ya que es de lato conocimiento.

En estrecha relación con el procedimiento aplicable para el conocimiento del asunto y la naturaleza de la vía de impugnación utilizada, está el análisis de fondo que es posible de realizar en relación con las atribuciones de la Dirección del Trabajo y la competencia de los Juzgados Laborales. En cuanto al Recurso de Protección, por sus características de acción cautelar, no se realiza en él un análisis detenido y de fondo del asunto, lo que ha derivado, en el caso de los recursos interpuestos contra la Dirección del Trabajo, en el craso error de desconocer las atribuciones fiscalizadoras de este Servicio Público, considerándola una comisión especial, calificación ya descartada en esta tesis. Por otro lado, el reclamo de multa es propicio para analizar la relación y delimitar las atribuciones de la Dirección del Trabajo y la competencia de los Juzgados Laborales, como ya insistentemente hemos señalado.

Otro punto de comparación es que el fallo pronunciado por las Cortes de Apelaciones recaídos en recursos de Protección son apelables para ante la Corte Suprema. En cambio, la sentencia definitiva recaída en una reclamación de multa, en la práctica y contrariamente a nuestros planteamientos, no es apelable, por lo tanto constituye una única instancia. Sin embargo, en la práctica esta distinción no tiene ninguna relevancia, toda vez que la Corte Suprema ha sostenido la misma postura que las Cortes de Apelaciones en este tema y que en caso de haber segunda instancia en el procedimiento de reclamación de multa, serían las mismas Cortes las que resolverían, asunto ya tratado en páginas anteriores.

³² PANTOJA BAUZÁ, Rolando. 2000. El Principio del Control. Separata del Departamento de derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile

Respecto a la conveniencia de utilizar una u otra vía de impugnación ante los tribunales, pienso que es clara nuestra postura a favor de la utilización del reclamo de multa, por el bien del Derecho Laboral y de otorgar un grado de importancia y eficacia a la fiscalización de la Dirección del Trabajo, ya que *“la legislación laboral sin inspección es más un ejercicio de ética que una disciplina social obligatoria”*.³³

Sin embargo y analizando el tema desde la perspectiva del sujeto multado, es claro que por un tema de ahorro de costos y de perspectivas de obtener un fallo esperado, en vista de la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia, que elegirá recurrir de protección. Por lo tanto, la situación que actualmente se da en la práctica es muy difícil que pueda cambiar, teniendo sólo la esperanza de que en algún momento la jurisprudencia se modifique y deje de ver a la Dirección del Trabajo como una comisión especial, y que, por ende, rechace los recursos de protección y más aún, los declare inadmisibles, lo que vedaría esta vía de impugnación, al no encontrar en el artículo 19 de la Constitución Política de la República una causal adecuada que justifique la interposición del recurso, lo que además serviría para terminar con el excesivo uso de esta vía Constitucional, consagrado para casos en que la afectación de los Derechos Fundamentales, requieran, de verdad y justificadamente, una intervención de los tribunales Superiores de Justicia en uso de sus facultades conservadoras para restablecer el imperio del derecho.

³³ ALONSO OLEA, M. y CASAS BAAMONDE, M. 2000. Derecho del Trabajo. 18° ed. Madrid, Editorial Civitas. 1236p.

CAPÍTULO SEGUNDO. “LOS ARTÍCULOS 481 Y 482 DEL CÓDIGO DEL TRABAJO Y LOS RECURSOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO VÍAS DE IMPUGNACIÓN DE MULTA”

ARTÍCULOS 481 Y 482 DEL CÓDIGO DEL TRABAJO.

I.1. Antecedentes Históricos.

El origen de los actuales artículos 481 y 482 del Código del Trabajo lo podemos encontrar en el Decreto Ley N° 676, dictado el 1° de octubre de 1974 y publicado en el Diario Oficial el 9 de octubre del mismo año.³⁴

En relación con nuestra materia, el preámbulo del mencionado Decreto Ley señalaba lo siguiente:

“2.- Que la primordial finalidad de los Servicios Inspectivos del Trabajo consiste en obtener el cumplimiento de la ley laboral, de tal modo que lograda dicha finalidad no aparece aconsejable mantener una sanción cuya ejecución final puede resultar, en tales circunstancias, injusta y onerosa provocando daños morales y económicos de gravedad;

3.- Que, en consecuencia, resulta de imperiosa necesidad conceder la facultad de condonar las multas administrativas o desistirse de su ejecución, radicando esta atribución en el Director del Trabajo”.

Es cierto que la primordial finalidad, en nuestro caso de la Dirección del Trabajo, es obtener el cumplimiento de la legislación laboral, pero la misma está enfocada en la protección de la parte más débil de la relación laboral, el trabajador, por lo tanto, su acción se dirige mayoritariamente a fiscalizar la conducta de los empleadores o empresarios.

Con todo, la Junta de Gobierno estuvo en lo cierto al cuestionarse los efectos de la multa administrativa en el multado, sobre todo cuando se trata de empresas, que tengan un historial de cumplimiento de legislación laboral y que cuyas infracciones, que no revistan gravedad, no pueden sino imputarse a situaciones excepcionales e involuntarias. Es positivo que a este tipo de fiscalizados no se les castigue económicamente, porque los costos del cumplimiento de la multa más el costo del cumplimiento de lo ordenado por la Dirección del Trabajo, puede provocar problemas en la empresa que finalmente pueden redundar en despido de trabajadores, rebaja de salarios, etc.. Por otro lado también es sumamente positivo que se mantengan las multas a quienes en forma reiterada y, por qué no decirlo, a veces de manera maliciosa, incumplen la ley laboral.

Un punto importante es la preocupación de daños morales que se podrían, según la Junta de Gobierno, provocar en el sujeto multado. Podemos decir que el daño moral “consiste en aflicciones, tribulaciones, mortificaciones, pesares, sufrimientos, penas, dolores psíquicos o físicos que experimenta una persona”.³⁵ De la propia definición se puede entender claramente que este tipo de daños podría provocarse, por mantenerse la multa, en una persona natural, pero a una persona jurídica vemos muy difícil que se le puedan provocar daños morales. De hecho, Alessandri, Somarriva y Vodanovic,³⁶ cuando se refieren a los ilícitos civiles como fuente de las obligaciones, descartan que las personas jurídicas sean susceptibles de sufrir daño moral señalando: “ Pero si jurídicamente el daño moral se mira como el dolor físico o psíquico, la pena, la aflicción o mortificación, no se divisa cómo ese atentado pueda ser un daño moral para entes que no aman ni sufren”.

Quizás la referencia a daños morales debe ser entendida como hecha a los daños económicos que se pueden provocar por alguna merma en la imagen o reputación de la

³⁴ Decretos Leyes Dictados por la Junta de Gobierno de La República de Chile. 1975. Correspondiente a Colección Textos Legales, N° 15, que contiene desde el Decreto Ley N° 651 al N° 700. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

³⁵ ALESSANDRI R., Arturo, SOMARRIVA U., Manuel, VODANOVIC H., Antonio. 2001. Tratado de las Obligaciones. Segunda Edición. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. pp. 375.

³⁶ *Ibidem* p. 37

persona jurídica multada, como por ejemplo, pérdida de clientela, la ruptura de negociaciones e incluso de contratos, etc., a causa de la multa. Pensamos que esta es una adecuada interpretación para ese fin perseguido por la Junta de Gobierno. Por lo tanto, está bien que se protejan las posibles mermas de imagen o reputación de multados cuando han corregido las motivos que han dado lugar a ella y tengan historial de acatamiento de las normativa laboral.

Ahora, refiriéndonos al texto del Decreto Ley N° 676, nos interesan los artículos 1° y 2°. El primero de ellos es una réplica exacta del actual inciso primero del artículo 481 del Código del Trabajo, con sus dos numerandos, excepto en la parte en que la actual normativa se refiere al artículo 474, el Decreto Ley N° 676 se refiere a la Ley 14.972, pero en realidad en ambos casos se trata de los procedimientos judiciales de reclamación de multa, por lo que no es una diferencia relevante. El artículo segundo, en tanto, señalaba que el Director del Trabajo haría uso de sus facultades a solicitud escrita del interesado, pero sin señalar un plazo determinado y no contemplando una impugnación por a vía judicial a la resolución del Director del Trabajo .

Debido a la similitud descrita es que se analizará la situación durante la vigencia del Decreto Ley 676, en la primera parte del siguiente acápite.

En 1993, la Ley 19.250 modificó los artículos 1° y 2° de dicho Decreto Ley, quedando tal cual conocemos hoy a los artículos 481 y 482 del Código del Trabajo, los que fueron incorporados en virtud del Decreto Fuerza Ley N° 1 de 1994, que fijó el texto coordinado, refundido y sistematizado del Código, otorgándole la estructura que tiene hasta nuestros días.

El inciso primero del artículo 481 del Código del Trabajo es una transcripción del artículo 1° del Decreto Ley 676, con la salvedad mencionada en párrafos anteriores. En el inciso segundo de mismo artículo se agregó un plazo de quince días para corregir la infracción a satisfacción de la Dirección del Trabajo, con la correlativa obligación para este Servicio de rebajar la multa en un cincuenta por ciento y se estableció lo que propiamente podemos calificar como reconsideración de multa. Además, en el artículo 482, se fijaron 30 días de plazo para la solicitud en que se pida al Director del Trabajo que deje sin efecto la multa por error de hecho y para solicitar la reconsideración de multa. Por último se contempló la posibilidad de reclamar judicialmente, conforme a lo establecido en el inciso tercero del artículo 474 del Código del Trabajo, de las resoluciones administrativas que denegasen las solicitudes que pueden impetrar los afectados en virtud del artículo 481 del Código.

I.2. Situación Actual.

En primer lugar vamos a analizar el contenido del inciso primero del artículo 481, lo que equivale a la normativa vigente hasta las modificaciones de la ley 19.250; en segundo lugar veremos lo que plantea el inciso segundo del mismo artículo, junto con los problemas que plantea la estructura de la norma; luego plantearemos la interpretación que consideramos más adecuada y, finalmente, una referencia a la reclamación establecida en el inciso segundo del artículo 482.

Artículo 481, inciso primero. Situación previa a ley 19.250.

El artículo 481 otorga dos facultades al Director del Trabajo, en caso de que el afectado por la multa no reclame judicialmente, mediando siempre solicitud escrita del interesado, sin establecer un plazo para esta petición:

Dejar sin efecto o rebajar la multa, en su caso.

Renunciar o desistirse de la acción ejecutiva para su cobro.

Para el ejercicio de dichas facultades debe concurrir una de las siguientes circunstancias:

1) Que se acredite el cumplimiento íntegro de las disposiciones legales, convencionales o arbitrales cuya infracción motivó la sanción.

2) Que aparezca de manifiesto que se incurrió en un error de hecho al imponerse la multa.

Bastante interesante es el uso de la expresión “*en su caso*” que se utiliza en el texto legal, toda vez que no queda claro si se refiere a que si el dejar sin efecto o rebajar la multa tiene un correlato fijo y determinado con los numerando 1) y 2) o si se refiere a que una u otra medida se aplica cuando en su caso lo estime el Director del Trabajo.

La duda surge porque es claro que si se ha incurrido en un error de hecho, las supuestas circunstancias que dieron origen a la multa fueron mal apreciados, por lo tanto no se justifica una rebaja del monto de la multa, ya que nunca hubo infracción.³⁷ Por lo tanto, aquí no es alternativo, necesariamente se debe dejar sin efecto la multa.

En el caso de que concurra la circunstancia del número 1), no existen fundamentos para pensar que sólo procedería la rebaja de multa, sin existir la posibilidad de dejarla sin efecto, incluso puede no ejercer ninguna de sus facultades y mantener la multa con su monto original. Pensamos que aquí debe atenderse a las circunstancias de cada caso, teniendo en cuenta la gravedad de la infracción cometida y el comportamiento anterior.

En cuanto a la renuncia o desistimiento a la acción ejecutiva, ambos actos jurídicos de carácter unilateral, previamente se debe realizar una distinción en cuanto al tiempo en que opera cada una de las figuras jurídicas. La renuncia a la acción ejecutiva opera en forma previa a su interposición, es decir, no existe procedimiento alguno; en cambio, el desistimiento, acto jurídico procesal, en el juicio ejecutivo sólo se permite dentro del plazo de cuatro días que tiene el ejecutante para evacuar el traslado que se la conferido en virtud de la oposición formulado por el demandado a la ejecución, según lo dispuesto en el artículo 467 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por la remisión que realiza el artículo 462 del Código del Trabajo.

Si ha existido un error de hecho es claro que el Director del Trabajo debe desistirse de la acción ejecutiva, no pudiendo operar en este caso la renuncia a la vía ejecutiva,

³⁷ Esta conclusión se desprende del concepto mismo del error de hecho, que el profesor Víctor Vial del Río define como “la falsa representación que se tiene, por ignorancia o equivocación, de una cosa, de un hecho o de una persona”. VIAL DEL RÍO, Víctor. 1998. Teoría General del Acto Jurídico. Tercera Edición. Santiago. Ediciones Universidad Católica de Chile. 234 pp.

porque si se deja sin efecto una multa antes de iniciar su cobro ya no tendremos título ejecutivo. En la situación de cumplimiento de las disposiciones cuya infracción motivó el recurso será nuevamente facultativo ejercer esta atribución, pudiendo renunciar a la acción ejecutiva o desistirse de ella, según sea el caso.

b) Artículo 481, inciso segundo. Introducido por ley 19.250.

En primer lugar establece que se rebajará en un cincuenta por ciento el monto de la multa si, dentro de quince días de notificada la misma, el empleador corrigiere la infracción a satisfacción de la Dirección del Trabajo.

Esto es contradictorio con el número 1) del inciso primero, toda vez que se refieren a los mismo, a infracciones cometidas que luego son corregidas, pero en el inciso segundo se establece un plazo para realizar las correcciones pertinentes y, lo más importante, mientras en el número 1) del inciso primero era facultativo rebajar la multa, en este caso es obligatorio hacerlo. El plazo de quince días es similar al que se establece para que la multa quede ejecutoriada, por lo que mal podría haber un desistimiento por no haberse podido iniciar los procedimientos de cobro de la misma, pudiendo renunciarse al cobro de la misma mediante la vía ejecutiva.

Como vemos existe un incoherencia interna en el artículo porque lo único que se hizo fue agregar un inciso demostrando los legisladores falta de pulcritud.

Luego se establece lo que propiamente es la reconsideración de multa, derecho que se le otorga al multado que ha corregido la infracción y al cual se le ha rebajado la multa en un cincuenta por ciento, en los términos mencionados anteriormente, con el objeto de que la multa sea rebajada en su totalidad, o sea, en otras palabras, dejada sin efecto.

c) Nuestra Interpretación.

Como ya vimos, la nueva norma es muy deficiente, desde el punto de vista de coherencia interna de la misma, por lo que para una correcta aplicación se debe reinterpretar este artículo, en conjunto con el artículo 482, para lograr una adecuada aplicación.

En primer lugar, el afectado por la multa podrá, cuando no haya reclamado judicialmente y dentro del plazo de treinta días³⁸ establecido en el inciso primero del artículo 482 del Código del Trabajo, solicitar al Director del Trabajo que se deje sin efecto la multa y se desista de la acción ejecutiva, alegando que se ha incurrido en un error de hecho al aplicarse la misma. Recordemos que en párrafos anteriores, por las razones que expresamos, señalamos que si se acoge la solicitud se debe dejar sin efecto la multa, debiendo, por ende, desistirse de la acción ejecutiva ya iniciada, en la oportunidad correspondiente; si se rechaza, el afectado podrá reclamar la resolución del Director del Trabajo, dentro de quince días luego de notificada la misma, ante el Juzgado de Letras del Trabajo. No habiéndose reclamado conforme al artículo 482 dentro de plazo o si éste se desecha, se podrá cobrar la multa por la vía ejecutiva.

³⁸ NOVOA, ob. cit. p. 190, cita el dictamen de la Dirección del Trabajo N° 6485/293, el que concluye que este plazo de treinta días es de días corridos y no procede la prórroga del mismo si el último día cae en días festivo. Lo que está en perfecta armonía con lo señalado en el artículo 50 del Código Civil.

En segundo lugar, el afectado podrá subsanar las infracciones a satisfacción de la Dirección del Trabajo en el plazo de quince días luego de notificada la resolución que establece la multa. En este caso la Dirección del Trabajo está obligada a rebajar el monto de la multa en un cincuenta por ciento, pudiendo el afectado solicitar una reconsideración por el monto total de la multa en el plazo de treinta días desde que se notificó la misma.³⁹ Si la reconsideración es acogida, el monto de la multa se rebaja en su totalidad; si no se ha iniciado su cobro por la vía ejecutiva no procede la renuncia, ya que no tenemos título ejecutivo, en cambio si se ha iniciado, la Dirección del Trabajo deberá desistirse de la acción ejecutiva en el momento señalado por la ley. En cambio, si la reconsideración es rechazada el afectado podrá reclamar conforme a lo establecido en el inciso segundo del artículo 482 del Código del Trabajo.

En la práctica para resolver la solicitud de reconsideración multa opera, al interior de la Dirección del Trabajo, un sistema de competencias delegadas en tres niveles, dependiendo del tipo de infracción cometida.⁴⁰ En un primer nivel, infracciones menos graves, los Inspectores provinciales y comunales del Trabajo presentan un proyecto de resolución administrativa al Director Regional del Trabajo, quien finalmente visa o no, según su parecer. En segundo y tercer nivel están las infracciones graves y gravísimas, casos en los cuales la decisión se radica en los Directores Regionales del Trabajo y en el Jefe del Departamento de Fiscalización.

d) Reclamación establecida en el inciso segundo del artículo 482.

Este artículo, en su inciso segundo, da la posibilidad a los afectados de reclamar las resoluciones administrativas dictadas conforme al artículo 481, dentro quince días de notificada y de conformidad al artículo 474. La remisión al artículo 474 es porque se exige la consignación de la tercera parte de la multa, ya que el artículo 482 establece plazo para la reclamación. Consideramos aplicable aquí lo observado en el capítulo anterior en lo relativo al procedimiento aplicable, a la discusión respecto a que si este reclamo constituye una única o primera instancia y a la importancia de que revisten los aspectos de fondo allí analizados.

En este caso, lo impugnado no es propiamente la multa, sino que las resoluciones administrativas pronunciadas con posterioridad y que tienen una relación con ella.

En primer lugar se puede reclamar judicialmente la resolución administrativa que deniega lugar a la solicitud de dejar sin efecto la multa por haber existido un error de hecho en su aplicación.

En segundo lugar se puede reclamar contra la resolución que sostenga que no se han corregido las infracciones cometidas a satisfacción de la Dirección y que, por ende, niega lugar a la rebaja de multa en un cincuenta por ciento.

Finalmente, se puede reclamar en base a este artículo contra la resolución que, una

³⁹ No está demás decir que los plazos señalados en este párrafo se superponen, ya que ambos se comienzan a contar desde la misma fecha.

⁴⁰ Dirección del Trabajo. Circular N° 88, de 5 de julio de 2001. Manual de Procedimientos de Fiscalización. Anexo 10.

vez rebajada la multa en un cincuenta por ciento, deniega la solicitud de reconsideración por el monto total de la misma.

RECURSOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

II.1 Consideraciones Previas. La multa como acto administrativo.

La Ley 19.880, de Bases de Procedimiento Administrativo, en su artículo tercero señala que: *“Para efectos de esta ley se entenderá por acto administrativo las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública.”*

⁴¹ Asimismo, clasifica los actos administrativos, según su forma, en decretos supremos y resoluciones.

Pues bien, la Dirección del Trabajo es un organismo que forma parte de la Administración del Estado que, al cursar una multa, realiza una declaración de voluntad, la de imponer una sanción, en el ejercicio de su potestad pública fiscalizadora. El acto administrativo mediante el cual se cursa la multa adopta la forma de resolución.

Ahora en cuanto a su contenido, según don Enrique Silva C., los actos administrativos pueden ser de autorización, de aprobación, de admisión, de concesión, punitivos, permisivos, procedimentales, de control, de registro, de certificación, de trámite, de ejecución, de notificación, de denegación, de renuncia y de dispensa.⁴²

El señalado autor define los actos punitivos diciendo que *“Son aquellos mediante los cuales se castiga por la Administración del Estado, porque tiene la facultad de sancionar no sólo en relación con sus propios agentes, sino también en relación a terceros frente a la ella, y así cuando la Administración impone una multa o una autoridad sanitaria impone un castigo pecuniario por infracción a las disposiciones del Código del ramo, en el fondo está sancionando a un tercero que ha infringido la ley en cuanto a sus relaciones con la Administración.”*⁴³

En atención a esta definición, claramente la resolución mediante la cual la Dirección del Trabajo impone un multa, constituye un acto administrativo de carácter punitivo.

La Dirección del Trabajo, como órgano del Estado, debe someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, principio jurídico institucional contenido en el artículo sexto de la Constitución Política de la República y reiterado en el

⁴¹ Ley 19.880. Ley de Bases del Procedimiento Administrativo. Biblioteca del Congreso Nacional. En www.bcn.cl . 9 de diciembre de 2004.

⁴² SILVA CIMMA, Enrique. 1995. Derecho Administrativo, Actos, Contratos y Bienes. Santiago. Editorial Jurídica de Chile

⁴³ SILVA CIMMA, Enrique. Ob cit.

artículo 2 de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, señalando además, esta última disposición, que todo abuso exceso en el ejercicio de las potestades públicas dará lugar a las acciones y recursos correspondientes.

En este contexto, sus actos, como la imposición de una multa administrativa, es revisable, ya sea de oficio por la propia Dirección, mediante los recursos administrativos o en virtud de las acciones que se puedan ejercer ante los Tribunales de Justicia.

El principio de impugnabilidad se encuentra establecido en los artículos 10 de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado y en el artículo 15 de la Ley de Bases del Procedimiento Administrativo. En lo que respecta a la impugnación de la multa ante Tribunales de Justicia, dicho tema fue tratado en el primer capítulo. Ahora, en cuanto a los medios de impugnación administrativos, ya revisamos el establecido en el artículo 481 del Código del Trabajo, por lo que ahora nos corresponde tratar los recursos generales del Derecho Administrativo como vías de impugnación de la multa impuesta por la Dirección del Trabajo.

II.2. Los Recursos Administrativos.

En realidad, hasta el momento no existen antecedentes de que se haya impugnado la multa impuesta por la Dirección del Trabajo, en el ejercicio de su función fiscalizadora, por los recursos establecidos en el Derecho Administrativo.

La Ley de Bases Generales de la Administración del Estado contempla, en su artículo 10, la posibilidad de interponer siempre el recurso de reposición ante el mismo órgano que dictó el acto respectivo, que en nuestro caso sería ante la Inspección provincial o comunal del Trabajo que impuso la multa y, cuando proceda, la posibilidad de interponer el recurso jerárquico ante el superior correspondiente, o sea, ante el Director Regional del Trabajo respectivo.

Con todo, durante la sola vigencia de esta Ley, dichos recursos no tenían reglamentación sobre su procedencia, plazos de interposición, ni un procedimiento, por lo que era discutido si eran de carácter supletorio, es decir, si sólo podían interponerse en caso de que no hubiese una vía de impugnación establecida contra cierto acto de la Administración del Estado.⁴⁴ En otras palabras, dada la existencia de un procedimiento especial de impugnación ante la administración quedaba vedada la vía establecida en el artículo 10 de la Ley 18.575.

Esta posición se ha consolidado en virtud de la creación de la Ley de Bases del Procedimiento Administrativo, publicada el 29 de mayo de 2003, y que en su artículo 59 regula los aspectos procedimentales de los recursos de reposición y jerárquico. El artículo 1° de la citada ley, en su inciso primero, señala que *“La presente ley establece y regula las bases del procedimiento administrativo de los actos de la Administración del Estado. En caso de que la ley establezca procedimientos administrativos especiales, la presente ley de aplicará con carácter de supletoria”*.

⁴⁴ CARIOLA, DIEZ, PEREZ-COTAPOS Y CÍA LIMITADA. 2001. Legitimación activa en la interposición de recursos administrativos en el sistema de evaluación de impacto ambiental. En www.cariola.cl . 8 de diciembre de 2004.

Por lo tanto, la posible discusión queda zanjada por este pronunciamiento legal al respecto. En la misma línea se pronuncian los dictámenes de la Contraloría General de la República números 3559/2004 y 48869/2004, al señalar el carácter supletorio de la procedencia recurso de reposición y de la aplicabilidad Ley de Bases de Procedimiento Administrativo, respectivamente.^{45 46}

Sin embargo, pese a que en la actualidad no es procedente interponer los recursos de reposición y jerárquico, por existir un procedimiento especial en los artículos 481 y 482 del Código del Trabajo, se analizará su reglamentación para tener un mayor conocimiento de los mismos para después comparar las ventajas que, eventualmente, tendría la utilización de estas vías como medio de impugnación de la multa impuesta por la Dirección del Trabajo, en relación con el procedimiento establecido en los artículos del Código del Trabajo ya señalados.

Ahora bien, respecto al recurso extraordinario de revisión contemplado en el artículo 60 de la Ley 19.880, no existen dudas sobre su procedencia, por tratarse de una vía de impugnación extraordinaria, con causales taxativas de procedencia, que se revisarán en su momento.

a) Recursos de Reposición y Jerárquico.

El análisis del procedimiento de estos recursos se hará como si ellos procedieren y se interpusieran para impugnar la multa administrativa, para cumplir el objetivo de comparar esta potencial vía con el procedimiento administrativo establecido en los artículos 481 y 482 del Código del Trabajo.

Una vez que se ha notificado la multa administrativa, impuesta por una Inspección comunal o provincial del Trabajo, el afectado tiene un plazo de cinco días para interponer el recurso de reposición, pudiendo interponer, subsidiariamente, el recurso jerárquico.

Rechazada total o parcialmente la reposición deducida, en caso que se hubiese interpuesto recurso jerárquico en subsidio, se elevarán los autos al superior correspondiente, en este caso, al Director Regional del Trabajo.

También se puede deducir directamente el recurso jerárquico ante el Director Regional del Trabajo, dentro de cinco días de notificada la multa.

La interposición de los recursos, por regla general, no suspende la ejecución del acto impugnado, es decir, perfectamente durante la tramitación de estos recursos la Dirección del Trabajo podría iniciar el cobro de la multa por la vía ejecutiva. Sin embargo, si el

⁴⁵ Dictamen 3559/2004 en su doctrina señala lo siguiente : *“El recurso de reposición establecido en el artículo 10 de la ley 18575, constituye un resguardo mínimo para garantizar que las personas no queden desprotegidas frente a las resoluciones de la autoridad que pudieren afectarlas, pero no cabe cuando se trata de procedimientos reglados por ley, en los que se contemplan los medios de impugnación.”* Dictamen 48869/ 2004 en su doctrina señala : *“La Ley N° 19.880 dispone una normativa de general aplicación para la Administración Pública y de carácter supletorio frente a los procedimientos especiales establecidos por ley, por los que sus reglas no alteran esta última normativa, que se aplica en forma preferente.”* Ambos dictámenes en www.contraloria.cl . Visitado el 3 de marzo de 2005.

⁴⁶ Esta postura es también sostenida por el Profesor de Derecho Administrativo don Rolando Pantoja Bauzá.

multado lo solicita fundadamente, se podrá suspender la ejecución si el cumplimiento pudiera causar un daño irreparable o hacer imposible el cumplimiento de lo que se resolviera en caso de acogerse el recurso. Pensamos que el daño que se pudiere causar al multado depende del monto de la multa, por lo que si los mismos son muy altos lo mejor sería la suspensión; respecto a la segunda hipótesis, por tratarse del pago de sumas de dinero, no sería factible que se produjese en la práctica.

Otro efecto de la interposición de estos recursos administrativos, es que se imposibilita al recurrente deducir igual pretensión ante los Tribunales de Justicia mientras la tramitación de estos recursos se encuentre pendiente. Asimismo se suspenden los plazos para interponer los recursos correspondientes ante los órganos judiciales, los cuales se vuelven a contar desde la notificación del acto que resuelve los recursos o desde que se certifique la desestimación de los mismos por haber transcurrido los plazos legales sin pronunciamiento sobre ellos, por lo tanto se suspende el plazo para interponer el reclamo del artículo 474 del Código del Trabajo, resultando discutible que se suspenda el plazo para deducir recurso de protección, por la naturaleza misma de esta Acción Constitucional.

En este punto es interesante lo manifestado por la Corte de Apelaciones de Santiago al fallar un recurso de protección con menos de un mes de anterioridad a que se publicara la nueva Ley de Bases de Procedimiento Administrativo, señalando que: *“Los plazos para recurrir ante esta Corte no pueden entenderse suspendidos por la interposición de solicitudes de reconsideración o reposición presentadas ante la misma autoridad administrativa, desde que una conclusión diversa no sólo originaría una incertidumbre que pugna a la certeza necesaria y consubstancial a los actos administrativos sino que permitiría también a algún interesado extender indebidamente los plazos perentorios establecidos por la ley, encaminados a preservar el principio de la seguridad de los actos de la administración y del orden jurídico.”*⁴⁷

La Dirección del Trabajo, en caso de que el afectado por la multa hubiese recurrido a los Tribunales de Justicia, debe inhibirse de conocer cualquier recurso administrativo que se interpusiere para impugnar el acto que impuso la multa.

En conocimiento del recurso jerárquico, el Director Regional del Trabajo debe oír, previamente a resolver, al órgano recurrido, es decir, a la Inspección comunal o provincial del Trabajo que hubiere cursado la multa.

Los recursos deben resolverse en un plazo no superior a 30 días hábiles⁴⁸ desde su interposición. En caso de no resolverse dentro de plazo, se entienden rechazados los recursos deducidos, por aplicación del silencio administrativo en su faz negativa, regulado en el artículo 65 de la Ley de Bases de Procedimiento de Administrativo.

⁴⁷ Carlos Lavín García-Huidobro con Superintendencia de AFP. Corte de Apelaciones de Santiago. Recurso de Protección rol 9355-2002. Resolución de 7 de mayo de 2003. En www.lexisnexis.cl . 9 de diciembre de 2004. La ley 19.880 fue promulgada el 22 de mayo de 2003 y publicada en el Diario Oficial el 29 de mayo del mismo año.

⁴⁸ El artículo 25 de la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo reglamenta el cómputo de los plazos. Para efectos de esta ley son de días completos y son inhábiles los días sábados, domingos y festivos.

La suspensión de los plazos para interponer el reclamo del artículo 474 del Código del Trabajo, concluye una vez que es notificado el acto que rechaza los recursos administrativos interpuestos o desde que se otorga al afectado el certificado en que consta que éstos no se han resuelto en el plazo legal.

b) Recurso extraordinario de revisión y revisión de oficio de la Administración.

El recurso extraordinario de revisión se encuentra regulado en el artículo 60 de la ley 19.880. La particularidad es que puede deducirse aunque el acto que impuso la multa se encuentre firme, por las causales taxativamente allí expresadas, entre las cuales podemos destacar el que se hubiere incurrido en un error de hecho o que aparecieran documentos esenciales ignorados al momento de dictarse el acto o que no se hubiesen podido acompañar al expediente administrativo en su oportunidad.⁴⁹ Se interpone ante el superior jerárquico, si lo hubiere o ante el mismo órgano que dictó el acto. Por lo tanto, si la revisión se pide sobre la resolución administrativa que impuso la multa o sobre el acto que falló el recurso de reposición, se debe deducir ante el Director Regional del Trabajo; pero si se pretende revisar el acto administrativo mediante el cual se resolvió el recurso de jerárquico, se debe interponer el recurso de revisión ante el Jefe del Departamento de Fiscalización de la Dirección del Trabajo.

El plazo para interponer este recurso es de un año, computados de la forma en que se señala en el artículo en cuestión.⁵⁰

El artículo 61 de la ley 19.880 regula la revisión de oficio de los actos administrativos, en virtud de la cual, la Dirección del Trabajo podría revocar el acto mediante el cual impuso una multa administrativa, lo cual es positivo, toda vez que se pueden corregir los errores sin que sea necesario provocar costos o actuaciones posteriores innecesarias, tanto para los particulares como para la misma Dirección.

COMPARACIÓN ENTRE AMBAS VÍAS. CONVENIENCIA DE UNA U OTRA.

⁴⁹ Las causales son: a) Que la resolución se hubiere dictado sin el debido emplazamiento; b) Que, al dictarlo, se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho y que éste haya sido determinante para la decisión adoptada, o que aparecieran documentos de valor esencial para la resolución del asunto, ignorados al dictarse el acto o que no haya sido posible acompañarlos al expediente administrativo en aquel momento; c) Que por sentencia ejecutoriada se haya declarado que el acto se dictó como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta, y d) Que en la resolución hayan influido de modo esencial documentos o testimonios declarados falsos por sentencia ejecutoriada posterior a aquella resolución, o que siendo anterior, no hubiese sido conocida oportunamente por el interesado.

⁵⁰ En los casos de las letras a) y b) desde el día siguiente de la resolución administrativa impugnada. En cuanto a las letras c) y d), desde que la sentencia quede ejecutoriada, salvo que ella preceda a la resolución cuya revisión se solicita, caso en el cual el plazo se computará desde el día siguiente al de la notificación de ésta.

Ya revisadas ambas vías administrativas es menester realizar, a modo de conclusión parcial, una breve diferenciación entre ellas.

En primer lugar, los medios establecidos en el artículo 481 son de aplicación restringidos, ya que sólo se contempla impugnar la multa por un error de hecho y a pedir reconsideración por el total de ella, una vez corregida la infracción y rebajado su monto a la mitad. En cambio, mediante los recursos administrativos se podría impugnar la multa por cualquier otra razón que considere el afectado, siendo más bien un paralelo a la reclamación regulada en el artículo 474 del Código del Trabajo.

Por otro lado, mediante las vías establecidas en el artículo 481 no se discuten los criterios fiscalizadores de la Dirección del Trabajo, ya que en el caso del error de hecho, como ya lo señalamos, se discute sobre la apreciación de los hechos constitutivos de la supuesta infracción, no sobre los dictámenes que emanan de ella; en la reconsideración lo que se pide es que se deje sin efecto la multa por haber corregido la infracción, en atención a la gravedad de la misma, por lo tanto, si hay una corrección se está aceptando que hubo una infracción y tampoco se discute sobre los criterios interpretativos y fiscalizadores de la Dirección. En cambio, mediante los recursos administrativos se podrían discutir asuntos de fondo, ya que permitiría que la Dirección del Trabajo contraste, directamente y no ante los Tribunales, sus criterios con la recepción de éstos por parte de los fiscalizados, lo que, en teoría, posibilitaría una autocrítica de su labor fiscalizadora y, por ende, de los criterios interpretativos contenidos en sus dictámenes.

El ejercicio de los recursos administrativos generaría una doble instancia, lo que contribuiría a que se uniformaran criterios al interior del Servicio, en cambio las solicitudes que se hagan en virtud de los establecido en los artículos 481 y 482, inciso primero, del Código del Trabajo constituyen una única instancia, aunque esto es en la teoría, porque en la práctica, tal como señalamos en la página 32, al interior opera un sistema de competencias delegadas. Además, el procedimiento administrativo, por los plazos que establece, es ahora mucho más expedito.

CONCLUSIONES FINALES

Es momento de dar a conocer nuestras conclusiones sobre nuestro examen de las limitaciones a la función fiscalizadora de la Dirección del Trabajo, a partir de un análisis teórico pormenorizado de las vías de impugnación a la multa administrativa, sanción que por excelencia puede imponer este Servicio Público.

La primera de las hipótesis que formulamos fue que las atribuciones en materia de fiscalización de la Dirección del Trabajo no han sido objeto de una delimitación verdadera frente a la competencia de los juzgados del trabajo, ya que lo resuelto por los Tribunales Superiores de Justicia, da una solución artificial al tema y no resuelve el problema de fondo que es delimitar, definir las facultades fiscalizadoras de la Dirección del Trabajo y las competencias de los Juzgados Laborales.

La lectura de los fallos de los recursos de protección citados en esta tesis, que abarcan los más importantes en los últimos cinco años, y muchos más en los cuales se repite el mismo concepto, que la Dirección del Trabajo sólo puede sancionar infracciones claras y no calificar jurídicamente situaciones más complejas, lo que significa no entender la naturaleza de no sólo la Dirección del Trabajo, sino que de los Servicios Públicos con facultades fiscalizadoras en general, como por ejemplo las Superintendencias.

Por lo tanto, aquí estamos ante una limitación excesiva, casi total, de la función fiscalizadora de la Dirección del Trabajo y, como a nivel judicial, se suele impugnar por esta vía, la que además influye en las decisiones de los Tribunales del Trabajo a la hora de resolver los reclamos de multa, consideramos que no hay efectivamente una delimitación entre atribuciones de la Dirección y la competencia de los Tribunales, por lo

cual nuestra primera hipótesis está comprobada.

Sobre como se puede subsanar esta situación, ya lo señalamos en su oportunidad en el primer capítulo, sin embargo aquí es bueno referirse al único fallo dispar encontrado y que ojalá sea el principio de una nueva tendencia jurisprudencial, es de la Corte de Apelaciones de Santiago y en su considerando tercero señala lo siguiente:

*“Que los artículos 474, 481 y 482 del Código del Trabajo, señalan procedimientos especiales para hacer valer las reclamaciones contra las multas aplicadas por la Inspección del Trabajo, ante la autoridad administrativa o Juzgados Laborales, en los que puede el sancionado discutir sus derechos y aportar sus probanzas, lo que no es permitido en el concentrado, sumarísimo y especial marco del recurso de protección, que sólo ampara a quien ilegal o arbitrariamente sea amenazado, perturbado o privado de las garantías constitucionales protegidas, cuya finalidad es otorgar un inmediato amparo de tales derechos en un procedimiento ágil, pronto y eficaz”.*⁵¹

Lamentablemente, este fallo fue revocado por la Corte Suprema, en base a los mismos argumentos que se sostienen hace años.

Nuestra segunda hipótesis planteaba que, sin perjuicio de una delimitación externa del ejercicio de la función fiscalizadora de la Dirección del Trabajo, ella misma puede ir regulando su actuación en virtud del análisis de la reacción de los particulares.

Para demostrarla analizamos la impugnación de la multa por las vías administrativas. Señalamos que los medios establecidos en el artículo 481 y 482 del Código del Trabajo son restringidos, limitados y específicos, por lo que no son idóneos para funcionar como un límite de los particulares a la actividad fiscalizadora, porque no se cuestionan los criterios, las interpretaciones de la Dirección. En cambio, sí sería posible lograr dicho objetivo si la multa cursada por la Dirección del Trabajo pudiese impugnarse mediante los recursos de reposición y jerárquico que franquea el Derecho Administrativo, porque el multado podría interponerlo siempre, sin estar sujeto a casuales específicas, lo que implicaría el poder cuestionar los criterios fiscalizadores e interpretativos, presentando argumentos directamente a la Dirección del Trabajo, pudiendo así este Servicio analizar sus criterios con los planteamientos en contra de los fiscalizados para así lograr un mayor adecuación de sus dictámenes a la realidad empresarial chilena.

Por lo tanto, consideramos que nuestra segunda hipótesis no está del todo comprobada, ya que la vía administrativa especial establecida en el Código del Trabajo, no permite a la Dirección del Trabajo regular su actuación en función de la reacción de los particulares a la misma, lo que sería posible si se pudiese impugnar por la vía administrativa general.

Como conclusión más importante de esta segunda parte nos atrevemos a sugerir la derogación de los artículos 481 y 482 del Código del Trabajo, dejando así el camino despejado para impugnar la multa administrativa mediante los recursos de reposición y jerárquico.

Para finalizar, más allá de nuestras hipótesis, realizamos un análisis que sobrepasó

⁵¹ Gaceta Jurídica. 2004. N° 284. Febrero. Editorial Lexis Nexis. Páginas 101-104.

nuestras expectativas, ya que se trató detenidamente, en detalle, materias que en los textos y artículos de Derecho Laboral chileno no se extienden en más de dos páginas.

Esto porque normalmente cuando se habla sobre los medios de impugnación a la multa se hace sólo referencia a los artículos 474 y 481 del Código del Trabajo, prácticamente transcribiéndolos, sin indagar más en las normas. Más aún, ni siquiera se mencionan los recursos de protección, ni menos se compara la vía administrativa especial establecida en el Código con los recursos administrativos.

En esta tesis analizamos los aspectos procesales y sustanciales, ventajas y desventajas teóricas de cada uno de los medios en virtud de los cuales es y sería posible impugnar la multa.

Por eso pensamos que esta tesis constituye un aporte para debatir, no sólo sobre las vías de impugnación a la multa, sino que como a través de ellas se puede limitar de manera adecuada la función fiscalizadora de la Dirección del Trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ALESSANDRI R., Arturo, SOMARRIVA U., Manuel, VODANOVIC H., Antonio. 2001. Tratado de las Obligaciones. Segunda Edición. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. 375 p.
- 2.- ALONSO OLEA, M. y CASAS BAAMONDE, M. 2000. Derecho del Trabajo. 18° Edición. Madrid. Editorial Civitas. 1236p.
- 3.- CARIOLA, DIEZ, PEREZ-COTAPOS Y CÍA LIMITADA. 2001. Legitimación activa en la interposición de recursos administrativos en el sistema de evaluación de impacto ambiental. En www.cariola.cl . 8 de diciembre de 2004.
- 4.- COUTURE, Eduardo. 1960. Vocabulario Jurídico. Montevideo, Editado y publicado por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
- 5.- Diccionario de la Real Academia Española. www.rae.es . 1° de diciembre de 2004.
- 6.- GACETA JURÍDICA. Santiago. Editorial Jurídica Conosur y Lexis Nexis. Diversos números citados en esta memoria.
- 7.- HUMERES NOGUER, Héctor. 2000. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. 16° Edición. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. 626p
- 8.- LIZAMA PORTAL, Luis. 1998. La Dirección del Trabajo: Una Explicación de su Facultad de Interpretar la Legislación Laboral Chilena. Santiago, Fundación Facultad de Derecho Universidad de Chile. 247p.
- 9.- LIZAMA PORTAL, L. y UGARTE CATALDO, J. 1998. Interpretación y Derechos

- Fundamentales en la Empresa. Santiago, Editorial Jurídica Conosur. 284p.
- 10.- MATURANA MIQUEL, Cristián. 2000. Los Recursos. Santiago, Separata de Estudio Preparada los Alumnos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.
 - 11.- MOHOR A., S. y VARAS A., P. 1998. Procedencia del Recurso de Protección frente a las disposiciones del artículo 19 N° 3 de la Constitución de 1980. En: XXIX Jornada Chilena de Derecho Público. Santiago, Editado en Número Especial por la Revista Chilena de Derecho de la Pontificia Universidad Católica. pp. 279-300.
 - 12.- NOVOA FUENZALIDA., Patricio. 1998. La fiscalización administrativa de la legislación laboral. Estudios en Homenaje al Profesor William Thayer, Santiago, Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. pp. 181-200.
 - 13.-PANTOJA BAUZÁ, Rolando. 2000. El Principio del Control. Separata del Departamento de derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. 32p
 - 14.- REVISTA DE DERECHO Y JURISPRUDENCIA Y GACETA DE LOS TRIBUNALES. Diversos volúmenes citados en esta memoria.
 15. THAYER ARTEAGA, William. 2002. Texto y Comentario del Código del Trabajo. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. 433p.
 - 16.- VIAL DEL RIO, Víctor. 1998. Teoría General del Acto Jurídico. Tercera Edición. Santiago. Ediciones Universidad Católica de Chile. 234 pp.

TEXTOS LEGALES.

- 1.- Código del Trabajo. Decreto con Fuerza de Ley N° 178 de 13 de mayo de 1931. Antofagasta. Imprenta y Litografía Skarnic.
- 2.- Código del Trabajo. 1945. Valparaíso. Edición Oficial de la Universidad de Chile.
- 3.- Código del Trabajo. 1954. Santiago. Editorial Jurídica de Chile.
- 4.- Código del Trabajo. 1987. Primera Edición Aprobada por Decreto N° 1200 del Ministerio de Justicia. Santiago. Editorial Jurídica de Chile.
- 5.- Código del Trabajo. 1994. Tercera Edición. Texto fijado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 1. Santiago. Editorial Jurídica de Chile.
- 6.- Código del Trabajo. 2000. Séptima Edición. Santiago. Editorial Jurídica de Chile.
- 7.- Código del Trabajo. 2004. Cuarta edición. Santiago. Editorial Lexis Nexis. 468p.
- 8.- Decreto Ley N° 676 de 1974. En Decretos Leyes Dictados por la Junta de Gobierno de La República de Chile. 1975. Correspondiente a Colección Textos Legales, N° 15, que contiene desde el Decreto Ley N° 651 al N° 700. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- 9.- Decreto con Fuerza de Ley N° 76 de 23 de Abril de 1953, Orgánico de la Dirección del Trabajo. En Apéndice de la Edición Oficial del Código del Trabajo. 1954.

Santiago. Editorial Jurídica de Chile.

- 10.- Dirección del Trabajo. Circular N° 88, de 5 de julio de 2001. Manual de Procedimientos de Fiscalización. Anexo 10.
- 11.- Ley 14.972. En Apéndice de la Edición Oficial del Código del Trabajo. 1964. Santiago. Editorial Jurídica de Chile.
- 12.- Ley 18.575. Ley de Bases Generales de la Administración del Estado. Biblioteca del Congreso Nacional. En www.bcn.cl . 9 de diciembre de 2004.
- 13.- Ley 19.880. Ley de Bases del Procedimiento Administrativo. Biblioteca del Congreso Nacional. En www.bcn.cl . 9 de diciembre de 2004.
- 14.- Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo. Decreto con Fuerza de Ley N° 2 de 1967. En www.dt.gob.cl . 20 de Agosto de 2004.

SITIOS INTERNET

- 1.- www.bcn.cl . Página web de la Biblioteca del Congreso Nacional.
- 2.- www.cariola.cl . Página web del estudio jurídico Cariola, Díez & Pérez-Cotapos.
- 3.- www.contraloria.cl . Página web de la Contraloría General de la República.
- 4.- www.dt.gob.cl . Página web de la Dirección del Trabajo.
- 5.- www.lexisnexis.cl . Fallo Carlos Lavín García-Huidobro con Superintendencia de AFP. Corte de Apelaciones de Santiago. Recurso de Protección rol 9355-2002. Resolución de 7 de mayo de 2003.
- 6.- www.oit.org . Página web de la Organización Internacional del Trabajo.
- 7.- www.rae.es . Página web de la Real Academia