



UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL

**LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO EN EL MARCO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL  
TRABAJO EN CHILE**

Memoria de Prueba para optar al Grado de Licenciado en  
Ciencias Jurídicas y Sociales.

JULIO IGNACIO VERGARA MELIHUÉN.

Profesor Guía  
Sr. Jorge Drago Morales

Santiago, Chile  
2013



## **AGRADECIMIENTOS**

Quisiera expresar mis más sinceros agradecimientos a mi familia, especialmente a mis padres, ya que durante todo el proceso de estudio y elaboración de esta Memoria fueron parte fundamental para lograr de manera satisfactoria este objetivo.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO I: ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO</b> .....	<b>10</b>
<b>1.1 CONCEPTOS Y GENERALIDADES</b> .....	<b>10</b>
<b>1.2 FUNDAMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO</b> .....	<b>18</b>
1.2.1 ORIGEN DE LA OIT Y SUS OBJETIVOS .....	18
1.2.2 GLOBALIZACIÓN .....	21
1.2.3 TRABAJO DECENTE Y SU IMPORTANCIA.....	25
1.2.4 CONCEPTO DE DIÁLOGO SOCIAL.....	28
<b>1.3 ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO EN CHILE</b> .....	<b>30</b>
<b>1.4 MARCO LEGAL</b> .....	<b>34</b>
1.4.1 CONVENIOS Y TRATADOS INTERNACIONALES.....	35
1.4.1.1 Convenio sobre la Administración del Trabajo, 1978 (núm. 150).....	35
1.4.1.2 Convenio sobre la Inspección del Trabajo, 1947 (núm. 81) .....	36
1.4.1.3 Convenio sobre la Política del Empleo, 1964 (núm. 122) .....	38
1.4.1.4 Convenio sobre la Consulta Tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).....	38
1.4.2 LEGISLACIÓN NACIONAL .....	39
<b>1.5 SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO</b> .....	<b>43</b>
1.5.1 MINISTERIO DEL TRABAJO Y DE PREVISIÓN SOCIAL.....	45
1.5.2 DIRECCIÓN DEL TRABAJO.....	48
1.5.3 SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES .....	48
1.5.4 SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL.....	49
1.5.5 SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO .....	49
1.5.6 INSTITUTO DE SEGURIDAD LABORAL .....	50
1.5.7 INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL.....	51

<b>CAPÍTULO II: ORIGEN, FUNDAMENTOS Y FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO .....</b>	<b>52</b>
<b>2.1 LA CUESTIÓN SOCIAL Y EL NACIMIENTO DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO .....</b>	<b>52</b>
<b>2.2 ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO ...</b>	<b>58</b>
2.2.1 DIRECTOR DEL TRABAJO .....	59
2.2.2 SUBDIRECTOR DEL TRABAJO .....	59
2.2.3 DIRECCIONES REGIONALES DEL TRABAJO .....	60
2.2.4 DEPARTAMENTOS Y OFICINAS .....	61
2.2.4.1 Departamento de Inspección .....	62
2.2.4.2 Departamento de Negociación Colectiva .....	63
2.2.4.3 Departamento de Organizaciones Sindicales .....	64
2.2.4.4 Departamento Jurídico .....	64
2.2.4.5 Otros Departamentos y Oficinas .....	66
<b>2.3 FUNCIONES .....</b>	<b>68</b>
2.3.1 FISCALIZACIÓN .....	69
2.3.2 INTERPRETACIÓN DE LA LEGISLACIÓN LABORAL .....	74
2.3.3 CONCILIACIÓN Y MEDIACIÓN .....	77
2.3.3.1 Conciliación .....	77
2.3.3.2 Mediación .....	79
2.3.4 OTRAS FUNCIONES .....	80
<b>CAPÍTULO III: ASPECTOS RELEVANTES DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO... 84</b>	<b>84</b>
<b>3.1 AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA .....</b>	<b>84</b>
<b>3.2 SELECCIÓN, CONTRATACIÓN Y FORMACIÓN DEL PERSONAL .....</b>	<b>91</b>
<b>3.3 PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN .....</b>	<b>95</b>
3.3.1 ORIGEN, ASIGNACIÓN DE LA FISCALIZACIÓN Y VISITA DE LOS INSPECTORES .....	96
3.3.2 DETERMINACIÓN DE LAS SANCIONES .....	101
3.3.3 ALGUNAS CONCLUSIONES .....	104

<b>3.4 PRINCIPALES ATRIBUCIONES DE LOS INSPECTORES SEGÚN LA DOCTRINA DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO .....</b>	<b>106</b>
3.4.1 FISCALIZACIÓN .....	106
3.4.2 AUXILIO DE LA FUERZA PÚBLICA .....	114
3.4.3 SUSPENSIÓN DE LAS LABORES EN LA EMPRESA .....	115
3.4.4 REQUERIR LA DOCUMENTACIÓN NECESARIA PARA EFECTUAR LABORES DE FISCALIZACIÓN .....	117
<b><i>CAPITULO IV: ADMINISTRACIÓN E INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN EL DERECHO COMPARADO.....</i></b>	<b>120</b>
<b>4.1 GENERALIDADES.....</b>	<b>120</b>
<b>4.2 ROL DEL ESTADO .....</b>	<b>122</b>
4.2.1 BRASIL .....	123
4.2.2 ARGENTINA .....	125
4.2.3 OTROS PAISES .....	128
<b>4.3 COMPETENCIA DE LOS INSPECTORES Y VISITAS INSPECTIVAS.....</b>	<b>130</b>
4.3.1 FUNCIONES Y COMPETENCIAS .....	130
4.3.2 PROCEDIMIENTO Y VISITAS INSPECTIVAS.....	136
<b><i>CONCLUSIÓN .....</i></b>	<b>143</b>
<b><i>BIBLIOGRAFÍA.....</i></b>	<b>147</b>

## INTRODUCCIÓN

La presente Memoria de Grado se desarrolla sobre la base de dos conceptos primordiales: la Administración del Trabajo, entendida por la Organización Internacional del Trabajo como “la actividad de la administración pública en el ámbito de la política nacional de trabajo” y, la institución tal vez más característica de ella, la Inspección del Trabajo.

Al comenzar el estudio, se intenta contextualizar con conceptos básicos empezando por el de Derecho Laboral y su función en la actualidad, como rama del Derecho, pero vista no solo en forma individual sino que relacionándola con otras materias como la política y la economía, todo con la finalidad de crear una base teórica sobre la cual avanzar. De este modo, se llega a una de las premisas de este trabajo: el Derecho Laboral tiene un rol eminentemente protector, y para su mejor comprensión y aplicación debe entenderse integrado al resto de otras materias de índole social, como la economía y la política. Como corolario de lo anterior es que se llega al concepto de Administración del Trabajo, noción que engloba la acción de las políticas públicas en la sociedad junto a la necesidad de determinar un cierto marco, tanto normativo como institucional, para lograr un desarrollo integral de cada país.

En forma paralela, se analizan conceptos claves en el mundo de hoy, como son el de Globalización y Trabajo Decente, toda vez que ellos constituyen pilares fundamentales sobre los cuales se desarrolla nuestra realidad actual y, específicamente, el Derecho Laboral. La Globalización, en cuanto determina la mayoría de las relaciones sociales en la actualidad, tanto a nivel personal como en el ámbito local, regional e internacional. El Trabajo Decente como un objetivo que pretende dar cierto equilibrio a las relaciones laborales y productivas estableciendo un piso seguro sobre el cual los trabajadores puedan desenvolverse en condiciones de igualdad, libertad y dignidad. Todo lo anterior nos lleva finalmente a preguntarnos el sentido que debemos darle a todos los conceptos anteriores y la forma en como se complementan,

es decir, ¿Qué función tiene el Derecho Laboral?, ¿Qué importancia tiene la Administración del Trabajo?, ¿en qué influyen conceptos actuales como el de Globalización, Trabajo Decente y Diálogo Social?. Así al terminar el Primer Capítulo obtendremos nuestra premisa básica: el Derecho Laboral tiene como función la protección de los trabajadores para equilibrar las relaciones productivas que se producen en condiciones de inequidad en nuestra sociedad. La Administración del Trabajo, actúa en este contexto, a través de la acción del Estado creando normas e instituciones para equilibrar dicha situación y promover la paz social. La forma ideal en que lo anterior debería desarrollarse es a través del Diálogo Social, con la participación de todos los actores sociales involucrados y teniendo como objetivo principal el alcanzar un “Trabajo Decente”, para todos, situando a los trabajadores en un esfera de igualdad y, sobre todo, dignidad.

El Capítulo Segundo, se inicia con el estudio del principal organismo público de la Administración del Estado dedicado a la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral en protección de los trabajadores: la Dirección del Trabajo. Se revisará someramente su historia, nacimiento y estructura para efectos de interiorizarnos en la forma como opera y la lógica de su funcionamiento, para luego revisar con más detalle sus principales funciones: velar por el cumplimiento de la legislación laboral (a través de la fiscalización), interpretar la normativa laboral y prevenir los conflictos laborales, por medio de su labor informativa y también con la aplicación de otros medios alternativos de solución de conflictos como la Mediación y la Conciliación.

Llegados a este punto y, con el conocimiento de su estructura orgánica y sus funciones, estaremos en condiciones de realizar un análisis más crítico respecto a lo que es la Dirección del Trabajo. Así, revisaremos la importancia y trascendencia de que debe contar con una real autonomía que permita crear políticas permanentes en el tiempo, sin depender del gobierno de turno. También revisaremos el alcance y las consecuencias de poseer un determinado régimen legal para regular a los funcionarios de la institución destinada a fiscalizar, así como los resultados de preparar eficazmente a los Inspectores del Trabajo. Por último, se revisará el Procedimiento de Fiscalización, para comprender de mejor manera la labor y los pasos que debe realizar cada



Inspector al enfrentarse a una denuncia o fiscalización de oficio de una determinada empresa o faena, como asimismo, las funciones de la Inspección del Trabajo en la aplicación de los Dictámenes que la misma Dirección del Trabajo emite.

Finalmente, se verá someramente la realidad Latinoamericana de Derecho Comparado en los ámbitos más importantes, esto es, el rol del Estado en cuanto a la solución de los problemas de índole laboral mediante la adopción de políticas, la conformación de instituciones adecuadas y la dictación de una normativa laboral acorde a los objetivos que se pretenden alcanzar. En el mismo sentido, se revisarán las competencias y funciones que se les otorgan a las respectivas Inspecciones del Trabajo en diversos países, junto con un conjunto de datos referentes a las visitas inspectivas, las áreas que son mayormente fiscalizadas y la relación que existe con la falta de recursos disponibles para cumplir con dicho propósito.

## CAPÍTULO I: ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO

### 1.1 CONCEPTOS Y GENERALIDADES

Con bastante seguridad, podemos decir que el Derecho del Trabajo es, en términos generales, una de las ramas del Derecho que tiene mayor trascendencia no solo por su contenido y las materias tratadas, sino que también por los actores involucrados y los efectos sociales que tienen sus instituciones y las materias reguladas. Por lo mismo, se encuentra en constante cambio y mutación, ya que tiene una fuente que es eminentemente fáctica. Así, no es de extrañar, que uno de sus principios fundamentales que informan e inspiran el sentido de las normas sea el de Primacía de la Realidad<sup>1</sup>. Esta cuestión no es menor, dado que el ambiente en el que se desarrolla y cobra vida el Derecho Laboral es en las empresas, razón por la cual la doctrina ha señalado y recalcado como una de sus características principales la del realismo, es decir, “debe reflejar las condiciones económico-sociales de la época”<sup>2</sup>.

Dicho lo anterior, debemos preguntarnos no sólo por las funciones del Derecho Laboral en si mismo, sino también por la función que este cumple dentro del contexto político, social y económico de nuestra sociedad, toda vez que este aspecto es de la mayor importancia dentro del desarrollo de la Administración del Trabajo, más aún, cuando confluye con otras variables. En primer lugar, respecto a la función del Derecho Laboral podemos destacar su labor eminentemente protectora, destinada a nivelar una relación contractual en la cual la parte más débil se encuentra en la imposibilidad práctica de negociar términos relativamente favorables para sus pretensiones debido a desigualdades económicas existentes entre las partes. En otras palabras, la existencia del Derecho Laboral se explica o tiene su fundamento en evitar el abuso por parte de

---

<sup>1</sup> El Profesor Héctor Humeres Noguera, conceptualiza este principio como aquel que “implica que en caso de surgir discrepancias entre lo que ocurre en la práctica y aquello que surja de documentos o acuerdos de cualquier naturaleza, debe otorgarse prioridad a lo que se desprenda de los hechos”. Obtenida de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Tomo I, 18° ed. Santiago. Editorial Jurídica de Chile, 2009. 510p.

<sup>2</sup> HUMERES NOGUERA, HÉCTOR. Ob. Cit., pag16.

los empleadores.<sup>3</sup> Ahora bien, esta noción tiene un carácter bastante limitado, en el sentido que no se relaciona con otros conceptos de importancia que ayuden a entender qué es la Administración del Trabajo. Como señala José Ugarte Cataldo, la visión clásica respecto a la función que tiene el Derecho del Trabajo ha ido variando, y mucho. Es más, dentro de las ideas que él plantea señala actualmente una función Económica y Política que se encuentran íntimamente ligadas. La primera consiste en que la función protectora es solo una “función inmediata o instrumental, subordinada o sometida al rol último y decisivo de encauzar los conflictos sociales dentro del esquema capitalista, no para su debilitamiento ni menos para su superación, sino para todo lo contrario: su reforzamiento, y en última instancia, su consolidación”<sup>4</sup>. Agrega el autor también que realiza “una tarea de mantenimiento de una estructura económica determinada, ya sea por su rol económico, a través de la distribución de la riqueza de los actores involucrados en su producción”<sup>5</sup>. En términos simples se refiere al hecho de contribuir a la distribución de la riqueza dentro de los actores del mercado laboral (empleador-trabajadores-desempleados), por medio del cual, ésta se mueve desde el empleador hacia el trabajador lo que a través de las reglas del libre mercado no se habría producido. En palabras parecidas se manifiesta Richard Posner, diciendo que la legislación laboral no tiene como objetivo maximizar la eficiencia del sistema económico, sino que distribuir de manera distinta la riqueza<sup>6</sup>, todo lo anterior con el objetivo político ya antes dicho de mantener la paz social y dar cabida de una manera adecuada a las problemáticas que se puedan suscitar, con el fin último de legitimar el régimen capitalista actual y ayudar a que perdure en el tiempo.

Aclarado lo anterior, y respecto al papel que cumple el Derecho Laboral dentro de nuestra sociedad en relación a otros aspectos de esta, parece pertinente realizar algunas precisiones antes de continuar. Evidentemente el Derecho Laboral, entendido

---

<sup>3</sup> Visión clásica de la función que cumple el Derecho del Trabajo dentro de la organización social durante el siglo XX. Es precisamente este sentido el que le otorga su principal característica a gran parte de las definiciones que se hacen por parte de la doctrina de lo que es el Derecho Laboral.

<sup>4</sup> CHUA, A. “El Mundo en llamas, los males de la Globalización”. Ediciones B, Buenos Aires, 2003. Pag203, citado por UGARTE CATALDO, JOSE LUIS en “El Nuevo Derecho Laboral”. Editorial Universitaria, Primera edición, Chile, 2004.

<sup>5</sup> UGARTE CATALDO, JOSE LUIS. Ob. Cit. Pág. 19.

<sup>6</sup> POSNER, RICHARD. “El Análisis Económico del Derecho”. Fondo de Cultura Económica, México, 1992, Pág. 30., citado por UGARTE CATALDO, JOSE LUIS. Ob. Cit. Pág. 27

como el conjunto de normas y principios que tienen como objetivo o finalidad la protección de los trabajadores<sup>7</sup>, actúa dentro de un contexto que es bastante complejo por lo que se hace necesario abordarlo en conjunto con otras disciplinas. En términos económicos, y más específicamente, en el área de la política económica, es un tópico que ha sido ampliamente analizado, sobre todo por los efectos que se le atribuyen dentro de la implementación de políticas públicas y sociales. Así, en un primer acercamiento, podemos señalar que el Derecho Laboral influye en la regulación del mercado de trabajo, de las instituciones que participan en este, y como consecuencia de ello, en las condiciones de trabajo, el nivel y comportamiento de los salarios, la población activa y dispuesta para conseguir un empleo y también, en contrapartida, respecto al nivel de desempleo que se presenta en un determinado lugar.<sup>8</sup> Esta cuestión es bastante importante ya que los criterios adoptados en la realización de estos análisis y ámbitos teóricos, como los que llevamos a cabo, traen muchas consecuencias.

Parte de la literatura económica (que no es menor) enfoca esta cuestión desde el punto de vista del crecimiento económico, evaluando y buscando las formas más eficientes de conseguirlo. En este sentido, el Derecho Laboral es un factor más que influye en el resultado final, estimándose que la regulación laboral y las instituciones relacionadas a ella influyen en el mercado del trabajo, y por ende, en el crecimiento económico en los siguientes ámbitos<sup>9</sup>: (i) Protección al empleo: costos de despido; (ii) Protección al desempleo: seguro de cesantía; (iii) Fijación de salarios indirecta:

---

<sup>7</sup> La Doctrina da diversas definiciones al respecto, sin embargo, atendido el carácter de este trabajo parece bastante adecuado adoptar un concepto finalista para los efectos de facilitar su estudio. En este sentido es que se expresa que es el “conjunto de teorías y normas destinadas a proteger al débil económicamente y a reglar las relaciones contractuales entre patrono y trabajador” en HUMERES NOGUER, HÉCTOR. Ob. cit., pag15. En la misma línea, se puede añadir como definiciones complementarias a la idea anterior: “el conjunto de doctrinas o teorías, normas e instituciones cuyo fin es la reivindicación y protección de los intereses y derechos del trabajador y de las clases sociales económicamente débiles” por ESCRÍBAR MANDIOLA, HÉCTOR. Tratado del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Tomo I, 1944, Chile, Pág.17. y; “es el conjunto de teorías, normas y leyes destinadas a mejorar las condiciones económica-sociales de los trabajadores de toda índole y a reglar las relaciones contractuales entre empleadores y trabajadores” por WALKER LINARES, FRANCISCO. Nociones Elementales de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Pág. 14.

<sup>8</sup> ALBAGLI IRURETAGOYENA, ELÍAS. “Mercado Laboral y Crecimiento Económico: Recomendaciones de Política para Chile”. Centro de Estudios Públicos N°99, Pág. 135-164, 2005.

<sup>9</sup> ALBAGLI IRURETAGOYENA, ELÍAS. Ob. cit. Pág. 139-145.

atribuciones sindicales en la negociación colectiva (iv) Fijación de salarios directos: salarios mínimos y (v) regulación de contratos.

Como podemos notar, la relación que hay entre el aspecto económico y el Derecho Laboral actualmente se reduce a lo que comúnmente se conoce como “Flexibilidad Laboral”<sup>10</sup> y a las posibles propuestas para mejorar la eficiencia y el funcionamiento de la economía con el objetivo final de lograr un desarrollo económico que sea sustentable en el tiempo. En efecto, siguiendo la línea ya expuesta, se señala que de acuerdo a los estudios realizados en Chile el Derecho Laboral debería disminuir su intervención en las siguientes materias<sup>11</sup>:

- Costos del despido: seguro de desempleo en lugar de Indemnización por años de servicio.
- Participación laboral de mujeres y jóvenes: flexibilidad de contratos, costos de maternidad y salario mínimo.
- Aumentar el capital humano fomentando la inversión en capacitación: otorgar más posibilidades a las empresas para invertir en capital humano distintas a los subsidios estatales y/o beneficios tributarios.

---

<sup>10</sup> Si bien no hay una definición que sea universalmente aceptada, es interesante hacer notar el trabajo realizado respecto al tema por ARANCIBIA FERNÁNDEZ, FREDDY. “Flexibilidad Laboral: Elementos Teórico-Conceptuales para su análisis”. *Revista Ciencias Sociales* N°26: 39-55, 2011.

Dadas las dificultades para conceptualizarlo el autor decide sistematizar su estudio dividiéndolo en los siguientes puntos: (i) Flexibilidad de la Organización Productiva: “...relación entre dos (o más) empresas donde una contrata a otra para encargarle etapas o partidas completas de la producción de bienes o servicios”; (ii) Flexibilidad de la Organización del Trabajo: “tiene que ver con la necesidad de la empresa moderna de contar con fuerza de trabajo capaz de adaptarse fácilmente a las fluctuaciones de la demanda, e intervenir directa e indirectamente en la mejora de la calidad de la producción y de los productos finales”; (iii) Flexibilidad de la Gestión Productiva: hace referencia a la capacidad tecnológica de una empresa para alterar o corregir tanto su proceso de producción interno, como la cantidad y el tipo de productos finales” y; (iv) Flexibilidad del Mercado Laboral: “...aquellos aspectos de la flexibilidad laboral que se encuentran posibilitados por la legislación laboral de un país o región y cuyo objetivo es dotar a las empresas de elevados márgenes de movilidad en las relaciones laborales que genera con sus trabajadores”. Es en este sentido en que se utiliza la noción de “flexibilidad laboral”.

<sup>11</sup> Siguiendo el análisis que hace ALBAGLI IRURETAGOYENA, ELÍAS. Ob. cit. Pág. 156-159, con el objeto de atacar los problemas estructurales más graves del mercado laboral chileno y, de esa forma, aumentar el empleo y la productividad.

Llegados a este punto cabe preguntarnos lo siguiente: ¿debemos seguir las recomendaciones que realizan los expertos en cuanto al mercado del trabajo, tomando en cuenta el hecho de encontrarnos en una economía de mercado?

Para responder dicha pregunta inevitablemente debemos remitirnos a aspectos que no son económicos propiamente tales, influyendo de manera significativa las tendencias políticas que tengamos al respecto así como aspectos netamente sociales. Parece pertinente el señalar que, la premisa de este trabajo es precisamente señalar el rol protector de la legislación laboral, cuestión que se fortalece aun más al darnos cuenta que el sistema de mercado actual no ha logrado cumplir las metas y perspectivas que planteaba originalmente: lograr de manera más eficiente el desarrollo económico, disminuir la pobreza y no ser un factor de desigualdades.

Contrario al punto de vista ya señalado<sup>12</sup> y, al analizar las cosas en forma más integral, pareciera que la solución respecto a este tema podría abordarse de manera diferente. A raíz de las constantes crisis que han surgido los últimos 30 años y la irresponsabilidad e imperfecciones derivadas de la aplicación de una economía capitalista, es menester replantear tópicos como el de las políticas públicas y sociales y revitalizar la función histórica del Derecho Laboral. En sintonía con lo anterior es que José de Gregorio revisa las fortalezas y debilidades de Chile para crecer<sup>13</sup>. Mientras que como fortalezas menciona la apertura de la economía al exterior, estabilidad macroeconómica, fortaleza institucional y un sector financiero profundo y estable, como debilidades destaca el bajo nivel de investigación y desarrollo, calidad deficiente de la educación y los elevados niveles de desigualdad, todo lo cual provoca distorsiones en el mercado, impide que se puedan adoptar buenas políticas públicas y afectan a que las personas opten a trabajos de mayores ingresos desperdiciándose recursos y capital humano importante<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Ver Supra. Nota 8.

<sup>13</sup> DE GREGORIO, JOSÉ. “Algunas Reflexiones sobre el Crecimiento Económico en Chile”. En: Seminario Chile: El Desafío de la Productividad. Organizado por Expansiva y Libertad y Desarrollo: 10 de Agosto de 2007, Santiago, Chile. 14 Págs.

<sup>14</sup> DE GREGORIO, JOSÉ. Ob. Cit. Pág. 6.

Ahora bien, ¿cuál es el objetivo de todo lo expuesto anteriormente?. Una vez ya vistos y analizados en forma somera conceptos básicos estamos en condiciones de señalar que, el Derecho Laboral es una rama del derecho que tiene por objetivo regular ciertos aspectos que son relevantes socialmente entre empleador y trabajador, con el objetivo de dar cabida a soluciones pacíficas de los posibles conflictos que puedan suscitarse en dicha relación, y con el fin último de mantener la paz social y asegurar la perdurabilidad de nuestro actual modelo económico. Cuestión relevante al respecto, es la forma en como se desarrolla la legislación laboral y los efectos que tiene en el crecimiento económico, especialmente en lo que significa su intervención en el mercado laboral. Podemos apreciar que no es suficiente la existencia de una legislación sin más, es imprescindible que ella también vaya acompañada de políticas que le den un sentido, manteniendo un equilibrio con las consecuencias que su existencia pueda tener en nuestro crecimiento económico, pero sin olvidar su función más relevante: la de protección al trabajador.

Una vez realizado lo anterior, parece pertinente el contextualizarlo o circunscribirlo. Por lo mismo, y dado que el objetivo de la presente exposición es analizar una institución tan importante como la Dirección del Trabajo (específicamente sus facultades inspectivas) y su funcionamiento dentro de la realidad chilena, comenzaremos conceptualizando lo que se entiende por Administración del Trabajo, asumiendo que dicho análisis es básico para desarrollar y abordar los fundamentos y orígenes de la Dirección del Trabajo.

Entendemos por Administración del Trabajo “la actividad de la administración pública en el ámbito de la política nacional de trabajo”<sup>15</sup>. Hay que señalar el hecho de que esta es la definición que adoptó la Organización Internacional del Trabajo<sup>16</sup> en el Convenio N°150 el día 26 de Junio de 1978 y que ha sido adoptada por los tratadistas

---

15 CASALE GIUSEPPE y SIVANANTHIRAN, ALAGANDRAM. Fundamentos de la Inspección del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo, 2011.

En Línea: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_155146.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_155146.pdf) [Consulta: 13 Noviembre 2012]

<sup>16</sup> En adelante OIT.

y diversos autores para referirse a ella, sin embargo, nos ofrece términos un poco vagos y que vale la pena desentrañar para entender de mejor manera y aproximarnos a un resultado más óptimo en cuanto a los objetivos planteados. En este sentido, y a modo de circunscribir un poco más esta definición, es que la OIT destaca los elementos que deben cumplirse para lograr una adecuada Administración del Trabajo:

- Una Política Laboral Nacional
- Un sistema organizado de órganos competentes
- Una estructura institucional que integre la participación de los trabajadores, de los empleadores y de sus organizaciones.
- Recursos humanos y financieros en armonía con los objetivos que se pretenden alcanzar, en forma real y efectiva.

Cabe destacar el hecho que, un concepto como el de Administración del Trabajo debe ser necesariamente relacionado con otro, que también es de suma importancia: Sistema de Administración del Trabajo. Para efectos netamente prácticos y de organización, se tratará y analizarán estos conceptos en el siguiente orden: en primer lugar, y dado que ya fue conceptualizado el término que dará origen a este trabajo, se desarrollará en el siguiente apartado su fundamento y las razones de su existencia. Posteriormente, nos detendremos en el análisis de los elementos que componen esa definición, para finalmente, en un apartado posterior, ver las implicancias que tiene en relación al Sistema de Administración del Trabajo.

Previamente se contextualizó el ambiente dentro del cual se circunscribe esta presentación: la Administración del Trabajo. Sin embargo, dentro de ella hay una institución de vital importancia: la Dirección del Trabajo. En sus orígenes, la Administración del Trabajo se avocaba única y exclusivamente a limitar los evidentes abusos que sufrían los trabajadores, en especial mujeres y menores de edad. Así, a modo de ejemplo, en el Reino Unido la Ley de 22 de Junio de 1802, establece un incipiente control respecto al cumplimiento de determinadas normas relativas a la salud



y moral de los aprendices<sup>17</sup>. Esto nos muestra que paulatinamente se empezó a tener conciencia del hecho que necesariamente se debían controlar y fiscalizar las normativas laborales. Prueba de ello es que en el año 1910, la Oficina Internacional del Trabajo<sup>18</sup> da cuenta de esta situación en el informe “Association internationale pour la Protection légale des travailleurs: L’inspection du travail en Europe”, en París.

Si bien, no es la intención desarrollar o realizar un análisis histórico en este apartado (cuestión que se hará en el capítulo siguiente), interesa mucho contextualizar la existencia de esta institución dentro de los conceptos analizados anteriormente, esto es, la Administración del Trabajo y las políticas laborales.

Desde sus comienzos, la Administración del Trabajo se encuentra “intrínsecamente ligada al ordenamiento jurídico laboral y es la Inspección del Trabajo la que de forma genuina, como parte esencial de esa administración, ejerce la función fundamental de aplicación de la ley y de tutela. La inspección es la médula de la efectividad de las normas laborales existentes”<sup>19</sup>. Lo expresado anteriormente por la autora pone de manifiesto en forma clara la dependencia entre los conceptos analizados. Por lo tanto, hay una relación bastante cercana, lo cual no es de extrañar, ya que con el surgimiento de las primeras políticas en torno a la solución de los problemas sociales derivados de la Revolución Industrial, conocido como la “Cuestión Social”, surge también la necesidad de hacer efectivas dichas políticas con la consecuente legislación dirigida a ello. De este modo, se masifica en forma paulatina esta institución fundada principalmente en el interés general de la ciudadanía, actuando como un evidente límite al principio de la autonomía contractual de las partes y al poder de dirección del

---

<sup>17</sup> Esta tendencia se vería replicada en diversos países de Europa de la época. Como ejemplo de ello, podemos citar el caso de Francia. El 19 de mayo de 1874 fue puesta en marcha una ley que tenía como objetivo la protección de los menores de edad en la industria, razón por la cual se originó la creación de un “cuerpo especial de vigilancia” que termina por conformarse finalmente con la Ley de 1892. Si bien tenían facultades y obligaciones muy generales ya nos da cuenta de la realidad en los países europeos.

<sup>18</sup> Esta institución es el antecedente histórico de la actual Organización Internacional del Trabajo (OIT) creada en 1919.

<sup>19</sup> VEGA RUIZ, MARÍA LUZ. La Inspección del Trabajo en Europa: Retos y logros en algunos países seleccionados aún en tiempos de crisis. Documento de Trabajo N°3, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra 2009.

En Línea: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/publication/wcms\\_119242.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_119242.pdf) [Consulta: 15 de Octubre de 2012]

empleador. Asimismo, también justifica que un órgano administrativo (y no judicial) sea capaz de imponer sanciones e intervenir dentro del ámbito de lo privado.<sup>20</sup>

## 1.2 FUNDAMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO

Previo a desarrollar el presente apartado, adelantaremos desde ya el análisis de dos situaciones de particular importancia para referirnos a los fundamentos de la Administración del Trabajo. En un primer acercamiento, se hará énfasis en el rol social que ha tenido desde sus inicios la OIT y su preocupación permanente por un desarrollo igualitario y sustentable a través del tiempo de la legislación laboral y las condiciones de trabajo de las personas. Luego, en términos breves, se relacionará con el concepto de Globalización, que si bien ha tenido bastante estudio por parte de los académicos, sigue siendo bastante difuso, y aun más su aplicación en materias más específicas como las que nos convocan. Sin duda, puede haber más factores que influyan en este ámbito, sin embargo, los alcances de los ya mencionados nos parecen tan trascendentales que nos avocaremos a ellos.

### 1.2.1 ORIGEN DE LA OIT Y SUS OBJETIVOS

El origen de la OIT se remonta al Tratado de Paz de Versalles de 1919 suscrito al finalizar la 1<sup>o</sup> Guerra Mundial, específicamente en su título XIII<sup>21</sup>. Muy gráfico es su Preámbulo que reza: “Considerando que la Sociedad de las Naciones tiene por objeto establecer la paz universal, y que esta paz no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social”, lo que ya nos da cuenta a grosso modo de los objetivos y finalidades de esta institución. Es más, en sus inicios ya se destacaba lo siguiente por el Director de

---

<sup>20</sup> VEGA RUIZ, MARÍA LUZ. Ob. cit. Pág. 2

<sup>21</sup> Para revisar la versión original se puede acceder a ella, En Línea: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1920/20B09\\_18\\_span.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1920/20B09_18_span.pdf) [Consulta: 5 de Diciembre de 2012]

la Oficina Internacional del Trabajo, Albert Thomas<sup>22</sup>: la primera es establecer por doquiera un trabajo realmente humano, instituir e imponer – con las reservas del caso, dada la soberanía de cada Estado – una legislación internacional del trabajo. La segunda, de acuerdo al texto del Art.396 del Tratado original, señala que “ha de encargarse de la centralización y la distribución de toda suerte de informaciones referentes a la reglamentación internacional de las condiciones de los trabajadores y del régimen de trabajo”<sup>23</sup>. Lo anterior es bastante elocuente ya que es claro que el fundamento de la existencia de la OIT se debe a una clara intención por parte de los Estados contratantes de enfrentar las desigualdades económicas y sociales, no solo de los años en los cuales se fundó, sino que también como una proyección para el futuro. Bien señala la parte final del Preámbulo que su nacimiento fue movida por sentimientos de justicia y humanidad y por el deseo de asegurar la paz permanente en el mundo y, ya en los inicios de la OIT existía la conciencia que no era posible lograr resolver problemas económicos, o incluso políticos, entre naciones sin tener en cuenta los intereses de los trabajadores. Se había asentado un nuevo principio: la paz permanente solo puede basarse en la justicia social<sup>24</sup>.

Años más tarde, luego de las Conferencias de la Organización Internacional del Trabajo en Nueva York y Washington D.C. en 1941 y al finalizar la 2º Guerra Mundial, existía el convencimiento de que nuevamente había que reformular ciertas cosas lo que se traducía en la revisión de las políticas económicas y sobre todo, en las políticas sociales y laborales, ya que el término de la Guerra significaba enfrentar problemas como el empleo y las condiciones de trabajo a nivel mundial. Como consecuencia de eso es que se comenzó en la redacción de una nueva fijación de objetivos y fines por parte de la OIT para conseguir lo anterior, en el entendido que la política económica es solo un medio para conseguir objetivos de desarrollo social e igualdad. Así es como el día 10 de Mayo del año 1944 se adopta una declaración consagrando este nuevo anhelo, que se conoce como la Declaración de Filadelfia, y que se integra al texto de la Constitución de la OIT en forma anexa. La importancia de este hecho radica en que se

---

<sup>22</sup> THOMAS, ALBERT. La Organización Internacional del Trabajo. Origen, evolución y porvenir. Revista Internacional del Trabajo, Volumen 115 (3-4): 283-299, 1996.

<sup>23</sup> THOMAS, ALBERT. Ob. Cit. Pág. 285.

<sup>24</sup> THOMAS, ALBERT. Ob. Cit. Pág. 289.

establecen y fijan ciertos fines dentro de los cuales, para el presente estudio importan las siguientes ideas:

- Se vuelve a ratificar que la justicia social es el único medio para lograr una paz permanente y definitiva, por lo tanto, todos los seres humanos tienen el derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad, dignidad e igualdad.
- En relación a lo anterior cobra vital importancia el hecho que se establezca que la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos.
- El trabajo no es una mercancía, entendiendo que, no es aceptable trabajar en condiciones de una esclavitud encubierta para lograr salir de la pobreza<sup>25</sup>.

Ahora bien, digno es de destacar que dichas intenciones no quedaron solo en esos principios, posteriormente la OIT retomó con renovadas energías su función, llegando en 1946 a ser un organismo especializado de las Naciones Unidas y hasta logró recibir el Premio Nobel de la Paz en el año 1969. Pero dejando de lado ese tipo de anécdotas, lo importante es que contribuiría de manera fundamental en el desarrollo del progreso social, cuestión que se vio cristalizada de manera inédita con la resolución 47/92 el año 1992 para congregar a una Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social cuya sede sería Copenhague el año 1995. Si bien, era difícil lograr resultados concretos inmediatos, la verdadera importancia de esta cita fue, en primer lugar, reunir a una gran cantidad de altas autoridades a nivel político para tratar, por primera vez, asuntos de este tipo a nivel internacional. En segundo lugar, dicha reunión trajo como consecuencia la fijación de objetivos generales a conseguir: la reducción de la pobreza, el empleo productivo y

---

<sup>25</sup> En el Proyecto de Declaración Referente a los Fines y Objetivos de la Organización Internacional del Trabajo se destaca también la importancia de este concepto señalando que, con este instrumento, se respetan y reafirman los principios de la OIT, y llama la atención especialmente hacia el principio fundamental que el trabajo no es una mercancía y que la libertad de asociación, que es un corolario de este principio, es la piedra angular de la estructura democrática de esta organización.

Todo lo anterior en: Conferencia Internacional del Trabajo, Vigésima Sexta Reunión, Informe I. Política, Programa y Posición Futuras de la Organización Internacional del Trabajo, Extractos Pág. 1-13; 201-203. Montreal, 1944.

la integración social<sup>26</sup>. Todo lo último es de mucha relevancia ya que con la reunión celebrada en el año 2000 en Ginebra, donde se evaluó la situación 5 años después de la realización de la Cumbre Social<sup>27</sup>, se ratifica lo ya avanzado y se da una señal de la dirección que al menos se intenta tomar, en relación con los temas que nos convocan: el empleo, las condiciones de trabajo y la Administración del Trabajo en general, todo dentro del contexto de un desarrollo económico y social lo más igualitario posible. Además, digno es hacer notar la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa adoptada el año 2008.

Todo lo anterior, desde mi punto de vista, no se va produciendo como hechos aislados al azar; nos demuestra la evolución que van teniendo las políticas sociales dentro del ámbito gubernamental y el norte hacia el cual queremos dirigir los esfuerzos a mediano y largo plazo. Específicamente en el área que nos convoca, se produjo un aporte interesante el año 1999, cuando el Director General de la Oficina Internacional de aquel entonces expuso el concepto de “Trabajo Decente”, el cual engloba aspectos y características que hemos venido tratando en este apartado y respecto al cual se hará una breve referencia, luego de analizar el concepto de Globalización.

### 1.2.2 GLOBALIZACIÓN

La Globalización podemos entenderla como la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial sobre aquellos de carácter local

---

<sup>26</sup> Como dato complementario podemos decir que en la Declaración de Copenhague se adopta una lista de 10 compromisos que son considerados como necesarios para lograr un desarrollo humano sostenible: (1) Crear un Entorno Económico, Político, Social, Cultural y Jurídico, que permita lograr el desarrollo social; (2) Erradicar la pobreza del mundo; (3) Promover el Pleno Empleo; (4) Promover la integración social; (5) Lograr la igualdad y la equidad entre el hombre y la mujer; (6) Acceso universal y equitativo a una educación de calidad y una atención primaria de la salud; (7) Acelerar el desarrollo de África y de los países menos adelantados; (8) Velar porque los programas de ajuste estructural incluyan objetivos de desarrollo social; (9) Aumentar y utilizar con mayor eficacia los recursos asignados al desarrollo social, y; (10) Fortalecer la cooperación internacional, regional y subregional para el desarrollo social.

<sup>27</sup> Lo anterior se traduce en la publicación de un documento denominado: “Cumbre Social Mundial Copenhague: Implementación y Seguimiento de los Acuerdos de la Cumbre Social - Post Ginebra 2000”. En Línea:  
[http://celade.eclac.org/redatam/PAISES/PAN/sid/Que\\_es\\_el\\_SID/copenhague%20y%20ginebra%20texto.pdf](http://celade.eclac.org/redatam/PAISES/PAN/sid/Que_es_el_SID/copenhague%20y%20ginebra%20texto.pdf) [Consulta: 5 de Diciembre 2012]

o regional<sup>28</sup>. Si bien la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización<sup>29</sup> no entrega una definición o herramientas para enmarcarla dentro de determinados estándares, se da a conocer ciertas características fundamentales, a saber: (i) liberalización del comercio internacional; (ii) expansión de la inversión extranjera directa y; (iii) la aparición de flujos financieros transfronterizos.

De la definición señalada en el párrafo anterior podemos determinar ciertos puntos de referencia para acercarnos un poco más a nuestro objetivo. Primero, la Globalización se entiende como un proceso y, aunque hay cierto acuerdo que se inició a partir de los años 80 en el siglo pasado, su consolidación se hizo más evidente recién en la década siguiente lo cual nos da cuenta que deriva de un conjunto de decisiones de carácter macro, es decir, decisiones políticas respecto a cómo conducir la dirección de un determinado país. No parece menor esta cuestión ya que finalmente se produce como la consecuencia del colapso del sistema de tipo de cambio fijo que existía hasta los años 70<sup>30</sup>. A raíz de ello se empezó una gradual baja de los aranceles por parte de los países más industrializados, concientes de que había que buscar una nueva forma para fomentar el desarrollo económico.

Ahora bien, en este punto cabe destacar dos cosas. La primera es respecto a las políticas implementadas para ello; la segunda, en cuanto a la relación con el diverso estado de las economías al momento de iniciar dicho proceso. Sobre lo primero me parece pertinente destacar el hecho que, hasta ahora el principal énfasis siempre ha sido realizar políticas económicas destinadas a liberalizar los mercados facilitando la entrada de capital a los diversos países y, mediante eso, fomentar el desarrollo

---

<sup>28</sup> “Globalización y Desarrollo”. CEPAL Vigésimo Noveno Periodo de Sesiones. Brasil, Brasilia, 6 al 10 de Mayo 2002. En Línea: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/10026/Globa-c0.pdf> [Consulta 11 de Diciembre de 2012]

<sup>29</sup> “Por una Globalización Justa: Crear Oportunidades para Todos”. Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, 2004.

En Línea: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/kd00068es.pdf> [Consulta: 13 de Diciembre 2012]

<sup>30</sup> Se hace referencia al sistema Bretton Woods, que nació luego de la 2ª Guerra Mundial en la localidad del mismo nombre en EE.UU. el año 1944, con el objetivo de alcanzar acuerdos de carácter económico para superar la grave crisis en la cual estaba inmerso el mundo. Dentro de otras medidas, se cambió el “patrón oro” por el “patrón dólar” estableciéndose una equivalencia fija entre dólares y oro.

económico bajo la creencia de que el progreso y estabilidad de los mercados a través del tiempo conllevaría mayor riqueza y, finalmente, la anhelada retribución para el ciudadano común: mayor estabilidad en su empleo, salarios acordes a su trabajo y condiciones laborales que protejan sus derechos, todo lo cual trae como consecuencia una mayor tranquilidad y progreso social. El problema de esta idea es que olvida, o más bien, supone que en la realidad las áreas económicas, sociales y políticas no se mezclan, lo cual claramente no es así, ya que si lo hacen. Esta misma idea es la que se expresa en la XV Reunión Regional Americana celebrada en Lima, el año 2002: “Un avance de la reflexión sobre el desarrollo ha sido comprender las implicaciones mutuas existentes entre los diferentes campos de la realidad. Las normas legales, las instituciones y los mecanismo políticos, económicos y sociales tienen cierta autonomía, pero también se influyen entre sí”<sup>31</sup>. Allí, se hace referencia al hecho que una de las razones por las cuales las políticas económicas no han producido un beneficio real al común de la población, tal como se prometió, era que su aplicación implicaba una visión parcial de la realidad y de nuestra sociedad. Dicho de otra forma, se olvidó que aquellas políticas eran un medio y paulatinamente se fueron transformando en un fin en si mismas hasta el punto en que nos fuimos esclavizando de los mercados y las discusiones no funcionaban sobre la base de cómo reducir la pobreza o mejorar la calidad del empleo, sino de cómo favorecer a los mercados para que se mantuvieran estables.

Sobre el segundo punto, esto es, el estado de las diversas economías al momento del inicio del proceso de globalización resalta la inequidad y desigualdad de los resultados producidos. Evidentemente, los países más industrializados se vieron enormemente favorecidos ya que estaban preparados con instituciones sólidas, un marco regulatorio acorde a lo que se buscaba y una economía relativamente estable, con niveles de deuda externa controlada y una inflación que permitía la aplicación en la práctica de medidas de liberalización de la economía. Esto, en contrapartida a lo que

---

<sup>31</sup> “Globalización y Trabajo Decente en las Américas”. OIT, XV Reunión Regional Americana, Lima, Diciembre de 2002.

En Línea: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/rgmeet/pdf/am15-dg.pdf> [Consulta: 14 de Diciembre 2012]

sucedió en la mayoría del resto de los países, salvo contadas excepciones<sup>32</sup>. ¿La razón? Tiene mucha relación con lo anteriormente señalado ya que la crisis de deuda y recesión económica que vivían muchos de estos países limitaba en gran medida sus posibilidades de acción. Al mismo tiempo los préstamos recibidos de instituciones financieras internacionales se veían supeditados a su aplicación a la liberalización de políticas a favor del comercio y la inversión extranjera<sup>33</sup>. A esto debe sumarse la regulación de la institucionalidad a nivel internacional luego de la Ronda de Uruguay, en donde se produjo el cambio desde el GATT hacia la OMC (Organización Mundial del Comercio). Tal como lo señala la Comisión Mundial para la Globalización en su informe, “en retrospectiva, muchos gobiernos de países en desarrollo percibieron que los resultados de la Ronda de Uruguay no habían sido equilibrados”, agregando que “el quid del acuerdo desfavorable residía en las limitadas concesiones de acceso al mercado que obtuvieron de los países desarrollados a cambio de los altos costos que ahora son concientes de haber contraído al comprometerse a adoptar las nuevas normas del comercio multilateral.”<sup>34</sup>

En síntesis, podemos decir que hay un claro entendimiento de que hace falta reformar y mejorar el sistema actual. Las políticas económicas liberales no son una solución per se para el desarrollo social, son solo medios, y como tales deben estar subordinadas a políticas sociales que deben, idealmente, mostrar lo que cada país quiere para su futuro. A nivel global se entiende que la reducción de la pobreza y las desigualdades de la riqueza son un tema trascendental y, para lograr un objetivo como ese, es indispensable que haya la debida coordinación entre las diversas áreas: política fiscal, social, económica, tributaria, etc.

Las preguntas claves, en un primer instante, entonces son ¿Qué es lo que queremos? ¿Qué medios podemos utilizar para lograrlo? Acotándonos a lo que nos concierne, podemos responder la primera pregunta con lo que ya hemos desarrollado. En primer lugar, y bajo la premisa de los acuerdos que a nivel mundial se han llevado a

---

<sup>32</sup> Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. Ob. Cit. Pág.31 Gráfico 6.

<sup>33</sup> OIT, XV Reunión Regional Americana, 2002. Ob. Cit. Pág. 35.

<sup>34</sup> OIT, XV Reunión Regional Americana, 2002. Ob. Cit. Pág. 36.



cabo, podemos decir que los objetivos que como sociedad nos importa alcanzar están la reducción de la pobreza y la disminución de las desigualdades en la distribución de la riqueza. Para ello se requiere la interconexión y coordinación de las diversas políticas públicas nacionales y también las internacionales. En este contexto es que las políticas laborales cumplen un rol fundamental ya que, económicamente influyen en los resultados económicos de un determinado país y, además, socialmente tienen un efecto importante a través del empleo. En relación a esto es que el concepto de Trabajo Decente ha demostrado una importancia y desarrollo fundamental, por lo cual se lo desarrollará a continuación en forma breve. Por otra parte, respecto a los medios para lograr todo esto, la OIT se ha encargado de inculcar históricamente la idea de Diálogo Social, es decir, la reunión de los diversos actores políticos y sociales para tratar problemas de relevancia común con el objetivo de encontrar soluciones beneficiosas para todos. Por su importancia también se pretende realizar una breve referencia respecto a dicho concepto.

### 1.2.3 TRABAJO DECENTE Y SU IMPORTANCIA

La existencia del concepto de “Trabajo Decente” es bien reciente por lo cual su desarrollo doctrinario ha sido bastante abundante en este tiempo. Nació como resultado de la realización por parte del Director General de la OIT, en el año 1999, de la 87ª Conferencia Internacional del Trabajo. Sin embargo, para entender el concepto de Trabajo Decente, parece menester entender la noción que se entiende por “trabajo”, y para eso, recurriremos a una breve síntesis en nuestra historia<sup>35</sup>. En un principio, el trabajo tenía un único significado: sobrevivencia. En los albores de la humanidad, el trabajo era la única forma subsistir, ya sea a través de la caza o la recolección. Luego, aparecería el primer elemento de importancia: el sedentarismo. Con el desarrollo de la agricultura y la ganadería se produjo la especialización en dichas áreas y, posteriormente, la noción del trabajo cambió entendiéndose no solo para la propia

---

<sup>35</sup> Respecto a este tema se siguió el trabajo realizado por GERLACH MORA, MARTIN. “El Trabajo Decente: Concepto y Aplicabilidad en Chile”; profesor guía Víctor Ricardo Juri Sabag. Memoria para obtener el Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2010, Pág. 4-11.

subsistencia, sino que como una actividad realizada para los demás. Hay que destacar, que con la evolución de la sociedad y su complejización, se fueron plasmando conceptos como el de “trabajador”, así como también la noción que se tenía del trabajo propiamente tal. Si bien al principio era considerado como algo netamente de supervivencia, ahora toma otro carácter, y en general se lo menosprecia. Una prueba gráfica de aquello es la esclavitud.

El primer cambio respecto a la anterior se produce con la influencia del Cristianismo. Se trabaja porque se le considera como imprescindible para su existencia, por lo cual, ya no es una situación que se aborrece, sino que se le acepta como necesaria. Este cambio resulta de vital importancia ya que sumado a la siguiente gran influencia en la historia producirá como consecuencia lo que entendemos actualmente por trabajo. La aparición del capitalismo, sin duda, alteró todos los esquemas que se tenían hasta la época. La naciente sociedad, influenciada por las reformas políticas y sociales de la época (Revolución Francesa y posteriormente la Revolución Industrial) entendió al trabajo como una fuente de dignidad por una razón bastante simple. Los parámetros actuales en los cuales se mueve la sociedad tienen que ver con la propiedad y la riqueza, por lo cual todos los hombres están dotados de cierta dignidad al realizar cualquier trabajo ya que éste es el antecedente necesario para la obtención de riqueza. La influencia del capitalismo es absolutamente fundamental ya que cambia lo que conocemos y entendemos por trabajo manteniéndolo hasta nuestros días. Sin perjuicio de lo anterior, a raíz de su aplicación se producen graves abusos y desigualdades lo que provoca movimientos sociales y políticos que desencadenan finalmente en la creación de instituciones (tanto nacionales como internacionales) y una legislación adecuada, el Derecho Laboral, que lograría nuevos logros para dignificar la actividad y otorgarle garantías llegando a entenderse actualmente como una forma no solo de sustento por parte de las personas, sino que de dignidad y, aún más, como fuente de desarrollo social, económico y espiritual.

Lo expuesto en el párrafo precedente, unido a lo señalado anteriormente relativo a la globalización marca el entorno o contexto dentro del cual se inserta el concepto de

“Trabajo Decente”. Así, no es de extrañar que Juan Somavia, previo a la presentación del concepto lo ligara por una parte, a la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y, por otra, a los objetivos estratégicos de la OIT. El primero, lo hace atendiendo al hecho que “la creación de la OIT procedía de la convicción de que la justicia social es esencial para garantizar una paz universal y permanente” y que si bien, el crecimiento económico es fundamental para asegurar la equidad, el progreso social y la erradicación de la pobreza, esto no es suficiente, lo que confirma la necesidad de que la OIT promueva políticas sociales sólidas, la justicia y las instituciones democráticas<sup>36</sup>. En cuanto a lo segundo, lo hace con la finalidad de dar mayor coherencia al actuar de la OIT, dando objetivos básicos<sup>37</sup> que sirvieran de premisa para la consecución de determinados resultados, siendo el Trabajo Decente “el punto de convergencia”<sup>38</sup> de aquellos.

De esta manera, Somavia se refiere al Trabajo Decente como “(...) la finalidad primordial de la OIT es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana”<sup>39</sup>. Como vemos, en su origen es un concepto un tanto vago, pero que ha ido madurando conforme el tiempo ha transcurrido. Ahora bien, no es intención realizar un análisis de su desarrollo y evolución, por lo cual nos limitaremos a enunciar un par de definiciones realizadas por la doctrina para complementar dicha noción. Oscar Ermida lo considera como “el trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con una remuneración adecuada y protección social”<sup>40</sup>. Por su

---

<sup>36</sup> Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. OIT, 86ª Reunión. Ginebra, junio de 1998.

En Línea: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc86/com-dtxt.htm> [Consulta: 18 de Diciembre de 2012]

<sup>37</sup> Estos objetivos estratégicos son: (1) Promoción de los Derechos Fundamentales en el Trabajo; (2) El Empleo; (3) La Protección Social y; (4) El Diálogo Social.

<sup>38</sup> SOMAVIA, JUAN. “Trabajo Decente”. Memoria del Director General, 87ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1999.

En Línea: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm> [Consulta: 15 de Diciembre de 2012]

<sup>39</sup> SOMAVIA, JUAN. Ob. Cit.

<sup>40</sup> ERMIDA, OSCAR. “Trabajo Decente y Formación Profesional”. *Boletín Cinterfor/OIT*, 151, 2001, Pág. 11.

parte, Fernando Casanova expresa que Trabajo Decente es aquel “trabajo productivo y seguro, con respeto por los derechos laborales, con ingresos adecuados, protección social, con diálogo social, libertad sindical, negociación colectiva y participación”<sup>41</sup>.

Una vez teniendo una noción básica de lo que es el Trabajo Decente, estamos en condiciones de empalmar esto junto con las preguntas realizadas previamente, esto es, ¿Qué es lo que queremos en relación al avance de las políticas de desarrollo como país? Y ¿Qué medios podemos utilizar para lograrlo? En cuanto a lo primero, hemos constatado que el acuerdo que hay en la mayoría de los niveles es respecto a la reducción de la pobreza y el desarrollo social. Ahora bien, el principio que debe dirigir dicha meta es precisamente la del Trabajo Decente, esto es, otorgarle posibilidades de desarrollo a todas las personas para que, no solo logren un medio para sustentar su vida, sino que también, una herramienta que otorgue dignidad, respetando sus derechos laborales y en condiciones de igualdad y libertad. Todo esto tiene mucho sentido, ya que el trabajador es uno de los pilares del desarrollo económico y no hacerlo partícipe de las ganancias producidas con su trabajo es éticamente inadecuado y, por otro lado, totalmente contrario a las aspiraciones de otorgar mayor estabilidad social y económica a nuestra sociedad, algo que actualmente no abunda.

Por último, queda preguntarnos ¿cómo podemos lograr tal situación? Eso es lo que se intentará señalar a continuación enunciando el significado del Tripartismo y Diálogo Social.

#### 1.2.4 CONCEPTO DE DIÁLOGO SOCIAL

El Diálogo Social se entiende por lo OIT<sup>42</sup> como cualquier tipo de negociaciones y consultas o, simplemente, el mero intercambio de información entre los representantes

---

<sup>41</sup> CASANOVA, FERNANDO. “Formación Profesional, Productividad y Trabajo Decente”. Boletín Cinterfor/OIT, 153, Pág. 39.

<sup>42</sup> ISHIKAWA, JUNKO. “Aspectos Claves del Diálogo Social Nacional: Un Documento de Referencia sobre el Diálogo Social”. Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo. OIT, Ginebra, Mayo 2004.

de los gobiernos, los empleadores, y los trabajadores sobre cuestiones de interés común relativas a las políticas económicas y sociales<sup>43</sup>.

Ya hemos visto que la forma de lograr mayor desarrollo social bajo los esquemas y cánones del siglo pasado no resultan por las razones que ya se expusieron. Las políticas económicas solo tienen posibilidades de transformarse en verdadero progreso social si es que hay un compromiso para aplicarlas y cumplirlas por parte de toda la sociedad y, la forma más efectiva de realizar dicho propósito es a través del Diálogo Social. A mayor abundamiento, dentro de las ventajas<sup>44</sup> que la doctrina señala para este concepto están:

- Democratización en la formulación de políticas.
- Legitimación y sentido de propiedad de dichas políticas.
- Reducir los conflictos sociales facilitando la cooperación y una actitud proclive a la solución de conflictos.
- Alivia las tensiones sociales durante los períodos de transición o de crisis económica.
- Conlleva como resultado la creación de Pactos Sociales.
- Otorga mayor viabilidad a las reformas de la economía y del mercado del trabajo.
- Se incorpora la dimensión social al programa de reformas económicas.
- Favorece el programa económico social.

Es decir, se logra que toda la sociedad se involucre en la consecución de objetivos comunes que, por el hecho de haber sido determinados por ellos mismos, produce una

---

En Línea: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2003/103B09\\_343\\_span.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2003/103B09_343_span.pdf) [Consulta: 23 de Diciembre de 2012]

<sup>43</sup> Otra definición de Diálogo Social, que va en el mismo sentido, es aquella dada por el Grupo de Alto Nivel de la Unión Europea sobre Relaciones Laborales que define el diálogo social como “un proceso en el que los interlocutores se comunican sus intenciones y capacidades, elaboran la información que se ha puesto a su disposición, y clarifican y explican sus hipótesis y expectativas.” European Commission. Directorate General for Employment and Social Affairs, Unit EMPL /D.1. Report of the High Level Group on Industrial Relations and Change in the European Union. Brussels, 2002.

<sup>44</sup> ISHIKAWA, JUNKO. Ob. Cit. Pág 27-33.

mayor disposición para aceptar las medidas adoptadas debido a su legitimidad. Además, finalmente se provoca un ambiente de paz al reducir los posibles conflictos e incluir los problemas sociales en las agendas económicas.

Finalmente, después de presentar y desarrollar los conceptos anteriores cabe darles un sentido. El fundamento de la Administración del Trabajo tiene su base en dos ideas: el contexto económico, social y político de principios del siglo XX y el nacimiento del concepto de Globalización. Luego, considerando que las políticas adoptadas durante ese siglo fueron insuficientes para lograr los objetivos que se pretendían, se llega a la conclusión que estas eran imparciales (en el sentido de no integrar la visión completa de la sociedad) y que hacía falta la fijación de estos objetivos (Trabajo Decente y desarrollo social) a través de medios adecuados para ello, el Diálogo Social.

Es muy importante lo expuesto en el párrafo anterior ya que precisamente dicha evolución es lo que nos lleva al concepto de una “buena gobernanza”, entendiendo por gobernanza “a las instituciones públicas o privadas, las estructuras de autoridad y los medios de colaboración que coordinan o controlan las actividades en el trabajo y el mercado laboral”<sup>45</sup>. Y, son muchas las investigaciones que demuestran que “en muchos países el principal obstáculo para un mayor progreso económico y social es una gobernanza débil de las instituciones en los sectores público y privado”<sup>46</sup>, ya que las Administraciones del Trabajo se basan en ello.

### **1.3 ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO EN CHILE**

---

<sup>45</sup> Guía Práctica para la Incorporación Sistemática del Empleo y el Trabajo Decente: Aplicación a nivel de país. OIT, 1ª Edición 2008, Pág. 86.

En Línea: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2008/108B09\\_180\\_span.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2008/108B09_180_span.pdf) [Consulta 25 de Diciembre de 2012]

<sup>46</sup> Guía Práctica para la Incorporación Sistemática del Empleo y el Trabajo Decente: Aplicación a nivel de país. Pág. 86.

Después de establecer un marco teórico respecto a la Administración del Trabajo podemos volver sobre lo señalado en el primer apartado. Entendemos por Administración del Trabajo “la actividad de la administración pública en el ámbito de la política nacional de trabajo”.

Ante esto tenemos los siguientes rangos de acción que nos ayudan a circunscribir este concepto: (i) Una Política Laboral Nacional; (ii) un Sistema organizado de Órganos Competentes; (iii) Una estructura institucional que integre la participación de los trabajadores, de los empleadores y de sus organizaciones y; (iv) Recursos humanos y financieros que sean acordes con los objetivos propuestos. Para los efectos de este trabajo importan los dos primeros y, en un sentido más restringido el tercer punto, ya que se relaciona mucho más con el análisis del Tripartismo en el medio nacional. Respecto al último, éste está enfocado en un área que queda fuera del ámbito que se quiere abarcar. Atendiendo a que es un concepto que aborda en forma integral diversos aspectos se clasificará en 3 áreas: en cuanto a las políticas y objetivos, marco legal y finalmente sobre las instituciones. En este apartado, se abordará la importancia de las políticas y los objetivos contenidos en ellas, dejando para los apartados que siguen el desarrollo del marco legal y un análisis más pormenorizado de las instituciones.

Es importante destacar que la Administración del Trabajo se desenvuelve dentro del contexto de una “política nacional de trabajo”. Es decir, no se limita a la aplicación de ciertas decisiones tomadas en forma independiente y sin conexión entre ellas. Hay cierta coherencia (o debería tenerla) para que surja verdadero impacto y tenga un resultado positivo para la ciudadanía. Así, lo más adecuado sería considerarla parte de una política laboral, entendiendo a esta como “aquel aspecto de la política general, y de la política social en particular, referido a las relaciones laborales, con especial énfasis en la situación de los trabajadores y sus organizaciones”<sup>47</sup>. En el mismo sentido, la OIT, en su “Guía Práctica para la Incorporación Sistemática del Empleo y el Trabajo Decente” establece que “Las políticas del mercado de trabajo pueden apoyar

---

<sup>47</sup> ERMIDA URIARTE, OSCAR. “La Política Laboral de los Gobiernos Progresistas”. Revista Nueva Sociedad N°211, Noviembre 2007, Pág. 5.

activamente la reestructuración de la economía. El éxito del mercado de trabajo depende, más que de acciones aisladas sobre políticas, de una combinación eficiente de políticas que de lugar a flexibilidad para las empresas y seguridad para los trabajadores<sup>48</sup>. Por lo tanto, podemos deducir que lo ideal sería la aplicación de políticas públicas en el contexto que le dan los autores que explotan su carácter funcional<sup>49</sup>.

Así, debemos tomar en cuenta dos cosas. Primero, para la formulación de cualquier política pública hay que identificar un problema social respecto al cual se quiere actuar; en segundo lugar, establecer cursos de acción para lograr esas metas fijando objetivos. En cuanto a lo primero, dado lo expuesto hasta ahora, es algo que tenemos claro. Sobre lo segundo me parece bastante pertinente remitirnos al documento “Decent Work Country Programme: Chile”. Dicho documento engloba perfectamente bien lo que actualmente se entiende por una buena Administración del Trabajo, aplicando políticas derivadas de acuerdos tripartitos respecto a áreas de interés común y en los cuales tanto el gobierno, como los trabajadores y el sector empresarial, le interesa avanzar. Lamentablemente, el programa establecido es bien acotado refiriéndose específicamente a Trabajo Infantil, Igualdad de Género, Empleo Juvenil y Seguridad y Salud en el Trabajo<sup>50</sup> sin hacer un estudio respecto al sistema de administración del trabajo propiamente tal. De todas formas, nos da una idea bastante clara respecto a la actualidad en materia laboral en nuestro país y a las proyecciones que se tiene al respecto. De manera más detallada el programa para Chile hace énfasis en lo siguiente:

- Erradicación del Trabajo Infantil: en esta área se intenta aplicar una legislación conforme los Convenios N°138 y 182. En virtud de la Ley 20.189,

---

<sup>48</sup> Guía Práctica para la Incorporación Sistemática del Empleo y el Trabajo Decente: aplicación a nivel de país. OIT, 1ª Edición 2008, Pág. 35.

<sup>49</sup> Para ver más al respecto revisar: Kraft, Michael y Furlong, Scott (2004), “Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives”. Washington DC: CQC Press.

<sup>50</sup> “Decent Work Country Programme Chile” Gobierno de Chile, Central Unitaria de Trabajadores, Confederación de la Producción y el Comercio y la OIT. Chile, 2008, 6 de noviembre.

En Línea:  
[http://www.pnud.cl/proyectos/Documentos%20de%20proyectos/2010/PRODOC\\_GENERO\\_firmado.pdf](http://www.pnud.cl/proyectos/Documentos%20de%20proyectos/2010/PRODOC_GENERO_firmado.pdf)  
[Consulta: 26 de Diciembre 2012]



se ha dado un importante avance, solicitándose para la admisión al empleo de menores de edad la correspondiente autorización legal de sus padres, junto con la acreditación de su continuidad de estudios. Asimismo, el Decreto Supremo N°50 de 2007 realiza un listado con los trabajos considerados peligrosos para los menores de edad, con el compromiso de ir revisando dicho listado cada dos años.

Respecto al trabajo infantil asociado a pueblos indígenas la situación se encuentra más estancada ya que no hay un desarrollo a nivel de país sobre el tema y solo se han realizado encuentros del tipo tripartito a nivel regional organizadas por la OIT.

- Transversalizar el tema de género en las políticas de empleo, las políticas de conciliación de trabajo y familia y equidad de remuneraciones: en esta materia destaca el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo “Políticas de Igualdad de Género en Chile y Buenas Prácticas para la Gobernabilidad Democrática”<sup>51</sup>, en virtud del cual se busca “construir un mapa de desigualdad de género en las principales dimensiones de la sociedad chilena –familiar, económica, cultural, político, etc- para luego evaluar la experiencia de implementación de políticas de protección social y de participación y representación política en cuanto a su proceso de implementación y sus efectos en la igualdad de género”. Actualmente se encuentra en etapa de preparación algunas publicaciones respecto a lo señalado.
- Promoción del Empleo Juvenil: en este punto me remitiré al Informe elaborado por la OIT a petición de sus mandantes llamado “Trabajo Decente y Juventud: Chile”. En él se señala que actualmente están en funcionamiento el Programa de Contrato de Aprendices orientado para jóvenes en torno a su orientación y capacitación de las competencias requeridas por el mercado laboral. Otro programa implementado es el Chile Solidario enfocado para los jóvenes pertenecientes al programa Chile Solidario. A lo anterior se debe sumar el aporte de la iniciativa privada, por ejemplo, Entra 21 – Asociación Chilena Pro

---

<sup>51</sup> Para conocer más del Programa visitar el siguiente enlace: [http://www.pnud.cl/proyectos/Documentos%20de%20proyectos/2010/PRODOC\\_GENERO\\_firmado.pdf](http://www.pnud.cl/proyectos/Documentos%20de%20proyectos/2010/PRODOC_GENERO_firmado.pdf)  
[Consulta: 26 de Diciembre de 2012]

Naciones Unidas y Jóvenes sin Límites de la Fundación Microsoft. El Informe propone principalmente dos lineamientos básicos de acción a desarrollar: espacios de intervención asociados a la posible ausencia de una Política de Empleo Juvenil y Sugerencias de Lineamientos y Hojas de Ruta<sup>52</sup>.

- Diseño de una Política General nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo: en torno a este tema es destacable el hecho que Chile ratificara el Convenio Nº187 el día 28 de abril de 2011, sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo. Conforme a esto el gobierno de Chile se compromete para la implementación de un Programa Nacional para la Seguridad y Salud en el trabajo.

#### 1.4 MARCO LEGAL

Como bien se ha señalado, la Administración del Trabajo se compone de la actividad de la administración pública y, parte importante de ella es la legislación y marco legal aplicable. El motivo es bastante simple: toda política pública impulsada por el Estado debe fundarse siempre en el principio de legalidad, según los principios básicos de un Estado de Derecho y consagrados por el Derecho Administrativo. Por lo tanto, bien sea que se quiera utilizar la legislación actual para llevar a cabo determinados programas o, bien se pretenda modificar dicha legislación, la estructura y los límites para realizar esas acciones será siempre la ley.

Ahora, para sistematizar el análisis de las normas relacionadas a la Administración del Trabajo se dividirá en un primer término, lo relativo a convenios y tratados internacionales relevantes en la materia, junto con aquellos que han sido ratificados por nuestro país. Luego, se hará una revisión somera de la legislación nacional.

---

<sup>52</sup> Informe Trabajo Decente y Juventud. Chile. OIT, Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina. 1º Edición. 2007, Pág. 84

En Línea: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_187979.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_187979.pdf) [Consulta: 27 de Diciembre de 2012]

#### 1.4.1 CONVENIOS Y TRATADOS INTERNACIONALES

La OIT clasifica los Convenios en Fundamentales, de Gobernanza y Técnicos<sup>53</sup>. Los denominados Fundamentales se refieren a aquellas materias que históricamente o por su trascendencia social fueron llevados a cabo. Entre los más importantes podemos mencionar el Convenio N°29 sobre Trabajo Forzoso (1930), Convenio N°87 y 98 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, respectivamente, además del Convenio N°111 respecto a la discriminación (empleo y ocupación).

Los Convenios relativos a la Gobernanza son:

1.4.1.1 Convenio sobre la Administración del Trabajo, 1978 (núm. 150): este documento se caracteriza por dos aspectos principalmente. Uno de ellos es en cuanto a una postura oficial de la OIT por el significado de “Administración del Trabajo” y “Sistema de Administración del Trabajo”, dándose con ello un criterio único sobre cómo entender, interpretar y aplicar cada uno de esos conceptos. Dado que ya se ha expresado con anterioridad sobre dichos conceptos solo se hará referencia a ellos.

Por otro lado, en cuanto al fondo, es importante apreciar las funciones que cumple la Administración del Trabajo, además de los órganos competentes en las políticas de empleo de un determinado país. El Art.6º del Convenio N°150 señala que "los organismos competentes del Sistema de Administración deberán, según sea apropiado, tener la responsabilidad de la preparación, administración, control, y revisión de la política laboral nacional o el derecho de participar en esas actividades". A su vez el punto 2 del mismo artículo establece, en el mismo sentido, que estos organismos deben “estudiar y reexaminar periódicamente la situación de las personas empleadas, desempleadas o subempleadas a la luz de la legislación”. Un ejemplo claro del segundo punto, son las políticas de Programas de Empleo llevadas a cabo por

---

<sup>53</sup> Para una revisión más acabada de los Convenios que corresponden a cada una de las categorías visitar el sitio [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12000:627083114496566:::PI2000\\_INSTRUMENT\\_SOR T:1](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12000:627083114496566:::PI2000_INSTRUMENT_SOR T:1) web:

parte del Ministerio del Trabajo. Actualmente se encuentran en proceso de cumplimiento 7 Programas de Empleo por parte de la Unidad ProEmpleo, perteneciente a la Subsecretaría del Trabajo destinadas a dotar a las mujeres de competencias básicas de empleabilidad, de realizar inversiones en zonas con alta mano de obra y que impliquen un beneficio comunitario o el de entregar subsidios para la contratación de mano de obra a las empresas, entre otras.

Como se aprecia es un Convenio de mucha importancia, sin embargo, nuestro país no ha ratificado dicho documento.

1.4.1.2 Convenio sobre la Inspección del Trabajo, 1947 (núm. 81): aspectos claves de este Convenio son:

- Establecimiento de su rango de acción y sus funciones: cuestión importante dado que el presente documento se encuentra dividido en dos secciones, la primera relativa a los establecimientos industriales y, la segunda, respecto a los establecimientos comerciales, pudiendo cada uno de los países solicitar la ratificación de la primera sección sin incluir la segunda. En cuanto a las funciones encomendadas destacan las del Art.3º: (a) velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión; (b) facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales y; (c) poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales.
- Limitaciones del cargo: entendiendo que el inspector debe siempre sujetarse a la vigilancia y control de una autoridad central (Art.4º). Además, como funcionario público debe tener garantizada su estabilidad en el empleo siendo independiente de cualquier gobierno e influencia externa (Art.6º).
- Facultades: se debe prescribir sanciones adecuadas cuando se produzcan infracciones de las disposiciones legales por las cuales velen los inspectores (Art.17 y 18), sin perjuicio de la posibilidad de aconsejar la manera más pertinente

para cumplir con la normativa legal. Además, es destacable el hecho que se dé la facultad de ingresar a cualquier establecimiento libremente, sin previa notificación con el objeto de verificar el cumplimiento efectivo de la legislación laboral y también para proceder a cualquier prueba, análisis o investigación que considere necesario (Art.12).

A lo anterior cabe mencionar la existencia del Convenio sobre la Inspección del Trabajo en la Agricultura N°129 de la OIT, del año 1969 (el cual Chile tampoco ha ratificado hasta la fecha), pero que en lo sustancial no agrega nada respecto al contenido del Convenio N°81 y tampoco respecto a las funciones de los inspectores. Lo relevante es la separación que realiza respecto a lo que se entiende por empresa agrícola<sup>54</sup> y a la posibilidad de que se produzca una confusión con una empresa industrial o de comercio, por lo cual, eventualmente podría quedar fuera del ámbito de acción de la Inspección del Trabajo si es que el área agrícola no se encuentra incluida y no existe otro organismo especializado.

Por último, también se debe destacar la existencia del Protocolo de 1995 relativa al Convenio sobre la Inspección del Trabajo. Dicho instrumento, en su artículo 1º hace extensivas las normas del Convenio N°81 sobre la Inspección del Trabajo a las actividades del sector de servicios no comerciales, entendiendo por dichos servicios todas las actividades llevadas a cabo en todas las clases de lugares de trabajo que no se consideren industriales o comerciales. Por motivos de seguridad se permite a los Estados Miembros excluir de la ratificación aquellas materias que involucren dentro del campo de aplicación las relacionadas con la administración nacional esencial, las fuerzas armadas, la policía y otros organismos de seguridad pública y de los servicios penitenciarios.

---

<sup>54</sup> El Art.1 del Convenio N°129 señala que “empresa agrícola significa las empresas o parte de las empresas que se dedican a cultivos, cría de ganado, silvicultura, horticultura, transformación primaria de productos agrícolas por el mismo productor o cualquier otra forma de actividad agrícola.” Posteriormente el mismo artículo señala que la autoridad competente “determinará la línea de demarcación entre la agricultura, por una parte, y la industria y el comercio por otra, en forma tal que ninguna empresa agrícola quede al margen del sistema nacional de inspección del trabajo”.

Dado que en el próximo capítulo se hará un análisis detallado de esta institución en cuanto a sus funciones y facultades se harán los comentarios y análisis respectivos en dicha oportunidad.

1.4.1.3 Convenio sobre la Política del Empleo, 1964 (núm. 122): tiene mucha atinencia con lo desarrollado en los apartados anteriores. Este Convenio existe y funciona sobre la base de “una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido”. Es parte integrante (o debería serlo), tal como lo señala el Art.2º del Convenio, de una política económica y social coordinada “con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económico, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del empleo.” Es decir, cobra importancia cuando va de la mano con una política integral que abarque no solo el tema económico, sino que también políticas públicas que incluyan el área social y, en nuestro caso en particular, la política laboral.

Este convenio fue ratificado por Chile el día 24 de octubre de 1968.

1.4.1.4 Convenio sobre la Consulta Tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144): si bien la OIT define la consulta tripartita como cualquier tipo de negociación, consulta o intercambio de información, el referido Convenio tiene por objeto los procedimientos en que se celebren consultas sobre las respuestas de los gobiernos que tengan relación con los puntos del día fijados en la Conferencia Internacional del Trabajo, las propuestas que hayan de presentarse a la autoridad en relación con la sumisión de convenios y recomendaciones y el reexamen de convenios no ratificados y recomendaciones respecto a las cuales no se les ha dado ningún efecto.

Ahora bien, es importante destacar la legitimidad que la OIT le da a este proceso ya que exige que se aseguren consultas efectivas entre los representantes del gobierno, de los empleadores y trabajadores. Es más, el Art.1º define a organizaciones representativas aquellas que gocen del derecho a la libertad sindical.

## 1.4.2 LEGISLACIÓN NACIONAL

Antes de mencionar algunas leyes importantes en esta materia, parece bastante adecuado señalar el porqué la legislación nacional tiene tanta trascendencia. Siguiendo a Casale y Sivananthiran<sup>55</sup> podemos mencionar lo siguiente:

- Establece un sistema legal que facilita las relaciones laborales productivas individuales y colectivas, y por ende, una economía productiva;
- Proporciona un marco legal dentro del cual interactúan trabajadores, empleadores y sus representantes otorgando la posibilidad de lograr buenas relaciones laborales por medio de la cooperación.
- Constituye una forma en la cual hacer siempre presente la existencia de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como la forma de hacerlos valer.

En términos bien amplios la legislación relativa a la Administración del Trabajo comprende dos conceptos: relaciones industriales o de trabajo y condiciones de trabajo, por lo cual se hará mención de algunas leyes en función a dichos criterios.

Las relaciones industriales o de trabajo se refieren a la interacción que se produce entre empleadores y trabajadores con motivo de la existencia de una relación laboral. En ese sentido, podemos decir que abarca la existencia, cumplimiento y terminación de la relación laboral. Sobre esto, la normativa preponderante la encontramos en el Código del Trabajo. Es más, en su Art.1º el citado cuerpo legal establece que “las relaciones laborales entre los empleadores y trabajadores se regularán por este Código y por sus leyes complementarias”, destacando que la ley reconoce expresamente ciertos principios básicos para el ejercicio de dichas relaciones. Por ejemplo, el Art.5º señala que “el ejercicio de las facultades que la ley le reconoce al empleador, tiene como límite el respeto a las garantías constitucionales de los trabajadores”. Además, se reconoce expresamente la función social que cumple el trabajo en la sociedad y la

---

<sup>55</sup> CASALE GIUSEPPE y SIVANANTHIRAN, ALAGANDRAM. Ob. Cit. Pág.17

libertad de cada persona para contratar con quien deseen, lo cual se ve complementado con el inciso final del Art.2º al imponérsele al Estado la obligación de amparar al trabajador en su “derecho a elegir libremente su trabajo y velar por el cumplimiento de las normas que regulan la prestación de los servicios”.

Por otro lado, una cuestión fundamental es la regulación del contrato de trabajo con todas las implicancias que esto tiene. En el Art.7º se encuentra la definición que da nuestra legislación para dicho concepto destacando los elementos de subordinación y dependencia, junto al de una remuneración a cambio del trabajo realizado. El Art.10 señala además que las estipulaciones mínimas de un contrato de trabajo son las allí establecidas, con lo cual, a través de la ley, se da un marco referencial por parte del Estado para ser cumplidas por todos. Por otra parte, lo anterior se ve complementado con la regulación que se hace por parte de la ley de lo que se entiende por remuneración y la aplicación a dicho concepto del ingreso mínimo. Todo esto no es menor ya que buscan generar un clima de estabilidad laboral y un mínimo de protección sobre las condiciones en que contratan los trabajadores, procurando un mayor ambiente de paz social y de gobernanza, así, es entendible que se establezcan limitaciones en la contratación, como es el caso de los menores de edad (Art.13,14 y 18)<sup>56</sup>.

Un aspecto importante en toda legislación relativa al trabajo se refiere a la terminación de un contrato de trabajo. En nuestro Código Laboral dicha materia se trata en forma bastante detallada. Su regulación se hace en el Título V, señalándose en el Art.159 las causales expresas por las cuales se pone término a un contrato de trabajo, sin perjuicio de las causales del Art.161: necesidades de la empresa y desahucio. Respecto al término de un contrato laboral la legislación chilena establece diversos mecanismos para asegurar al trabajador un mínimo de estabilidad, a saber:

- regulación de un procedimiento formal a través de la carta de despido y su validez como título ejecutivo.

---

<sup>56</sup> En relación a esto revisar el Convenio N°138 de la OIT sobre la Edad Mínima y el Convenio N°182 sobre las Peores formas de Trabajo Infantil.



- La incorporación de la indemnización por años de servicio con un tope de 11 meses cuando el empleador despide al trabajador en virtud del Art.161.
- La aplicación de la denominada “Ley Bustos”, por medio de la cual, si el empleador al momento del despido no ha efectuado el pago de las correspondientes cotizaciones previsionales la ley entiende que el contrato de trabajo aún sigue vigente hasta el momento en que estas sean canceladas.

Un área importante de las relaciones industriales en el trabajo es aquella referida a las relaciones colectivas, en donde los sindicatos y la negociación colectiva tienen preponderancia. Sobre esta materia, en nuestro país se encuentra regulada por la Constitución Política de la República en su Art.19 N°16, por el Convenio N°98 sobre Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva y por la normas del Código del Trabajo ubicadas en el Libro III. Los fines de un sindicato los encontramos en los Art.220, 267 y 284 del último cuerpo legal citado. El Art.220 señala que son fines principales de las organizaciones sindicales:

- Representar a los afiliados en las diversas instancias de la negociación colectiva, suscribir los instrumentos colectivos de trabajo que corresponda, velar por su cumplimiento y hacer valer los derechos que de ellos nazcan.
- Representar a los trabajadores en el ejercicio de los derechos emanados de los contratos individuales de trabajo, cuando sean requeridos por los asociados.
- Velar por el cumplimiento de las leyes del trabajo o de la seguridad social.

Además de lo anterior, podemos agregar funciones de asistencia y educación, de educación y recreación, de prevención de riesgos profesionales, funciones de integración en la empresa y relacionadas con el empleo. Sin perjuicio de lo ya expuesto, el numeral 12 del Art.220 establece que los sindicatos pueden “en general, realizar todas aquellas actividades contempladas en sus estatutos y que no estuvieren prohibidas por ley”.

Para finalizar, en cuanto a las condiciones de trabajo, el aspecto más importante corresponde a las áreas de salud, higiene y seguridad en los lugares de trabajo. Para

empezar, el Código del Trabajo en los Art.153 y siguientes regula el “Reglamento Interno” de una empresa. Este reglamento cuyo objetivo será el orden, higiene y seguridad dentro de la empresa debe contener las “obligaciones y prohibiciones a que deben sujetarse los trabajadores, en relación con sus labores, permanencia y vida en las dependencias de la respectiva empresa o establecimiento.” Sin duda que en esta materia destaca la Ley N°16.744 sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales. La citada ley define como accidente del trabajo en su Art.5° a “toda lesión que una persona sufra a causa o con ocasión del trabajo, y que le produzca incapacidad o muerte”. Además, el inciso segundo agrega que se considera como accidente del trabajo aquel “ocurrido en el trayecto directo, de ida o regreso, entre la habitación y el lugar del trabajo, y aquellos que ocurran en el trayecto directo entre dos lugares de trabajo, aunque correspondan a distintos empleadores”. Asimismo, la ley, en su Art.7° incluye dentro de los beneficios a lo que se denomina enfermedad profesional. Por ella se entiende “la causada de una manera directa por el ejercicio de la profesión o el trabajo que realice una persona y que le produzca incapacidad o muerte”.

Por último, una institución que sobresale en esta área es el denominado Comité Paritario de Higiene y Seguridad. Su origen legal se encuentra en el Art.66 de la Ley N°16.744. Tiene cabida dentro de cualquier industria o faena en la cual trabajen más de 25 personas y orgánicamente se rige por lo establecido en el Decreto N°54 del año 1969. Podemos definir lo que es un Comité Paritario de Higiene y Seguridad como un “órgano legal, establecido obligatoriamente para aquellas empresas con más de 25 trabajadores, de composición heterogénea, constitución paritaria, de competencia técnico-social y cuya finalidad es velar por el cumplimiento de las condiciones de seguridad e higiene al interior de la empresa”<sup>57</sup>. La ley señala las funciones del Comité Paritario en el Art.66 de la Ley N°16.744, aunque las más importantes son asesorar e instruir a los trabajadores para la correcta utilización de los instrumentos de protección

---

<sup>57</sup> CASTILLO BARRIOS, PATRICIO. Los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales; profesor guía Ricardo Juri Sabaj. Santiago, Chile. Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 2005. 113 h.

y vigilar el cumplimiento tanto de las empresas como de los trabajadores, de las medidas de prevención, higiene y seguridad.

### **1.5 SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO**

Para empezar, se entiende por Sistema de Administración del Trabajo “todos los organismos de la administración pública responsables o comprometidos con la Administración del Trabajo –sean estas dependencias ministeriales o dependencias públicas, incluyendo las dependencias paraestatales locales o regionales, o cualquier otra forma de administración descentralizada – y cualquier marco institucional para la coordinación de las actividades de dichos organismos, y para las consultas con los empleadores y trabajadores, y sus organizaciones, así como la participación de los mismos en dichos organismos”<sup>58</sup>. Evidentemente, un sistema de esta naturaleza necesita de varios aspectos para tener éxito. En primer lugar, se necesita un marco organizado que como eje tenga a un órgano, que por excelencia es el Ministerio del Trabajo, cuya función es fijar una política laboral nacional para un adecuado funcionamiento del sistema que contenga objetivos, metas, planes y programas para llevarlos a cabo. Una vez realizado lo anterior, se podrán distribuir responsabilidades en atención a la naturaleza del resto de los órganos que son parte del Sistema de Administración del Trabajo. Por último, es menester mencionar también la labor de coordinación que debe tener el respectivo ministerio ya que eso evita la duplicidad de funciones respecto a un mismo tema así como un mejor aprovechamiento de los recursos lo cual, finalmente, tiene como consecuencia un sistema más eficiente. Generalmente esta labor de coordinación se realiza en base a informes que se envían de manera periódica con el objeto de que la autoridad central (Ministerio del Trabajo) tome las decisiones adecuadas basándose en información real y haya conciencia de los problemas que se van produciendo, así como de las fortalezas. Siguiendo a Casale y Sivananthiran, podemos decir que un Ministerio del Trabajo estándar cumple con las siguientes áreas funcionales:

---

<sup>58</sup> CASALE GIUSEPPE y SIVANANTHIRAN, ALAGANDRAM. Ob. Cit. Pág.1

- Relaciones laborales
- Empleo
- Inspección del Trabajo
- Condiciones del Trabajo y de Empleo
- Planificación de Recursos Humanos
- Formación Profesional
- Seguridad Social
- Salarios Mínimos
- Asuntos Internacionales de Trabajo
- Asuntos Sindicales

Estos autores grafican lo anteriormente expuesto a través del siguiente esquema:

Gráfico Cuadro estructural que muestra en forma sucinta la organización de un típico ministerio de trabajo



Fuente: CASALE GIUSEPPE y SIVANANTHIRAN, ALAGANDRAM. Fundamentos de la Inspección del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo, 2011. Pág.87

### 1.5.1 MINISTERIO DEL TRABAJO Y DE PREVISIÓN SOCIAL

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social fue creado con fecha 29 de Octubre de 1959, junto con el Ministerio de Salud, teniendo como una de sus causas “la complejidad e importancia que han tenido los problemas del trabajo y los derechos inherentes a las clases pasivas”, tal como establece el Preámbulo del DFL N°25. El Art.1° del ya referido cuerpo legal establece que el Ministerio del Trabajo está compuesto por dos Subsecretarías: Del Trabajo y Previsión Social. La Subsecretaría del Trabajo tendrá a su cargo “la administración interna común a ambas Subsecretarías y realizará las funciones que actualmente tiene el Ministerio del Trabajo”. Por su parte, la Subsecretaría de Previsión Social se “realizará todo lo relacionado con la asistencia y previsión social y la inspección superior de los institutos de Previsión de Obreros y empleados para que pueda cumplirse debidamente los programas de previsión actualmente vigente”.

Según la información oficial otorgada por el Ministerio del Trabajo<sup>59</sup> podemos establecer que la misión de este órgano del Estado es, por un lado, “Estudiar, elaborar y proponer políticas, planes, programas y normas orientados a la construcción de un sistema de relaciones laborales que privilegien la cooperación entre trabajadores y empresarios y sus respectivas organizaciones, así como la adecuada canalización de los conflictos”, y por otro, “Garantizar al ciudadano una vida digna protegida de las contingencias sociales, en el marco del respeto a sus derechos fundamentales mediante el ejercicio de un rol educativo y promotor de un ciudadano activo; fiscalizador y regulador de las instituciones públicas y privadas, relacionadas al área de la seguridad social; y subsidiario en aquellas situaciones que la ley así lo contemple”. A modo de complemento, pasamos a exponer los objetivos (a nuestro entender) más importantes que el propio Ministerio ha fijado para el cumplimiento de su labor:

1. Proponer y promover normativa laboral que perfeccione la equidad y cooperación en las relaciones laborales.

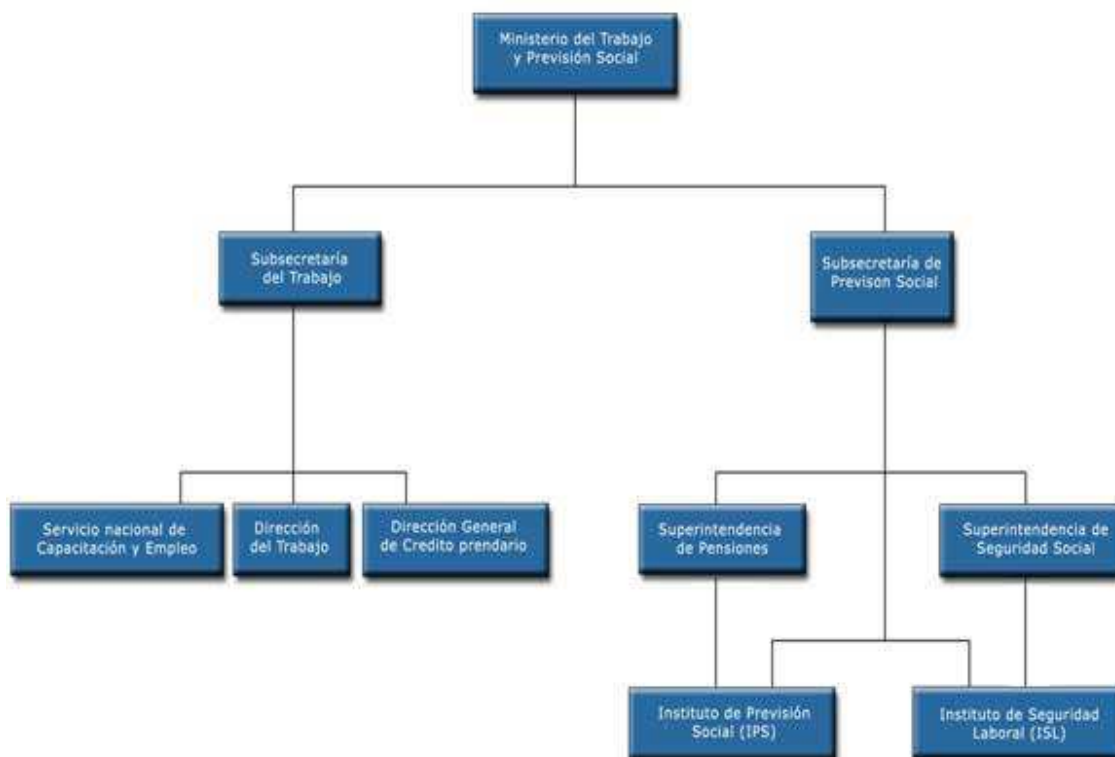
---

<sup>59</sup> Información obtenida de la página Web oficial del Ministerio del Trabajo de Chile, ubicado en la siguiente dirección: [http://www.mintrab.gob.cl/?page\\_id=779](http://www.mintrab.gob.cl/?page_id=779)

2. Estudiar, difundir y/o dar seguimiento a la aplicación de leyes y otras normativas laborales y evolución del mercado del trabajo.
3. Promover, dirigir, coordinar y/o ejecutar planes y programas sociales que generen empleo, mejoren la empleabilidad y condiciones de trabajo, y fortalezcan a las organizaciones sindicales y microempresariales.
4. Asegurar la calidad de vida de las personas al momento de retirarse del mundo laboral, a través del establecimiento y perfeccionamiento de un sistema previsional.
5. Fomentar conductas que prevengan los accidentes y las enfermedades profesionales en el mundo laboral.
6. Desarrollar políticas tendientes a generar una red de apoyo para los pensionados adultos mayores y discapacitados, con el objetivo de propiciar su integración plena a la sociedad e incrementar su calidad de vida.

Ahora bien, en términos de análisis y funcionales podemos sostener que el órgano central de la Administración del Trabajo puede dividirse en: servicios administrativos generales, servicios de apoyo y servicios técnicos. A rasgos generales, podemos visualizar a través del siguiente organigrama de nuestro Ministerio del Trabajo, que las dependencias más visibles corresponden a las técnicas, sobresaliendo la Dirección del Trabajo y las Superintendencias (de Pensiones y de Seguridad Social).

## ORGANIGRAMA MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL DE CHILE



Fuente: Página Oficial del Ministerio del Trabajo y Previsión Social:

[http://www.mintrab.gob.cl/?page\\_id=789](http://www.mintrab.gob.cl/?page_id=789), 1 de octubre de 2010.

Otras de las funciones que la ley encomienda al Ministerio del Trabajo son<sup>60</sup> las entregadas a las Subsecretarías, en su calidad de colaboradoras inmediatas de la labor del Ministro. Algunas de las más importantes son:

### a) Subsecretaría del Trabajo:

---

<sup>60</sup> Para la enumeración de las funciones que se señalan a continuación se sigue lo expuesto en la página Web del Gobierno de Chile sobre probidad y transparencia, en aplicación de la ley N°20.285. Sitio Web: <http://www.gobiernotransparentechile.cl/>

Excluyendo las funciones que se encuentran relacionadas a la Dirección del Trabajo, podemos decir que es importante la fijación anual del presupuesto del Fondo de Cesantía Solidario para el financiamiento de los programas contenidos en el Decreto N° 91, que regula el Art.25 bis de la ley N°19.728 sobre Seguro Obligatorio de Cesantía., junto con la posibilidad de Delegar Facultades a las SEREMIS en virtud de la Resolución N°3132 de 29 de diciembre de 2006.

b) Subsecretaría de Previsión Social:

Tiene por objetivo asesorar al Ministro del Trabajo y Previsión Social en la elaboración de políticas y planes correspondientes al ámbito de la previsión social, como asimismo, en el análisis estratégico, planificación y coordinación de los planes y acciones de los servicios públicos del sector (Art.42 N°1 de la Ley N°20.255). Además, estudia y propone al Ministro del Trabajo y Previsión Social las normas y reformas legales aplicables al sector velando por su cumplimiento (Art.42 N°2 de la Ley N°20.255). Por último, evalúa las políticas aplicables al sector conforme a las instrucciones del Ministro del ramo (Art.42 N°3 de la Ley N°20.255).

## 1.5.2 DIRECCIÓN DEL TRABAJO

Dado que corresponde al desarrollo del resto de este trabajo, parece conveniente hacer referencia al resto de los capítulos.

## 1.5.3 SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES

Según el Art.26 de la Ley N°20.255 de Marzo de 2008, la Superintendencia de Pensiones es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se rige por dicha ley y su estatuto orgánico, y se relaciona con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. El inciso final del mismo artículo complementa, además, que será considerada para todos los efectos legales como la sucesora y continuadora de la Superintendencia



de Administradora de Fondos de Pensiones, creada por el Decreto Ley N°3.500 de 1980, con todos sus derechos, obligaciones, funciones y atribuciones.

Como organismo contralor y técnico, su objetivo principal es la supervigilancia del Sistema de Pensiones Solidario que administra el Instituto de Previsión Social, de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y de las Administradoras de Fondos de Cesantía.

#### 1.5.4 SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL

La Superintendencia de Seguridad Social es un órgano autónomo del Estado, con patrimonio y personalidad jurídica propia, que tiene por objeto regular y fiscalizar el cumplimiento de la normativa de seguridad social y garantizar el respeto de los derechos de las personas, especialmente de los trabajadores, pensionados y sus familias. Se encuentra regulado principalmente por la Ley N°16.395 contenido en el Decreto Supremo N°1 de 1972 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

#### 1.5.5 SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO

Es un órgano técnico descentralizado del Estado. Se encuentra regulado por la Ley N°19.518, que considera no solo una institución, sino un sistema de capacitación y empleo del cual forma parte el SENCE. En su Art.1º establece que “tiene por objeto promover el desarrollo de las competencias laborales de los trabajadores, a fin de contribuir a un adecuado nivel de empleo, mejorar la productividad de los trabajadores y las empresas, axial como la calidad de los procesos y productos”. En los artículos siguientes se señala que los beneficiarios de este sistema serán los trabajadores que se encuentran en actividad, los cesantes y los desempleados que buscan trabajo por primera vez.

Las materias cubiertas por esta ley, a grandes rasgos, son el fomento del empleo y la capacitación de trabajadores. Respecto a lo primero, el Art.3º dispone que el sistema establece acciones encaminadas a “fomentar el desarrollo de aptitudes y competencias en los trabajadores que faciliten su acceso a empleos de mayor calidad y productividad”. Además, tiene por objeto “estimular el desarrollo y perfeccionamiento de mecanismos de información y orientación laboral, así como la asesoría técnica y la supervisión de los organismos que desarrollen dichas funciones”.

#### 1.5.6 INSTITUTO DE SEGURIDAD LABORAL

Este organismo tiene como antecedente el Instituto de Normalización Previsional (INP), creado por el DL N°3.502 del año 1980. Su antecedente inmediato es la puesta en marcha de un nuevo sistema previsional en Chile en el año 1980, en el cual se produce un cambio radical desde un sistema de carácter solidario hacia uno de capitalización individual. Dicho sistema sería obligatorio para los nuevos cotizantes, pero solo optativo para quienes ya se encuentran dentro del sistema previsional antiguo. Ahora bien, dado que los nuevos cotizantes que ingresarían al nuevo sistema dejarán de financiar y sustentar el sistema solidario de pensiones había que hacer frente a un inminente déficit, razón por la cual fue creado el INP, para regular y normalizar dicho déficit y permitir que quienes eligieran mantenerse en el antiguo sistema solidario de pensiones pudiesen hacerlo sin problemas.

El Art.1º del DL.3502<sup>61</sup> define al INP como un “organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Supremo Gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social”, señalando que sus objetivos serán estudiar y proponer al Supremo Gobierno las políticas y medidas que garanticen el oportuno cumplimiento de los compromisos previsionales que el Estado o los institutos de previsión hayan contraído con anterioridad a la vigencia de esta ley o

---

<sup>61</sup> A modo de complementar esta información también debe nombrarse el DFL N°17 de 1989 en el cual, si bien se mantiene las funciones generales que ya se han mencionado, se le otorga una estructura más definida constituyendo su estatuto orgánico, organizando el servicio en departamentos que poseen funciones más específicas.

contraigan en el futuro y, administrar los regímenes de prestaciones encomendadas actualmente a cada una de las instituciones que se señalan.

#### 1.5.7 INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL

El Art.53 de la Ley N°20.255 señala que es un servicio público descentralizado, y por tanto con personalidad jurídica y patrimonio propio, bajo la supervigilancia del Presidente de la República, a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social. Su función principal es la de administrar el sistema de pensiones solidarias, conceder los beneficios que este contempla, cesarlos o modificarlos.

## **CAPÍTULO II: ORIGEN, FUNDAMENTOS Y FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO**

### **2.1 LA CUESTIÓN SOCIAL Y EL NACIMIENTO DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO**

Una noción básica para entender el nacimiento de la Dirección del Trabajo es la denominada “Cuestión Social”, pero ¿Qué significa específicamente?. Según James Morris, un destacado historiador norteamericano, es “la totalidad de las consecuencias sociales, laborales e ideológicas de la industrialización y urbanización nacientes”<sup>62</sup>, refiriéndose obviamente al período comprendido entre 1870 y 1930 aproximadamente. Especifica además, a modo de características, que estas consecuencias se manifiestan en problemas derivados de una “nueva forma de trabajo dependiente del sistema de salarios, la aparición de problemas cada vez más complejos pertinentes a vivienda obrera, atención médica y salubridad; la constitución de organizaciones destinadas a defender los intereses de la nueva clase trabajadora; huelgas y demostraciones callejeras (...) y cierta popularidad de la ideas extremistas, con una consiguiente influencia sobre los dirigentes de los trabajadores”.

Dichas características son puntos en común dentro de la mayoría de los países, no solo de nuestra región sino también de Europa, por la transformación que se produce durante el siglo XIX respecto al sistema de trabajo, sumado a los avances tecnológicos de la época. La incorporación de máquinas y la posterior producción en masa que inevitablemente se produjo con su incorporación, provocó un cambio sustancial en la forma en que se desarrollaban las relaciones industriales. La típica concepción de una relación jurídicamente civil, que se basaba en la igualdad con que las partes estipulaban las condiciones, claramente no encajaba con la realidad, lo cual se acentuaba aun más con la dominación que tenían en ese momento histórico los principios del capitalismo económico, desarrollado unas décadas antes por Adam

---

<sup>62</sup> MORRIS, JAMES. Las Elites, los Intelectuales y el Consenso. Estudio de la Cuestión Social y el sistema de relaciones industriales en Chile. Editorial del Pacífico, Santiago, 1967. Pág.80.

Smith. Además de lo anterior, se sumaban las concentraciones de capital por parte de los empresarios, con lo cual estaban en una posición evidentemente predominante respecto al otro factor de producción: el trabajo. El desarrollo vertiginoso que se produjo durante el siglo XIX tuvo como consecuencia constantes migraciones hacia las ciudades por parte de los trabajadores con el objetivo de obtener un trabajo para su subsistencia, pero esta situación conllevó a que inevitablemente las diversas concentraciones urbanas colapsaran debido a la incapacidad de las autoridades para prever tal situación, por falta de planificación o simplemente la indiferencia política de la época. Independientemente de lo anterior, una cosa si es cierta. La falta de regulación o intervención estatal sumado al auge de políticas liberales, pero sobre todo, a los abusos cometidos llevaron a una situación de tal inestabilidad social que condujo en todos los países a la regulación de las relaciones industriales manifestándose jurídicamente a través del nacimiento del Derecho Laboral y, administrativamente, con la creación de los Ministerios del Trabajo y organismos fiscalizadores como la Inspección del Trabajo.

Innumerables escritores, académicos y políticos hacen referencias a este problema ya desde el año 1851, e incluso antes. Sergio Grez expone ejemplos claros de esto, siendo uno de ellos Santiago Arcos<sup>63</sup>. Éste, según Grez, señala que “la médula del problema social en Chile es el inquilinaje en las haciendas, la esclavitud del peón como lo era el siervo en la Europa de la Edad Media”<sup>64</sup>. En el mismo sentido se pronuncia la prensa de la época tal como “El Ferrocarril” y periódicos más conservadores como “El Independiente”, que si bien, podían tener matices en cuanto a los puntos de vista expresados, no deja de llamar la atención que los temas respecto a las condiciones de trabajo e higiene y un ascendente descontento social iban llenando sus portadas. A propósito de aquello, Sergio Grez realiza un análisis particular respecto al tema señalando que “más que la aparición de nuevos problemas, la sociedad chilena parece haber estado confrontada entonces al efecto acumulativo de cuestiones que se

---

<sup>63</sup> Concordante con esta posición se encuentra también Francisco de Bilbao y José Victorino Lastarria.

<sup>64</sup> Carta de Santiago Arcos a Francisco Bilbao. Mendoza, 1852. Citado por GREZ TOSO, SERGIO en “La Cuestión Social en Chile. Ideas y Debates Precursores (1804-1902). Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos y Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.

En Línea: <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0016862.pdf> [Consulta: 1 de Febrero de 2013]

arrastraban desde hace mucho tiempo”<sup>65</sup> a lo cual se suma la emigración de trabajadores al extranjero unido íntimamente al tema de los salarios. La finalización de la Guerra del Pacífico, a su vez, con la incorporación de un vasto territorio para Chile llevó la situación de la precariedad laboral a puntos extremos generándose, ya a fines del siglo XIX, un arduo debate respecto al tema de la cuestión social. Un análisis bastante completo de la situación fue realizado por Augusto Orrego Luco en el año 1884 y publicado en el Diario La Patria de Valparaíso. Problemas como la emigración y la alta mortalidad infantil tienen su fundamento en las malas condiciones de vida de la población provenientes de una alimentación insuficiente y una mala higiene, tanto en los hogares como en los respectivos lugares de trabajo, pero principalmente derivado de los bajos salarios recibidos por los trabajadores. Este autor nos señala que la situación, tal como se presentaba, era una inminente amenaza para la paz y el orden social proponiendo como soluciones el establecimiento de trabajos seguros, alza en los salarios, mejoramiento en las condiciones de higiene y salubridad, enseñanza obligatoria y especialmente una reforma que solucione en forma efectiva la cuestión agraria, ya que dicha situación es lo que trae como consecuencia la creación de hacendados por parte de los empresarios los que se encuentran en pésimas condiciones de salud y de hacinamiento<sup>66</sup>.

Una vez ya instalada la Cuestión Social en la discusión nacional de la época surgen principalmente tres reacciones definidas en nuestro país. En primer lugar, encontramos la visión cristiana o comúnmente conocida como la Doctrina Social de la Iglesia, encarnada en la encíclica papal *Rerum Novarum* del Papa León XIII. El Papa León XIII comienza resaltando la importancia de la propiedad individual y la trascendencia que esta ha tenido desde siempre, y con anterioridad a cualquier sistema de gobierno, señalando que es de toda lógica y justicia que quien provee los medios y/o el trabajo para una determinada actividad pueda disfrutar de los resultados y frutos que esta pueda producir. Continuando con su análisis, el Papa León XIII nos hace ver que “Es mal capital, en la cuestión que estamos tratando, que una clase social sea

---

<sup>65</sup> GREZ TOSO, SERGIO. Ob. Cit. Pág. 20.

<sup>66</sup> ORREGO LUCO, AUGUSTO. *La Cuestión Social*, Imprenta Barcelona, Santiago, 1897. Citado por GREZ TOSO, SERGIO. Ob. Cit. Pág. 23.

espontáneamente enemiga de la otra” y complementa dicha frase sosteniendo que “Ambas se necesitan en absoluto, ni el capital puede subsistir sin el trabajo, ni el trabajo sin el capital”<sup>67</sup>. Respecto a las soluciones planteadas, tienen bastante relación con la visión expuesta ya que tiene un corte claramente individualista, dejando en primer lugar, una tarea a los gobernantes quienes asumen como deber principal cooperar “con toda la fuerza de las leyes y las instituciones, esto es, haciendo que de la ordenación y administración misma del Estado brote espontáneamente la prosperidad tanto de la sociedad como de los individuos” debiendo intervenir directamente solo cuando alguna de las clases se vea afectada en alguno de sus legítimos derechos, toda vez que el Estado no puede inmiscuirse dentro del ámbito de libertad que posee cada individuo, salvo que este atente contra las leyes. En este contexto, las soluciones quedan entregadas casi plenamente a las acciones de cada individuo, lo que se traduce en que el proletariado debe cumplir con honradez y esmero el trabajo asignado por su patrón y las clases dirigentes deben realizar todo lo posible para evitar los abusos contra los obreros, además de realizar las acciones tendientes para mantener el orden y la paz social.

Por otra parte, en general la clase política conservadora hizo caso omiso de los problemas sociales que la prensa, los dirigentes sindicales, académicos y la clase política disidente, agrupados en el Partido Democrático, hacían ver. Claro ejemplo de ello es que sólo hasta el año 1906 llega a aprobarse la primera ley relativa a la protección laboral de los trabajadores. Una muestra clara de aquello es la opinión emitida por el Diputado Suárez Mujica<sup>68</sup>, el año 1907, cuando se discutía la Ley sobre Descanso Dominical, señalando que “(...) en Chile ¿en qué forma, y donde está comprometido este derecho? Aquí donde los obreros trabajan dos días de la semana y descansan cuatro ¿es razonable esta ley de descanso dominical?”, expresando más adelante: “No me opongo en forma alguna a que se legisle sobre el trabajo; pero siempre que se haga en forma eficaz, útil y seria. Creo que este proyecto no es

---

<sup>67</sup> Carta Encíclica Rerum Novarum del Sumo Pontífice Leon XIII, 15 de Mayo de 1891, Roma. Párrafo 14.

<sup>68</sup> Cámara de Diputados, Boletín de las Sesiones Ordinarias en 1907. Santiago, Imprenta Nacional, 1907. Sesión 6ª Ordinaria el 14 de Junio de 1907, Pág. 137. Citado por GREZ TOSO, SERGIO. “El Escarpado Camino hacia la Legislación Social: Debates, Contradicciones y Encrucijadas en el Movimiento Obrero y Popular (1901-1924), Universidad Arcis, Proyecto Fondecyt N°1000034. Pág. 15.

necesario, ni útil, ni eficaz y ni siquiera serio”. De la misma forma, cuando en 1901 don Malaquías Concha presentó un proyecto de ley para reglamentar el trabajo, la Sociedad de Fomento Fabril rechazó tal propuesta “por considerar que los obreros chilenos trabajaban cuando querían, que eran informales e incurrían sistemáticamente en la inveterada inasistencia al trabajo al comenzar la semana”<sup>69</sup>. Sin duda que la posición de este sector se puede graficar en la clásica frase de Enrique Mac Iver: “La cuestión social no existe en Chile”.

Por último, nos encontramos con un sector político y social que en forma bastante enérgica proponía soluciones a los graves problemas laborales, de higiene y salubridad que solo se fue conformando y afianzando luego de crearse el Partido Democrático hacia fines del año 1887, caracterizado por su crítica al liberalismo político, su posicionamiento en pro de la defensa del sistema y el otorgamiento de un papel protagónico al Estado para la resolución de los problemas sociales<sup>70</sup>, dirigido por Malaquías Concha y con la participación de otros ilustres como Valentín Letelier perteneciente al Partido Radical. Esta noción de implementar un Estado Regulador fue adquirida también por Arturo Alessandri. Sergio Grez, refiriéndose a esto, señala que “en la concepción de Alessandri Palma, el Estado no podía limitarse a estimular la salubricación de las viviendas obreras sin imponer medidas coercitivas de ningún tipo, como sucedía en la época”<sup>71</sup>. Sumado a esto, existía una gran cantidad de mutualidades, gremios, sindicatos, además de una diversidad de medios de prensa que poco a poco fueron abogando por la solución de los temas sociales, de vivienda, salud y sobre todo los concernientes a las condiciones de trabajo de los obreros. Sin perjuicio de eso, y de la miopía de la clase gobernante con su negativa a legislar sobre dichas materias, se creó con éxito la primera ley relativa al área laboral en el año 1906 regulándose el descanso dominical, aunque tuvo escasa aplicación. También se creó la Oficina del Trabajo, en el año 1907, cuya función era el registro de asuntos laborales

---

<sup>69</sup> Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril N°1, año XX, Santiago, enero de 1903, Pág. 23-25. Citado por GREZ TOSO, SERGIO. “El Escarpado Camino hacia la Legislación Social: Debates, Contradicciones y Encrucijadas en el Movimiento Obrero y Popular (1901-1924), Universidad Arcis, Proyecto Fondecyt N°1000034. Pág. 3.

<sup>70</sup> GREZ TOSO, SERGIO. “La Cuestión Social en Chile. Ideas y Debates Precursores (1804-1902). Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos y Centro de Investigaciones Diego Barros Arana. Pág.36.

<sup>71</sup> GREZ TOSO, SERGIO. Ob. Cit. Pág.36.



y la recopilación de estadísticas laborales sobre los salarios, vivienda, entre otras materias relacionadas.

Ahora bien, la creación de la citada Oficina del Trabajo, con fecha 17 de abril por medio del Decreto N°730, supone un hecho importantísimo ya que dicho órgano evolucionará hasta convertirse en la actual Dirección del Trabajo y la razón, dado lo expuesto anteriormente, es simple: dada la nula creación de legislación laboral<sup>72</sup> y, más aún, la falta total de voluntad política para aplicar las normas creadas hace que sea imprescindible un órgano que tenga por función la fiscalización y aplicación de las normas. Por lo mismo, y dados los buenos resultados que se originaron con su creación, no fue extraño que en el año 1914, a través del Decreto N°1527, se creara un servicio de colocación de obreros que también dio excelentes resultados. Finalmente, junto con la participación de Chile en la creación de la OIT el año 1919, además de la intervención militar en el Congreso para la aprobación de leyes de carácter social, en 1924 terminó, por medio de la Ley N°4.053 sobre Contrato de Trabajo, por llamarse Dirección General del Trabajo, otorgándosele por medio de su Art.38 las principales funciones, a saber:

- Recopilar, coordinar y publicar los datos e informaciones relativas al trabajo.
- Estudiar y proponer al Gobierno las medidas legales y administrativas que puedan adoptarse para mejorar las condiciones del trabajo y la situación material y moral e intelectual de los obreros.
- Informar sobre los estatutos de las asociaciones de obreros y de empleados.
- Organizar y dirigir la inspección y vigilancia directa del trabajo, con el fin de asegurar el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta ley y demás leyes de carácter social.

Luego de cambiar de nombre un par de veces en la década de 1930, de cambiar el Ministerio bajo el cual dependía y de sistematizar el procedimiento de fiscalización por

---

<sup>72</sup> Ley N°1.838 sobre Habitaciones Obreras, 1906; Ley N°1.990 sobre Descanso Dominical, 1907; Ley N°2.951 denominada “Ley de la Silla”, 1917; Ley N°3.170 sobre Accidentes y Enfermedades Laborales; Ley N°3.185 sobre Sala Cuna, 1917, y la Ley N°3.321 que regulaba nuevamente el Descanso Dominical.

medio del DFL N°178 el año 1931, se le da su actual denominación al organismo en comento el año 1960 con el DFL N°308. En esa misma década, se establece su ley orgánica a través del DFL N°2 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el año 1967. Posteriormente, el año 1981, con la dictación del Decreto N°3.551, se clasifica a la Dirección del Trabajo como órgano fiscalizador ampliándose sus facultades ese mismo año con la Ley N°18.048 para los efectos de fiscalizar la legislación previsional y, de ahí en adelante, las principales modificaciones tienen por objeto precisamente lo mismo, agregar nuevas funciones sobre todo en cuanto a la fiscalización y aplicación de la legislación laboral.

Como se puede apreciar, durante el transcurso del siglo XX la Dirección del Trabajo solo se fortaleció como órgano de inspección ampliándose sus facultades a través del tiempo y mejorando su distribución administrativa para efecto de aprovechar de mejor manera los recursos asignados. Así, el objeto de los próximos apartados será desarrollar aquello.

## **2.2 ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO**

Antes de continuar, parece muy adecuado señalar que es la Dirección del Trabajo. La ley se refiere específicamente a ello en el DFL N°2, del año 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. En su Art.1º establece que “La Dirección del Trabajo es un Servicio técnico dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión Social con el cual se vincula a través de la Subsecretaría del Trabajo.” Sin perjuicio de la definición anterior, se debe agregar lo expuesto en el Art.2º del DL 3.551 del año 1981, en cuanto a que es una institución autónoma, con personalidad jurídica, de duración indefinida y que se relaciona con el Ejecutivo a través del Ministerio del cual depende.

Parte de la constante evolución que ha tenido esta institución radica en ir adaptándose a los cambios que se le presentan, lo cual termina reflejándose invariablemente en su constitución orgánica ya que para un mejor servicio es casi una

obligación destinar recursos y una estructura idónea para lograr los objetivos que se plantean. Así, es de toda lógica revisar de manera somera la estructura orgánica de la Dirección del Trabajo.

### 2.2.1 DIRECTOR DEL TRABAJO

Orgánicamente, la Dirección del Trabajo se organiza bajo la dirección de un Jefe de Servicio, que lleva el nombre de Director del Trabajo<sup>73</sup> y que tiene las atribuciones y funciones que señala el DFL N°2, de 1967, y demás leyes y reglamentos que sean aplicables. Este cargo es de exclusiva confianza del Presidente de la República y su principal función es la dirección y supervigilancia de la Dirección del Trabajo en toda la República, y la representación del Estado en la aplicación y fiscalización de las leyes sociales<sup>74</sup>. Otras de las funciones más importantes del Director del Trabajo son:

- Fijar la interpretación de la legislación y reglamentación social, sin perjuicio de la competencia que sobre determinadas materias tengan otros servicios.
- Velar por la correcta aplicación de las leyes del trabajo en todo el territorio de la República.
- Proponer al Supremo Gobierno las medidas que, a su juicio, convenga adoptar para la mejor marcha del Servicio y desarrollar todas las iniciativas tendientes a tal fin.
- Dirigir, coordinar y controlar todas las actividades del Servicio, pudiendo en el ejercicio de esta facultad dictar todas las resoluciones, circulares, órdenes del servicio en instrucciones que estime necesarias para su mejor administración.

### 2.2.2 SUBDIRECTOR DEL TRABAJO

---

<sup>73</sup> Actualmente el Director del Trabajo es doña María Cecilia Sánchez Toro.

<sup>74</sup> Art.5, DFL N°2 de 1967 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Al Director del Trabajo le sigue en jerarquía el Subdirector del Trabajo, a quien se le asigna las atribuciones establecidas en el Art.6º de la ley orgánica, que corresponde a subrogar al Director con sus mismas facultades, en los casos de ausencia temporal o accidental, o mientras se nombre al titular y, cooperar, en general, a la labor que corresponda al Director de acuerdo con la ley. Además, es importante agregar el hecho que pueda dirigir y controlar el funcionamiento de la Escuela Técnica de Formación de la Dirección del Trabajo.

### 2.2.3 DIRECCIONES REGIONALES DEL TRABAJO

Estructuralmente, la Dirección del Trabajo se organiza en forma descentralizada a través de Direcciones Regionales del Trabajo, que se encuentran en cada una de las regiones del país y que dependen jerárquicamente del Director del Trabajo. Actualmente en nuestro país existen 16 Direcciones Regionales, cada una de ellas lideradas por un Director Regional, que tiene como principales funciones:

- Establecer objetivos y metas para cada Oficina asociados a la región correspondiente conforme a lo establecido en la misión, visión y objetivos estratégicos del servicio.
- Establecer y/o ejecutar mecanismos de control y evaluación de los distintos procesos regionales.
- Cumplir las políticas y objetivos de la institución según las necesidades y realidad particular de cada región preservando la concordancia y coherencia con los lineamientos nacionales.
- Asesorar al Gobierno Interior y Regional en materias propias de la institución.
- Administrar los recursos financieros y los bienes muebles e inmuebles que han sido asignados a la región.
- Gestionar la dotación de la región de acuerdo a las necesidades institucionales, considerando las habilidades especiales y capacidades de los funcionarios, con el fin de cumplir con los objetivos y metas establecidas.

En cada una de las regiones puede haber Inspecciones Provinciales y/o Comunales del Trabajo, dependiendo de la división administrativa del territorio nacional. Hoy en día existen 47 Inspecciones Provinciales del Trabajo y 35 Inspecciones Comunales del Trabajo, que son las que se relacionan en forma más directa con la ciudadanía.

#### 2.2.4 DEPARTAMENTOS Y OFICINAS

En cuanto a la planificación, ejecución y control de las funciones que posee la Dirección del Trabajo, estas se realizan por los Departamentos y Oficinas. A su vez, estos Departamentos y Oficinas se dividen en unidades de carácter operativo y otras de apoyo. Los principales Departamentos son: Departamento Jurídico, Departamento de Inspección, Departamento de Relaciones Laborales y el Departamento de Estudios. Entre las unidades de Apoyo están: Departamento de Recursos Humanos, Departamento de Administración y Finanzas, Departamento de Tecnologías de la Información, Departamento de Gestión y Desarrollo, y las Oficinas de Contraloría y Auditoría Interna.<sup>75</sup>

Los Departamentos podemos entenderlos como “dependencias técnicas que colaborarán con el Director del Trabajo en todo lo relacionado con las materias específicas que a ellos conciernan”<sup>76</sup>. Así, es lógico que, tal como hace notar el “Manual Descriptivo de Funciones de la Dirección del Trabajo”, sean estos quienes definen las políticas en los diferentes ámbitos institucionales, “quienes también imparten normas e instrucciones que les permiten unificar criterios; brindar apoyo técnico y controlar el cumplimiento de metas y objetivos estratégicos a través de las Direcciones Regionales del país”<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> “Manual Descriptivo de Funciones Dirección del Trabajo”. Departamento de Recursos Humanos, Unidad de Desarrollo Organizacional, Mayo, 2011. Pág.6.

<sup>76</sup> Art.7, DFL N°2 de 1967 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

<sup>77</sup> Dirección del Trabajo, Departamento de Recursos Humanos, Unidad de Desarrollo Organizacional. Ob. Cit. Pág.6.

Legalmente, el DFL N°2 del año 1967, se refiere a la estructura orgánica de la Dirección del Trabajo en su Art.4º, señalando que “La Dirección del Trabajo tendrá la siguiente estructura orgánica:

1.- Departamentos:

- a) de Inspección;
- b) de Negociación Colectiva;
- c) de Organizaciones Sindicales;
- d) Jurídico;
- e) Administrativo

2.- Oficinas:

- a) de Estudios, Organización y Métodos;
- b) de Contraloría;
- c) de Relaciones Públicas;
- d) De Estudios Económicos, Estadísticas e Informaciones.”

#### 2.2.4.1 Departamento de Inspección

Evidentemente, dadas las características de esta institución, en gran medida su funcionamiento se concreta a través del Departamento de Inspección, el cual tiene bajo control a todas las Inspecciones del país. Además, administrativamente se divide en Unidades Técnicas: Unidad Jurídica, Unidad de Fiscalización, Unidad de Atención de Público, Unidad de Conciliación y la Unidad de Certificados, que depende de la Unidad de Fiscalización. El Art.8º del DFL N°2 de 1967, establece que las funciones del Departamento de Inspección son:

- El control funcional y técnico de las Inspecciones del Trabajo.
- Planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar la función de fiscalización que compete al servicio.
- Impartir las normas generales e instrucciones adecuadas para el cumplimiento de la función de fiscalización.

- Estudiar y evaluar los resultados de la aplicación de la legislación y reglamentación del trabajo, proponiendo las reformas legales y reglamentarias que la práctica aconseja.

Jerárquicamente hablando, el Jefe del Departamento es quien está a cargo de este Departamento, representando al Director del Trabajo solo en velar por el cumplimiento de la legislación laboral y previsional en la sección territorial que corresponda. Dentro de las funciones que se le atribuye a este funcionario podemos encontrar las siguientes:

- Planificar, controlar y coordinar según las normas y procedimientos establecidos, el desempeño de las distintas unidades que conforman la Inspección, velando por su adecuado funcionamiento.
- Monitorear y controlar el cumplimiento de los compromisos de gestión asumidos por la Inspección.
- Supervisar las actuaciones funcionarias de su jurisdicción, en los diversos ámbitos del quehacer del Servicio.
- Velar por la correcta utilización y cuidado de los bienes, servicio e infraestructura institucional asignados a la Inspección.

#### 2.2.4.2 Departamento de Negociación Colectiva

Sus funciones se encuentran reguladas en el Art.9º de la Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo. Estas son:

- Supervigilar la constitución y funcionamiento de las Juntas de Conciliación y Tribunales Arbitrales. Sin embargo, hay que hacer presente que esta función actualmente se encuentra sin aplicación por no existir tales organismos;
- Impartir instrucciones sobre los procedimientos de mediación en los conflictos colectivos del trabajo;

- Estudiar, proponer y divulgar los sistemas y métodos de entendimiento directo de las partes, que permitan prevenir los conflictos colectivos y que facilitan el cumplimiento de los contratos, convenios, fallos arbitrales y actas de avenimiento;
- Estudiar regímenes de remuneraciones y beneficios establecidos para trabajadores;
- Supervigilar el desarrollo de los conflictos colectivos y de los arbitrajes en el país;
- Velar por el cumplimiento de las actas de avenimiento, convenios colectivos y fallos arbitrales, y denunciar en su caso, las infracciones respectivas, y
- Mediar a petición de parte o de oficio en los conflictos colectivos, antes de iniciado el proceso de conciliación en la respectiva Junta o después de agotado dicho proceso. Esta función, al igual que la primera, se encuentra inoperativa según la legislación de negociación colectiva vigente, al no existir tales órganos.

#### 2.2.4.3 Departamento de Organizaciones Sindicales

El Art.10 del DFL N°67, señala claramente que el cometido de este Departamento, dentro de la Dirección del Trabajo corresponde a:

- El fomento de las organizaciones sindicales y la supervigilancia de su funcionamiento en conformidad con las disposiciones pertinentes del Derecho Laboral;
- Estudiar y evaluar los resultados de la aplicación de la legislación y reglamentación del trabajo, respecto de las organizaciones sindicales y proponer reformas legales y reglamentarias que la experiencia aconseje;
- Llevar el Registro Nacional de Sindicatos, y;
- Propiciar cursos de orientación sindical.

#### 2.2.4.4 Departamento Jurídico



La información otorgada por la misma Dirección del Trabajo destaca que este Departamento tiene por misión contribuir al cumplimiento de la legislación laboral fijando su sentido y alcance, tutelando el ejercicio de los derechos fundamentales, aportando de esta forma al desarrollo de relaciones laborales de equilibrio entre empleadores y trabajadores. Del cumplimiento de lo anterior es que surgen los Dictámenes, entendiéndolo como el pronunciamiento jurídico que realiza la Dirección del Trabajo en torno al sentido y alcance de la legislación laboral con el fin de orientar a los usuarios del Servicio en la correcta interpretación de dicha legislación<sup>78</sup>.

Ahora bien, debemos complementar lo anterior con las funciones que señala el Art.11 del DFL N°2 del año 1967:

- Asesorar a la Dirección del Trabajo, a la Junta Clasificadora de Empleados y Obreros, a las Comisiones Mixtas de Sueldos y demás organismos de su dependencia, en todas las materias legales y reglamentarias de su competencia. Función que no se encuentra vigente por no existir tales organismos;
- Realizar los estudios jurídicos que se le encomienden y proponer las reformas legales y reglamentarias relacionadas con el Derecho Laboral;
- Evacuar consultas legales;
- Atender las relaciones con los organismos e instituciones de carácter internacional afectas al estudio o aplicación del Derecho Laboral en la forma que determine el Ministerio del Trabajo y Previsión Social;
- La divulgación de las leyes y reglamentos del trabajo, la preparación de las publicaciones del Servicio y la atención de la biblioteca.

Por último, a modo de complemento, podemos decir que está integrada por las siguientes unidades: De Dictámenes e Informes en Derecho; De Control Jurídico; De Defensa Judicial y Derechos Fundamentales y; De Coordinación y Gestión.

---

<sup>78</sup> Información obtenida de la página Web oficial de la Dirección del Trabajo: [www.dt.gob.cl/1601/w3-article-59870.html](http://www.dt.gob.cl/1601/w3-article-59870.html) [Consulta: 19 de Febrero de 2013]

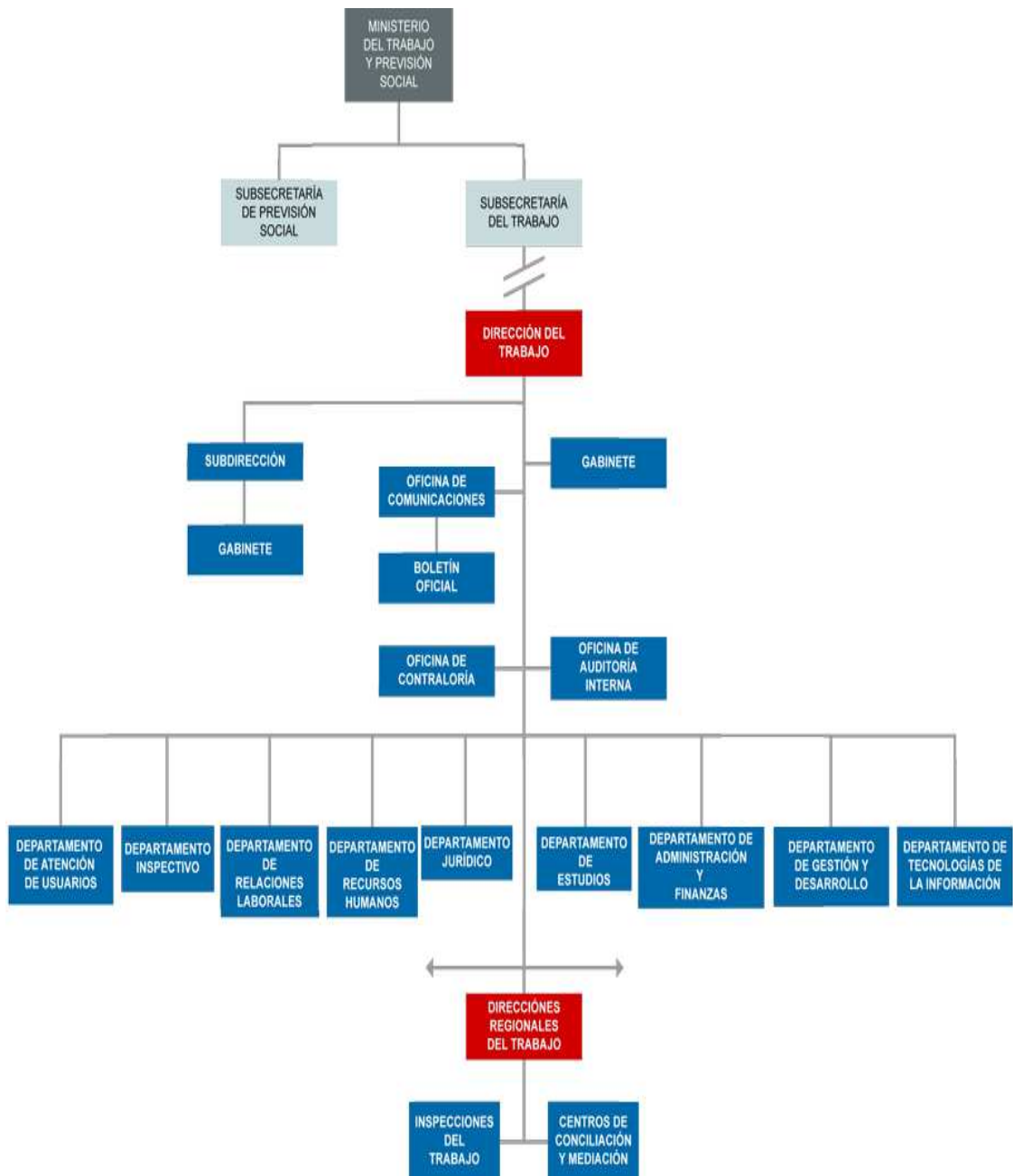
#### 2.2.4.5 Otros Departamentos y Oficinas

Sin perjuicio de los nombrados recientemente, existen otros Departamentos y Oficinas que han sido creados mediante otro tipo de normas emitidas principalmente por el Director del Trabajo, con el objetivo de distribuir de mejor manera las tareas al interior del Servicio, aunque debido a que su relación con el tema en cuestión no es muy relevante me limitaré solo a enunciarlos:

- Departamento de Relaciones Laborales: con fuente legal en el Art.9º y 10º de DFL N°2 de 1967, además de la Resolución Exenta N°02 de 6 enero de 2011.
- Departamento de Estudios: Art.17 de DFL N°2 de 1967 y resolución Exenta N°1.340 de 28 de octubre de 2011.
- Departamento de Gestión y Desarrollo: Art.15 de DFL N°2 de 1967 junto con la resolución Exente N°375 del 13 de mayo de 2011.
- Departamento de Atención de Usuarios: Resolución Exenta N°1.379 de fecha 26 de noviembre de 2010.
- Departamento de Recursos Humanos: Art.12 de DFL N°2 de 1967, sumado a la Resolución Exenta N°832 del 1 de agosto de 2001.
- Departamento de Administración y Finanzas: Art.12 de DFL N°2 de 1967 y la Resolución Exenta N°948 de 17 de septiembre de 2008.
- Departamento de Tecnologías de la Información: Resolución Exenta N°1.550 de 2 de septiembre de 2009.
- Oficina de Contraloría Interna: Art.14 del DFL N°2 de 1967, además de la Resolución Exenta N°1.542 del 18 de diciembre de 2003.
- Oficina de Auditoría: Art.14 de DFL N°2 de 1967 junto con la Resolución Exenta N°1.502 de 26 de diciembre de 2008.

Por último, y como una forma de graficar visualmente la composición y estructura de la Dirección del Trabajo se muestra el Organigrama de la institución en comento.

## ORGANIGRAMA DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO



Fuente: Página Web oficial de la Dirección del Trabajo: [http://www.dt.gob.cl/1601/articles-61305\\_recurso\\_1.jpg](http://www.dt.gob.cl/1601/articles-61305_recurso_1.jpg) [Consulta: 14 de febrero de 2013]

## 2.3 FUNCIONES

Como se señaló en el apartado anterior, con la Ley N°4.053 del año 1924, el órgano que inicialmente se llamaba Oficina del Trabajo pasó a llamarse Dirección del Trabajo, estableciéndose en su Art.38 sus funciones originarias:

- Recopilar, coordinar y publicar los datos e informaciones relativas al trabajo.
- Estudiar y proponer al Gobierno las medidas legales y administrativas que puedan adoptarse para mejorar las condiciones del trabajo y la situación material y moral e intelectual de los obreros.
- Informar sobre los estatutos de las asociaciones de obreros y de empleados.
- Organizar y dirigir la inspección y vigilancia directa del trabajo, con el fin de asegurar el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta ley y demás leyes de carácter social.

Si bien la normativa mencionada tiene una importancia indiscutible, actualmente las funciones que posee la Dirección del Trabajo emanan del Decreto con Fuerza de Ley N°2 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, del año 1967. Así, el Art.1º en su inciso 2º, establece que “Le corresponderá particularmente, sin perjuicio de las funciones que leyes generales o especiales le encomienden:

- a) La fiscalización de la aplicación de la legislación laboral;
- b) Fijar de oficio o a petición de parte por medio de dictámenes el sentido y alcance de las leyes del trabajo;
- c) La divulgación de los principios técnicos y sociales de la legislación laboral;
- d) La supervigilancia del funcionamiento de los organismos sindicales y de conciliación, de acuerdo con las normas que los rigen, y
- e) La realización de toda acción tendiente a prevenir y resolver los conflictos del trabajo.”

Sin perjuicio de lo anterior, también se han ido agregando funciones compatibles con la existencia de este órgano y que tienen su fundamento en la evolución que ha

tenido la sociedad, en términos culturales y tecnológicos principalmente, y a las que la Dirección del Trabajo ha ido adaptándose. De todas formas, hay cierta unanimidad en cuanto a que las funciones primordiales y más relevantes que posee la Dirección del Trabajo son la de fiscalización e interpretación de la legislación laboral. Se puede agregar a lo anterior, un aspecto que en el último tiempo ha cobrado vital importancia: la conciliación y mediación. Ambos constituyen parte de un enfoque más integral de la Dirección del Trabajo en cuanto a la forma de resolver las inquietudes que le son presentadas evidenciando, de alguna manera, las vías por las cuales pueda ir evolucionando este órgano, es decir, el constituirse no solo en un organismo eminentemente fiscalizador, sino que también preventivo respecto a los problemas para que estos sean resueltos sin que deban pasar por un proceso judicial que para la mayoría termina siendo engorroso. Mencionado lo anterior, a continuación se analizarán estas tres áreas en forma más específica.

### 2.3.1 FISCALIZACIÓN

La fuente legal respecto a esta función que posee la Dirección del Trabajo emana principalmente de dos cuerpos legales. En primer lugar, el Código del Trabajo, en su Art.505 dispone que “La fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y su interpretación corresponde a la Dirección del Trabajo, sin perjuicio de las facultades conferidas a otros servicios administrativos en virtud de las leyes que los rigen.” Por su parte, el DFL N°2 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social del año 1967, señala en su Art.1º, inciso 2º, que “Le corresponderá (a la Dirección del Trabajo) particularmente, sin perjuicio de las funciones que leyes generales o especiales le encomienden:

- a) La fiscalización de la legislación laboral.”

En nuestra doctrina, se entiende por fiscalizar “el proceso metódico, en virtud del cual se controla la aplicación de las disposiciones legales y convencionales, por cuyo

cumplimiento corresponde velar a los servicios del trabajo”<sup>79</sup>. Ahora bien, es oportuno señalar que no solo se controla la aplicación de las disposiciones legales, sino que tal como señala el Art.5º del DFL N°2 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, debe “velar por la correcta aplicación de las leyes”.

Dicha fiscalización es llevada a cabo por funcionarios públicos llamados “Fiscalizadores”, los cuales son considerados ministros de fe y ejercen su función fiscalizadora no solo respecto a la legislación laboral, sino que también respecto a normas de higiene y seguridad en el trabajo (Art.184 del Código del Trabajo) y algunas normas de carácter previsional, en especial las relativas al cumplimiento de las obligaciones de declaración y pago de las cotizaciones (Art.19 DL 3.500; Art.30 de la Ley N°18.933 y; Art.50 y 57 del DS N°3 de 1984).

De acuerdo a la Circular N°88 de la Dirección del Trabajo, del año 2001, las principales características del procedimiento de fiscalización laboral son:

1.- La Fiscalización Laboral es una de las diversas competencias de la Administración del Estado destinada a dar eficacia al Derecho del Trabajo mediante las facultades que la ley le otorga logrando de esa forma mantener un ambiente social de paz y estabilidad. Se dice que es una de las diversas competencias ya que por parte del Poder Legislativo se crea el marco regulatorio de la relación laboral que debe ser respetado por trabajadores, empleadores, fiscalizadores y jueces. Además, el Poder Judicial aborda el mismo tema, pero solo cuando se produce algún incumplimiento de la legislación vigente, resolviendo el asunto controvertido con autoridad de cosa juzgada.

Asimismo, al constituir un elemento clave (pero no el único) para promover el cumplimiento de la legislación laboral, es importante un delineamiento claro y preciso

---

<sup>79</sup> VARELA VARGAS, PRISCILLA. La Dirección del Trabajo. Funciones, Atribuciones y algo más; profesor guía María Cristina Gajardo Harboe. Memoria para obtener el grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho Universidad de Chile, 2004.  
En Línea: [http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2004/varela\\_p/html/index-frames.html](http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2004/varela_p/html/index-frames.html) [Consulta: 21 de Diciembre de 2012], citando a Circular N°88 de la Dirección del Trabajo, año 2001.7 Dictamen 4.968/335, de 27de noviembre de 2000. Boletín Oficial N°144, Pág. 101.

respecto a los objetivos que se pretenden cumplir y los medios idóneos para conseguirlo.

2.- La Fiscalización aprecia los hechos en forma investigativa, esto es, directa e inmediata y con afán de superar las apariencias. Es de la esencia de la fiscalización toda vez que se entiende la labor fiscalizadora como “el establecimiento de sistemas de control inspectivo que estén en condiciones de velar por el respeto de la legislación sometida a su salvaguarda, principalmente mediante la visita a los centros de trabajo”<sup>80</sup>.

3.- La Fiscalización se orienta por una política construida a partir de un diagnóstico acabado de la realidad sobre la que se aplicará. Todo lo cual tiene directa relación con lo dicho en el primer capítulo, en el sentido que debe haber en primer lugar una política social y laboral que detalle los objetivos generales y, a raíz de los cuales, se fundamenten y formulen los de instituciones y órganos del Estado afines.

4.- La Fiscalización debe ser gestionada detalladamente. Esto basado en el hecho que debe ser orientada, evaluada en cuanto a sus resultados y de este modo lograr adecuarla siempre a la realidad.

Ahora bien, desde un punto de vista más práctico, la fiscalización está orientada a la participación de dos actores principalmente. Por un lado, nos encontramos con el “Inspector del Trabajo” o dicho de un modo más apropiado: Fiscalizador de la Dirección del Trabajo. Esta función es ejercida por un funcionario público que tiene la calidad de ministro de fe y cuya principal función es supervisar el cumplimiento de la legislación laboral y previsional a través de los medios que le otorga la ley y aplicar sanción de multa, según el caso. Uno de los medios más utilizados (y más efectivos a la vez) es la visita que el fiscalizador realiza a los lugares donde presumiblemente hay incumplimiento de la legislación laboral. Su fundamento legal, lo encontramos en el Art.24 de la Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo: “En el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras los inspectores podrán visitar los lugares de trabajo a cualquier hora del día o de la noche”. Además, complementa esta atribución señalando que el empleador o patrón tiene la obligación de dar todas las facilidades para que los fiscalizadores puedan cumplir sus funciones. Esto queda claro también dentro de la jurisprudencia

---

<sup>80</sup> Circular N°88 de la Dirección del Trabajo, año 2001. Pág. 5.

administrativa de la Dirección del Trabajo ya que, por ejemplo, mediante la presentación N°3 del Sindicato Interempresas de Gastronomía y Hotelería, se solicita el pronunciamiento frente a la posibilidad de realizar una visita inspectiva durante la noche respecto a empresas del rubro del turismo y hotelería en atención a la naturaleza de los servicios que pueden otorgar a sus clientes. La Dirección del Trabajo, señala textualmente que: “De la norma antes expuesta (refiriéndose al Art.24 del DFL N°2 del Ministerio del Trabajo y previsión Social, de 1967) se desprende que los Inspectores del Trabajo poseen amplias facultades para fiscalizar cualquier lugar de trabajo en cualquier hora del día o de la noche.

Es por este motivo, que cualquier irregularidad en el cumplimiento de la normativa laboral o previsional que acontezca en horario nocturno es susceptible de ser objeto de fiscalización y eventualmente también de sanción, si así correspondiera, por parte de la Dirección del Trabajo.<sup>81</sup>”

Por otro lado, y como complemento de lo ya destacado, el mismo Art.24 dispone que el empleador debe “permitir el acceso a todas las dependencias o sitios de faenas; facilitarles las conversaciones privadas que deseen mantener con los trabajadores”, pudiendo también exigir la exhibición de los libros de contabilidad si el Inspector así lo solicitare.

Sin perjuicio de lo anterior, el Inspector posee otras facultades que sirven de complemento para el objetivo de realizar las visitas directamente a las empresas o, entendido en forma más general, para supervisar la legislación laboral. Algunas de estas son:

- Los Fiscalizadores pueden solicitar el auxilio de la fuerza pública para el desempeño de sus funciones debiendo ser proporcionada de inmediato por el personal de Carabineros (Art.26 Art.24 del DFL N°2 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, de 1967).

---

<sup>81</sup> Dictamen N°5848/386 de 26 de Noviembre de 1998. Además, respecto al mismo asunto se pueden revisar otros Dictámenes como N°22/1 de 2 de Enero de 1991 y N°5299/249 de 14 de Septiembre de 1992.



- Los Fiscalizadores podrán ordenar la suspensión inmediata de las labores que a su juicio constituyan un peligro inminente para su salud o vida de los trabajadores y cuando constaten la ejecución de trabajos con infracción a la legislación laboral (Art.28 Art.24 del DFL N°2 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, de 1967).
- Es posible la citación a empleadores, trabajadores, directores de sindicatos o a los representantes de unos u otros, o cualquiera persona en relación con problemas de su dependencia, para los efectos de procurar solución a los asuntos que se le sometan en el ejercicio de sus respectivas funciones (Art.29 Art.24 del DFL N°2 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, de 1967).
- Los funcionarios del trabajo podrán requerir de los empleadores, patronos o sus representantes y de sus organizaciones, toda la documentación necesaria para efectuar las labores de fiscalización que les corresponda (Art.31 Art.24 del DFL N°2 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, de 1967).

El segundo actor involucrado en el proceso de fiscalización es el empleador. El Art.3º de nuestro Código del Trabajo establece que empleador es toda persona natural o jurídica que utiliza los servicios intelectuales o materiales de una o más personas en virtud de un contrato de trabajo. Asimismo, el Art.4º complementa todo esto presumiendo de derecho que representa al empleador, y como tal, obliga a este con los trabajadores, el gerente, administrador, capitán de barco y, en general, la persona que ejerce habitualmente funciones de dirección o administración por cuenta o representación de una persona natural o jurídica. También la Dirección del Trabajo se ha referido a la importancia de su existencia y participación dentro del ejercicio de las funciones de fiscalización que posee. Así se ha hecho, al solicitarse el pronunciamiento de la Dirección del Trabajo respecto a si procede jurídicamente que una persona domiciliada en el extranjero, celebre, de acuerdo a las leyes chilenas contrato con un chileno para que desarrolle sus labores en Chile. La Dirección del Trabajo señala expresamente que, efectivamente, es perfectamente posible que se produzca dicha situación en aplicación de los Artículos 16 inciso 3º del Código Civil en relación al Art.3º y 7º del Código del Trabajo. Sin perjuicio de esto, en aplicación del Art.476 inciso 1º del Código del Trabajo y del Art.474 incisos 1º y 5º (normas relativas a la fiscalización

laboral y previsional y a las posibles multas por su incumplimiento), es necesario que el empleador establezca domicilio en el país, por lo tanto, “el hecho que el empleador carezca de domicilio y residencia en el país, sin duda impedirían materialmente que se pueda ejercer en cuanto a dicho empleador las facultades de fiscalización e incluso de sanción anotadas, hecho que discriminaría respecto de estos contratos, al dejarlos al margen de la posibilidad de ejercicio de las facultades legales.<sup>82</sup>” Es más, el dictamen además agrega que si bien es factible que un empleador celebre un contrato de trabajo a cumplirse en Chile sin establecer domicilio ni residencia en el país debe “constituir mandatario o representante en el país, con facultades suficientes, para eventuales responsabilidades que el contrato acarree ante exigencias de fiscalización de la legislación laboral y de seguridad social.”

### 2.3.2 INTERPRETACIÓN DE LA LEGISLACIÓN LABORAL

La interpretación jurídica se define normalmente como la determinación del sentido y alcance de una determinada norma jurídica. Específicamente, respecto a la Dirección del Trabajo, esta función emana legalmente del Art.1º, inciso 2º letra b) del DFL N°2 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social de 1967, que señala:

“Le corresponderá particularmente, sin perjuicio de las funciones que leyes generales o especiales le encomienden:

- b) Fijar de oficio o a petición de parte por medio de dictámenes el sentido y alcance de las leyes del trabajo.”

Lo anterior tiene plena concordancia con las funciones que la misma ley orgánica le otorga al Director del Trabajo en su Art.5º. Al respecto señala que al Director le corresponderá especialmente “fijar la interpretación de la legislación y reglamentación social, sin perjuicio de la competencia que sobre determinadas materias tengan otros Servicios u Organismos Fiscales, salvo que el caso esté sometido al pronunciamiento de los tribunales y esta circunstancia esté en su conocimiento.”

---

<sup>82</sup> Dictamen N°4182/203 de 12 de Noviembre de 2001.

Respecto a lo ya enunciado me parece que es adecuado tratar tres temas. Por un lado, el significado y alcance de “legislación y reglamentación social”. Por otra parte, nos encontramos con la facultad de interpretación que posee la Dirección del Trabajo y los cuestionamientos que se le ha hecho y, por último, las limitaciones que implica el aplicar esta función.

El hecho de determinar el alcance de los términos “legislación y reglamentación social” tiene una importancia vital ya que semánticamente podemos entenderlo como el conjunto de leyes, instituciones y programas de gobierno que tienen por objetivo lograr un mejor bienestar de la ciudadanía a través de la intervención del Estado para el mejoramiento de las condiciones de vida y del ejercicio de los derechos que el mismo Estado otorga a las personas. Sin embargo, como es posible apreciar, la falta de límites en cuanto a las posibles materias reguladas es evidente. Bajo este concepto podría la Dirección del Trabajo interpretar normas netamente laborales y previsionales hasta las relacionadas en materia de subsidios, vivienda, entre otras. Ahora bien, los conceptos de legislación y reglamentación social se encuentran restringidos a través del Art.505 del Código del Trabajo estableciendo que “la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y su interpretación corresponde a la Dirección del Trabajo”. Es decir, dicho artículo aclara el ámbito de acción de la Dirección del Trabajo en cuanto a la interpretación acotándolo tan solo a la “legislación laboral”, lo cual es bastante prudente ya que de esta forma permite que otras instituciones con facultades similares puedan realizar sus funciones, como es el caso de las Superintendencias de Pensiones o de Seguridad Social en el área de la legislación previsional.

Un segundo tema a abordar es el de la interpretación jurídica de la normativa laboral. En atención a las clasificaciones doctrinarias que se hacen al respecto podemos incluir la función de la Dirección del Trabajo dentro de la interpretación pública o de autoridad, y dentro de esta, específicamente la administrativa, toda vez que emana de un órgano de la Administración Pública, diferenciándose de lo realizado por los tribunales respecto de los cuales no son vinculantes.

Sin perjuicio de la importancia de lo señalado, el profesor Luis Lizama añade algunas ideas que son interesantes para los efectos de caracterizar la interpretación administrativa (especialmente de la Dirección del Trabajo). Señala él, que se tiende a elaborar dicha distinción en atención al órgano que realiza la tarea de interpretar, pero dejando a un lado cuestiones como la finalidad para la cual se otorga esta facultad. Así, señala: “Desde ya habría que advertir que no se trata de cualquier servicio público, sino que de entidades fiscalizadoras cuya obligación es velar por la correcta aplicación de las leyes y cuya competencia interpretativa se les ha conferido para que en el ejercicio de sus facultades fiscalizadoras el personal de su dependencia aplique en forma coherente y uniforme la ley interpretada.<sup>83</sup>” El objeto principal de esto, siguiendo la línea de análisis del profesor Lizama, es la igualdad ante la ley, ya que el Director del Trabajo a través de los dictámenes genera la uniformidad de la fiscalización al entregar criterios unívocos para que los fiscalizadores los apliquen cuando corresponda.<sup>84</sup>

Circunscribir y determinar efectivamente los alcances de la interpretación administrativa es trascendente, toda vez que a partir de dicho concepto procedemos a aplicar ciertas limitaciones para hacer que esta facultad no se transforme en arbitrio. Al respecto, la más general de estas limitaciones es la del Art.505 del Código del Trabajo al restringirla solo a la legislación laboral. Un segundo límite es que el caso que se quiere interpretar por parte de la Dirección del Trabajo no esté sometido al pronunciamiento los Tribunales, y esta circunstancia esté en su conocimiento. Por último, según el Art.11 letra c) de la ley orgánica de la Dirección del Trabajo dispone que el Departamento Jurídico sea el encargado de evacuar las consultas legales. Pero cuando alguna consulta involucre en la respuesta algún cambio de doctrina este dictamen necesariamente deberá llevar la firma del Director del Trabajo, en caso contrario, bastará la firma del Jefe del Departamento, entendiéndose como si el propio Director emitiera dicho dictamen.

---

<sup>83</sup> LIZAMA PORTAL, LUIS. La Dirección del Trabajo: una explicación de su facultad de interpretar la legislación laboral chilena; profesor guía Pablo Ruiz- Tagle Vial. Memoria para obtener el grado de Magíster en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho Universidad de Chile, 1998, Pág.14.

<sup>84</sup> LIZAMA PORTAL, LUIS. Ob. Cit. Pág.15

### 2.3.3 CONCILIACIÓN Y MEDIACIÓN

Dentro de las funciones que orgánicamente se le otorgan a la Dirección del Trabajo en el Art.1º letra e) se sostiene que “Le corresponderá particularmente, sin perjuicio de las funciones que leyes generales o especiales le encomienden:

e) La realización de toda acción tendiente a prevenir y resolver los conflictos de trabajo.” Por tanto, estas formas alternativas de solución de los conflictos laborales se enmarcan totalmente dentro de las funciones de la Dirección, teniendo su fundamento legal en el artículo antes dicho.

#### 2.3.3.1 Conciliación

Ciñéndonos a lo que corresponde específicamente a la Conciliación individual, debemos establecer, en primer lugar, como se origina. Dado que esta institución tiene por objeto terminar un conflicto laboral existente, lo lógico es que se ponga en conocimiento de la Dirección del Trabajo dicho conflicto, y eso sucede con lo que técnicamente se llama “Reclamo”. Entendemos por Reclamo aquel trámite que un trabajador o grupo de trabajadores puede realizar ante la Inspección del Trabajo cuando la relación laboral se encuentra terminada y su empleador le adeuda beneficios laborales y/o previsionales. En lo posible, y dado que se invoca una relación laboral respecto a la cual la Dirección del Trabajo no tiene conocimiento, esta solicita que se presenten documentos que identifiquen a las partes, así como contratos de trabajo o liquidaciones de sueldo, para los efectos de tener la mayor certeza posible de la existencia efectiva de una relación laboral. Una vez acogido este reclamo, se envía una citación al empleador, el cual deberá presentarse en el día y hora señalada junto con toda la documentación que se le ha pedido en la citación a una audiencia de Conciliación en la cual se encuentra presente, además, el trabajador y el fiscalizador que sea designado por la propia Dirección.

En un aspecto más teórico es importante señalar los principios o directrices que guían a esta forma alternativa de solucionar conflictos, ya que ellos determinarán en gran medida la forma en que se desarrollará:

a) Rapidez y Oportunidad en la solución del conflicto: como todo método alternativo debe tratar de ser una herramienta lo más pronta posible para terminar con el conflicto laboral, entregando al mismo tiempo, un resultado que sea beneficioso para las partes que participan en él.

b) Transparencia: para que los actores laborales decidan confiar en un procedimiento que no será conocido por alguno de los tribunales de justicia es necesario que haya una total confianza en el trabajo que realiza el respectivo Inspector del Trabajo y, como consecuencia de eso, de los derechos y deberes que implica el término de la relación laboral. Por otro lado, es importante para las partes tener claro las consecuencias del trámite administrativo que están realizando.

c) Economía para las partes y el Estado: evidentemente para las partes implica una gran disminución en cuanto al costo que significa resolver un problema de esta naturaleza en términos judiciales ya que la Conciliación no significa ningún gasto para las partes y aunque estas pueden asistir representados por abogados, no es necesario para la realización del comparendo de conciliación. También es un menor gasto para el Estado ya que los tribunales de justicia solo quedan reservados para situaciones más complejas y en los cuales es verdaderamente necesaria su actuación.

d) Tratamiento Igualitario, pero no neutral: esto en el entendido que debe otorgarse siempre un trato lo más digno posible a las partes, pero velando por el cumplimiento de la legislación laboral, por lo cual, en la mayoría de los casos se protegerá al trabajador.

e) Satisfacción de las partes en conflicto: desde un primer punto de vista más subjetivo involucra lograr la convicción de que las partes han sido informadas y que sus intereses han sido escuchados. De esto, surge como consecuencia que se pueda obtener un resultado que satisfaga de manera bastante adecuada los intereses de quienes participan, toda vez que se logra mediante la actuación de un funcionario que enmarca sus actos dentro de lo que establece la ley.

En cuanto a los aspectos prácticos, la Conciliación se inicia con el ingreso del Reclamo ante lo cual se genera una audiencia de Conciliación a realizarse en el futuro, siendo el empleador notificado por la misma Inspección del Trabajo. Las partes son libres de presentarse ya sea personalmente o, en caso de no poder hacerlo, pueden otorgar un poder simple a otro individuo para solicitar la realización de la audiencia en otra fecha. También está la posibilidad de otorgar un poder más amplio con facultades para transigir y percibir, ante lo cual se podrá actuar sin ninguna limitación en ella.

El inicio del comparendo se realiza con una individualización formal de las partes y la recopilación de información con los documentos ya presentados y los solicitados, todo con el fin de ayudar a definir el problema. De esta forma, el objetivo principal de este comparendo es llegar a un avenimiento que sea total y definitivo para quienes acuden a dicha audiencia. En todo caso, si no se logra este objetivo la parte reclamante conserva el derecho de recurrir antes los Tribunales de Justicia y hacer valer mediante la vía judicial sus derechos. El comparendo termina con la llamada "Acta de Conciliación", la cual sirve para facilitar la acción judicial, si es que no se llega a un resultado positivo, debiendo ser suscrita por las partes asistentes y el Fiscalizador o Conciliador como ministro de fe.

### 2.3.3.2 Mediación

Es otro medio alternativo para solucionar conflictos laborales. La diferencia principal que se produce con el anterior es que tiene lugar estando vigente la relación laboral. En este caso, el Inspector del Trabajo actúa siendo un tercero imparcial mediando ante ambas partes, para que se generen alternativas de solución ya que algo que distingue a la Mediación es que las mismas partes proponen alternativas de solución.

Según la Dirección del Trabajo, son características de la Mediación:

- Es voluntaria: hay libertad para solicitar su realización, sin perjuicio que para su concreción necesite de la aceptación de la contraparte.

- Es flexible: al no establecerse reglas predeterminadas y decidirse libremente el procedimiento a seguir.
- No tiene costo económico.
- Tiene una gran influencia en mantener la paz social y laboral al evitarse conflictos tanto individuales como colectivos entre los trabajadores y empleadores.
- Se promueve la participación de las partes para buscar las soluciones al conflicto.

#### 2.3.4 OTRAS FUNCIONES

Si bien en los apartados ya mencionados se encuentran las funciones más importantes que posee la Dirección del Trabajo, también hay otras de gran importancia y que se han desarrollado con la evolución de la institución a lo largo del tiempo. Entre ellas están:

- 1) Función Informadora y Denunciante ante los Tribunales de Justicia: sucede cuando la Dirección del Trabajo, ya sea porque la ley lo exige o porque los Tribunales de Justicia lo solicitan, debe emitir un informe con el objetivo de resolver un determinado caso. Un ejemplo claro sobre esto es el Art.294 del Código del Trabajo, en el cual se solicita un informe de fiscalización cuando se trata de un juicio sobre despido antisindical.
- 2) Función de Buenos Oficios: el Art.374 bis establece que, una vez aprobada la huelga, y dentro de las 48 horas siguientes, cualquiera de las partes negociantes podrá solicitar al Inspector del Trabajo competente la interposición de sus buenos oficios. Una vez realizado esto, el Inspector del Trabajo tiene 5 días para facilitar el acuerdo entre ellos. Transcurrido el plazo, sin que se llegue a un acuerdo o al no solicitarse una prórroga, se termina la intervención del Inspector y se hace efectiva la huelga.
- 3) Función de Estudios sobre temas de Relaciones Laborales: la Dirección del Trabajo cuenta con un Departamento exclusivamente dedicado a dicho tema,



teniendo como misión principal la capacidad de autorregulación de las partes de la relación laboral, prestando asistencia técnica y fomentando, entre otras cosas, las instancias de solución alternativa de conflictos.

Dicho departamento ofrece dos líneas de trabajo<sup>85</sup>. Por una parte, se encuentran los sistemas de prevención y resolución administrativa de conflictos lográndose con esto servicios como el de Mediación, Conciliación, Instancias de Diálogo Social, Consejos Tripartitos Regionales de Usuarios y Mesas de Trabajo. Por otro lado, tiene una función de asistencia técnica laboral que tiene por objetivo asistir, orientar, difundir y capacitar a los actores laborales. En este contexto otorga servicios como Asistencia y orientación especializada a trabajadores y empleadores, Capacitación, Difusión y Programa de Buenas Prácticas Laborales.

Además, se puede mencionar la labor de investigación sobre el tema a través de la publicación de “Cuadernos de Investigación” y “Temas Laborales”, donde desarrollan información en forma bastante didáctica para ser utilizada por los diversos actores laborales y, por la ciudadanía en general.

- 4) Función de Asistencia Técnica: a través de esta función se orienta y asiste a trabajadores principalmente, y en menor medida a sindicatos y empleadores. Dicha labor tiene como principal función aumentar la cobertura en cuanto a la atención que recibe el público utilizando medios como el correo electrónico y el uso de un teléfono dirigido a la respuesta de dudas sobre temas laborales. Otro uso bastante práctico que se ha hecho en relación a esto es la llamada “fiscalización en línea”, mediante la cual se tramitan las denuncias o reclamos de los trabajadores que no requieran la asistencia presencial de un fiscalizador en terreno. Su duración tiene 10 días y en caso de ser utilizado por el empleador tiene la ventaja de no aplicarse multas, si es que se corrigen las infracciones. Por último, es pertinente también mencionar los siguientes aspectos: la Web Institucional CEDOC donde el usuario puede encontrar toda clase de documentos, noticias y legislación; ingresar virtualmente a través de la pagina Web de la institución solicitudes de información y; el Centro de

---

<sup>85</sup> Información obtenida desde la Página Web Oficial de la Dirección del Trabajo: <http://www.dt.gob.cl/1601/w3-article-59884.html>

Consultas Laborales, que permite obtener información cuando las preguntas frecuentes o la información ya publicada no sea suficiente para encontrar una respuesta satisfactoria.

- 5) Función Sancionadora: hasta antes de la Ley N°14.992, dicha atribución correspondía exclusivamente a los Tribunales de Justicia, debiendo realizarse una denuncia para lograr la sanción a través de un procedimiento concentrado. En Chile, la legislación laboral faculta a los Inspectores del Trabajo para aplicar sanciones a quienes incumplan la legislación laboral y previsional vigente. Al respecto establece una serie de reglas y clasificaciones que, me parece adecuado desarrollar específicamente en el siguiente capítulo.
- 6) Función de Ministro de Fe: el Art.23 del DFL N°2 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, de 1967, otorga a los Inspectores del Trabajo del carácter de ministro de fe en todas las actuaciones que realicen en el ejercicio de sus funciones, y dentro de las cuales podrá tomar declaraciones bajo juramento. Así, lo constatado por él se presume legalmente como cierto, por lo cual se requiere de prueba en contrario para desvirtuarla. Ejemplos clásicos de las actuaciones en las cuales los Inspectores del Trabajo actúan como ministros de fe se encuentran:
  - a) Los actos de votación en la constitución y funcionamiento de organizaciones sindicales.
  - b) Votaciones que tiene lugar en los procedimientos de negociación colectiva.
  - c) Suscripción de los finiquitos que deben ser ratificados ante los Inspectores.

Sobre el tema, la misma Dirección del Trabajo se ha referido a esta situación señalando, ante la reconsideración administrativa presentada por la empresa Salmones Pacífico Sur, que “En la especie, el fiscalizador actuante, en su calidad de ministro de fe, ha constatado la comisión de una infracción al artículo 9 del Código del Trabajo, consistente en no escriturar los contratos de 7 dependientes.

Ahora bien, habida consideración que por expreso mandato del legislador existe una presunción de veracidad respecto de la existencia de la infracción constatada por el fiscalizador, forzoso resulta concluir que la empresa debió haber acreditado sus descargos con un medio probatorio que hiciera fe

respecto de la fecha de la firma de los contratos y del hecho que estos fueron firmados por las personas que en ellos se señala, cuestión que no puede entenderse cumplida por una fotocopia simple.<sup>86</sup>”

---

<sup>86</sup> Dictamen N°3418/317 de 5 de Julio de 1999.

## **CAPÍTULO III: ASPECTOS RELEVANTES DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO**

### **3.1 AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA**

El Art.1º de la Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo señala que “la Dirección del Trabajo es un Servicio técnico...”, lo cual define en parte sus características desde el punto de vista orgánico, es decir, actúa conforme a criterios objetivos que son determinados, en primera instancia, por la legislación laboral y las atribuciones que la misma ley le puede otorgar. Ahora bien, el tecnicismo de una institución como la que nos encontramos analizando, que posee facultades fiscalizadoras con una enorme proyección social en cuanto a sus resultados, inevitablemente debe contener ciertos grados de autonomía para llevar a cabo su tarea de manera más efectiva. Así, el DL 3.551 de 26 de Diciembre de 1980, dispone en su Art.2º que la Dirección del Trabajo (junto con una serie de instituciones) es una institución autónoma, con personalidad jurídica y de duración indefinida.

Esta apreciación no es algo menor, ya que como organismo técnico y en aplicación de las funciones que ya hemos visto es de suma importancia que, por una parte, los fiscalizadores tengan plena competencia para ejercer su cargo y, por otra, que las autoridades más altas de la Dirección del Trabajo, posean plena libertad para dirigir y crear planes, programas y políticas encaminadas a cumplir su labor en forma más eficiente. Así, me parece de vital importancia abordar con un poco más de profundidad este tema, sobre todo en cuanto a la mayor o menor autonomía que el Director del Trabajo y la propia Dirección poseen.

En primer lugar, clarificar y entender la noción de autonomía es vital, así como su relación con algunos conceptos que se le asocian. La autonomía (dentro del contexto de los órganos y la administración del Estado) podemos entenderla como una idea que muchas veces se confunde con aspectos de otra índole, dando a entender la capacidad de autogobernarse, que es reconocida por el Estado y con la característica

especial de reglar la conducta de un determinado órgano. En tal sentido, es que Zanobini señala que la autonomía es “la facultad que tienen algunas asociaciones de organizarse jurídicamente, de crear un derecho propio, derecho que no sólo es reconocido como tal por el Estado, sino que lo incorpora a su propio ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio, como las demás leyes y reglamentos”<sup>87</sup>. Sin embargo, dicho concepto no se condice con la realidad jurídica de nuestro país. En primer lugar, porque se confunde con la descentralización política, es decir, la capacidad de tomar decisiones en forma independiente del poder central para regular un determinado territorio atendidas las especiales circunstancias en que se encuentra. Así, en Francia, esta misma idea se “desenvuelve en las coordenadas de la descentralización administrativa territorial, a través de colectividades locales y territoriales que gozan de libre administración de sus recursos y un ordenamiento propio, a lo que se une la personalidad moral”<sup>88</sup>. En nuestra realidad, parece de toda aplicación la idea de autonomía desarrollada por la comisión que estudiaba el proyecto de ley para regular la institución del Ministerio Público. En dicha discusión “se entiende por autonomía la potestad para dirigirse a si mismo, sin intervención de terceros; ella tiene una dimensión funcional consistente en el libre y expedito cumplimiento de las funciones otorgadas, y una operativa, que permite hacer cumplir las decisiones adoptadas”<sup>89</sup>.

Según la forma en como se aborda el tema de la autonomía en Chile, podemos visualizar una clasificación básica: autonomía legal y constitucional, en atención a la fuente u origen desde el cual se desprende esta atribución. El tema ha sido abordado desde la organización administrativa del Estado y la forma en como éste realiza las tareas que le han sido encomendadas. Así, es inevitable señalar la forma en como se hacía esto con anterioridad a la entrada en vigencia de nuestra Carta Fundamental

---

<sup>87</sup> ZANOBINO, GUIDO. “Curso de Derecho Administrativo”. Volumen I, Parte General. Editorial Arayú, Buenos Aires, 1954, pag165-168.

<sup>88</sup> ZUÑIGA URBINA, FRANCISCO. “Autonomías Constitucionales e Instituciones Contramayoritarias (A propósito de las Aporías de la Democracia Constitucional)”. *Revista Iut Et Praxis*, 13 (2): 223-244, 2007. En Línea: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122007000200010&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122007000200010&script=sci_arttext) [Consulta: 15 de Marzo, 2013], citando a LUCHAIRE, FRANCOIS – LUCHAIRE, IVES. “Le Droit de la Decentralisation” PUF, 2º Edición, París, 1989, Pag.78 y siguientes.

<sup>89</sup> Informe de la Comisión de la Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, recaído en el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que crea el Ministerio Público, 8 de abril de 1997, Diario de Sesiones del Senado, sesión 39ª, pag.4.565

actual. En doctrina es muy conocida por todos el clásico esquema de separación de poderes del Estado, proveniente de la doctrina francesa, compuesta por los llamados Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, encargados cada uno de ellos de una tarea o materia específica, de manera independiente y sin que puedan interferirse unos a otros. El Poder Ejecutivo a cargo del gobierno y ejecución de las leyes; el Poder Legislativo, encargado de la creación y gestación de las leyes que regularán los temas de importancia, y; el Poder Judicial, cuya misión es resolver en forma exclusiva los litigios que se produzcan entre los particulares con autoridad de cosa juzgada. A raíz de esta concepción tripartita de la división de funciones por parte del Estado, y la concentración de la mayor parte del poder en torno a la figura del Presidente de la República, es que se organizó el Estado de Chile en la mayor parte de su historia. Así se aprecia desde 1836 en adelante<sup>90</sup>, situación que se mantiene con la Constitución Política de 1925. Sin embargo, lo anterior cambia con la implementación de la Constitución Política de 1980. En dicho cuerpo legal, se da un vuelco en cuanto a la forma de organizar administrativamente al Estado, lo cual no es menor ya que se origina una categoría de órganos que hasta la fecha no existía. Junto con la clásica repartición de los poderes del Estado en Poder Ejecutivo (Capítulo IV: Gobierno), Poder Legislativo (Capítulo V: Congreso Nacional) y Poder Judicial (Capítulo VI: Poder Judicial), surgen órganos que técnicamente se encuentran fuera de esta administración del Estado y con características bastante particulares. La regulación del Banco Central, la Contraloría General de la República, entre otras instituciones, pone de relieve la postura de un Estado más moderno (contemporáneo si se quiere) que se adapta y adecúa a la realidad que, tarde o temprano, termina por imponerse, por lo cual, el cambio desde un Estado “gendarme” o mero protector de los derechos y garantías establecidas en la ley, a un Estado “benefactor”, donde este toma un rol mucho más activo (especialmente en ámbitos sociales), es solo reflejo de lo anterior. Al respecto, el profesor Cordero Vega se manifiesta de la siguiente manera: “La Constitución Política de 1980 estableció una nueva categoría de órganos públicos, y en consecuencia un

---

<sup>90</sup> En ese año, Portales envió un Proyecto de Ley que permitía la sujeción de los Intendentes (junto a otros encargados del gobierno interior) al poder jerárquico del Presidente de la República, derogándose lo establecido por la Constitución Política de 1828 y dando un vuelco a la posición más descentralizadora de dicha Carta Fundamental, la cual tenía entre sus órganos más importantes a la Asamblea Provincial, órgano compuesto por diputados elegidos democráticamente.

nuevo sistema de organización administrativa. Las autonomías. Este 'status' se le aplicó a los órganos de rango constitucional que ella misma creó con esas características, como una categoría diametralmente distinta a los organismos descentralizados. Siendo así, bien puede sostenerse que son órganos autónomos para la Constitución los organismos que presentan especiales caracteres de independencia frente a los poderes del Estado, hallándose sometidos solo a la Constitución Política y a la ley que conforme a ella regula su organización, funcionamiento y atribuciones<sup>91</sup>.

Como consecuencia de lo anterior, y sumado a la regulación de otros órganos del Estado en forma legal que fueron denominados como "autónomos", es que nace la clasificación de autonomía legal y constitucional. A propósito, el profesor Pantoja Bauza establece las diferencias de la autonomía constitucional frente a la legal<sup>92</sup>:

- Nacen de la Constitución Política de la República.
- Se rigen por las disposiciones en ellas contenidas y por sus especiales leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado.
- Están al margen de los vínculos jurídico-administrativos establecidos por la doctrina clásica: escapan a la línea jerárquica y no admiten sobre ellos facultades de supervigilancia o tutela; se autodeterminan, funcional y administrativamente, y sus directivos son autoridades inamovibles.

Visto lo anterior, es que determinar la posición que ocupa la Dirección del Trabajo en este contexto es muy importante ya que evaluar que nivel de autonomía posee tiene consecuencias prácticas reales. Dado que el tratamiento de la autonomía a nivel constitucional es acotada solo a ciertas instituciones y, considerando la regulación expresa a nivel legal de la Dirección del Trabajo, es fácil concluir que esta institución se encuentra dentro de la autonomía legal. Así, el Art.2º del Decreto Ley 3.551 de 2 de Enero de 1981, señala que "La Fiscalía Nacional Económica, el Servicio Nacional de Aduanas, la Dirección del Trabajo y la Superintendencia de Seguridad Social serán

---

<sup>91</sup> ZUÑIGA URBINA, FRANCISCO. Ob. Cit., citando a CORDERO VEGA, LUIS. "La Autonomía Constitucional". *La Semana Jurídica*, N°34, 2 al 8 de Julio de 2001, pag.5.

<sup>92</sup> PANTOJA BAUZA, ROLANDO. "Gobierno y Administración del Estado Nacional-Regional-Comunal", Editorial Jurídica Conosur, Año VIII-3, N°87, 2000.

instituciones autónomas, con personalidad jurídica, de duración indefinida, y se relacionarán con el Ejecutivo a través de los Ministerios de los cuales dependen y se relacionan con la actividad.”

A base de lo expuesto, podemos por ahora, enunciar lo siguiente:

- a) Chile es un Estado unitario, es decir, concentra el poder político y administrativo en la figura del Presidente de la República, quien es el Jefe de Estado. El Art.24 de la Constitución Política bien se refiere a esto al establecer que el gobierno y la Administración del Estado corresponden al Presidente de la República, todo dentro de un contexto que en general tiende al centralismo de las instituciones.
- b) Sin perjuicio de lo anterior, nuestro ordenamiento jurídico otorga matices a este concepto incluyendo dentro de la Administración del Estado órganos autónomos, ya sea por vía constitucional o legal.

No obstante la existencia de esta autonomía, podemos encontrar algunas contradicciones que nos hacen pensar en la relatividad de este concepto ante lo cual se hace necesario dilucidar con criterios más específicos esta situación. Con tal fin, es que se desarrollará a continuación una serie de criterios con el objetivo de esclarecer el tema, aunque enfocado específicamente en la Dirección del Trabajo<sup>93</sup>:

1) Designación y Remoción de autoridades: la Dirección del Trabajo, como todo servicio público, tiene a la cabeza un Director del Servicio, toda vez que este organismo se constituye como un servicio público de acuerdo a lo señalado en el art.25 de la Ley 18.575 sobre Bases Generales de la Administración del Estado, es decir, es un órgano administrativo encargado de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. A su vez, el Art.28 de la misma ley, señala que a estos (jefe de servicio o Director) les corresponderá “dirigir, organizar y administrar el

---

<sup>93</sup> En este punto se sigue el trabajo de CORDERO QUINZACARA, EDUARDO. “La Administración del Trabajo en Chile y el Concepto de Autonomía”. En: Contraloría General de la República: 85 Años de Vida Institucional (1927-2012), Santiago, Chile, 2012, Pag.15-34.



correspondiente servicio; controlarlo y velar por el cumplimiento de sus objetivos; responder de su gestión, y desempeñar las demás funciones que la ley les asigne.”

Es indudable que, en virtud de la regulación que hace el Art 28 recién citado, respecto a las funciones del Director de Servicio (en este caso de la Dirección del Trabajo) se hace fundamental una autonomía que permita realizar con total plenitud y libertad sus funciones, en especial, respecto a la fijación e interpretación de la legislación y reglamentación social, además de velar por la correcta aplicación de la ley. En este sentido, me parece que se produce una contradicción que no deja de llamar la atención en cuanto al sistema de nombramiento de autoridades que son de exclusiva confianza del Presidente de la República, como es el cargo de Director de la Dirección del Trabajo. De hecho, ¿Cómo es posible que se señale que la Dirección del Trabajo es un servicio autónomo (Art.2º DL 3.551 de 1981) y, en su Ley Orgánica, establecer que el Director de este organismo es un cargo de exclusiva confianza del Presidente? Dicho asunto, por lo menos visto desde el punto de vista de las competencias, no es menor ya que el Art.1º de la Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo señala que este órgano se vincula con el Presidente de la República (cúspide de la organización administrativa en Chile) a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por medio de la Subsecretaría del Trabajo.

Dado que la autonomía no significa autarquía, esto es, la capacidad o facultad para regularse a través de las propias normas que se generan es que la importancia de la supervigilancia o tutela cobra importancia en este ámbito, ya que la relación con la administración central se produce a través de los Ministerios y estos, como órganos superiores de colaboración del Presidente de la República, tienen como función proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes a su sector, además de proponer y estudiar las normas aplicables a los sectores de su cargo (Art.19 Ley 18.575), por lo cual, es inevitable no tomar en cuenta la influencia que la Administración del Estado pueda inducir en los planes y programas de la Dirección del Trabajo.

La doctrina también ha tomado en consideración lo anteriormente expuesto. Así, Pierry expone que “la casi totalidad de los servicios denominados en Chile como autónomos tienen a la cabeza una autoridad que la propia ley se encarga de señalar que es de la confianza exclusiva del Presidente de la República, lo que podría bastar para descartar de inmediato toda idea de autonomía”. Agrega más adelante, que la razón podría estribar en mantener la Administración del Estado bajo el control del Presidente de la República, aunque aquello “no se concilia con la idea de autonomía que parece fluir de las leyes orgánicas de los servicios. Aparece como paradójal que la mayoría de las leyes, a reglón seguido de definir a la institución como autónoma, indiquen que su autoridad es de la exclusiva confianza del Presidente de la República<sup>94</sup>”.

2) Supervigilancia y Control o Tutela: se puede entender la supervigilancia o tutela al poder jurídico que el poder central, el Jefe de Estado o sus colaboradores inmediatos; los ministros e intendentes, ejercen sobre un servicio público descentralizado, o sea personificado, para obligarlo a observar la política general del gobierno. En el contexto de una organización administrativa del Estado con características descentralizadoras (o al menos nominalmente), la supervigilancia nace como una forma de poder vigilar o mantener una línea de conducción del gobierno respecto a los organismos que tienen cierta autonomía del poder central y, de esa forma, se explica que esto se manifieste en el nombramiento de los jefes de servicios descentralizados, y en la calidad de exclusiva confianza que estos cargos poseen.

Utilizando este criterio unido al de la designación y remoción de autoridades es que Pierry realiza una clasificación estableciendo por un lado las autoridades que no son dependientes del Poder Central y las que si lo son<sup>95</sup>. Dentro de estos últimos encontramos a consejos integrados por miembros mayoritariamente de la confianza del Presidente de la República y aquellas autoridades unipersonales de la confianza exclusiva del Presidente (como es el caso del Director de la Dirección del Trabajo).

---

<sup>94</sup> PIERRY ARRAU, PEDRO. La Administración del Estado en la Constitución Política. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 13 (1): 423-425, 1986.

<sup>95</sup> PIERRY ARRAU, PEDRO. Ob. Cit. Pag.427

Frente a esta situación, habría que volver a distinguir si se está bajo un control o sistema de tutela determinado. En el caso específico de la Dirección del Trabajo, podemos señalar que no hay un sistema de tutela que regule la relación jurídica con la Administración Central, por lo cual, al menos teóricamente podría tener menor autonomía ya que el Poder Central podría utilizar la subordinación que emana de ser una autoridad de exclusiva confianza para influir dentro del organismo, ya sea en cuanto a los resultados técnicos obtenidos derivados de las funciones que se realicen o derechamente a través de enfoques netamente políticos. Evidentemente que, para los efectos de preservar la autonomía, es más conveniente tener un control de tutela determinado, que contenga las regulaciones específicas en las cuales la autoridad central puede controlar o supervisar a un organismo, todo esto dentro del sistema chileno de organización del Estado correspondiente a la descentralización. La búsqueda de otra solución, al menos dentro del marco jurídico actual, se podría presentar a través de una autonomía constitucional, lo cual es inviable para una órgano como la Dirección del Trabajo, o mediante la aplicación de una regulación “sui generis” específicamente aplicada para esta institución (similar al Consejo de la Transparencia), sin embargo, el legislador siempre es reacio a una regulación de este tipo.

3) **Financiamiento Independiente:** si bien no es un criterio absolutamente determinante por si solo, influye para aumentar o disminuir el nivel de autonomía, especialmente cuando este financiamiento corresponde a una fuente distinta a la regulada en la Ley de Presupuesto, siempre que dicho financiamiento se aplique para la realización de las funciones encomendadas por la ley.

### **3.2 SELECCIÓN, CONTRATACIÓN Y FORMACIÓN DEL PERSONAL**

Al respecto, es necesario circunscribirse en primera instancia a la normativa internacional que se refiere a la materia, que para estos efectos se traduce en el Convenio N°81 de la OIT, relativo a la Inspección del Trabajo en la Industria y el Comercio, y el Convenio N°129, relativo a la Inspección del Trabajo en la Agricultura.

En un contexto más regional, podemos citar la Resolución N°33 del año 2006 del MERCOSUR, referida a los Requisitos Mínimos del Perfil del Inspector del Trabajo en el Mercosur y el Plan Regional de Inspección del Trabajo en el Mercosur, de acuerdo a la Resolución N°22 del año 2009, emitida por MERCOSUR.

En general, estos documentos establecen lineamientos básicos respecto al cumplimiento de la función del inspector y las condiciones mínimas en las cuales debe desarrollarse. Entre estos lineamientos, uno de los principales es la independencia. Así el Art.6° del Convenio N°81, establece que “el personal de la inspección del trabajo deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de empleo le garanticen la estabilidad en su empleo y los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida”. Además, destaca el carácter técnico y de idoneidad de los inspectores, ratificado por el Art.7° del Convenio recién mencionado, y también por la Resolución N°33/06, en su numeral primero, letra a). Ambos documentos señalan que el inspector debe ser elegido tomando en cuenta sus aptitudes para el desempeño de sus funciones. Por último, en cuanto a esta materia, parece pertinente hacer referencia a los artículos 10 y 11 del Convenio N°81, los cuales hacen ver la necesidad de complementar todo lo anterior con un número adecuado de inspectores apoyados por una infraestructura que permita efectuar de buena manera sus funciones, teniendo en cuenta criterios como la importancia de las tareas que tengan que desempeñar, los medios materiales puestos a disposición de ellos y las condiciones prácticas en que deban realizarse las visitas de inspección.

De acuerdo a la Ley N°19.240, publicada en el Diario Oficial con fecha 8 de Septiembre de 1993, se sustituye el personal de planta de la Dirección del Trabajo anterior a esta fecha por la establecida en dicha normativa y compuesta por un total de 1056 personas<sup>96</sup>. De esta cantidad hay un total de 544 inspectores efectivos de planta

---

<sup>96</sup> Esta cantidad se desglosa de la siguiente forma:

- Planta de Directivos: 43
- Planta de Profesionales: 101
- Planta de Fiscalizadores: 464
- Planta de Técnicos: 103

encargados de la fiscalización y cumplimiento de la normativa laboral en nuestro país, dividiéndose en “Fiscalizadores en Línea” (los cuales son dependientes del Departamento de Atención de Usuarios) y “Fiscalizadores en Terreno” (dependientes del Inspector comunal o regional que corresponda o del Jefe de la Unidad de Fiscalización), todo ello con la evidente intención de definir funciones y maximizar los recursos disponibles, con lo cual los primeros reciben las denuncias (principalmente de trabajadores), orientan al usuario y, en caso que corresponda, las ingresan al sistema para iniciar el proceso de distribución para que los fiscalizadores en terreno realicen su tarea verificando en los mismos lugares de trabajo la efectividad de la misma. Proporcionalmente, es una cantidad de Inspectores que en la región es bastante alta, ya que corresponde a 19,25 inspectores cada 100.000 habitantes, en comparación al promedio de 0,57 inspectores por la misma cantidad de habitantes que presenta Ecuador, en el extremo más bajo<sup>97</sup>. Sin perjuicio de eso, es posible también hacer críticas (tal como lo hace María Luz Vega Ruiz) en cuanto al universo de trabajadores que se ha tomado en cuenta para determinar tal cantidad, así como la naturaleza de los inspectores tenidos en cuenta para ello, porque la realidad es bien distinta al analizar dichos datos si entendemos que estos últimos incluyen personal dedicado a resolver asuntos de mediación y conciliación.

En Chile, el estatuto legal para regular la planta del personal de la Dirección del Trabajo y los inspectores del trabajo es la Ley 19.240, publicada en el Diario Oficial con fecha 8 de Septiembre de 1993. El Art.2º de dicho cuerpo normativo señala que los requisitos para el ingreso y promoción específicamente para los fiscalizadores son, alternativamente:

- 
- Planta de Administrativos: 178
  - Planta de Auxiliares: 87

Además, debe agregarse un total de 80 personas pertenecientes a la Planta de Fiscalizadores, según el Art.8 de la Ley 19.240, después de un año de publicada la ley. Todo esto hace un total de 1056 personas.

<sup>97</sup> VEGA RUIZ, MARÍA LUZ. “Administración del Trabajo: Asegurar la Gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina. El papel central de la Inspección del Trabajo”. Documento de Trabajo N°1, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009. Pag.38, citando a PIRE, MICHAEL J. y SCHRANK, ANDREW. Gestión de Flexibilidad e Inspección del Trabajo en el Mundo Latino”. Revista Internacional del Trabajo, 127(1): 22, 2008.

- Título profesional otorgado por una Universidad o Instituto Profesional del Estado o reconocido por éste, de una carrera de a lo menos ocho semestres de duración; o
- Detentar un cargo de fiscalizador y contar con una antigüedad no inferior a 3 años en el Servicio, continuos o discontinuos; o
- Desempeñar un cargo de técnico con una antigüedad no inferior a 5 años en el servicio, continuos o discontinuos, y haber aprobado un curso de capacitación de a lo menos 2 semestres de duración relacionado con materias de fiscalización.

Sumado a lo anterior, también se solicita el conocimiento de la legislación laboral, previsional y de higiene, procedimiento de fiscalización, técnicas de negociación, manejo y solución de conflictos, normativa interna de la institución, ética y probidad, contabilidad general y manejo de Microsoft Office. Ahora bien, sin perjuicio de la exigencia de los requisitos ya mencionados, la Dirección del Trabajo, a través de la Unidad de Recursos Humanos ha establecido una serie de estándares en cuanto a las competencias o aptitudes personales que complementen todo lo anterior, con el objetivo claro de tener perfiles relativamente homogéneos en cuanto a la realización de las funciones que como inspector corresponden, además de la forma de relacionarse con sus pares dentro de la institución. El Manual emitido clasifica esas competencias en “Aptitudes Institucionales”, integradas por Probidad, Vocación de Servicio y Compromiso; “Aptitudes Técnicas” (de las cuales se exige un mínimo de 3) consistentes en Compromiso con el mejoramiento; Tolerancia al trabajo bajo presión; Orientación al logro; Mediación interpersonal; Responsabilidad y compromiso y Conocimiento de su trabajo; y “Aptitudes Interpersonales” (exigidas 3 como mínimo) dentro de las cuales están Claridad en la comunicación, Negociación interpersonal, Actitud de servicio y Receptividad-disponibilidad.

Además del personal que se encuentra de planta y bajo el carácter de funcionario público, podemos encontrar otra variedad de funcionarios denominado comúnmente como “a contrata”. La legislación nacional, en teoría, permite que el número de funcionarios que funcionen bajo esta modalidad sea el 20% del total de la respectiva

institución, es decir, en el caso de la Dirección del Trabajo serían 211 personas. Sin embargo, en la práctica esto no se cumple, y actualmente hay una cantidad bastante similar al personal de planta que se encuentra realizando funciones a contrata en diversos niveles. Si bien esto influye, por una parte, en forma positiva al permitir realizar con mayor eficacia y de mejor manera las funciones encomendadas por la ley al contar con una cantidad total de alrededor de 2.000 personas, por otra parte trae como consecuencia un estancamiento en cuanto al personal que se encuentra de planta. Originalmente, la lógica de establecer un sistema de personal de planta como base del funcionamiento de la Dirección del Trabajo (y del Estado en general), es que se pueda realizar una carrera funcionaria a través del tiempo que permita desarrollar de mejor manera las habilidades adquiridas, sumado a la experiencia que inevitablemente se irá alcanzando. Relacionado a esto, es también importante tomar en cuenta las diversas capacitaciones y cursos específicos que se hacen respecto a materias determinadas. Sin embargo, el hecho de que haya una gran cantidad de personal a contrata impide que los funcionarios de planta puedan desarrollarse aspirando a cargos más altos, es más, desde hace aproximadamente 4 años que no se realizan concursos internos de promoción en donde se les dé la oportunidad para aquello. En relación a esto, es digno de mencionar que la incorporación de personal no depende directamente del Departamento de Fiscalización, sino que del Departamento de Recursos Humanos, sin que haya mucha comunicación entre aquellas unidades (por no decir nula) en cuanto a esta materia, lo cual nos da cuenta de una suerte de “departamentalización”<sup>98</sup>, sujetándose dicha situación a criterios presupuestarios y, en segundo lugar, a las políticas que provienen por parte del Gobierno central de turno.

### 3.3 PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN

---

<sup>98</sup> Doctrinariamente, se entiende como una forma práctica de dividir el trabajo en diversas funciones respecto a las cuales existe una autoridad que se encarga del desempeño de esas funciones específicamente. En el sentido expuesto corresponde a una posición extrema del concepto en el cual cada subdivisión administrativa es tan específica que no tiene mayor relación con el resto.

### 3.3.1 ORIGEN, ASIGNACIÓN DE LA FISCALIZACIÓN Y VISITA DE LOS INSPECTORES

La Inspección del Trabajo puede iniciar un procedimiento de fiscalización proveniente de dos fuentes: solicitud de un tercero o programación de la fiscalización de oficio. La que proviene desde un tercero se denomina Solicitada, y su característica principal es que es realizada por la persona o personas interesadas, las que se dirigen a la Inspección del Trabajo para entablar una denuncia respecto a hechos que constituyen o puedan constituir una infracción a las normas laborales o previsionales. También se agrega en este ítem la recibida por otras instituciones o reparticiones públicas que transmiten la denuncia a conocimiento de la Dirección del Trabajo.

Como una manera interna de organización, la propia Dirección ha subclasificado este tipo de fiscalización en puntual y extendida. En cuanto a la primera, es aquella que siendo solicitada por un interesado, el fiscalizador se hace cargo solo de los conceptos específicamente denunciados y, que para efectos de la propia Dirección, no puede exceder de cuatro, según lo establecido por la Circular N°88 del año 2001, en relación al Anexo N°1 sobre Criterios para Configurar Comisiones de Fiscalización y Anexo N°2 relativo a la Instrucciones para la Asignación de Fiscalizaciones. La solicitud extendida, a su vez, corresponde a aquella que abarca más de cuatro conceptos fiscalizados en una visita inspectiva.

Otra forma en que se origina una fiscalización ocurre cuando la propia Inspección del Trabajo, de oficio, realiza ciertas fiscalizaciones para el cumplimiento de determinadas metas institucionales. Puede ser por Refiscalización, entendido como aquella que deriva de una fiscalización anterior que ha terminado con la aplicación de una determinada sanción, la cual no consta que haya sido efectivamente cancelada, ya sea que se considere la existencia de una reconsideración administrativa o no. También puede producirse mediante una Fiscalización de Oficio Individual, que es aquella que se realiza cuando un determinado fiscalizador no posee el número de fiscalizaciones que se le ha exigido realizar mensualmente, con lo cual debe escoger a un empleador para completar dicha meta. En este caso, al no haber una denuncia



previa, lo que se fiscaliza principalmente es la existencia de contrato de trabajo, el registro control de asistencia y el pago y declaración de las cotizaciones previsionales, unido a la probable situación en que haya peligro inminente para la vida o la salud de los trabajadores. Por último, puede referirse a Fiscalización de Oficio Programada, que consiste en la selección de un gran número de empleadores bajo diversos criterios como el geográfico, alguna actividad económica determinada u otro diverso. Implica siempre la acción de un grupo de fiscalizadores a la vez, ya que son programas que se realizan a nivel local o de una mayor envergadura como regional y hasta nacional.

Una vez que ha ingresado al sistema informático la denuncia o fiscalización de oficio a realizar, corresponde asignarla a un determinado fiscalizador en la oportunidad específica. La asignación consiste en encomendar a un fiscalizador determinado la realización de una determinada gestión de fiscalización, efectuada por la Unidad de Fiscalización. En principio, para distribuir la carga de trabajo lo importante es tener claro el concepto de fiscalización en relación al de comisión. Este último consiste en la carga de trabajo que es posible estimar para realizar una determinada fiscalización, según parámetros que ya se encuentran preestablecidos, así, cada comisión puede consistir en un máximo de 4 materias a fiscalizar y que constituye, por lo general, una sola fiscalización, todo con el objetivo de tener una distribución homogénea en cuanto a la carga de trabajo entre los inspectores disponibles. La oportunidad en que la Dirección del Trabajo distribuye las fiscalizaciones es el primer día hábil de cada mes, siguiendo el patrón que se determina a través del Promedio Local de Comisiones de Fiscalización Mensual (PLCM)<sup>99</sup>. Este promedio, consiste en la máxima carga de trabajo que puede absorber el respectivo fiscalizador en cada mes, esto es, regularmente el 90% de PLCM de la respectiva Inspección de asignaciones ordinarias y otro 10% de asignaciones extraordinarias. Pasa a llamarse PLCM Planificado cuando a los días que efectivamente se realiza la labor de fiscalización, se le descuentan días que se sabe que no se podrá cumplir con dichas labores, ya sea por permisos administrativos concedidos, licencias médicas u otras razones. La importancia del

---

<sup>99</sup> La Dirección del Trabajo se refiere específicamente a este cálculo en la Circular N°88 del año 2001, en su Anexo N°3: Fija Promedios Locales de Comisiones de Fiscalización Mensual por Jornada Completa de Fiscalizador.

PLCM Planificado es que corresponde a la base respecto a la cual se distribuirán un determinado número de fiscalizaciones a un fiscalizador en particular. En este sentido, según lo establecido por la Circular N°88, que regula la materia, debe distinguirse entre asignaciones ordinarias y extraordinarias:

- Asignación Ordinaria: es aquella que recae el primer día hábil de cada mes e incluye a las fiscalizaciones que no tienen preferencia o urgencia que hayan sido activadas en el mes anterior. Corresponde al 90% del PLCM planificado.
- Asignación Extraordinaria: es aquella que se realiza el día inmediatamente posterior y en cualquier momento del mes, para lo cual se reserva el 10% del PLCM.

Ahora bien, además de lo anterior existen ciertos criterios que sirven como complemento para la asignación. Respecto a esto hay que destacar el Anexo N°3 en donde se señalan los siguientes: Secuencial, Por Materia, Sectorial Geográfica y por Refiscalización. El primero corresponde a una distribución correlativa de las fiscalizaciones en atención al orden de activación que van teniendo las denuncias alternándola entre los diversos funcionarios. La distribución por materia se produce por una suerte de especialización, entregándole a un fiscalizador con conocimientos específicos en alguna materia cierta cantidad de asignaciones de aquella naturaleza, siempre que no altere la distribución de las cargas de trabajo. El criterio geográfico consiste en entregar a ciertos fiscalizadores la realización de la diligencia de fiscalización dentro de una determinada área que se encuentre dentro de su jurisdicción. Por último, la Refiscalización es asignada al mismo fiscalizador que realizó originalmente la fiscalización. Hay que señalar que cada Inspección en particular determinará cual o cuales criterios utilizar quedando a su arbitrio la creación de una política que propenda a esto, siempre que se respete las cargas de trabajo para cada fiscalizador y con el criterio preeminente de que se entreguen solo las asignaciones que con certeza se creen que podrán realizarse.

Una vez que el fiscalizador posee una asignación, ya sea ordinaria o extraordinaria, debe presentarse al lugar que es denunciado<sup>100</sup>, informando al empleador que se realiza una fiscalización de acuerdo a las facultades establecidas en la ley y señalándole sus derechos, estos son, comprobar la identidad y calidad de fiscalizador, a estar informado del curso de la fiscalización y a entablar (una vez notificado de las eventuales sanciones) los recursos, ya sea administrativos o judiciales que estime conveniente.

Luego de aquello viene la parte medular de la fiscalización. Primero, la constatación de hechos que pueden tener el carácter de infraccional. Segundo, la revisión e inspección del lugar con el objeto de corroborar lo anterior que incluye, por ejemplo, la posibilidad de entrevistar trabajadores, revisar documentos de la empresa. Por último, de comprobarse, se procede a extender el informe de fiscalización y la resolución de multa.

- 1) Constatación de los Hechos: por regla general, todo lo enunciado en el párrafo anterior se debe consignar durante la visita inspectiva. Dicha acción se realiza en un Formulario especialmente diseñado para tal efecto cuando el fiscalizador verifique la existencia de hechos infraccionales, lo cual es muy importante ya que el Inspector del Trabajo tiene el carácter de Ministro de Fe. Sin perjuicio de

---

<sup>100</sup> La Preparación de la Visita Inspectiva es fundamental ya que permite optimizar no solo los recursos disponibles, sino que también los resultados. Consta de 3 etapas:

- 1) Determinación estimativa del Día y Hora de la Visita: dicha estimación debe ser planificada por el fiscalizador una vez que recibe la carga de trabajo mensual, mediante un documento especialmente diseñado al efecto denominado Formulario 03: Plan de Trabajo Mensual de Fiscalizador. Es una actuación que administrativamente es importante ya que define el plan de actividades en forma mensual, así como lo horarios presenciales en los cuales el fiscalizador estará presente para cumplir actividades que no sean de campo.
- 2) Preparación de la Información: es una etapa previa que también es de la máxima importancia ya que significa tener el mayor conocimiento posible del empleador respecto al cual se pretende fiscalizar, por lo que se recurre al sistema informático que posee la Dirección del Trabajo por empleador, todo lo anterior con la finalidad de formarse una idea lo más cercana posible a la realidad que se enfrentará, tomando en cuenta que la visita debe ser continuada y sin interrupciones. Evidentemente, esto exigirá una preparación especial en cuanto a la normativa aplicable, estudio de dictámenes, etc.
- 3) Preparación Instrumental: se refiere al cuidado que se debe tener para contar con toda la documentación que sea necesaria o requerida para los efectos de la fiscalización, en atención a la materia a fiscalizar.

eso, las instrucciones dirigidas a ellos solicitan un máximo de objetividad y neutralidad en cuanto al relato de los hechos evitando emitir un determinado juicio respecto a ellos o hacer alguna referencia sobre su naturaleza jurídica. Además, para dar una mayor seguridad, el inspector solicita al fiscalizado estampar su firma en este informe para darle un mayor peso en cuanto a lo que allí se señala, debiendo señalar cuando este se niegue a hacerlo. Ahora bien, sobre la forma que tiene el fiscalizador para constatar tales hechos, se le exige seguir la guía establecida en la Circular N°88, específicamente en su Anexo 7.

- 2) Análisis de Documentos: sin perjuicio que haya hechos o situaciones que pueden bastarse a si mismas para constatar un hecho infraccional, la mayoría de las veces es necesario y, por otra parte, conveniente, apoyarse con elementos de prueba para sustentar una determinada medida infraccional que se adopte, más aun considerando la posibilidad que tiene todo empleador de recurrir en sede administrativa y también judicial. Si bien puede haber, de acuerdo a las circunstancias específicas, innumerables documentos que podrían ser solicitados, la Dirección del Trabajo distingue entre tres tipos de documentos. En primer término está la documentación laboral, donde resalta inmediatamente el contrato de trabajo, dada su importancia y trascendencia no solo como medio probatorio, sino que como una figura jurídica que trae como consecuencia beneficios y derechos irrenunciables. Respecto a este documento, el fiscalizador se encarga de constatar fundamentalmente su escrituración, la presencia de estipulaciones mínimas y la ausencia de estipulaciones ilegales. Otros documentos laborales importantes son el Registro de Control de Asistencia, Libro Auxiliar de Remuneraciones (obligatoria para todo empleador que tengo 5 o más empleados) y el Reglamento de Higiene y Seguridad (cuando hay 25 o más trabajadores).

Además, existe la documentación previsional, la cual tiene como objetivo lograr que no hayan diferencias entre el monto imponible y la remuneración de un determinado trabajador, así como también, la efectividad de sus declaraciones y, por supuesto, que estas se encuentren efectivamente pagadas. El documento a revisar en este caso es la planilla de cotizaciones previsionales.

Por último, nos encontramos con otro grupo de documentos denominados documentación contable-laboral, que es aquella que si bien por su naturaleza es contable, su revisión sirve para comprobar infracciones en el ámbito previsional y para el pago de gratificaciones.

3) Informe de Fiscalización y Resolución de Multa: una vez constatados los hechos y verificados a través de documentos u otros medios de prueba, procede realizar la apreciación jurídica de los hechos, aunque esto no significa que en este punto se cambie a un ámbito judicial. La situación sigue manteniéndose en el área administrativa y perteneciendo al área de competencia de un funcionario del Estado, cuya investigación y análisis eminentemente técnico tiene como consecuencia la sanción de una determinada conducta u omisión que pudiere infringir la legislación laboral vigente. Así las cosas, debemos entenderlo no como un proceso de carácter bilateral, sino como una cuestión administrativa de índole unilateral.

### 3.3.2 DETERMINACIÓN DE LAS SANCIONES

Ahora, el proceso de multa no está sujeto a una evaluación enteramente subjetiva por parte del fiscalizador, ya que dicha situación se encuentra reglada en el “Anexo N°6: Normas y Criterios para la Aplicación de Sanciones en la Fiscalización”. En este sentido, se insiste en que la sanción o multa es una herramienta institucional otorgada por la ley y que tiene como principal objetivo la disuasión de la conducta infractora, además de tener un carácter pedagógico, por lo tanto, deben seguirse ciertos criterios para su uso. Al respecto, el Anexo N°6 ya individualizado nos señala lo siguiente:

- a) Toda infracción constatada será normalmente sancionada, esto aún cuando la situación sea subsanada dentro de la misma visita inspectiva, lo que sólo será tomado en consideración para moderar el monto.
- b) Aplicación razonable de lo anterior es que existe la posibilidad de subsumir diversos hechos infraccionales en uno solo (siempre que no sean de diversa

naturaleza). Todo esto, en la práctica queda a criterio subjetivo del fiscalizador teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada caso, pero se aplica atendiendo a que el fin de la fiscalización no es sólo sancionar sino que provocar un cumplimiento sostenido, en el futuro, de la legislación laboral.

- c) Al cursar la multa, se deben aplicar dos subcriterios: primero, la Categorización de la Gravedad, que se encuentra en el Anexo N°7: Tipificador de Hechos Infracionales” y, segundo, la apreciación en forma conjunta de ciertas agravantes y atenuantes en torno a la responsabilidad del infractor. En cuanto a la categorización de la gravedad, la Dirección del Trabajo ha emitido el ya mencionado documento y que tiene una organización y aplicación bastante práctica. Como un criterio de orden respecto a los hechos infraccionales se utiliza el articulado del Código del Trabajo y, a su lado, encontramos la gravedad de la infracción, el enunciado de esta y la descripción del hecho infraccional. Por lo tanto, el fiscalizador debe sujetarse a estas descripciones y calificaciones al constatar una determinada infracción. Un ejemplo de esto puede ser el Correlativo N°2 de del Anexo N°7, que se refiere a la infracción del Art.7° y Art.477 del Código del Trabajo, donde se caracteriza al enunciado de la infracción como “No otorgar el trabajo convenido en el contrato de trabajo”. A su vez, se describe el hecho infraccional como “No otorgar el trabajo convenido en el contrato de trabajo respecto del (de los) trabajador (es) y por el (los) periodo (s) que a continuación se indica (n)”.

El segundo subcriterio, relacionado a la apreciación de circunstancias atenuantes-agravantes, tiene que ver en primer término con la división que se realiza, respecto a la infracción, en tres niveles: Gravísima, Grave y Menos Grave. Por otro lado, se encuentra relacionado a un necesario control y objetivización que sea relativamente uniforme para los efectos de determinar una sanción por parte de los fiscalizadores, es decir, no dejar a la mera voluntad y arbitrio de estos la determinación del monto de una infracción, ya que no solo crea desconfianza en el sistema y se subjetiviza en exceso, sino que también termina por desvirtuar la finalidad de las normas. Según la Circular N°88 del año 2001, en su Anexo N°6, son las siguientes: magnitud del daño, reparación del daño, conducta laboral, capacidad económica, reprochabilidad y

cooperación con la fiscalización. Cada una de estas circunstancias tiene una forma específica de valoración dentro de una escala que va de 1 a 10 (para el caso de la magnitud del daño) y de 1 a 5 (para el resto de las circunstancias), donde una valoración más alta (más cercana a 5 o 10, según corresponde) para el caso de magnitud del daño, capacidad económica y reprochabilidad indicará una mayor sanción y, donde una calificación cercana a 0 en el resto de las circunstancias (reparación del daño, conducta laboral y cooperación con la fiscalización), nos dará cuenta de una apreciación negativa por parte del fiscalizador y posiblemente una mayor sanción. La determinación final del puntaje, luego de realizada la sumatoria de todos los factores, fijará finalmente la gravedad de una sanción conforme a lo siguiente:

Valor Total	Efecto Atenuante-Agravante
Entre 7-12	Si es posible, se atenúa en 2 categorías la categoría original
Entre 13-18	Si es posible, se atenúa en 1 categoría la categoría original.
Entre 19-23	Se mantiene la categoría
Entre 24-29	Si es posible, se agrava en 1 categoría. Si no lo es (y es procedente), se hace un recargo de 0,15 UTM por cada afectado cuando son más de 10 afectados.
Entre 30-35	Si es posible, se agrava en 2 la categoría original. Si no es posible (y es procedente) se hace un recargo de 0,15 UTM por cada afectado cuando más de 10 afectados.

Así, de acuerdo al ejemplo antes expuesto, correspondiente al enunciado en el correlativo N°2 del Anexo N°7 “No otorgar el trabajo convenido en el contrato de trabajo”, se establece originalmente que su graduación es de carácter Gravísima. Si el fiscalizador obtuvo una sumatoria de 8 después de ponderar todos los criterios anteriormente expuestos, correspondería disminuir su gravedad en 2 niveles, con lo cual quedaría con el carácter de Menos Grave.

### 3.3.3 ALGUNAS CONCLUSIONES

A raíz de lo desarrollado en este capítulo podemos concluir las siguientes ideas:

1) Se hace necesario que haya una verdadera carrera funcionaria en lo que respecta a los fiscalizadores, esto es, que el sistema les permita realmente obtener logros en cuanto al avance de los cargos y jerarquías a los cuales pueden optar dentro de la institución. Si bien se ha establecido por parte de la Unidad de Recursos Humanos una serie de requisitos y aptitudes para poder tener un cargo sería interesante realizar este proceso con la participación del Departamento de Fiscalización para darle una mayor coherencia y sustento a los nombramientos. Además está decir que el financiamiento y los recursos son un asunto primordial en este sentido ya que limita mucho el rango de acción que se pueda tomar para solucionar el tema de fondo. Una segunda razón por la cual se impide desarrollar una real carrera funcionaria es el desequilibrio que existe entre los funcionarios que están de planta y aquellos que lo hacen a contrata, ya que estos últimos impiden que quienes se encuentren realizando una labor (en este caso de fiscalizador) avancen en los grados jerárquicos para optar a un cargo más alto, y por consiguiente, mejor remunerado.

2) Otro punto a considerar, que se encuentra ligado a lo anterior, es la distribución de las cargas laborales y las remuneraciones asociadas a ello. Como se usa de referencia los rangos jerárquicos de la Ley N°15.076<sup>101</sup> podemos encontrar fiscalizadores entre los grados 16 y 10, sin que haya o exista una diferencia sustancial entre las cargas de trabajo y responsabilidades que ejercen cada uno. Esto no es menor, ya que uno de los requisitos exigidos para ejercer el cargo de fiscalizador es la exclusividad, es decir, la prohibición de trabajar en cualquier otra área que pueda ser susceptible de ser controlada por la misma Dirección del Trabajo, salvo la docencia en alguna institución

---

<sup>101</sup> Si bien esta ley se fija el texto refundido del Estatuto para los Médicos-Cirujanos, Farmacéuticos o Químico-Farmacéuticos, Bioquímicos y Cirujanos Dentistas, es totalmente aplicable a la Dirección del Trabajo, toda vez que su Art.1 inciso 2° dispone: “Las disposiciones de la presente ley se aplicarán al Servicio Nacional de Salud, a los Servicios de la Administración Pública, a las empresas fiscales, a las Instituciones semifiscales o autónomas y, en general, a cualquiera persona natural o jurídica. Sin embargo, a los empleadores particulares y a las Municipalidades solo les serán aplicables las disposiciones sobre remuneraciones y demás beneficios económicos, sobre horarios de trabajo e incompatibilidades.”



de Educación Superior Estatal por 12 horas semanales, lo cual reduce enormemente la posibilidad de percibir ingresos por parte de estos funcionarios que no tenga su origen en el ejercicio de su cargo de fiscalizador.

3) Dado el carácter técnico y especializado de la Dirección del Trabajo, su autonomía es fundamental. Por lo tanto, no garantizar que esta situación se concrete en la práctica es de bastante relevancia. Como el control de tutela se plasma por parte de la Administración a través del nombramiento de los cargos que son de su exclusiva confianza y no por un sistema que se encuentre reglado en cuanto las materias que se pueden regular, el control que se ejerce tanto mediática como políticamente es demasiado grande e influye tanto en el nombramiento de cargos de menor jerarquía como en temas más delicados y técnicos, por ejemplo, en la emisión de dictámenes. Así las cosas, una mejor organización en lo orgánico y estructural, pasaría por otorgarle una independencia auténtica y verdadera a la Dirección del Trabajo, pero como dicha situación corresponde a una cuestión que previamente debe resolverse en el ámbito político es difícil que llegue a concretarse. Visto la forma en que se están presentando las cosas, lo más probable es que a futuro se produzca una separación o especialización en cuanto a las funciones de la Inspección, vale decir, subinstituciones que se encarguen de ámbitos específicos como el de Higiene y Seguridad Laboral, Organizaciones Sindicales, entre otros, pero sin perder la unidad en cuanto a lo que significa la esencia de nuestra institución, la cual se encarga no solo de fiscalizar, sino que también de prevenir y educar<sup>102</sup>.

4) Doctrinariamente es interesante hacer notar que lo anterior no es un tema abandonado. A propósito, Piore y Schrank analizan las características y limitaciones del modelo latino de Inspección del Trabajo señalando que su principal ventaja es la discrecionalidad que poseen los inspectores, lo que trae como consecuencia una adaptabilidad y flexibilidad frente a los cambios externos, pero como correlato a esto

---

<sup>102</sup> En este sentido habría un parecido a la forma en como opera la fiscalización en EE.UU. Allí, las competencias para fiscalizar se dividen entre diversos organismos, cada uno de los cuales se encarga solo de un aspecto de la legislación laboral. Así, por ejemplo, nos encontramos con un Departamento de Salarios y Horas de Trabajo; OSHA (Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo); Administración de las Pensiones de los Trabajadores.

es que “ resulta difícil vigilar y evaluar las decisiones de los inspectores de un modo que garantice la coherencia y la igualdad de trato entre distintas empresas y en momentos diferentes”, lo cual se suma a la dificultad de evaluar el rendimiento de cada uno de los fiscalizadores<sup>103</sup>. El problema, entendido desde este punto de vista, se traduce en la gestión y en “como influir en los criterios en que se basan estas decisiones, y como hacer un seguimiento de la aplicación de dichos criterios”<sup>104</sup>. De esta forma, al convertirse en un problema de gestión, nos encontramos de vuelta al punto anterior, una necesaria y real independencia de este organismo técnico.

### **3.4 PRINCIPALES ATRIBUCIONES DE LOS INSPECTORES SEGÚN LA DOCTRINA DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO**

Si bien ya revisamos anteriormente las competencias de la Inspección del Trabajo, en virtud de lo señalado por la Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo<sup>105</sup>, es interesante tener en cuenta la visión que esta misma institución tiene sobre si misma y la forma en como proyecta eso a través de su facultad de emitir dictámenes, en este caso, referido al ejercicio de la fiscalización. Por lo mismo, a continuación se hará referencia a ello con las principales atribuciones otorgadas a la Dirección del Trabajo en el DFL N°2, del año 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

#### **3.4.1 FISCALIZACIÓN**

Como bien sabemos, las facultades fiscalizadores emanan principalmente de la Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo, esto es, el DFL N°2, del año 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y del Art.505 del Código del Trabajo. Su manifestación más gráfica, la encontramos en el Art.24 de DFL recién mencionado, donde se señala

---

<sup>103</sup> PIORE, MICHAEL J. y SCHRANK, ANDREW. Ob. Cit. Revista Internacional del Trabajo, 127(1): 9-10, 2008.

<sup>104</sup> PIORE, MICHAEL J. y SCHRANK, ANDREW. Ob. Cit. Revista Internacional del Trabajo, 127(1): 11, 2008.

<sup>105</sup> Ver Supra. Pág.67 y ss.

que el fiscalizador tiene la facultad para inspeccionar los lugares de trabajo a cualquier hora del día y, con auxilio de la fuerza pública si es necesario. En este sentido, es que la Dirección del Trabajo, ha confirmado dicha situación a través del Dictamen N°3780/150 del 4 de Julio de 1996. En este pronunciamiento, frente a la consulta de la prescriptibilidad de las funciones fiscalizadoras de los Inspectores del Trabajo, se señala que “las atribuciones de que está investida la Dirección del Trabajo son de orden público, y en consecuencia, tienen el carácter de imprescriptibles”. Ahora, distinto de aquello es que los derechos y obligaciones que emanan de las situaciones que se fiscalizan sean prescriptibles, debiendo aplicarse en dicho caso el Art.2493 del Código Civil, esto es, el que quiera aprovecharse de la prescripción debe alegarla, el juez no puede declararla de oficio, salvo excepciones que se encuentran expresamente establecidas en la ley. Del mismo modo, se refiere el Dictamen N°484/33 de 26 de Enero de 1999, al establecer que “en tanto la prescripción de un derecho laboral no haya sido alegada y declarada por los tribunales de justicia, resultará procedente reclamar su cumplimiento, así, en virtud de los Art.2492, 2493, 2518 y 2520 de nuestro Código Civil en relación al Art.480 del Código del Trabajo<sup>106</sup> podemos desprender que “la inactividad del acreedor solo puede ser aprovechada por el deudor, a través de un solo medio: alegándola judicialmente en su favor, oponiendo la excepción respectiva en la oportunidad legal y obteniendo su declaración por un tribunal competente”<sup>107</sup>.

En cuanto a los alcances de esta fiscalización, pueden presentarse una infinidad de circunstancias, sin embargo, a modo de sintetizar lo más relevante se hará referencia a algunos de ellos:

a) Obligación de denunciar irregularidades que revistieren carácter delictual: a raíz de lo señalado en el Código del Trabajo, respecto a las facultades de la Inspección del Trabajo de fiscalizar las actas y libros de contabilidad del sindicato, es que se le otorgan las más amplias facultades, ya sea a petición de parte o de oficio.

---

<sup>106</sup> Actualmente dicho Artículo fue reemplazado en su numeración por el Art.510, por medio de la Ley N°20.087, Artículo Único N°19, publicada en el Diario Oficial con fecha 6 de Enero de 2006.

<sup>107</sup> En la misma línea doctrinaria se pronuncia la Dirección del Trabajo en su Dictamen N°3468 de 21 de Septiembre de 1981.

Corroborando el texto del Art.265<sup>108</sup> del cuerpo legal ya descrito es que la Dirección del Trabajo señala que “si la Dirección del Trabajo, en el ejercicio de la facultad inspectiva de que se trata, toma conocimiento de hechos que revistan el carácter de delito, no podrá excusarse de denunciarlos a la justicia ordinaria”. La legislación nacional, en este sentido, se encuentra en absoluta concordancia ya que la Ley N°18.834, que corresponde al Estatuto Administrativo, también se refiere a ello en el Art.55, letra k), estableciendo que “Serán obligaciones de cada funcionario: k) denunciar a la justicia, con la debida prontitud, los crímenes o simples delitos y a la autoridad competente los hechos de carácter irregular de que tome conocimiento en el ejercicio de su cargo”. Esto se encuentra complementado por el Art.175 del Código Procesal Penal, en el cual se dispone que “Estarán obligados a denunciar: b) Los fiscales y los demás empleados públicos, los delitos de que tomen conocimiento en el ejercicio de sus funciones y, especialmente, en su caso, los que notaren en la conducta ministerial de sus subalternos”<sup>109</sup>. A su vez, nuestra Carta Fundamental señala en sus artículos 6° y 7° que todo órgano del Estado debe actuar válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley, por lo cual, si la ley señala que dichos funcionarios deben realizar tal denuncia, estos se encuentran sin opción de elegir una conducta diferente. El Dictamen N°423/21 de 29 de Enero de 1997 recoge las normas precedentes y termina concluyendo que “la Dirección del Trabajo, en el ejercicio de su facultad inspectiva que le otorga el Art.265 del Código del Trabajo, está obligada a denunciar a la justicia ordinaria las irregularidades que revistieren el carácter delictual”.

c) Cotizaciones Previsionales: a través del Dictamen N°2628/146, de 20 de Mayo de 1999, se resuelve una consulta por parte de la Dirección del Trabajo respecto a si procede realizar la fiscalización y aplicación de multas a un empleador que no cumple con la obligación señalada en el Art.17 bis, inciso 2°, del DL 3.500. Dicha disposición establece que “los empleadores que contraten trabajadores para desempeñar trabajos

---

<sup>108</sup> Dicho disposición se encuentra actualmente derogada por la Ley N°19.759, Artículo Único N°63, publicada en el Diario Oficial con fecha 5 de Octubre de 2001.

<sup>109</sup> En cuanto al Código de Procedimiento Penal esto se tipifica en el Art.88, en su numeral 3°, expresando que “Están obligados a denunciar: 3° los empleados públicos, los crímenes o simples delitos de que tomen conocimiento en el ejercicio de sus funciones, y especialmente los que noten en la conducta ministerial de sus subalternos”.

pesados deberán enterar en las respectivas cuentas de capitalización individual, un aporte cuyo monto será igual al de la cotización que se refiere el inciso anterior”, refiriéndose a las cotizaciones que se realizan en la cuenta de capitalización individual, las cuales deberán ser declaradas y pagadas por parte del empleador a la Administradora de Fondos de Pensiones a que se encuentre afiliado el trabajador<sup>110</sup>. En relación a esto último, el inciso 6° del Art.19 del DL 3.500 dispone que “corresponderá a la Dirección del Trabajo la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo, estando investidos sus Inspectores de la facultad de aplicar las multas a que se refiere el inciso precedente”.

Solicitado el pronunciamiento del Superintendente de Pensiones sobre el tema éste señala mediante ORD. N°4.105, de 12 de Abril de 1999, que “la historia fidedigna del establecimiento de la Ley N°19.404, así como también el propósito perseguido por el legislador con su dictación, se desprende que el referido aporte, pese a su denominación, constituye una obligación de previsión que pesa sobre el respectivo empleador y como tal, debe ser cumplida y fiscalizada, en los mismos términos que el resto de las cargas que le han sido impuestas”. Así, en opinión de la Superintendencia, la Dirección del Trabajo se encuentra facultada legalmente para fiscalizar dicho cumplimiento y aplicar las sanciones que el Art.19 del DL 3.500.

De esta forma, el Dictamen ya citado, termina concluyendo que “el aporte de cargo del empleador previsto en el Art.17 bis, del DL 3.500 de 1980, agregado por la Ley N°19.404 sobre trabajos pesados, es jurídicamente cotización previsional, y por ello debe ser controlado, fiscalizado y sancionado ante su eventual incumplimiento por esta Dirección así como el descuento que debe hacer el empleador de la remuneración del trabajador para los mismos efectos, en la misma forma como se hace respecto de cualquier otra cotización previsional”.

---

<sup>110</sup> El Art.19, inciso 1°, del DL 3.500 dispone: “Las cotizaciones establecidas en este título deberán ser declaradas y pagadas por el empleador, el trabajador independiente o la entidad pagadora de subsidios, según corresponda, en la Administradora de Fondos de Pensiones a que se encuentra afiliado el trabajador, dentro de los 10 primeros días del mes siguiente a aquel en que se devengaron las remuneraciones y rentas afectas a aquellas, a aquel en que se autorizó la licencia médica por la entidad correspondiente, en su caso, término que se prorrogará hasta el primer día hábil siguiente si dicho plazo expirase en día sábado, domingo o festivo”.

d) Velar por la Aplicación de las Leyes: dicha función emana de las facultades de la Dirección del Trabajo señaladas en el DFL N°2 del año1967 (Art.1, letra a) y Art.5, letra c)). En este contexto, la Dirección del Trabajo hace aplicación de lo anterior señalando en su Dictamen N°1648/83, de fecha 1 de Abril de 1997, que “compete a la Dirección del Trabajo y a su Director fiscalizar y velar por la aplicación de la legislación laboral, recayendo, por ende, en el personal de fiscalizadores la labor de cuidar que tales normas sean cumplidas correctamente. Así, podemos entender que se encuentra totalmente ajustado a Derecho el hecho que un fiscalizador instruya a una empresa para colocar un registro de control de asistencia para los trabajadores, esto dado que en las circunstancias específicas del caso, los trabajadores se encuentran imposibilitados para realizar dicha acción en virtud de las grandes distancias que se debe recorrer para ello”. Para remediar tal situación es que corresponde que la Dirección del Trabajo actúe, sobre todo en aplicación del Art.32 del Código del Trabajo, toda vez que “para los efectos de controlar la asistencia y determinar las horas de trabajo, sean ordinarias o extraordinarias, el empleador llevará un registro que consistirá en un libro de asistencia del personal o en un reloj control con tarjetas de registro”. Asimismo, el Art.21 establece que la jornada de trabajo incluye no solo el tiempo en que el trabajador está efectivamente prestando sus servicios, sino que todo el tiempo en cual se encuentra a disposición de su empleador, lo cual no es menor ya que su efectiva determinación permite el cálculo de beneficios para cada trabajador, así como un obstáculo para una correcta fiscalización para la Dirección del Trabajo. Por lo tanto, a partir de los antecedentes presentados se deduce “que la situación antes descrita ocasiona diversos problemas, lo que a su vez se traduce en irregularidades, como por ejemplo que por diferencias de horario los trabajadores que se desempeñan en módulos, no pueden en algunas oportunidades, registrar su asistencia”, lo cual también provoca “dificultades de fiscalización para los fiscalizadores del trabajo, por cuanto en muchas oportunidades se ven imposibilitados de tener a la vista los respectivos registros de asistencia”<sup>111</sup>.

---

<sup>111</sup> Para más información al respecto se puede consultar el Dictamen N°935/24 de 30 de enero de 1991 y el N°1183 de fecha 2 de Junio de 1982, los cuales se pronuncian en la misma línea.

Termina concluyendo el Dictamen, que un Inspector del Trabajo se encuentra legalmente facultado para exigir que en las empresas ubicadas en la Zona Franca de Iquique lleven un control de asistencia”, todo con la finalidad de llevar a cabo en forma el correcto cumplimiento del Art.32 del Código del Trabajo.

e) Algunos Límites de la Fiscalización: si bien las facultades de los Inspectores del Trabajo son bastante amplias, estas tienen algunos límites que están establecidas en función del texto de las normas así como del espíritu o la forma en como estas deben ser interpretadas. Ejemplo de esto es el Dictamen N°4546/220, de 18 de Julio de 1995, en el cual se consulta sobre la posibilidad de que los fiscalizadores hagan exigible la responsabilidad subsidiaria establecida en la ley para el dueño de la obra y contratista. Al respecto, se cita el Art.64 del Código del Trabajo<sup>112</sup>, el cual dispone que “el dueño de la obra, empresa o faena será subsidiariamente responsable de las obligaciones laborales o previsionales que afecten a los contratistas en favor de los trabajadores de estos”. También responderá de iguales obligaciones que afecten a los subcontratistas, cuando no pudiere hacerse efectiva la responsabilidad subsidiaria. Dado que nuestra legislación establece mecanismos específicamente expresos para hacer efectiva tal situación, es improcedente que un fiscalizador se tome dichas atribuciones. Es más, el Dictamen ya citado señala textualmente (en forma muy acertada) que “en estas circunstancias, cabe concluir que solo podrá perseguirse la aludida responsabilidad subsidiaria por las obligaciones tanto legales como convencionales contraídas por el principal obligado, vale decir, por el contratista o subcontratista, según corresponda, una vez que estos han sido requeridos y se ha agotado el procedimiento de cobro en su contra”<sup>113</sup>. Por lo mismo, no es raro que finalmente la Dirección haya señalado que “el análisis armónico de las normas legales antes transcritas y comentadas en acápite que anteceden, permiten afirmar que la responsabilidad subsidiaria que se consigna en

---

<sup>112</sup> Actualmente dicho artículo se encuentra derogado por el Art.1° de la Ley N°20.123 (D.O.: 16.10.06), siendo reemplazado por el Título VII “Del Trabajo en Régimen de Subcontratación y del Trabajo en Empresas de Servicios Transitorias. Específicamente, en los artículos 183-B y 183-E, se trata el tema.

<sup>113</sup> Legalmente esta posición se basa en el Art.2358 del Código Civil, en relación a Art.303 N°5, 464 N°5 y 465, todos del Código de Procedimiento Civil, los cuales señalan la oportunidad en que debe hacerse valer el beneficio de excusión, Además, complementa todo lo anterior el texto del inciso 1° del Art.305: Las excepciones dilatorias deben oponerse todas en un mismo escrito y dentro del término de emplazamiento fijado por los artículos 258 a 260.

el Art.64 del Código del Trabajo, solo puede hacerse efectiva a través del correspondiente requerimiento judicial, es decir, previa presentación de la demanda respectiva”.

Otro límite importante viene dado por las facultades de administración del empleador. En virtud de lo establecido por el Art.22 de nuestro Código del Trabajo la jornada laboral es de 45 horas, sin embargo, hay ciertos grupos de trabajadores que no se encuentran afectos a esta disposición<sup>114</sup>. Si analizamos lo anterior, en conjunto con el Art.33, veremos que no es compatible ya que dicha norma establece la obligatoriedad de usar registro de asistencia para los efectos de contabilizar las jornadas de trabajo, así como las horas extraordinarias, lo cual es de toda coherencia ya que por la naturaleza misma de los servicios que se establecen como excepciones, es natural que no pueda utilizarse algún control, es más, la misma Dirección del Trabajo ha señalado que no existe respecto a estos trabajadores tal obligación. Sin perjuicio de ello, es totalmente posible que el empleador utilice un método para registrar la asistencia respecto a los trabajadores que no están obligados a seguir tal sistema, ante lo cual, el fiscalizador se encuentra imposibilitado de oponerse a tal situación. Sobre eso, el Dictamen N°2305/121 de 26 de Mayo de 1998 concluye que “resulta improcedente que los fiscalizadores de ese Servicio, opongan reparos a dicho control interno impartiendo instrucciones acerca de la forma de llevarlo, por cuanto su establecimiento constituye una facultad del empleador”<sup>115</sup>.

Por último, un tema bastante común, dice relación con la tramitación de las licencias médicas y la posibilidad de exigir aquello por parte de los fiscalizadores. En relación a esto, el Art.13 del DS N°3, de 1984, del Ministerio de Salud dispone: “El empleador, el trabajador independiente o la entidad de previsión en este último caso,

---

<sup>114</sup> Estos son: 1) Los trabajadores que laboran para distintos empleadores; 2) Los gerentes, administradores, apoderados con facultades de administración y todos aquellos que trabajen sin fiscalización superior inmediata; 3) Los contratados conforme al Código del Trabajo para prestar servicios en su propio hogar o en un lugar libremente elegido por ellos; 4) Los agentes comisionistas y de seguros, vendedores viajantes, cobradores y demás similares que no ejerzan sus funciones en el local del establecimiento y; 5) Los que se desempeñan a bordo de naves pesqueras.

<sup>115</sup> Esta misma doctrina administrativa podemos verla también en otros Dictámenes, entre los cuales podemos mencionar: N°1381/69 de 27 de Febrero de 1987; N°2257/100 de 14 de Abril de 1994 y N°77/003 de 8 de Enero de 1997.



procederá a completar el formulario de licencia con los datos de su individualización, afiliación previsional del trabajador, remuneraciones percibidas y cotizaciones previsionales efectuadas”. De la misma forma, se señala que “es de la exclusiva responsabilidad del empleador, del trabajador independiente o de la entidad de previsión en este último caso, consignar con exactitud los antecedentes requeridos en el formulario de licencia y su entrega oportuna en el establecimiento competente del Servicio de Salud respectivo”. De la norma citada, es claro que la responsabilidad y obligación de tramitar las licencias en la forma que corresponda es del empleador con lo cual, al no cumplir con ello, se está infringiendo el Reglamento sobre Tramitación de Licencias Médicas. Sin embargo, es el mismo Reglamento el encargado de establecer quienes se encuentran facultados para exigir dicho cumplimiento. El Art.50 del DS N°3 de 1984, señala que “toda vez que se constate una infracción a normas legales y reglamentarias que rijan el uso, otorgamiento o autorización de licencias médicas (...) el Servicio de Salud o ISAPRE, deberán dar cuenta al empleador”. Por otro lado, si estas constataren algún tipo de infracción que corresponda ser denunciada deberán “remitirse los antecedentes a la Contraloría General de la República, a la Superintendencia de Seguridad Social, a la Dirección del Trabajo o a otros organismos de control competente”. Todo lo anterior, se ve muy bien reflejado en el Dictamen N°617/35 de 6 de Enero de 1997. En dicha resolución se establece que “De lo expuesto corresponde concluir que serán el Servicio de Salud o la ISAPRE las entidades que deberán fiscalizar cualquier infracción a las normas en comento y, en caso de comprobar que ella existe, enviarán los antecedentes a la Dirección del Trabajo, para la adopción de las medidas pertinentes”<sup>116</sup>.

Antes de terminar este apartado, corresponde señalar que la principal forma en que se manifiesta la facultad de fiscalizar es la posibilidad de visitar los lugares de trabajo, a cualquier hora del día o de la noche. Esto se extrae claramente del Art.24 del DFL N°2, de 1967, el cual no da lugar a dudas al respecto al disponer que “en el ejercicio de las funciones fiscalizadoras los Inspectores podrán visitar los lugares de trabajo a

---

<sup>116</sup> Esta postura cuenta con varios Dictámenes que sustentan la resolución ya expuesta. Para profundizar más al respecto se sugiere revisar los siguientes Dictámenes: N°289/16 de 11 de Enero de 1996; N°4.568/282 de 7 de Septiembre de 1993; N°5.873 de 20 de Agosto de 1986 y N°9.678/296 de 30 de Diciembre de 1987.

cualquier hora del día o de la noche. Los patrones o empleadores tendrán la obligación de dar todas las facilidades para que aquellos puedan cumplir sus funciones; permitirles el acceso a todas las dependencias o sitios de faenas.”<sup>117</sup>

### 3.4.2 AUXILIO DE LA FUERZA PÚBLICA

Dado que esta facultad no es común para ser ejercida por autoridades administrativas es interesante examinar su alcance. Al respecto, lo primero es señalar la fuente legal de la cual emana dicha facultad. EL Art.26 del DFL N°2, de 1967, que corresponde a la Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo, señala que “los Inspectores del Trabajo podrán requerir el auxilio de la fuerza pública para el desempeño de sus funciones, debiendo el Cuerpo de Carabineros proporcionarla de inmediato, mediante la simple petición del funcionario respectivo”. Ahora bien, la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, también se refiere al accionar frente al requerimiento de autoridades competentes. Así, en el Art.4 de la Ley N°18.961 se establece en su inciso 2° que: “Carabineros, asimismo, prestará a las autoridades administrativas el auxilio de la fuerza pública que estas soliciten en el ejercicio legítimo de sus atribuciones”. En el inciso siguiente señala que “en situaciones calificadas, Carabineros podrá requerir a la autoridad administrativa la orden por escrito, cuando por la naturaleza de la orden lo estime conveniente para su cabal cumplimiento”. Por último, establece como límite que la autoridad administrativa no podrá requerir directamente el auxilio de la fuerza pública, ni Carabineros podrá concederla sobre asuntos que hayan sido objeto de medidas decretadas por los tribunales de justicia.

Por lo anterior, es claro, por un lado, que la Dirección del Trabajo tiene plenas facultades para solicitar el auxilio de la fuerza pública para cumplir cabalmente con sus atribuciones, en caso de ser necesario. Por otra, Carabineros de Chile también se encuentra obligado a prestar dicho auxilio, siempre que la petición de la autoridad

---

<sup>117</sup> En relación a lo mismo Ver Supra Nota 83. Dicho Dictamen señala que “De la norma antes expuesta se desprende que los Inspectores de Trabajo poseen amplias facultades para fiscalizar cualquier lugar de trabajo en cualquier hora del día o de la noche. Es por este motivo, que cualquier irregularidad en el cumplimiento de la normativa laboral o previsional que acontezca en horario nocturno es susceptible de ser objeto de fiscalización y eventualmente también de sanción, si así correspondiere.”

administrativa se encuentre dentro del ejercicio legítimo de sus atribuciones. Sin embargo, la pregunta es ¿es necesario solo la petición verbal por parte de la autoridad administrativa o se debe cumplir con formalidades adicionales?. El Dictamen N°4666/187 de 5 de Noviembre de 2003, resuelve la cuestión planteada señalando que interpretando el Art.26 de la Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo con el inciso 2º del Art.4 de la Ley Orgánica de Carabineros de Chile, se puede concluir que no es necesaria formalidad alguna. A su vez, el mismo Dictamen establece que “de acuerdo con la regla de interpretación de la ley contenida en el Art.19, del Código Civil, cuando el sentido de la ley es claro no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu”. Como corolario de lo recién mencionado, se entiende que “la autoridad administrativa, para demandar el auxilio de la fuerza pública, solo necesita para tales efectos que dicho requerimiento se formule pura y simplemente, mediante la petición del funcionario respectivo sin formalidad previa alguna”.

Por lo mismo, no es de extrañar que el Dictamen ya citado termine concluyendo que: “con el mérito de lo expuesto y citas legales, cúpleme informar que la Dirección del Trabajo está legalmente facultada para requerir el auxilio de la fuerza pública, mediante petición del funcionario respectivo sin formalidad previa, para el desempeño de sus funciones fiscalizadoras, debiendo el Cuerpo de Carabineros proporcionarla de inmediato.”

### 3.4.3 SUSPENSIÓN DE LAS LABORES EN LA EMPRESA

El Art.28 del DFL N°2, de 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social dispone que “en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras, los Inspectores del Trabajo podrán ordenar la suspensión inmediata de las labores que constituyan un peligro inminente para la salud o vida de los trabajadores, y asimismo, cuando constate que se están ejecutando con infracción a la legislación laboral”. Mediante el Memorandum N°262, de 27 de Julio de 1998, del Jefe de Departamento de Fiscalización se intenta aclarar las causales respecto a las cuales puede utilizarse tal facultad, toda vez que en el artículo citado señala que puede aplicarse cuando haya un peligro inminente para la

salud y la vida de los trabajadores o cuando se produzca una infracción laboral. Según lo expresado en el Dictamen N°4726/332 de 6 de Octubre de 1998, en los dos casos puede establecerse que “el propósito perseguido por el legislador ha sido la protección de la vida y salud del trabajador”. En el primer caso, es precisamente por el peligro en si mismo que implica el continuar con las obras; en el segundo, de acuerdo al Dictamen ya citado, es inconsistente pensar que toda infracción a la legislación laboral sirva para fundamentar la suspensión de las obras ya que del texto de la norma se puede colegir que dicha infracción laboral se puede sancionar con la suspensión siempre que se afecte en forma grave la vida de los trabajadores<sup>118</sup>. En efecto, en la doctrina creada por la misma Dirección del Trabajo, se ha señalado que “de esta suerte, el Inspector del Trabajo no puede ordenar la suspensión del trabajo, por ejemplo, por falta de contrato de trabajo, no pago de sueldos o salarios, incumplimiento de beneficios como feriados, etc.”<sup>119</sup>. Todo lo cual es perfectamente coherente con la historia fidedigna de la disposición en comento, según lo dispone el Art.19 inciso 2º del Código Civil.

Otro argumento esgrimido por parte de la Dirección del Trabajo para delimitar el uso de esta facultad es mediante su calificación como “sanción”. Sabido es que una sanción debe ser aplicada restrictivamente y nunca por analogía a casos no previstos por el legislador, por lo cual, utilizar esa sanción ante cualquier infracción laboral sería improcedente. Además, dado que la Dirección del Trabajo es un órgano del Estado se le aplica el Art.7º de nuestra Constitución Política, esto es, se sanciona con la nulidad cualquier acto emanado de alguna autoridad pública que se encuentre fuera de sus facultades.

Como consecuencia de todo lo reseñado es que el Dictamen termina concluyendo que “la medida de suspensión inmediata de las labores que puede ordenar el Inspector del Trabajo, según el Art.28 inciso 1º, del DFL N°2 del Ministerio del Trabajo y

---

<sup>118</sup> En relación a ellos se menciona que posibles causas podrían ser “la prohibición a los menores de desempeñar trabajos nocturnos (Art.18 Código del Trabajo), trabajos subterráneos o que requieran fuerzas excesivas (Art.14 Código del Trabajo), y a la mujer embarazada desempeñar labores consideradas perjudiciales para su estado, como las enumeradas en el Art.202, entre otras”.

<sup>119</sup> Dictamen N°744 de fecha 5 de Febrero de 1969.

Previsión Social, en caso de constatar la ejecución de trabajos con infracción a la legislación laboral dice relación únicamente con normas de esta legislación que protegen directamente la vida y salud del trabajador”<sup>120</sup>.

#### 3.4.4 REQUERIR LA DOCUMENTACIÓN NECESARIA PARA EFECTUAR LABORES DE FISCALIZACIÓN

Respecto a esto, pertinente es citar el Art.31 de la Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo: “Los funcionarios del trabajo podrán requerir de los empleadores, patronos o de sus representantes y de sus organizaciones toda la documentación necesaria para efectuar las labores de fiscalización que les corresponda y todos los datos pertinentes para realizar las encuestas que patrocina la Dirección del Trabajo”. En tal sentido, la normativa es clara al señalar que es una facultad que tiene la Dirección del Trabajo, independiente de si existe o no una infracción a la legislación laboral. Cabe destacar también lo señalado por el Dictamen N°5235/235 de 3 de Diciembre de 2003, en cuanto a que la “amplitud de las facultades de que están investidos los fiscalizadores de este Servicio, permite afirmar que pueden requerir de los empleadores no tan solo la documentación propiamente laboral o previsional, sino que toda aquella que sea necesaria para desarrollar adecuadamente sus funciones, clarificar la investigación que se esté realizando”. Por ejemplo, para determinar la existencia de un Comité Paritario de Higiene y Seguridad se podrá solicitar el acta de constitución respectiva y la constancia de haberse cumplido con los artículos 4º y 11 del DS N°54, de 1969, del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Del mismo modo, en el caso que hayan empresas contratistas y subcontratistas y se pretenda constatar alguna relación laboral se podrá requerir los contratos civiles y de mandato que pueda relacionar a ambas

---

<sup>120</sup> Adicionalmente, podemos señalar que el inciso 2º del Art.25 de la Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo, establece que “El patrón o empleador será, en todo caso, directa y personalmente responsable de los impedimentos y dificultades que se opongan a la fiscalización o intervención, del pago de la multa que proceda y de los daños morales, físicos o materiales que sufra el inspector”. EL Dictamen N°1941/53 de 4 de Mayo de 2005 precisa esta norma señalando que “lo que la norma legal estaría sancionando serían los impedimentos o dificultades que cualquier persona o empleador pudieren oponer eventualmente al Inspector para que este llegare a establecer la necesidad de una suspensión inmediata de obra, faena o trabajo, por significar riesgo inminente a la vida y salud de los trabajadores, pero no el quebrantamiento posterior de tal medida por parte del empleador.”

empresas, posibles contratos de prestación de servicios, entre otros<sup>121</sup>. Ante lo cual, concluye la Dirección del Trabajo, que “se encuentra facultada para requerir bajo apercibimiento, no sólo la documentación laboral a los empleadores, sino también aquella de carácter civil y comercial que tenga incidencia en el ámbito laboral que debe fiscalizar.”

En cuanto a los lugares físicos donde deban requerirse los documentos que el fiscalizador estime necesario, es pertinente señalar el inciso 2º del Art.31 del cuerpo legal ya citado. En él, se establece que “toda aquella documentación que derive de las relaciones de trabajo deberá mantenerse en los establecimientos y faenas en que se desarrollen las labores y funciones”, así, el empleador se encuentra obligado a mantener en todos los lugares donde se desarrollen las labores productivas los antecedentes y documentación necesaria que tenga relación con las relaciones de trabajo. La doctrina vigente que se refiere al tema señala que “si una empresa mantiene varias sucursales en diversos lugares del Área Metropolitana o del resto del país, deberá mantener en cada una de ellas toda la documentación que derive de las relaciones de trabajo con los dependientes que prestan servicios en esa sucursal.”<sup>122</sup> Ahora bien, en forma complementaria podemos señalar que, no solo es posible efectuar por el fiscalizador el requerimiento de antecedentes en el mismo lugar de trabajo, sino que también existe la opción que el Inspector del Trabajo solicite el envío de dicha información a alguna sede de la Dirección del Trabajo. En efecto, el Dictamen N°617/35 de fecha 6 de Febrero de 1997, establece que “la norma legal en análisis (refiriéndose al Art.31 del DFL N°2 de 1967) no distingue si el requerimiento de la documentación a empleadores, representantes u organizaciones deba ser para su revisión en la empresa o en la Inspección”, por lo tanto tampoco corresponde hacer dicha distinción al intérprete. El único límite que se contrapone a esta facultad de los fiscalizadores se refiere a los documentos en materia contable ya que, “la disposición se refiere en forma precisa solo a su exhibición para su examen, lo que lleva a que no

---

<sup>121</sup> El Dictamen N°5235/235 de 3 de Diciembre de 2003 agrega también como ejemplos que “en el ámbito de aplicación del Art.32 del Código del Trabajo se pueden solicitar los pactos que empleador y trabajador hayan celebrado con el objeto de laborar horas extraordinarias” y también “si se necesitara determinar la continuidad de una empresa (...) podrían requerirse del empleador las correspondientes escrituras sociales y sus modificaciones, actas de directorio, en el evento que se tratara de una sociedad anónima, etc.”

<sup>122</sup> Dictámen N°1183 de 2 de Junio de 1982.

podrá exigirse que tal documentación permanezca en la Inspección mientras se efectúa la revisión.”

## **CAPITULO IV: ADMINISTRACIÓN E INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN EL DERECHO COMPARADO**

### **4.1 GENERALIDADES**

Según María Luz Vega Ruiz, los pilares para que el Inspector del Trabajo realice su trabajo de forma exitosa, en atención a la normativa internacional vigente, tiene que ver con “la efectiva aplicación de la norma, el asesoramiento a los actores sociales sobre la manera más eficaz para su cumplimiento, la labor de comunicación de las deficiencias en la puesta en práctica de las diferentes disposiciones sobre condiciones de empleo y salud de los trabajadores, así como las proposiciones para mejorar la legislación”<sup>123</sup>. Ahora bien, la forma en como los diversos Estados interpretan dichos asuntos es muy variada y no solo tiene que ver con la historia de cada país (incluyendo su tradición jurídica), sino que con las circunstancias particulares en los que se encuentran cada uno de ellos. En este contexto es que los Convenios<sup>124</sup> propuestos por la OIT marcan un punto de partida respecto a directrices comunes en las que todos están de acuerdo en implementar, así como diversos principios que como ciudadanos esperamos ver aplicados por parte del Estado. Para eso, la Inspección del Trabajo se perfila como el órgano principal y por excelencia para cumplir dicha función, aunque siempre en el marco de una Administración del Trabajo que le permita realizar todo ello de manera efectiva, toda vez que el mismo Convenio N°150 sobre Administración del Trabajo, señala que una de las funciones esenciales de los Sistemas de Administración del Trabajo es la aplicación de las normas laborales. A modo de complemento, la Recomendación N°158 relativa a la Administración del Trabajo, agrega en su párrafo 6 que todo Sistema de Administración del Trabajo debe tener un sistema de inspección.

---

<sup>123</sup> VEGA RUIZ, MARIA LUZ. Ob. Cit. Pág.13.

<sup>124</sup> Entiéndase Convenio N°81 sobre la Inspección del Trabajo; Recomendación N°158 relativa al Convenio N°81; Convenio N°129 sobre Inspección del Trabajo en la Agricultura; Convenio N°150 sobre la Administración del Trabajo; Protocolo de 1995 relativo al Convenio N°81 relativo a la Inspección del Trabajo.



Ahora bien, ¿porqué tener una Administración del Trabajo, así como un adecuado Sistema de Administración del Trabajo es tan importante?. Previamente se analizó esto desde un punto de vista enfocado en el contenido de los Convenios Internacionales pertinentes, pero es claro que no solo basta tener dicha normativa, sino que el rol del Estado se vuelve fundamental. En la última década dicho rol se ha vuelto más activo debido al surgimiento de conceptos importantes, como el de Trabajo Decente, pero también debido a una revalorización de lo que significa proveer de condiciones dignas a todas las personas, ejemplo de ello es la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. En este escenario, tanto la Administración del Trabajo como el Sistema de Administración constituyen una herramienta, un mecanismo para lograr mejores resultados a nivel social y económico y con ello lograr mayor estabilidad. Sin embargo, para que ello sea posible es necesario tener además objetivos claros, instituciones acordes a dichos objetivos y voluntad política para implementar todo aquello. En relación a esto último es pertinente sistematizar la importancia de la existencia de una normativa internacional<sup>125</sup>:

- Es la herramienta básica de todo gobierno, ya que permite el desarrollo de políticas, proyectos y programas de índole laboral a base de principios que han sido reconocidos ampliamente por la comunidad internacional.
- Constituye una base jurídica para que los tribunales de justicia utilicen dichas normas para resolver cuestiones que no están tratadas en la normativa nacional o lo están de manera inadecuada o parcial.
- Permite elaborar programas nacionales o locales específicos respecto a determinadas materias, sin que se aleje de los principios y políticas principales.
- Se utiliza para tener un parámetro serio y objetivo al momento de mejorar el área institucional y la estructura de la Administración Pública en relación al trabajo y el empleo.

---

<sup>125</sup> Se sigue como referencia a CASALE GIUSEPPE y SIVANANTHIRAN, ALAGANDRAM. Ob. Cit. Pág.7.

Siguiendo la línea anteriormente enunciada, podemos citar el Art.4º y 5º del Convenio N°150. En ellos se consagra el deber de cada Estado de adecuar su organización y legislación interna para desarrollar de forma eficaz un Sistema de Administración del Trabajo adecuado, así como la promoción del tripartismo como método para avanzar de manera más integral en las soluciones, además de la presentación de políticas y objetivos a cumplir por parte de todos los sectores sociales posibles. Evidentemente que esto conlleva un gasto de recursos, tanto monetarios como de carácter humano, por lo cual el Art.10 establece que el personal del Sistema de Administración del Trabajo debe ser el idóneo para realizar tales funciones y que además sea independiente de posibles influencias externas, agregando posteriormente que se le debe dotar de un estatuto, medios materiales y recursos económicos necesarios para el eficaz desempeño de sus funciones. Sin duda, los mismos criterios pueden aplicarse específicamente a la Inspección del Trabajo, ejemplo de ello es el Art.3º del Convenio N°81 relativo a la Inspección del Trabajo, en el cual se destaca como funciones principales velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión; facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales y; poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales. Por otro lado, en cuanto a las características de los inspectores, también resalta la estabilidad que deberían tener (en su empleo) como funcionarios públicos y su independencia frente a cualquier gobierno e influencia externa (Art.4º y 6º del Convenio N°81 relativo a la Inspección del Trabajo).

## **4.2 ROL DEL ESTADO**

Dada la tradición jurídica relativamente común en Latinoamérica, así como el carácter generalista de la Inspección del Trabajo, es interesante revisar someramente la situación de distintos países en ámbitos determinados, pero de gran importancia.

#### 4.2.1 BRASIL

Por su importancia a nivel económico y al ser uno de los referentes a nivel latino es pertinente revisar el caso de Brasil<sup>126</sup>. Algo que llama la atención es que la Constitución Federal de 1988 asegura la existencia de la Inspección del Trabajo en Brasil señalando que la Unión debe organizar, mantener y ejecutar la Inspección del Trabajo, garantizando así la protección de los derechos de los trabajadores en la totalidad del territorio nacional. En cuanto a la estructura básica de su Administración del Trabajo ésta se encuentra organizada en el Ministerio de Trabajo y Empleo en su cúspide. Al igual que en Chile, la Inspección del Trabajo se encuentra relacionada con este Ministerio, pero bajo la modalidad de dos secretarías: Secretaría de Inspección del Trabajo (SIT) y la Secretaría de Relaciones del Trabajo (SRT). La SIT es “responsable de las directrices de planificación y ejecución de las medidas fiscales a ser aplicadas por los organismos descentralizados del Ministerio de Trabajo y Empleo”<sup>127</sup>. Está formado por el Departamento de Supervisión del Trabajo y el Departamento de Seguridad y Salud en el Trabajo. La SRT es la “encargada de la mediación y los acuerdos de depósito y los convenios colectivos, el registro de los sindicatos y las directrices para la aprobación de las resoluciones de contrato”.

Como sabemos, Brasil es un país constituido en Estados Federativos, por lo cual encontramos órganos descentralizados que operan en todos los Estados, entre los cuales cabe destacar: la Secretaría Regional del Trabajo y Empleo (SRTE), Gerentes Regionales de Trabajo y Empleo y Agencias Regionales de Trabajadores y Empleo. De los órganos mencionados, los más relevantes son las SRTE ya que están presentes en

---

<sup>126</sup> Brasil posee una población económicamente activa de 98.846.000 personas (según PNAD, 2007), con 2.935.000 establecimientos con al menos un empleado (RAIS-2007) y con una población ocupada de 90.781.000 trabajadores (PNAD, 2007). Todo lo anterior, según datos del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística., 2008.

<sup>127</sup> VASCONCELOS VILELA, RUTH BEATRIZ. Primer Congreso Internacional “Inspección del Trabajo para el Siglo XXI” (1º, 2010, Santiago, Chile). Santiago, Chile, Organización Internacional del Trabajo, 2010. Pág.58.

En Línea: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/--lab\\_admin/documents/publication/wcms\\_142736.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/--lab_admin/documents/publication/wcms_142736.pdf) [Consulta: 20 de Mayo 2013]

26 Estados y en el Distrito Federal, y se encuentran ligadas directamente al Ministerio del Trabajo y Empleo, teniendo plena capacidad de gestión pero sin poseer independencia presupuestaria. Dentro de sus funciones se pueden señalar:

- Es la unidad administrativa, dependiente del Ministerio del Trabajo y Empleo, en la cual se materializan las políticas administrativas y se trabaja en estrecha colaboración con los diversos actores del mercado laboral.
- Se encarga de la gestión de las relaciones de trabajo, incluyendo en éstas las actividades de mediación y control de las relaciones de seguridad y salud en el trabajo.
- También tiene competencia en cuanto a los servicios de empleo, aclaración de las leyes a los trabajadores y la prestación de seguro de desempleo.
- Planificación, dentro de su territorio, para cumplir los objetivos institucionales y las directrices establecidas por el organismo central.

En términos amplios, el sistema de planificación general para la Inspección del Trabajo funciona de la siguiente forma. La SIT es la encargada de realizar una planificación respecto a la inspección para los organismos descentralizados, que incluyen puntos de referencia provenientes desde las Superintendencias, con directrices metodológicas a seguir para la inspección, además de líneas de acción para las relaciones laborales en general. Ahora bien, toda esta preparación se realiza en función de planes Plurianuales que están previamente definidos<sup>128</sup>.

En cuanto a la planificación realizada por la SIT hay que destacar dos cosas. La primera, es que dicha planificación se hace en base a información previamente sistematizada a nivel regional por parte de las SRTE, con el objetivo primordial de detectar las fallas y puntos débiles dentro del mercado laboral correspondiente a cada región determinada. Para ello se utilizan indicadores de empleo y desempleo, accidentes del trabajo, niveles de ingreso y, en general, los diversos problemas que afecten a cada sector de la economía, tomando en cuenta las acciones que ha tomado

---

<sup>128</sup> A modo de ejemplo, el Plan Plurianual correspondiente a 2008-2011 incluía 3 puntos principales: Red de Protección al Trabajo, Seguridad y Salud en el Trabajo y Erradicación del trabajo esclavo.

el Estado según el Plan Plurianual de la época. En segundo lugar, es digno destacar la participación ciudadana para la realización de dicha planificación, representada por las organizaciones sindicales a través del Comité de Cooperación con la Inspección del Trabajo<sup>129</sup>. Estos comités funcionan a la par con la SRTE y tienen como función principal “desarrollar el diagnóstico de los principales problemas relacionados con la violación de la legislación de la jurisdicción del territorio de la SRTE”<sup>130</sup>. Además, como complemento de todo lo anterior, la SIT fiscaliza el cumplimiento de toda la planificación de las DRT a través de la Inspección Federal del Trabajo.

#### 4.2.2 ARGENTINA

La autoridad responsable en esta materia es el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el cual se encuentra presente en las 23 Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que componen administrativamente el Estado de Argentina. A su vez, dicho Ministerio se subdivide en una Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y otra de Seguridad Social.

Al igual que Brasil, Argentina se distribuye administrativamente en Estados, por lo cual debemos diferenciar las funciones de estos con los que le corresponda a la Autoridad Central. En este sentido, son las Inspecciones de carácter local las encargadas de realizar las labores de inspección dentro de cada territorio. La Autoridad Central solo tiene competencia para realizar labores de fiscalización en los siguientes casos:

- Cuando se deba inspeccionar actividades que por su naturaleza correspondan a la esfera federal y no estatal, por ejemplo, aeropuertos, puertos, transporte marítimo o terrestre (tanto de carga como de pasajeros) interprovincial.
- Competencia en materia de seguridad social, tanto en la comprobación y juzgamiento de determinadas sanciones como en la verificación y

---

<sup>129</sup> Organismo creado a través del Decreto N°215 del Ministerio de Trabajo y Empleo del año 2005.

<sup>130</sup> VASCONCELOS VILELA, RUTH BEATRIZ. Ob. Cit. Pág.60.

fiscalización, en todo el territorio nacional, de su cumplimiento por parte de los empleadores.

De esta forma, las 23 Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires constituyen jurisdicciones independientes que conviven con el régimen federal, presentándose órganos administrativos en cada una de ellas que son dependientes del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social para los efectos de cumplir con la labor inspectiva y fiscalizadora. Ahora bien, en cuanto al Ministerio del Trabajo específicamente, sus funciones en relación al análisis desarrollado son<sup>131</sup>:

- Asegurar que quienes componen el sistema den cumplimiento a las disposiciones que las regulan y las que están contenidas en los Convenios N°81 y 129 de la OIT.
- Coordinar la actuación de los diferentes servicios.
- En las jurisdicciones donde se adviertan índices de incumplimiento laboral muy elevados, realizar acciones de inspección complementaria, para lo cual se dispone una información y notificación previa a las mismas.

En cuanto al marco legal que regula la acción fiscalizadora (entiéndase autoridad provincial y central) encontramos la Ley 25.512 del año 1999. En dicha ley se establece el Régimen General De Sanciones por Infracciones Laborales; Ley 25.877 del año 2004, que regula el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS); Ley N°14.329 que ratifica el Convenio N°81 de la OIT; Ley N°22.609 que ratifica el Convenio N°129 de la OIT y; Ley 18.695, que establece el procedimiento para la comprobación y juzgamiento de las infracciones a las normas del ordenamiento y regulación de la prestación del trabajo en todo el territorio del país. Por último, para encuadrar de mejor manera el margo general en el que se desenvuelven las instituciones en Argentina, se debe destacar los principios bajo los cuales actúan: Corresponsabilidad, Coparticipación, Cooperación y Coordinación; todos con el objetivo de garantizar su funcionamiento eficaz y homogéneo en todo el territorio

---

<sup>131</sup> Información obtenida desde el sitio oficial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en Internet: [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)

nacional<sup>132</sup>. Además, es importante hacer notar que los bienes jurídicos que se encuentran protegidos están establecidos constitucionalmente. Es más, el Art.14 bis de la Constitución de la República Argentina establece que: “El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada, descanso y vacaciones pagados; retribución justa: salario mínimo vital y móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática reconocida por la simple inscripción en un registro especial”. Como complemento a lo anterior, también son objeto de protección las normas incluidas en los Convenios Internacionales adoptados en el marco de la OIT y que hayan sido ratificados por Argentina.

Actualmente, la Administración del Trabajo en Argentina y, por lo tanto, su Inspección del Trabajo, se encuentra avocada a la tarea de disminuir la informalidad laboral, que es el principal problema presente en el vecino país, bordeando actualmente la cifra de 40% (equivalente a unas 4 millones de personas) y transformándose en un problema bastante serio ya que dicha informalidad tiene como consecuencia que esos trabajadores no puedan disfrutar de los beneficios previsionales que les corresponden. Respecto a la fuente misma de esta informalidad, podemos señalar que se debe en gran parte a que (para trabajadores y empleadores) es más conveniente mantener esa situación y evitarse las diversas deducciones que se realizan en virtud de la Seguridad Social. Ahora, independientemente de la fuente de esta informalidad, hay dos cosas que influyen para que esta se mantenga. Por un lado, está la forma en que se estructura dicha deducción. Argentina no tiene una tasa impositiva fija para cada trabajador, sino que esta varía de acuerdo a la zona geográfica en donde se realiza la labor productiva, así ésta es más alta cuando se produce en una región urbana y altamente desarrollada (como la ciudad Autónoma de Buenos Aires) donde la deducción llega a un 35%, por lo cual, un trabajador podría tener el incentivo de evadir dicho pago y mantenerse en la informalidad. Por otro lado,

---

<sup>132</sup> ARNALDO TOPET, PABLO. Inspección del Trabajo en la República Argentina: Un Informe General y Algunas Reflexiones Particulares. Revista Latinoamericana de Derecho Social, 6 (1): 165-186, 2008.

la eficacia de la Inspección del Trabajo en las diversas regiones de Argentina es distinta, teniendo un mayor grado de actividad y efectividad en la ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la Provincia de Jujuy. La razón de aquello, según Lucas Ronconi<sup>133</sup>, tiene que ver con la falta de incentivos reales para que esa situación se concrete. A más saber, la estructura de Seguridad Social en Argentina tiene un carácter federativo, es decir, todos los recursos obtenidos mediante los descuentos por la debida formalización de las relaciones laborales tienen como fin el Estado y este, como Autoridad Central encargada de la Administración del Trabajo, distribuye dichos recursos a todo el país de acuerdo a políticas ya establecidas<sup>134</sup>. Ronconi propone que se realice el traspaso de las facultades de fiscalización al Estado, como Autoridad Central, para que se vean avances significativos ya que mientras las Provincias no tengan los incentivos suficientes para obtener beneficios de dicha tarea el panorama se mantendrá relativamente igual. En este sentido se han hecho bastantes avances, por ejemplo, en el año 2004 se hizo efectiva la Ley 25.877 que moderniza y estructura de mejor forma la institucionalidad laboral, lo cual se complementa con el llamado Plan Nacional de Regularización del Trabajo llevado a cabo por la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y Seguridad Social, que tiene como objetivo principal lograr revertir las altas cifras de informalidad laboral y de paso conseguir que dichos trabajadores gocen de los beneficios previsionales que les corresponden por ley, todo esto en el marco de la aplicación de la normativa internacional y de la aplicación de conceptos claves como el de trabajo decente.

#### 4.2.3 OTROS PAISES

En general, en el resto de los países, la situación respecto a los Administración e Inspección del Trabajo es relativamente parecida. Por ejemplo, en Colombia el

---

<sup>133</sup> RONCONI, LUCAS. Informalidad Laboral e Inspección del Trabajo en Argentina. Un Enfoque Institucional. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad, Documento N°46, año 2001.

<sup>134</sup> A propósito de esto, revisar el cuadro 1 referido a la Eficacia en el Control de la Informalidad (promedio del periodo 1996-1998) y las tablas 1, 2 y 3 respecto a la Eficacia en la Inspección del Trabajo. La tabla 5 señala dicha eficiencia de acuerdo a la diversa jurisdicción en el periodo 1996-1998 en RONCONI, LUCAS. Ob. Cit. Págs. 16, 18 y 20.



Ministerio de la Protección Social es el encargado de actuar como el organismo central y de coordinación de todo el sistema. De hecho, el Art.17 del Código Sustantivo Laboral (CST) señala: “Órganos del Trabajo. La vigilancia del cumplimiento de las disposiciones sociales está encomendada a las autoridades administrativas del trabajo”. Todo ello es complementado en el mismo cuerpo normativo con el Art.485 al establecerse que debe realizarse “en la forma como el gobierno o el mismo Ministerio lo determine”. En cuanto a su estructura orgánica, la Inspección está adscrita a la Unidad especial de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo dependiente del ya mencionado Ministerio de la Protección Social. Esta unidad se subdivide en 32 unidades territoriales correspondientes a cada uno de los Departamentos (que es la unidad territorial y político-administrativa) de Colombia, quienes se reportan administrativamente a la Unidad Central. Al igual que en los países ya mencionados, Colombia se rige por el Convenio N°81 y 129 de la OIT, de la cual se desprenden tres objetivos que han sido interiorizados por la parte de la Inspección del Trabajo de Colombia (y también por su doctrina)<sup>135</sup>:

- Velar por el cumplimiento de la legislación laboral y las condiciones de trabajo, seguridad y salud de los trabajadores.
- Asesorar y otorgar información respecto a la mejor forma de cumplir las normas laborales, tanto a trabajadores como empleadores.
- Poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias y vacíos, así como la propuesta con las indicaciones que correspondan para mejorar la normativa laboral vigente.

Actualmente, existen 143 Inspecciones del Trabajo las cuales tienen jurisdicción sobre 1.098 municipios, además de 4 distritos, contabilizándose en total 289 inspectores del trabajo<sup>136</sup>, sin embargo, hay que señalar que no todos cumplen labores meramente inspectivas sino que también comparten funciones de mediación, conciliación, además de otras administrativas.

---

<sup>135</sup> MOLINA, CARLOS ERNESTO. La inspección del Trabajo en Colombia. Revista Latinoamericana de Derecho Social, 6 (1): 65-92, 2008.

<sup>136</sup> MOLINA, CARLOS ERNESTO. Ob. Cit. Pág.82.

Por su parte, Venezuela, tiene una situación parecida. Su marco legal consta de la Ley Orgánica del Trabajo (así como su Reglamento), Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo. Además, hay que agregar los Convenios N°81 relativo a la Inspección del Trabajo y el Convenio N°150 sobre la Administración del Trabajo. Como en todos los países de la región, es el Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y la Seguridad Social quien ejerce la función coordinadora y de autoridad central en la materia, derivándose al Despacho del Viceministro del Trabajo y a la Dirección General de Relaciones Laborales las funciones relativas a la fiscalización y cumplimiento de la legislación laboral, actuando en forma desconcentrada para los efectos de coordinación y supervisión jerárquica, según se establece entre los Art.225-239 de la ley antes mencionada.

En este sentido, se entiende a la Inspección del Trabajo como “órgano de la Administración Pública encargado del trámite de procedimientos laborales, en sede administrativa”<sup>137</sup>, destacándose las siguientes funciones: reclamos, despidos masivos, registro de organizaciones sindicales, conflictos colectivos y la función de Administración del Trabajo y aplicación de sanciones.

### **4.3 COMPETENCIA DE LOS INSPECTORES Y VISITAS INSPECTIVAS**

#### **4.3.1 FUNCIONES Y COMPETENCIAS**

En la mayoría de los países de America Latina la fuente de las competencias de los inspectores deriva de una regulación administrativa o de carácter legal, a través del Código del Trabajo. Solo en casos específicos esta materia se encuentra regulada a nivel constitucional, por ejemplo, en Brasil en el Art.2º de la Constitución de 1988.

---

<sup>137</sup> MARÍN BOSCAÍN, FRANCISCO. Aspectos de la Inspección del Trabajo en Venezuela. Revista Latinoamericana de Derecho Social, 6 (1): 49-63, 2008.

Asimismo en Paraguay, el Art.99 señala que “el cumplimiento de las normas laborales y el de las de seguridad e higiene en el trabajo quedarán sujetos a la fiscalización de las autoridades creadas por la ley, la cual establecerá las sanciones en caso de su violación” y, en El Salvador, el Art.44 inciso 2º establece que “El Estado mantendrá un servicio de inspección técnica encargado de velar por el fiel cumplimiento de las normas legales de trabajo, asistencia, previsión, y seguridad social, a fin de comprobar sus resultados y sugerir las reformas pertinentes”.

Independiente de la fuente normativa que establece las funciones o atribuciones de las Inspecciones, podemos decir con certeza que en todas ellas estas se reducen principalmente a dos: la fiscalización y cumplimiento de la legislación laboral y la prevención y educación, con el objeto de evitar futuras infracciones. Así, en Brasil, se le entregan como atribuciones a los inspectores la posibilidad de verificar el cumplimiento de las leyes y reglamentos, incluidas las relativas a la seguridad y salud en las relaciones laborales y el empleo; inspeccionar el lugar de trabajo, el funcionamiento de la maquinaria y el uso de equipos e instalaciones; brindar orientación y proporcionar información y asesoramiento técnico a los trabajadores y las personas objetos de la Inspección del Trabajo<sup>138</sup>. En Venezuela, las competencias de los inspectores también tienen fuente legal, así se desprende de la Ley Orgánica del Trabajo y de su Reglamento, de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, además del Reglamento Orgánico del Ministerio del Trabajo y de Seguridad Social, donde se destaca el conocimiento y la tramitación de asuntos relacionados con los despidos masivos, conflictos colectivos y la Administración del Trabajo así como las sanciones correspondientes. En Colombia ocurre una situación similar, allí el Código Sustantivo del Trabajo entrega las fuentes para la Inspección del Trabajo, señalando, tal como se indica en su Parte Tercera, Título I, Art.485 (en relación al Art.17 del mismo cuerpo normativo) que las autoridades administrativas son

---

<sup>138</sup> Adicionalmente también se consideran como parte de sus competencias: (i) investigar las situaciones con potencial de generar enfermedades profesionales y accidentes del trabajo, determinando las medidas preventivas necesarias, (ii) notificar a las personas con sujeción a los trabajos de inspección para el cumplimiento de las obligaciones o la corrección de las irregularidades, (iii) revisar e investigar las causas de los accidentes y de las enfermedades profesionales, dando opiniones, resultados e informes y (iv) informar detalladamente de los procedimientos de infracción por incumplimiento de las leyes y las notificaciones de deuda con el FGTS (Fondo de Garantía para Empleados de Servicio).

las encargadas de la vigilancia en el cumplimiento de las disposiciones. En este último país, podemos decir que son las siguientes las funciones encargadas<sup>139</sup>:

- Funciones específicas, derivadas del Decreto 205 de 2003 y en la Resolución 951 de 2003: dirigir, desarrollar y evaluar las acciones de prevención, inspección, vigilancia y control en todo el territorio nacional, con el fin de garantizar el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y convencionales del trabajo, el empleo y la seguridad social; proponer, coordinar y evaluar políticas, planes y programas de prevención, inspección, vigilancia y control para estimular el cumplimiento de las normas del trabajo y seguridad social; velar por la protección y respeto de los derechos laborales individuales y colectivos conforme a lo previsto en los convenios y tratados internacionales, en la Constitución Política y en las disposiciones legales.<sup>140</sup>
- Funciones cuasi judiciales: cuando el empleador (en virtud del Art.240 del Código Sustantivo del Trabajo) solicita al inspector del trabajo autorizar el despido de una mujer en estado de embarazo, cuestión que en principio correspondería solo a un tribunal, dado que estaría ejerciendo facultades jurisdiccionales. El mismo caso se aplica a discapacitados.
- Consultas: “toda persona natural o jurídica tiene derecho de acudir ante las autoridades con el fin de obtener orientación e información sobre las leyes, decretos y las interpretaciones vigentes, que regulan la materia objeto de consulta y el procedimiento para poder ejercerlos”<sup>141</sup>.
- Conciliaciones: es el inspector del trabajo quien dirige y controla el proceso con la finalidad de obtener un acuerdo amistoso entre las partes

---

<sup>139</sup> Siguiendo a MOLINA, CARLOS ERNESTO. Ob. Cit. Pág.73 y ss.

<sup>140</sup> En cuanto a las facultades de origen administrativo (Resolución 951 de 2003) destaca: (i) adelantar las investigaciones por incumplimiento de las disposiciones sobre vivienda, higiene y seguridad en los establecimientos de trabajo y campamentos, (ii) decidir sobre las solicitudes de despido de trabajadoras en estado de embarazo, (iii) efectuar la inspección y vigilancia sobre las actividades de trabajo asociado de las precooperativas y cooperativas de trabajo asociado y (iv) realizar las visitas de inspección a las empresas y establecimientos para vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de trabajo, empleo y seguridad social.

<sup>141</sup> República de Colombia, Ministerio de la Protección Social. Manual del Inspector del Trabajo. Bogotá, 2005, Pág.141.

En Argentina, si bien la protección de los derechos de los trabajadores se regula en forma constitucional, las facultades propiamente tales de los inspectores tienen una fuente legal, sobresaliendo:

- Posibilidad de entrar a los lugares que son susceptibles de fiscalización, sin necesidad de notificar en forma previa.
- Poder identificar a las personas que se encuentren dentro del establecimiento que está inspeccionando.
- Solicitar todo tipo de informaciones y documentos.
- Intimar al cumplimiento de las normas.
- Clausurar el lugar de trabajo en los supuestos previstos en la ley.
- Suspender inmediatamente las funciones en la empresa cuando se estime que hay un grave riesgo para la salud o la seguridad de los trabajadores.

En Uruguay, la situación no varía mucho respecto a lo ya mencionado. Si bien el marco general proviene de los ya conocidos Convenio N°81 relativo a la Inspección del Trabajo y N°129 sobre la Inspección del Trabajo en la Agricultura, las facultades y competencias derivadas de eso se tratan en el Decreto 680/77, además del Procedimiento Administrativo que corresponda. Entre las funciones más importantes se puede mencionar:

- Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión (salarios, horas de trabajo, descanso semanal, inscripción del trabajador ante los organismos de seguridad social, seguro de accidentes del trabajo, entre otros). Además, debe velar por las normas de prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
- Los inspectores pueden ingresar libremente a cualquier lugar de trabajo en que se presuma razonablemente que existen trabajadores ocupados, así como impartir órdenes al empleador para corregir aquellos abusos constatados e incumplimiento de la normativa laboral vigente.

- Los inspectores pueden, en caso de verificar un riesgo inminente para la vida del trabajador, disponer la clausura preventiva de una tarea, máquina, equipo o de un establecimiento.
- La Inspección General debe asesorar a empleadores y trabajadores respecto de las normas vigentes y sobre la manera más efectiva de cumplirlas.

En general, las funciones y competencias de las Inspecciones del Trabajo en nuestro continente son bastante parecidas<sup>142</sup>, respondiendo al carácter generalista de dicha institución, con atribuciones bastante amplias que permiten fiscalizar la generalidad de las relaciones laborales, así como otros aspectos relacionados tales como la seguridad social y la salud y seguridad en el trabajo. Sin embargo, uno de los aspectos claves señalados por la OIT, es la idoneidad y preparación de las personas encargadas de ejercer dichas competencias, lo cual no es menor tomando en consideración que gran parte de la responsabilidad final en cuanto al ejercicio efectivo, eficiente y sin arbitrariedades corresponde a los inspectores, por lo cual, una buena preparación, con una formación técnica que refuerce conceptos importantes y otorgue las herramientas para aplicarlas en la práctica de manera prudente, es de una importancia incuantificable.

Los países de nuestro continente han entendido lo anterior y el avance que se ha producido para profesionalizar dicha labor ha sido bastante significativa, sin perjuicio que aún hay muchos aspectos para mejorar. Brasil comenzó con ese proceso por el año 1950 teniendo su primer concurso para elegir inspectores bajo un procedimiento

---

<sup>142</sup> En el caso de algunos países de América Central la situación no varía mucho. En México, de acuerdo al Art.541 de la Ley Federal del Trabajo y Art.80 del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación General de los Inspectores tienen las siguientes funciones: (i) vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo, (ii) exigir la presentación de libros, registros y demás documentos que permitan constatar horas de labores, (iv) examinar muestras de las sustancias y materiales utilizadas en las empresas y (v) realizar diligencias de notificación vinculadas con la inspección o aplicación de sanciones.

En Costa Rica la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo tiene como funciones preponderantes: (i) velar porque se cumplan y respeten las disposiciones contenidas en la Constitución Política, los tratados internacionales ratificados, las leyes, reglamentos relativos a condiciones salariales, de trabajo, de salud ocupacional y de seguridad social, (ii) prevenir conflictos obrero-patronales mediante la instrucción, asesoramiento y capacitación a patronos y trabajadores, así como a sus respectivas organizaciones en cuanto a sus derechos y obligaciones y (iii) intervenir en las dificultades y conflictos de trabajo que se presenten, siempre que el caso no sea de conocimiento de la Dirección de Asuntos Laborales.

técnico, en el año 1955. Antes de esa época los inspectores eran elegidos netamente bajo criterios políticos. Actualmente, el proceso se basa en la elección por vía de los méritos presentados por los postulantes exigiéndose por parte de la autoridad haber cursado cualquier curso de educación superior que se encuentre reconocido por el Ministerio de Educación. El cargo es llamado Auditoría de Trabajo y se encuentra regulada en la Ley N°10.593 de 6 de diciembre de 2002, pero con modificaciones que se incorporaron con fecha 15 de Julio de 2004, a través de la Ley N°1.010. Una vez dentro de la institución es posible acceder a subir de cargo según las vacantes que se vayan produciendo, además de acceder a mejores remuneraciones. Algo que destacar, respecto a los salarios es que este debe ser cancelado en un único pago el cual no sufre deducciones de ningún tipo. En cuanto a la preparación previa que siguen los inspectores antes de ejercer su cargo<sup>143</sup> debemos mencionar la carga lectiva inicial de 80 horas con el objetivo de adaptarse a la Unidad Regional respectiva, aumentando a 160 horas lectivas posteriormente, que consisten principalmente en conferencias y guías de estudio, lo que se suma a la asesoría práctica por parte de un tutor con más experiencia que califica al postulante en su desempeño. Por último, durante el desarrollo de su carrera funcionaria es posible realizar más cursos o capacitaciones especiales de acuerdo a la demanda de trabajo que se presente. Según los datos oficiales entregados por el Gobierno de Brasil, hasta el año 2009 este contaba con 3.083 auditores del trabajo, aunque de acuerdo a los criterios usados por la OIT, lo ideal es que haya 4.942, en razón de un inspector cada 20.000 habitantes.

En la misma línea podemos mencionar a Uruguay, país que desde el año 1992 empieza a implementar una serie de políticas para modernizar el sistema y funcionamiento, no solo de la Inspección del Trabajo, sino que también de todas las instituciones relacionadas al área laboral, incluyendo el mismo Ministerio del Trabajo. La falta de recursos y políticas claras eran evidentes antes de la fecha indicada, de hecho los inspectores del trabajo tenían la posibilidad de trabajar paralelamente en otro lugar mientras realizaban sus funciones inspectivas. En la actualidad, los inspectores tienen un régimen de 8 horas diarias de trabajo aplicándose las reglas de horas extraordinarias, todo lo cual va generando días de descanso que deben hacerse

---

<sup>143</sup> Se sigue lo reseñado por VASCONCELOS VILELA, RUTH BEATRIZ. Ob. Cit. Pág.58.

efectivos en forma trimestral. Así, con la mejora estructural del trabajo de los inspectores, junto a la exclusividad de su trabajo se incrementó en gran medida la efectividad de sus labores lográndose un cuerpo inspectivo de 142 personas, con un promedio de 1 inspector cada 8.800 trabajadores.

En América Central<sup>144</sup>, el desarrollo de la situación en cuanto al personal ha sido similar. Por ejemplo, en República Dominicana, a través de la Ley de Carrera Administrativa del año 1999, se produjo un cambio radical ya que de un cuerpo de inspectores no profesional se pasó, una década después, a un total de 203 inspectores de los cuales más de la mitad eran Licenciados en Derecho. En Costa Rica se establecen criterios restrictivos de selección de personal aumentándose los requisitos para ingresar. Así, el Decreto N°29.477 del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de 18 de Abril de 2001, modifica el Reglamento de Organización y de Servicios de la Inspección del Trabajo, exigiendo el título de Licenciado en Derecho, Seguridad Social, Administración del Trabajo o cualquier otra carrera que sea afín.

#### 4.3.2 PROCEDIMIENTO Y VISITAS INSPECTIVAS

En la mayoría de los países de América Latina los inspectores cuentan con una serie de pasos a seguir al momento de iniciar una fiscalización, entendiendo que si bien la inspección propiamente tal, es un proceso que tiene un elemento subjetivo innegable, se ha intentado disminuir dicha situación para los efectos de regularizar de mejor manera la actuación de los inspectores y evitar arbitrariedades, además de profesionalizar y estandarizar las actuaciones de todos ellos. En este último apartado haremos una breve reseña respecto a los procedimientos que utilizan algunas de las Inspecciones del Trabajo de nuestro continente.

La Inspección del Trabajo en Brasil, previamente a realizar alguna visita inspectiva, tiene como procedimiento estándar, recaudar toda la información posible acerca de la empresa que será fiscalizada, incluyendo su historial para efectos de tomar

---

<sup>144</sup> VEGA RUIZ, MARIA LUZ. Ob. Cit. Pág.30.



conocimiento (previo a la visita) de la forma más real posible las condiciones a las cuales se verá enfrentado el Inspector. Dentro de las posibilidades que le otorga la legislación brasileña, el Auditor Fiscal puede realizar lo siguiente:

- Levantamiento Físico: el Auditor Fiscal de Trabajo tiene la facultad de solicitar información respecto a todos quienes trabajan en la empresa fiscalizada: identificación personal, función que cumple en la empresa, horarios de trabajo, etc.
- Notificación para la presentación de Documentos: el Auditor tiene la facultad de solicitar al empleador la presentación de documentos relativos a los trabajadores de la empresa para verificar determinadas situaciones luego de realizada la inspección, debiendo realizarse dentro de un plazo que, según la ley brasileña, varía entre 3 a 8 días.
- Evaluaciones y nuevas Notificaciones: si el Auditor del Trabajo constata ciertas infracciones al momento de realizar su visita inspectiva y no es posible para el empleador reparar dichos incumplimientos se le cursa una multa, teniendo un plazo de 10 días para reclamar frente a la Delegación Regional del Trabajo.
- Embargos y Prohibiciones: es una facultad que no es común para un funcionario público como el Inspector del Trabajo, sin embargo se encuentra establecida para los casos en que se produzca un peligro o riesgo que sea muy grave o de carácter inminente para la seguridad o la salud de los trabajadores. El embargo se produce en las obras y la prohibición en los equipos o elementos de trabajo.
- Informes: una vez finalizado todo el proceso inspectivo y de revisión de documentos corresponde realizar por parte del Auditor del Trabajo un informe en el cual se consignan todos los datos obtenidos. Esta situación sirve también para emitir informes a otras instituciones como la Inspección Federal de Trabajo y Empleo (IFCT) y la Superintendencia Federal de Inspección del Trabajo (SFIT), además del propio Ministerio del Trabajo o la Procuraduría General, en caso que corresponda.

De la misma forma, en Uruguay el Inspector levanta un acta en el cual se constatan los hechos que han sido verificados por parte de este funcionario. Sin embargo, existe otro documento, llamado Acta de Intimación, que es realizada cuando se solicita cierta documentación al empleador o al momento en el cual se constatan ciertas infracciones a la legislación laboral, estableciéndose un plazo de 3 días hábiles para corregir la infracción constatada o hacer el reclamo contra la multa cursada o la sanción que se haya impuesto. En caso de interponer un reclamo, es la División Jurídica de la respectiva Inspección la encargada de evaluar la presentación y analizar la validez de sus fundamentos. Dicha resolución puede ser objeto de recursos jerárquicos o de reposición en el plazo de 10 días hábiles. Respecto a esto último, el caso de Nicaragua es un tanto especial en cuanto a las situaciones que se dan en torno a dicho procedimiento ya que una vez que se ha levantado el acta por parte del inspector, y se ha notificado al empleador formalmente de las multas aplicadas, este tiene la posibilidad de impugnar dentro de las 24 horas posteriores a dicha notificación, pero suspendiendo los plazos existentes para la corrección de las irregularidades, por lo cual se pierde toda la eficacia del proceso anterior de inspección, sobre todo en los casos en que la rapidez de la corrección de ciertas infracciones es indispensable. Aun más, puede que luego de emitida la resolución por parte del Inspector, el empleador recurra de amparo y el caso sea visto en los tribunales de justicia por jueces civiles que no conocen a fondo esta área del Derecho. Ahora bien, en caso de recibir una resolución favorable por parte de los Tribunales Superiores de Justicia debe esperarse que la Corte Suprema resuelva el fondo del asunto lo cual, en Nicaragua, demora aproximadamente 3 años<sup>145</sup>. En este contexto, podemos decir que es fundamental utilizar de buena manera los recursos existentes ya que situaciones como la anterior hacen que la labor inspectiva sea totalmente ineficiente, que no se cumpla con la labor de velar efectivamente por el cumplimiento de la legislación laboral y, que finalmente, los recursos (que ya son escasos) destinados a esta labor sean inútiles. Al respecto, en base a un estudio quinquenal de los años 2002-2006 podemos señalar que se realizaron 6.308 inspecciones<sup>146</sup>, cubriéndose con ello un total de 538.091

---

<sup>145</sup> ORTEGA CASTILLO, BERTHA XIOMARA. La Inspección del Trabajo en Nicaragua: Sus Próximos Retos. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 6 (1): 93-112, 2008.

<sup>146</sup> Ministerio del Trabajo de Nicaragua. División de Planificación. Anuario Estadístico 2002-2006.

trabajadores, siendo las siguientes actividades económicas las más visitadas: Agricultura, Ganadería y Caza, con 1.003 visitas inspectivas; Industria Manufacturera, con 1.435 visitas y; Comercio al por Mayor y Menor, con 1.101. Del universo de inspecciones realizadas se puede verificar que las materias más vulneradas eran:

- Higiene y Seguridad Ocupacional: 38,28% de las infracciones.
- Jornadas de trabajo, descansos, permisos y vacaciones: 18,35% de las infracciones.
- Regulación sobre la relación laboral y el contrato de trabajo: 17,90% de las infracciones.

Dado que las reinspecciones se realizan sobre la base del cumplimiento o no de lo ordenado por el inspector del trabajo, vale la pena señalar que, en Nicaragua, dentro de la fecha ya mencionada se produjeron 2.986 reinspecciones, comprobándose el 54% de cumplimiento de las correcciones que se ordenaron, situación que gradualmente fue bajando al 45% el año 2006, con lo cual es más que claro la necesidad e importancia de contar con los recursos (tanto humanos como económicos) para llevar a cabo de mejor manera las inspecciones.

En Colombia, en el mismo año 2006, se realizaron 7.120 visitas<sup>147</sup> de las cuales 1.067 se realizaron a cooperativas de trabajo, 304 a empresas de servicios temporales, 19 a empresas de colocación o empleo y 5.730 a establecimientos comerciales, industriales y no comerciales. Uno de los grandes problemas en Colombia es la falta de afiliación al Sistema de Riesgos Profesionales, ya que solo el 32% se encuentra dentro del sistema (5.638.000 afiliados) realizándose con motivo de esto el año 2006 unas 3.619 visitas inspectivas. Por otro lado, los niveles de informalidad también son bastantes altos, lo cual se refleja en los porcentajes de trabajadores afiliados a los sistemas de seguridad social y de pensiones. Para el primero, solo cotiza un 40% de las personas que deberían hacerlo y, para el sistema de pensiones la cifra es más

---

<sup>147</sup> MOLINA, CARLOS ERNESTO. Ob. Cit. Pág.83 y ss.

preocupante aún ya que solo el 26% lo hace. Al efecto, durante el año 2006 se realizaron 4.186 visitas para regularizar dicha situación.

La situación en Costa Rica es similar, aunque los principales problemas producidos en este país derivan de la mala administración y la falta de recursos disponibles para que los Inspectores puedan realizar su labor de buena manera ya que las visitas inspectivas están condicionadas, por una parte, a la falta de movilización disponible para acudir a las empresas y, por otra, al sistema de puntaje asignado a cada visita, que produce que los inspectores prefieran realizar visitas a lugares donde hay asignado un mayor puntaje en vez de realizar una fiscalización en lugares donde son más necesarias. Aún así, podemos señalar que la labor inspectiva es bastante eficiente ya que según datos oficiales entregados por las Oficinas Regionales el porcentaje de cumplimiento por parte de los empleadores luego de realizada la fiscalización es bastante alta, llegando a niveles cercanos al 80%. Tal como muestra el cuadro siguiente, desde el año 1995, en el cual se produjo un cumplimiento de un 80,8%, se llega al año 2004 con un porcentaje que llega hasta el 86% con un promedio en ese período de un 83, 8%, lo cual es una cifra bastante alentadora tomando en cuenta los problemas ya señalados.

CUADRO TOTAL DE INSPECCIONES A ESTABLECIMIENTOS, PATRONOS INFRACTORES, PATRONOS QUE SE PONEN A DERECHO Y PATRONOS DENUNCIADOS. CIFRAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS (1995 A 2004)

<i>Año</i>	<i>Patronos infractores (número de revisiones)</i>	<i>Patronos que se ponen a derecho al realizarse la revisión</i>		<i>Patronos denunciados</i>	
	<i>Absoluto</i>	<i>Absoluto</i>	<i>%</i>	<i>Absoluto</i>	<i>%</i>
1995	3317	2679	80,8	683	19,2
1996	4745	4151	87,5	594	12,5
1997	6172	5247	85,0	925	15,0
1998	5306	4306	81,2	1000	18,0
1999	5037	3980	79,0	1057	21,0
2000	4783	3936	82,3	847	17,7
2001	6287	5310	84,5	977	15,5
2002	4770	4172	87,5	598	12,5
2003	5034	4258	84,6	776	15,4
2004	5419	4671	86,2	748	13,8
Promedio	5087	4271	83,8	816	16,2

FUENTE: Informes de Labores Anuales de la Inspección del Trabajo, elaborados por el MTSS- Unidad de Investigación y Calidad de la Gestión de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo.

Otro dato interesante a mencionar respecto a las fiscalizaciones realizadas en Costa Rica es que la mayoría de ellas se realizaron a pequeñas y medianas empresas, es decir a unidades empresariales que van desde los 5 hasta los 20 trabajadores. Es más, de las inspecciones realizadas en las fechas ya indicadas, el 71,8% fueron realizadas a pequeñas empresas de no más de 5 trabajadores, un 11,9% corresponde a empresas de unos 10 trabajadores y para empresas de 20 trabajadores el porcentaje solo llega a 8,3%<sup>148</sup>.

<sup>148</sup> Datos indicados por GODINEZ VARGAS, ALEXANDER. La Inspección de Trabajo en Costa Rica: Un Balance de su Gestión. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 6 (1): 3-27, 2008.

El caso de México<sup>149</sup> es un poco más preocupante, en el sentido que el universo de las empresas fiscalizadas es muy pequeño en relación a la gran cantidad de empresas que existen en ese país. Así, de acuerdo a datos del Directorio Nacional de Empresas se pudieron fiscalizar solo el 3,7%, es decir unas 14.140 empresas, durante el período 2001-2006. El desglose de estas inspecciones las podemos visualizar, por materia, de la siguiente forma:

- Inspecciones relativas a Condiciones Generales de Trabajo: 34.448
- Condiciones Generales de Higiene y Seguridad: 33.610
- Extraordinarias<sup>150</sup>: 87.528
- Generadores de Vapor: 22.379

Es importante señalar que la cantidad de inspectores del trabajo también es mínima en comparación al universo de empresas y trabajadores que se fiscaliza. Según datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, existen 616 inspectores lográndose con ello una cobertura de 1,58% por cada mil trabajadores, lo cual es un porcentaje demasiado bajo.

En síntesis, los problemas en las Inspecciones del Trabajo en América Latina son bastante comunes, reduciéndose a falta de recursos (tanto humanos como monetarios), falta de políticas y coordinación para la implementación de los planes de trabajo actuales y falta de estructuración de las Administraciones de Trabajo, que no se condicen con los reales problemas que se deben enfrentar en cada uno de los países.

---

<sup>149</sup> Se sigue el trabajo de ROMERO GUDIÑO, ALEJANDRO. Inspección Federal del Trabajo en México. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 6 (1): 113-143, 2008.

<sup>150</sup> Según la legislación mexicana existen inspecciones ordinarias y extraordinarias. Las Ordinarias son aquellas que se realizan por primera vez, aquellas que se realizan en forma periódica cada cierto tiempo y aquellas que sirven para constatar el cumplimiento de infracciones previamente fiscalizadas. Las Extraordinarias son aquellas que la Inspección del Trabajo toma conocimiento por cualquier medio en las que haya información relativa a la infracción de la legislación laboral.

## CONCLUSIÓN

Actualmente, conceptos como Administración del Trabajo, Trabajo Decente y Diálogo Social han cobrado una relevancia y trascendencia<sup>151</sup> que antes no tenían, lo cual no es menor y lleva a preguntarnos porqué ahora y no antes, más aún cuando el Convenio N°150 de la OIT relativo a la Administración del Trabajo cumple, el 11 de Octubre del presente año, 35 años de vigencia<sup>152</sup>. Al revisar en el Capítulo I, estos conceptos y las funciones que desempeñan dentro de nuestra realidad social pudimos, en un primer acercamiento, resolver de cierta manera aquella interrogante. Sobre la base de un Derecho del Trabajo protector de los trabajadores, entendimos que no bastaba solo su existencia para lograr tal objetivo; ni menos su fin último, que es promover y mantener la paz social. Se hace absolutamente necesario integrar dicha rama al resto de las que son socialmente relevantes ya que todas terminan, finalmente, relacionándose entre si e infuyéndose mutuamente. En ese contexto es que cobra importancia la Administración del Trabajo, entendida como “la actividad de la administración pública en el ámbito de la política nacional de trabajo”, desde el punto de vista de la interpretación y fiscalización de la normativa laboral, toda vez que establece un marco, no sólo legal sino que también de principios o políticas que ayudan a estructurar de manera más coherente y eficaz los objetivos que persigue el Derecho Laboral. Ayuda a integrar estos elementos dentro del contexto social que corresponda y utilizando instituciones que se adecúen a dichas políticas, dentro de las cuales, las más importantes son (en la mayoría de los países) el Ministerio de Trabajo, como órgano central que tiene como función generar la mayoría de las políticas y

---

<sup>151</sup> Ejemplo de ello es el Programa de la OIT (LAB/ADMIN) sobre Administración e Inspección del Trabajo, que tiene como objetivo reforzar los Sistemas de Inspección del Trabajo en conjunto con el Centro Internacional de Formación de la OIT (CIF/Turín) ofreciendo servicios como: (i) evaluar los Sistemas de Inspección del Trabajo; (ii) prestar asistencia técnica y de orientación en materia de Inspección del Trabajo; (iii) ofrecer apoyo para el desarrollo institucional de la Inspección del Trabajo y (iv) ayuda en la actualización de la legislación relativa a la Inspección y Administración, entre otras funciones.

<sup>152</sup> Recordar que este instrumento fue adoptado en Ginebra, en la 64ª Reunión CIT, con fecha 26 de Junio de 1978, entrando en vigor el día 11 de Octubre del mismo año.

asumir tareas de coordinación, y la Dirección del Trabajo, que es el órgano encargado de velar por la interpretación y el cumplimiento de la legislación laboral (y en cual se centra la presente Memoria).

Una vez analizado en el Capítulo II el origen, estructura y funcionamiento de la Dirección del Trabajo, así como de sus principales funciones, podemos notar que una de ellas, más relevante es su facultad fiscalizadora, además de su función preventiva y conciliadora, por una razón bastante simple. La creación de políticas, instituciones, normas legales y, en general, toda la estructura que tienda a fortalecer la Administración del Trabajo carece totalmente de sentido si no hay un organismo como éste que cumple las labores de fiscalización ya que no solo su función consiste en ello, sino que también, en su estudio de la realidad laboral a través de los datos, encuestas e investigaciones realizadas por este Servicio se obtiene información de una importancia suprema para ir regulando y modificando las políticas y proyectos actuales (así como los futuros). En relación con lo anterior y, a base de lo desarrollado en el Capítulo III de este trabajo, me parece pertinente el señalar los siguientes aspectos como trascendentales para el mejoramiento de la Inspección del Trabajo en Chile en cuanto órgano fiscalizador:

1) Es imprescindible establecer y aplicar una real carrera funcionaria, especialmente en lo concerniente a los fiscalizadores, así como mejorar las políticas de contratación y de comunicación respecto a estos temas dentro de la misma Dirección del Trabajo. Bien señalamos que es la Unidad de Recursos Humanos la encargada de realizar contrataciones de personal que se requiere, sin embargo, este proceso se lleva a cabo con total independencia de lo que pueda ser verdaderamente útil y práctico para cada Departamento en particular, es decir, la falta de comunicación interna respecto a temas importantes como este trae como consecuencia que el personal de planta prácticamente no avance dentro de la institución eternizándose en sus labores. En este contexto es que se hace ver la necesidad de una política interna más integral, lo cual se logra mejorando la gestión y manejo de los diversos temas atinentes en este órgano. En relación al tema de la gestión, es pertinente señalar también lo mencionado respecto a la distribución de las cargas laborales ya que, en varios niveles, la diferencia



entre los rangos jerárquicos asignados en relación al trabajo y las responsabilidades asociadas no es muy notoria, lo cual se traduce en que rangos jerárquicos inferiores realizan tareas casi idénticas a los de un rango superior lo que provoca distorsiones en la asignación de las tareas, además de cierta frustración en los funcionarios ya que no hay mayor espacio para avanzar a rangos superiores debido al personal a contrata que se incorpora a la Dirección del Trabajo.

2) Desde el punto de vista orgánico y estructural es difícil no señalar la falta de una autonomía real de la institución en comento, ya que en la práctica ésta existe legalmente, pero es una característica más nominal. Actualmente es evidente la influencia política que recae sobre la Dirección del Trabajo por medio del gobierno a través del nombramiento de los cargos que son de exclusiva confianza del Presidente de la República, lo cual se contradice con lo Convenios emitidos por la OIT al respecto. Así, el Art.6º del Convenio N°81, establece que “el personal de la inspección del trabajo deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de empleo le garanticen la estabilidad en su empleo y los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida”. Esto es importante debido a que estas situaciones desvirtúan las políticas y los objetivos que se intentan lograr por medio de una eficiente y adecuada Administración del Trabajo

Por último, en el breve estudio realizado sobre Derecho Comparado en América Latina, nos permitió darnos cuenta que nuestra realidad es mejor que el de la media en los países de la región, aunque los problemas observados en nuestra Dirección del Trabajo son, en general, los mismos en todos ellos. Sin embargo, todo lo anterior es imposible de solucionar si es que efectivamente los Estados no deciden implementar, en forma clara, políticas públicas relacionadas con ello, ya que al fin y al cabo todos los proyectos e iniciativas (por muy buenos que sean) dependen de que haya voluntad política, además de incrementar la cantidad de recursos, con el objeto de que nuestros deseos de mayor justicia social se concreten.

Estimamos que con el estudio efectuado en esta Memoria hemos contribuido en parte a analizar una de las funciones principales de la Dirección del Trabajo, como es la

fiscalización de la legislación laboral, y también previsional, esperando que con ello se logre no solo un entendimiento más acabado de la forma en que funciona y se desarrolla, sino que también se contribuya al perfeccionamiento institucional, tanto en el ámbito orgánico y estructural así como en su funcionamiento.

## BIBLIOGRAFÍA

### Fuentes Bibliográficas.

ALBAGLI IRURETAGOYENA, ELÍAS. “Mercado Laboral y Crecimiento Económico: Recomendaciones de Política para Chile”. Centro de Estudios Públicos N°99, Pág. 135-164, 2005.

Anuario Estadístico 2002-2006. Ministerio del Trabajo de Nicaragua. División de Planificación.

ARANCIBIA FERNÁNDEZ, FREDDY. “Flexibilidad Laboral: Elementos Teórico-Conceptuales para su Análisis”. Revista Ciencias Sociales N°26: 39-55, 2011.

ARNALDO TOPET, PABLO. Inspección del Trabajo en la República Argentina: Un Informe General y Algunas Reflexiones Particulares. Revista Latinoamericana de Derecho Social, 6 (1): 165-186, 2008.

Cámara de Diputados, Boletín de las Sesiones Ordinarias en 1907. Santiago, Imprenta Nacional, 1907. Sesión 6º Ordinaria el 14 de Junio de 1907.

Carta Encíclica Rerum Novarum del Sumo Pontífice Leon XIII, 15 de Mayo de 1891, Roma.

CASANOVA, FERNANDO. “Formación Profesional, Productividad y Trabajo Decente”. Boletín Cinterfor/OIT, 153.

CASTILLO BARRIOS, PATRICIO. Los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales; profesor

guía Ricardo Juri Sabaj. Santiago, Chile. Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 2005. 113 h.

CHUA, A. "El Mundo en llamas, los males de la Globalización". Ediciones B, Buenos Aires, 2003.

CORDERO QUINZACARA, EDUARDO. "La Administración del Trabajo en Chile y el Concepto de Autonomía". En: Contraloría General de la República: 85 Años de Vida Institucional (1927-2012), Santiago, Chile, 2012, Pag.15-34.

CORDERO VEGA, LUIS. "La Autonomía Constitucional". La Semana Jurídica, N°34, 2 al 8 de Julio de 2001.

DE GREGORIO, JOSÉ. "Algunas Reflexiones sobre el Crecimiento Económico en Chile". En: Seminario Chile: El Desafío de la Productividad. Organizado por Expansiva y Libertad y Desarrollo: 10 de Agosto de 2007, Santiago, Chile.

ERMIDA URIARTE, OSCAR. "La Política Laboral de los Gobiernos Progresistas". Revista Nueva Sociedad N°211, Noviembre 2007 FALTAN PAGINAS

ERMIDA, OSCAR. "Trabajo Decente y Formación Profesional". Boletín Cinterfor/OIT, 151, 2001.

European Commission. Directorate General for Employment and Social Affairs, Unit EMPL /D.1. Report of the High Level Group on Industrial Relations and Change in the European Union. Brussels, 2002.

GERLACH MORA, MARTIN. "El Trabajo Decente: Concepto y Aplicabilidad en Chile"; profesor guía Víctor Ricardo Juri Sabag. Memoria para obtener el Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2010.

GREZ TOSO, SERGIO. "El Escarpado Camino hacia la Legislación Social: Debates, Contradicciones y Encrucijadas en el Movimiento Obrero y Popular (1901-1924), Universidad Arcis, Proyecto Fondecyt N°1000034.

GODINEZ VARGAS, ALEXANDER. La Inspección de Trabajo en Costa Rica: Un Balance de su Gestión. Revista Latinoamericana de Derecho Social, 6 (1): 3-27, 2008.

HUMERES NOGUER, HÉCTOR. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Tomo I, 18° ed. Santiago. Editorial Jurídica de Chile, 2009. 510p.

Informe de la Comisión de la Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, recaído en el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que crea el Ministerio Público, 8 de abril de 1997, Diario de Sesiones del Senado, sesión 39ª.

JUACIDA Ramírez, Marjorie. Rol de la Dirección del Trabajo en los Derechos Fundamentales; profesor guía María Cristina Gajardo Harboe. Memoria para obtener el grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho. Universidad Central, 2006.

LIZAMA PORTAL, LUIS. La Dirección del Trabajo : Una Explicación de su Facultad de Interpretar la Legislación Laboral Chilena; profesor guía Pablo Ruiz- Tagle Vial. Memoria para obtener el grado de Magíster en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho Universidad de Chile, 2008.

LUCHAIRE, FRANCOIS – LUCHAIRE, IVES. "Le Droit de la Decentralisation" PUF, 2º Edición, París, 1989.

Manual del Inspector del Trabajo. República de Colombia, Ministerio de la Protección Social. Bogotá, 2005.

"Manual Descriptivo de Funciones Dirección del Trabajo". Departamento de Recursos Humanos, Unidad de Desarrollo Organizacional, Mayo, 2011.

MARÍN BOSCÁN, FRANCISCO. Aspectos de la Inspección del Trabajo en Venezuela. Revista Latinoamericana de Derecho Social, 6 (1): 49-63, 2008.

MOLINA, CARLOS ERNESTO. La inspección del Trabajo en Colombia. Revista Latinoamericana de Derecho Social, 6 (1): 65-92, 2008.

MELIS VALENCIA, CHRISTIAN SERGIO. La Dirección del Trabajo y la Fiscalización Laboral; profesor guía Cecily Halpern Montecino. Memoria para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho Universidad de Chile, 1996.

MORRIS, JAMES. Las Elites, los Intelectuales y el Consenso. Estudio de la Cuestión Social y el sistema de relaciones industriales en Chile. Editorial del Pacífico, Santiago, 1967.

MUÑOZ LEÓN, VERÓNICA PAULINA Y QUINTERO GONZALEZ, CAROLINA. Organización y Funciones de la Dirección del Trabajo bajo la Legislación Laboral Chilena; profesor guía: Santiago Hurtado Guzmán. Memoria para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho Universidad Central, 2000.

ORREGO LUCO, AUGUSTO. La Cuestión Social, Imprenta Barcelona, Santiago, 1897.

ORTEGA CASTILLO, BERTHA XIOMARA. La Inspección del Trabajo en Nicaragua: Sus Próximos Retos. Revista Latinoamericana de Derecho Social, 6 (1): 93-112, 2008.

PANTOJA BAUZA, ROLANDO. "Gobierno y Administración del Estado Nacional-Regional-Comunal", Editorial Jurídica Conosur, Año VIII-3, Nº87, 2000.

POSNER, RICHARD. "El Análisis Económico del Derecho". Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

PIERRY ARRAU, PEDRO. La Administración del Estado en la Constitución Política. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 13 (1): 423-425, 1986.

PIORE, MICHAEL J. y SCHRANK, ANDREW. Gestión de Flexibilidad e Inspección del Trabajo en el Mundo Latino”. Revista Internacional del Trabajo, 127(1): 22, 2008.

ROMERO GUDIÑO, ALEJANDRO. Inspección Federal del Trabajo en México. Revista Latinoamericana de Derecho Social, 6 (1): 113-143, 2008.

RONCONI, LUCAS. Informalidad Laboral e Inspección del Trabajo en Argentina. Un Enfoque Institucional. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad, Documento N°46, año 2001.

SILVA BASCUÑAN, ALEJANDRO. Tratado de Derecho Constitucional. La Constitución de 1980: Gobierno. Editorial Jurídica, Santiago, 2000. T.V.

SILVA CIMMA, ENRIQUE. Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Editorial Jurídica, Santiago 4° Edición 1996. Tomo I.

THOMAS, ALBERT. La Organización Internacional del Trabajo. Origen, Evolución y Porvenir. Revista Internacional del Trabajo, Volumen115 (3-4): 283-299, 1996.

UGARTE CATALDO, JOSÉ LUIS. El Derecho del Trabajo en juego : la Dirección del Trabajo versus la Corte Suprema. Gaceta jurídica (Santiago, Chile).--no.372 (2011), p. 34-47.

UGARTE CATALDO, JOSE LUIS en “El Nuevo Derecho Laboral”. Editorial Universitaria, Primera edición, Chile, 2004.

VASCONCELOS VILELA, RUTH BEATRIZ. Por el Trabajo Digno. Primer Congreso Internacional "Inspección del Trabajo para el Siglo XXI" (1º, 2010, Santiago, Chile). Santiago, Chile, Organización Internacional del Trabajo, 2010.

VENEGAS VALENZUELA, MARÍA GRACIELA. La Empresa y el Rol Fiscalizador de la Dirección del Trabajo; profesor guía María Cristina Gajardo Harboe. Memoria para obtener el grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho Universidad de Chile, 2004.

ZANOBINO, GUIDO. "Curso de Derecho Administrativo". Volumen I, Parte General. Editorial Arayú, Buenos Aires, 1954.

#### **Fuentes Electrónicas.**

Administración del Trabajo e Inspección del Trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª Reunión, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra 2011.

En Línea: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2011/111B09\\_45\\_span.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2011/111B09_45_span.pdf) [Consulta: 27 de Febrero 2013]

ALLENDE CABEZAS, SERGIO ENRIQUE. Fundamentos de la Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo. Paralelo con la del Servicio de Impuestos Internos; profesor guía María Cristina Gajardo Harboe. Memoria para obtener el grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho. Universidad Central, 2004.

En Línea: [http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2004/allende\\_se/html/index-frames.html](http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2004/allende_se/html/index-frames.html) [Consulta: 1 de Diciembre 2012]

BRAVO ARRIAGADA, MIGUEL ÁNGEL Y ROSAS CHUAQUI, JOSÉ MIGUEL. Análisis Dogmático y Jurisprudencial del Principio de Primacía de la Realidad en el Derecho del Trabajo; profesor guía Ricardo Juri Sabag. Memoria para obtener el grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho Universidad de Chile, 2006.



En Línea: [http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2006/bravo\\_m/html/index-frames.html](http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2006/bravo_m/html/index-frames.html)  
[Consulta: 20 de Diciembre 2012]

CADENAS MERY, MARÍA ALEJANDRA. El Sistema de Nombramiento del Banco Central, La Contraloría General de la República y la Dirección del Trabajo como entes autónomos del Estado; profesor guía María Cristina Gajardo Harboe. Memoria para obtener el grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho Universidad de Chile, 2004.

En Línea: [http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2004/cadenas\\_m/html/index-frames.html](http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2004/cadenas_m/html/index-frames.html)  
[Consulta: 26 de Diciembre 2012]

Capítulo V: Actividad Inspectiva. Elaboración Unidad de Análisis Estadísticos, Departamento de Estudios de la Inspección del Trabajo. Anuario Año 2011.

En Línea: [http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articles-99379\\_recurso\\_12.pdf](http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articles-99379_recurso_12.pdf)  
[Consulta: 15 de Febrero 2013]

CASALE GIUSSEPPE Y SIVANANTHIRAN, ALAGANDRAM. Fundamentos de la Inspección del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo, 2011.

En Línea: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_155146.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_155146.pdf) [Consulta: 13 Noviembre 2012]

“Cumbre Social Mundial Copenhague: Implementación y Seguimiento de los Acuerdos de la Cumbre Social - Post Ginebra 2000”.

En Línea: [http://celade.eclac.org/redatam/PAISES/PAN/sid/Que\\_es\\_el\\_SID/copenhague%20y%20ginebra%20texto.pdf](http://celade.eclac.org/redatam/PAISES/PAN/sid/Que_es_el_SID/copenhague%20y%20ginebra%20texto.pdf) [Consulta: 5 de Diciembre 2012]

“Decent Work Country Programme Chile” Gobierno de Chile, Central Unitaria de Trabajadores, Confederación de la Producción y el Comercio y la OIT. Chile, 2008, 6 de noviembre.

En Línea:  
[http://www.pnud.cl/proyectos/Documentos%20de%20proyectos/2010/PRODOC\\_GENE\\_RO\\_firmado.pdf](http://www.pnud.cl/proyectos/Documentos%20de%20proyectos/2010/PRODOC_GENE_RO_firmado.pdf) [Consulta: 26 de Diciembre 2012]

Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. OIT, 86ª Reunión. Ginebra, junio de 1998.

En Línea: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc86/com-dtxt.htm>  
[Consulta: 18 de Diciembre de 2012]

Desarrollo de Sistemas de Inspección del Trabajo Modernos y Eficaces. Oficina Internacional del Trabajo, Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín 2010.

En Línea: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/instructionalmaterial/wcms\\_141453.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/instructionalmaterial/wcms_141453.pdf) [Consulta: 30 de Abril 2013]

ENCLA 2008 Resultados de la Sexta Encuesta Laboral. División de Estudio de la Dirección del Trabajo, Santiago 2009.

En Línea: [http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articles-95958\\_archivo\\_fuente.pdf](http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articles-95958_archivo_fuente.pdf)  
[Consulta: 2 de Diciembre 2012]

FLORES RIVAS, JUAN CARLOS. "Límites Constitucionales de las Facultades Interpretativas de los Organismos de la Administración". XXXVI Jornadas Chilenas de Derecho Público, 30 de Noviembre y 1 de Diciembre de 2006, Pág.3.

En Línea:  
<http://www.derecho.uchile.cl/jornadasdp/archivos/Juan%20Carlos%20Flores.pdf>  
[Consulta: 24 de febrero de 2013]

GANZUR SANCHEZ, GIANINA Y VENEGAS VALENZUELA, MARÍA GRACIELA. La Empresa y el Rol Fiscalizador de la Dirección del Trabajo: Jurisprudencia Administrativa sobre Fiscalización de Empresas desde 1996 a 2004; profesor guía María Cristina Gajardo Harboe. Memoria para obtener el grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho Universidad de Chile, 2004.

En Línea: [http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2004/ganzur\\_g/html/index-frames.html](http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2004/ganzur_g/html/index-frames.html)  
[Consulta: 7 de Diciembre 2012]

“Globalización y Desarrollo”. CEPAL Vigésimo Noveno Periodo de Sesiones. Brasil, Brasilia, 6 al 10 de mayo 2002.

En Línea: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/10026/Globa-c0.pdf> [Consulta 11 de Diciembre de 2012]

“Globalización y Trabajo Decente en las Américas”. OIT, XV Reunión Regional Americana, Lima, diciembre de 2002.

En Línea: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/rgmeet/pdf/am15-dg.pdf>  
[Consulta: 14 de Diciembre 2012]

GREZ TOSO, SERGIO en “La Cuestión Social en Chile. Ideas y Debates Precursores (1804-1902). Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos y Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.

En Línea: <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0016862.pdf> [Consulta: 1 de Febrero de 2013]

Guía Práctica para la Incorporación Sistemática del Empleo y el Trabajo Decente: Aplicación a nivel de país. OIT, 1ª Edición 2008.

En Línea: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2008/108B09\\_180\\_span.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2008/108B09_180_span.pdf) [Consulta 25 de Diciembre de 2012]

Informe Trabajo Decente y Juventud. Chile. OIT, Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina. 1º Edición. 2007, Pág. 84

En Línea: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_187979.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_187979.pdf) [Consulta: 27 de Diciembre de 2012]

Inspección del Trabajo para el Siglo XXI. Primer Congreso Internacional, Santiago de Chile 2009.

En Línea: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/publication/wcms\\_142736.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_142736.pdf) [Consulta: 20 de Mayo 2013]

Inspección del Trabajo: Lo que es y lo que hace. Guía para los Empleadores. Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo, Oficina Internacional del Trabajo.

En Línea: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/instructionalmaterial/wcms\\_152883.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/instructionalmaterial/wcms_152883.pdf) [Consulta: 30 de Abril 2013]

Inspección del Trabajo: Lo que es y lo que hace. Guía para los Trabajadores. Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo, Oficina Internacional del Trabajo.

En Línea: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/instructionalmaterial/wcms\\_152884.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/instructionalmaterial/wcms_152884.pdf) [Consulta: 27 de Abril 2013]

ISHIKAWA, JUNKO. "Aspectos Claves del Diálogo Social Nacional: Un Documento de Referencia sobre el Diálogo Social". Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo. OIT, Ginebra, Mayo 2004.

En Línea: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2003/103B09\\_343\\_span.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2003/103B09_343_span.pdf) [Consulta: 23 de Diciembre de 2012]

Los Grandes Desafíos Mundiales de la Inspección del Trabajo. Educación Obrera 2005/3-4. Número 140-141.

En Línea: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms\\_117592.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_117592.pdf) [Consulta: 17 de Enero 2013 ]

PÁRAMO MONTERO, PABLO. Estudio sobre Infracciones y Sanciones en el Ámbito de la Inspección del Trabajo: el caso de España. Documento de Trabajo N°13, Oficina Internacional del Trabajo, 2011.

En Línea: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/publication/wcms\\_154817.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_154817.pdf) [Consulta: 10 de Enero 2013]

“Por una Globalización Justa: Crear Oportunidades para Todos”. Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, 2004.

En Línea: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/kd00068es.pdf> [Consulta: 13 de Diciembre 2012]

Resolución relativa a la Administración del Trabajo y la Inspección del Trabajo. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 100ª reunión 2011.

En Línea: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/event/wcms\\_158684.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/event/wcms_158684.pdf) [Consulta:3 de Enero 2013]

RODRIGUEZ ROJAS, MARCOS ANTONIO. La Inspección General del Trabajo: el Surgimiento de la Fiscalización Laboral 1924-1934. División de estudios de la Dirección del Trabajo, 2010.

En Línea: [http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articles-97598\\_recurso\\_1.pdf](http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articles-97598_recurso_1.pdf) [Consulta: 5 de Diciembre 2012]

SEPÚLVEDA NUÑEZ, ROBERTO. Limitaciones a la Función Fiscalizadora de la Dirección del Trabajo: Un Análisis desde las Vías de Impugnación a la Multa Administrativa; profesor guía María Cristina Gajardo Harboe. Memoria para obtener el grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho Universidad de Chile, 2004.

En Línea: [http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2004/sepulveda\\_r2/html/index-frames.html](http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2004/sepulveda_r2/html/index-frames.html) [Consulta: 20 de Enero 2013]

SOMAVIA, JUAN. “Trabajo Decente”. Memoria del Director General, 87ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1999.

En Línea: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm> [Consulta: 15 de Diciembre de 2012]

VARELA VARGAS, PRISCILLA. La Dirección del Trabajo. Funciones, Atribuciones y algo más; profesor guía María Cristina Gajardo Harboe. Memoria para obtener el grado

de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho Universidad de Chile, 2004.

En Línea: [http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2004/varela\\_p/html/index-frames.html](http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2004/varela_p/html/index-frames.html)  
[Consulta: 21 de Diciembre de 2012]

VEGA RUIZ, MARÍA LUZ. La Inspección del Trabajo en Europa: Retos y logros en algunos países seleccionados aún en tiempos de crisis. Documento de Trabajo N°3, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra 2009.

En Línea: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/publication/wcms\\_119242.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_119242.pdf) [Consulta: 15 de Octubre de 2012]

ZUÑIGA URBINA, FRANCISCO. "Autonomías Constitucionales e Instituciones Contramayoritarias (A propósito de las Aporías de la Democracia Constitucional)". Revista Ius Et Praxis, 13 (2): 223-244, 2007.

En Línea: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122007000200010&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122007000200010&script=sci_arttext) [Consulta: 15 de Marzo, 2013]

WINTER SEPÚLVEDA, ENRIQUE ANDRÉS. Necesidad de Fiscalizar: Hacia una Sistematización del Derecho del Trabajo; profesor guía María Cristina Gajardo Harboe. Memoria para obtener el grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho Universidad de Chile, 2004.

En Línea: [http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2004/winter\\_e/html/index-frames.html](http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2004/winter_e/html/index-frames.html)  
[Consulta: 3 de Marzo de 2013]

### **Fuentes Legales.**

Circular N°88 de la Dirección del Trabajo, de 5 de Julio de 2001, que establece Manual de Procedimiento de Fiscalización.

Convenio N°81 de la OIT sobre la Inspección del Trabajo, adoptada en Ginebra el 11 de Julio de 1947.

Convenio N°122 de la OIT sobre la Política del Empleo, adoptada en Ginebra el 9 de Julio de 1964.

Convenio N°129 de la OIT sobre la Inspección del Trabajo en la Agricultura, adoptada en Ginebra el 25 de Julio de 1969.

Convenio N°144 sobre la Consulta Tripartita para Promover las Normas Internacionales del Trabajo, adoptada en Ginebra el 21 de Junio de 1976.

Convenio N°150 de la OIT relativa a la Administración del Trabajo, adoptada en Ginebra el 26 de Junio de 1978.

Código Civil de la República de Chile, actualizado con fecha 1 de Octubre de 2012.

Código Procesal Penal de la República de Chile, actualizado con fecha 1 de Junio de 2012.

Código del Trabajo de la República de Chile. Edición actualizada hasta el 30 de Septiembre de 2012 por Boletín Oficial de la Dirección del Trabajo.

Decreto con Fuerza de Ley N°25 de 1959, que crea el Ministerio de Trabajo y Previsión Social con dos Subsecretarías y el Ministerio de Salud, publicada con fecha 29 de Octubre de 1959.

Decreto Ley N°3.500 que establece el Nuevo Sistema de Pensiones, publicado con fecha 13 de Noviembre de 1980.

Decreto Ley N°3.551 que fija Normas sobre Remuneraciones y sobre el Personal para el Sector Público, publicado con fecha 2 de Enero de 1981.

Decreto Supremo N°3, de 1984, del Ministerio de Salud que establece el Reglamento de Autorización de Licencias Médicas por las COMPIN e Instituciones de Salud Previsional, publicado con fecha 24 de Mayo de 1984.

Decreto Supremo N°54, de 1969, del Ministerio de Trabajo y Previsión Social que aprueba el Reglamento para la Constitución y Funcionamiento de los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad, publicado con fecha 11 de Marzo de 1969.

Dictamen N°5848/386 de 26 de Noviembre de 1998, emitido por la Dirección del Trabajo.

Dictamen 3780/150 del 4 de Julio de 1996, emitido por la Dirección del Trabajo.

Dictamen N°2628/146, de 20 de Mayo de 1999, emitido por la Dirección del Trabajo.

Dictamen N°4546/220, de 18 de Julio de 1995, emitido por la Dirección del Trabajo.

Dictamen N°2305/121 de 26 de Mayo de 1998, emitido por la Dirección del Trabajo.

Dictamen N°617/35 de 6 de Enero de 1997, emitido por la Dirección del Trabajo.

Dictamen N°4666/187 de 5 de Noviembre de 2003, emitido por la Dirección del Trabajo.

Dictamen N°4726/332 de 6 de Octubre de 1998, emitido por la Dirección del Trabajo.

Dictamen N°5235/235 de 3 de Diciembre de 2003, emitido por la Dirección del Trabajo.

Dictamen N°617/35 de fecha 6 de Febrero de 1997, emitido por la Dirección del Trabajo.



Dictamen N°4105 de 12 de Abril de 1999, emitido por la Superintendencia de Pensiones.

Ley N°15.076 que establece normas especiales para Profesionales Funcionarios que indica de los Servicios de Salud, publicada con fecha 1 de Febrero de 2000 y modificada posteriormente por la Ley N°19.964.

Ley N°16.395 que Fija el Texto Refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Superintendencia de Seguridad Social, publicada el 28 de Enero de 1968.

Ley N°16.744 sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, publicada con fecha 1 de Febrero de 1968.

Ley N°18.575 Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado, publicada con fecha 17 de Noviembre de 2001.

Ley N°18.834 que Aprueba el Estatuto Administrativo, publicada con fecha 23 de Septiembre de 1989.

Ley N°18.961 Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, publicada con fecha 7 de Marzo de 1990.

Ley N°19.240 que Sustituye Plantas de Personal de la Dirección del Trabajo, publicada con fecha 8 de Septiembre de 1993.

Ley N°19.518 que Fija Nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo, publicada con fecha 14 de Octubre de 1997.

Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo de Chile, DFL N°2 de 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Protocolo de 1995 relativo al Convenio N°81 sobre la Inspección del Trabajo, adoptada en Ginebra el 22 de Junio de 1995.

Recomendación N°158 sobre la Administración del Trabajo, adoptada en Ginebra el 26 de Junio de 1978.

Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación General de los Inspectores. Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial con fecha 6 de Julio de 1998.

Resolución N°33 del año 2006 del MERCOSUR, referida a los Requisitos Mínimos del Perfil del Inspector del Trabajo.