



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO

EL ROL DE LA DIRECCION DEL TRABAJO EN LOS PROCEDIMIENTOS LABORALES.

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y
Sociales

Por Gaspar Andrés Sánchez Núñez

Profesor guía:

María Eugenia Montt Retamales

Santiago de Chile, año 2020

TABLA DE CONTENIDO:

RESUMEN.

INTRODUCCION.

I. Capítulo Primero: Origen Histórico de la Dirección del Trabajo.

II. Capítulo Segundo: De la Dirección del Trabajo.

2.1. ¿Qué es la Dirección del Trabajo?

2.2. Principales funciones de la Dirección del Trabajo.

2.3. De la Estructura Orgánica de la Dirección del Trabajo

2.3.1. La Dirección del Trabajo.

2.3.2. La Subdirección del Trabajo.

2.3.3. Las Unidades Técnicas.

2.3.3.1. Departamento Jurídico.

2.3.3.2. Departamento de Inspección.

2.3.3.3. Departamento de Relaciones Laborales.

2.3.3.4. Departamento de Administración y Finanzas.

2.3.3.5. Departamento de Tecnologías de la Información.

2.3.3.6. Departamento de Gestión y Desarrollo.

2.3.3.7. Departamento de Estudios.

2.3.3.8. Departamento de Gestión y Desarrollo de Personas.

2.3.3.9. Departamento de Atención de Usuarios.

III. Capítulo Tercero: De la función fiscalizadora de la Dirección del Trabajo y su conflicto con la jurisdicción.

IV. Capítulo Cuarto: La última Reforma Procesal Laboral.

4.1. Situación laboral antes de la Reforma.

4.2. De los objetivos de la Reforma.

4.3. La Reforma y los procedimientos laborales.

4.3.1. Principios procedimentales generales o principios procesales propiamente tales.

4.3.2. Principios procedimentales legales.

4.4. Incidencia de la Reforma Laboral en la labor de la Dirección del Trabajo.

V. Capítulo Quinto: Incidencia de la reforma laboral en la participación o importancia de la Dirección del Trabajo en los procedimientos laborales.

- CONCLUSION

- BIBLIOGRAFIA.

RESUMEN:

Este trabajo investigativo tiene por objetivo que el lector comprenda con claridad cuáles son las facultades e importancia de la Dirección del Trabajo en los diversos procedimientos laborales ante los Tribunales de Justicia.

La metodología utilizada es la documental descriptiva. Primero se estudia qué es la Dirección del Trabajo, abocándose a su origen, misión y características, para luego describir su estructura orgánica, funciones específicas y atribuciones, todo con ello con especial énfasis en las modificaciones efectuadas por la llamada Reforma Procesal Laboral. Finalmente se explica cómo participa la Dirección del Trabajo en cada uno de los distintos procedimientos laborales, para finalmente abordar las conclusiones.

INTRODUCCION:

En el desempeño de mi vida laboral, la cual hasta ahora ha estado ligada al ámbito privado, he podido percatarme de lo importante que resulta la Dirección del Trabajo para el equilibrio de la relación empleador-trabajador. Me ha resultado particularmente llamativo el hecho de que el trabajador, en general, sabe que cuenta con la Inspección del Trabajo si es que considera que sus derechos laborales se ven vulnerados, y efectivamente recurren a ella. Asimismo, he podido apreciar la importancia de las fiscalizaciones que realiza la institución, tanto como un fin en sí mismas, regularizando situaciones, como también como antecedentes para un futuro litigio laboral.

En la primera década del siglo XIX se dio inicio a una de las reformas laborales más importantes de nuestros últimos tiempos, destinada a modernizar la anquilosada Dirección del Trabajo mediante iniciativas de corto y mediano plazo, con el fin de convertirla en un Servicio público enfocado en satisfacer de mejor manera las necesidades de la ciudadanía, insertándola de esta manera en el nuevo siglo, capacitando a su personal en el uso de las nuevas tecnologías y mejor atención de público, aumentando su cobertura, y hasta mediante el hermosteamiento de sus oficinas para hacerlas más acogedoras a los usuarios.

Considerando el contexto de la creación de los nuevos procedimientos laborales antes los Juzgados del Trabajo, los que, al volverse mucho más ágiles en su tramitación y conclusión, necesitaban un órgano administrativo laboral fiscalizador que pudiera ejercer su labor de forma más moderna, aumentando la celeridad y la respuesta del

mismo, la Modernización del Servicio se volvió necesaria y prioritaria para el Gobierno de la época, estableciendo para ello 4 ejes fundamentales, a saber:

I: Lograr la satisfacción de los usuarios.

II: Modificar la organización interna para tener una estructura adaptada a los nuevos objetivos.

III: Modificar y estandarizar el proceso de fiscalización.

IV: Fortalecer el acceso a los servicios mediante la web o acceso en línea.

Son estos 4 ejes fundamentales, lo que vuelven a la Dirección del Trabajo una institución fuerte y presente en la vida de sus usuarios, pasando de tener un rol secundario en cuanto a su importancia dentro de la aplicación de la Justicia Laboral, a ser fundamental dentro del ejercicio de la misma.¹

Finalmente, y para que el lector pueda comprender cómo influye la labor de la Dirección del Trabajo en la jurisdicción laboral, es menester analizar cuáles son sus herramientas de participación e injerencia en cada uno de los procedimientos laborales.

El objetivo que se propone el presente ensayo es graficar la importancia que actualmente posee la Dirección del Trabajo en sus distintas dimensiones, y cómo su labor resulta indispensable para la judicialización del conflicto laboral, entregando herramientas y antecedentes fundantes tanto de acciones como excepciones.

¹

Sitio web de la Dirección del Trabajo: <http://www.dt.gob.cl>

I.- CAPÍTULO PRIMERO: ORIGEN HISTÓRICO DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO.

La revolución industrial introdujo una nueva unidad de producción o estructura productiva que aglutinó el capital y el trabajo en un mismo lugar: la fábrica. La fábrica se transformó en la primera instancia de facto que volvió necesaria la regulación de la actividad laboral, impulsando la creación de normas especiales.²

Los primeros atisbos de protección laboral surgen en forma de leyes que regulan temas como el descanso dominical o el trabajo nocturno infantil, entre otros. Estas normas reconocen sus raíces en Europa, particularmente en Inglaterra y Francia. Sin embargo, esta primitiva protección legislativa acusó hondas deficiencias en cuanto a su observancia, al no estar acompañadas de una cabal y eficiente acción fiscalizadora. Esta experiencia europea floreció posteriormente en América Latina. En Chile, el desarrollo de la normativa laboral, que se produce a fines del siglo XIX junto al desarrollo del capitalismo, vino en transformar profundamente el mundo del trabajo. Surgió un proletariado vinculado a la actividad minera, la incipiente industrialización y las actividades urbanas propias del crecimiento de las ciudades y puertos. Al mismo tiempo, el crecimiento del aparato estatal y las actividades urbanas permitieron la expansión de las labores de "cuello y corbata", como se denominaba a los empleados, cuya diferencia con los obreros residía en el predominio en sus labores del esfuerzo intelectual sobre el físico.

² RODRÍGUEZ ROJAS, M. A. (2010) "La Inspección General del Trabajo: El surgimiento de la fiscalización laboral 1924-1934" Dirección del Trabajo. P. 18

Estas transformaciones del mundo laboral estuvieron marcadas por permanentes conflictos que dieron lugar a sostenidos movimientos sociales. Poco a poco, los trabajadores fueron logrando una legislación social que permitió mejorar sus paupérrimas condiciones de trabajo. Es así como, desde 1907 en adelante, lentamente se va promulgando una legislación social: el descanso dominical, los días feriados, la silla para empleados y obreros del comercio, salas cunas en los establecimientos industriales. Sin embargo, las demandas de los trabajadores apuntaban a una completa legislación que regulara claramente el contrato de trabajo, los protegiera en caso de enfermedades o accidentes laborales, permitiera la organización sindical y la huelga legal con sus respectivos mecanismos de solución del conflicto.

Al comenzar la década de 1920, la candidatura de Arturo Alessandri Palma alentó las esperanzas de los trabajadores al manifestarse, en su campaña, a favor de promulgar una legislación social que armonizara las relaciones entre el capital y el trabajo como estaba sucediendo en Europa y Estados Unidos. Sin embargo, durante su gobierno los parlamentarios se mostraron más preocupados de legislar una ley que aumentaba su dieta parlamentaria que las leyes laborales. La situación resultó intolerable para la oficialidad del Ejército, la cual se manifestó con fuerza en el Parlamento el 8 de septiembre de 1924, exigiendo la aprobación de dieciséis leyes, entre ellas importantes leyes laborales.

Después de los convulsionados sucesos políticos que llevaron al poder al general Carlos Ibáñez del Campo en 1927, comenzó la aplicación de la nueva legislación laboral. La gran diversidad de leyes laborales, reglamentos y decretos relacionados con su aplicación, hizo

necesaria la dictación de un solo cuerpo legal para facilitar su estudio, divulgación y aplicación. Es así como, el 6 de febrero de 1931, fue aprobado en el Congreso Nacional el Código del Trabajo refundiendo en un solo texto catorce leyes y decretos leyes relacionados con el mundo del trabajo.³

Ahora bien, en nuestro país y en paralelo a la gestación de las nuevas normas laborales, van surgiendo una serie de instituciones que vienen en complementarlas, y es así que en el año 1919 se crea la denominada “Oficina de Estadísticas del Trabajo”, cuya dimensión organizativa y funcional se explica: i) orgánicamente, era dependiente del Ministerio de Industria y Obras Públicas, y estaba constituida por las secciones de: reformas legales, estadísticas, inspección del trabajo, accidentes del trabajo, higiene y bolsas del trabajo; y ii) desde una perspectiva funcional, era responsable de fiscalizar materias relativas al bienestar del trabajador, tanto en su dimensión moral, como intelectual y material.

La creación de la Oficina de Estadísticas del Trabajo es coetánea con la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y responde a un proceso mundial de instalación de sistemas de inspección, proceso acompañado de importantes movimientos sociales y huelgas obreras. Así, por ejemplo, la primera iniciativa de código del trabajo del año 1921 se debió, entre otras causas, a los movimientos huelguísticos del norte; al movimiento popular del año 1920, que había llevado al poder al Presidente Arturo Alessandri; a los acuerdos relativos al trabajo contenidos en el Tratado de Versalles y que dio nacimiento a la

³

ESCOBAR ZENTENO, A. “Compendio de la legislación social y desarrollo del movimiento obrero en Chile” Ed. Tall, S. Vicente, Chile, 1940.

Organización Internacional del Trabajo y a los acuerdos tomados en la primera Conferencia General del Trabajo celebrada en Washington.

Dentro de esta síntesis histórica, cabe anotar que en el año 1924 se establece lo que efectivamente podría ser considerado como el primer órgano de inspección, a través la Ley N° 4053, “Sobre contrato de trabajo para obreros” que, en su Título VIII, establece la creación de la Dirección General del Trabajo, disponiendo que la Oficina del Trabajo pase a denominarse Dirección General del Trabajo, siendo ahora dependiente del Ministerio del Interior. Respecto de la competencia de este último organismo, la mencionada ley le confirió la facultad de organizar y dirigir la inspección y vigilancia directa de la actividad laboral. Asimismo, dotó a los inspectores pertenecientes a dicha Dirección de la atribución de visitar los establecimientos de trabajo referidos en dicho cuerpo legal, como también prescribió multas para quienes dificultaran dicha labor.

Posteriormente, en el año 1927, mediante el Decreto con Fuerza de Ley N° 7912, se crea el Ministerio de Bienestar Social. Este cuerpo normativo transforma la Dirección General del Trabajo existente hasta el momento en la Inspección General del Trabajo, la que pasa a depender del recién creado Ministerio de Bienestar Social. También dispuso que dicha Inspección tendría a cargo la fiscalización del cumplimiento de la normativa laboral.

A partir del año 1930, mediante el Decreto N° 1331, se establece una nueva estructura interna de la Inspección General del Trabajo, la cual se exhibiría dividida en los siguientes departamentos: Inspección General, Departamento de Bienestar Social, Departamento Jurídico, el

cual tendría por función, entre otras, la supervililancia de las causas laborales en los tribunales de justicia, y el Departamento de Asociaciones, encargado de la fiscalización y fomento de las organizaciones sindicales, de los contratos colectivos, y de la intervención directa en los conflictos que se suscitaren entre patronos y obrero, para evitar huelgas y desocupaciones.

El año 1931 con la dictación en Chile del primer Código del Trabajo, en su Título III, Libro IV, crea las Inspecciones Provinciales del Trabajo, y se refuerza la integración institucional al dejarlas dependiendo técnica y administrativamente de la Inspección General del Trabajo. En 1940, la ley N° 6528 restablece la denominación Dirección General del Trabajo, y reemplaza la denominación de Departamento de Asociaciones por Departamento de Organizaciones Sindicales. El Decreto con Fuerza de Ley N° 76 de 1953, excluye a los Tribunales del Trabajo de la supervililancia de la Dirección General del Trabajo.

El 14 de octubre del año 1959, mediante el Decreto con Fuerza de Ley N° 25, se crea el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, con dos Subsecretarías: la del Trabajo y la de Previsión Social. La Dirección General del Trabajo se deja bajo la dependencia de la Subsecretaría del Trabajo. Cabe acotar que, posteriormente, el Decreto con Fuerza de Ley N° 308, del 5 de abril de 1960, reguló su organización.

Finalmente, con el Decreto con Fuerza de Ley N° 2 del año 1967, se establece la actual ley orgánica de la Dirección del Trabajo. No obstante, desde ahí en adelante no son pocas las reformas y nuevas leyes que han modificado y aportado nuestras atribuciones y facultades a la Dirección del Trabajo.

II.- CAPITULO SEGUNDO: DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO

2.1. ¿Qué es la Dirección del Trabajo?

La Dirección del Trabajo es un Servicio Público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Está sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y se rige por su Ley Orgánica (D.F.L. N° 2, del 30 de mayo de 1967) y el D.L. N° 3.501 de 1981 y a su vez depende de la Subsecretaría del Trabajo.

La visión institucional de la Dirección del Trabajo consiste en ser un Servicio Público moderno, respetado y confiable que garantice y promueva relaciones laborales justas, disminuyendo las desigualdades y así contribuir a la justicia social y, su misión institucional es velar por el cumplimiento de la legislación laboral, previsional y de seguridad y salud en el trabajo y promover el ejercicio pleno de la libertad sindical, fomentando el diálogo social, fortaleciendo sistemas de prevención y solución alternativa de conflictos, que permita relaciones más justas y equitativas entre trabajadores y empleadores, contribuyendo a un sistema democrático de relaciones laborales.⁴

A través de las Inspecciones del Trabajo, fiscaliza el cumplimiento de las normas laborales, previsionales y de higiene y seguridad en el trabajo. Además, da a conocer los principios de la legislación laboral vigente y entrega asistencia técnica a trabajadores y empleadores, para favorecer relaciones laborales armónicas, previniendo y resolviendo los

⁴ Sitio web de la Dirección del trabajo: <http://www.dt.gob.cl>

conflictos del trabajo por medio de un sistema de mediación y conciliación.

El organismo en referencia tiene como misión contribuir a modernizar y hacer más equitativas las relaciones laborales, velando por el cumplimiento normativo, promoviendo la capacidad de autorregulación de las partes, sobre la base de la autonomía colectiva y el desarrollo de relaciones de equilibrio entre los actores del mundo del trabajo, tanto a empleadores como trabajadores.

2.2. De las principales funciones de la Dirección del Trabajo:

Las principales funciones de la Dirección del Trabajo, establecidas en el artículo 1º del D.F.L. N° 2 de 1967, son:

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

Cabe notar, asimismo, que el organismo cuenta además con profesionales altamente especializados en las siguientes actividades:

- Fiscalizar en terreno el cumplimiento de las leyes laborales y previsionales.
- Actuar como ministros de fe en los actos propios de las organizaciones sindicales y en el proceso de negociación colectiva.
- Intervenir en los procesos de Conciliación Individual (antiguos comparendos), cuando ha concluido la relación laboral y se ha presentado un reclamo.
- Actuar como mediadores en los conflictos colectivos entre los actores del mundo laboral.
- Realizar capacitación tanto a trabajadores como a empleadores, y hacer difusión de la normativa laboral.

En cuanto a la utilidad práctica que entrega la Dirección del Trabajo a los actores del mundo laboral, cabe indicar que tanto empleadores como trabajadores pueden realizar una serie de trámites en las Inspecciones del Trabajo. Entre estos trámites podemos mencionar:

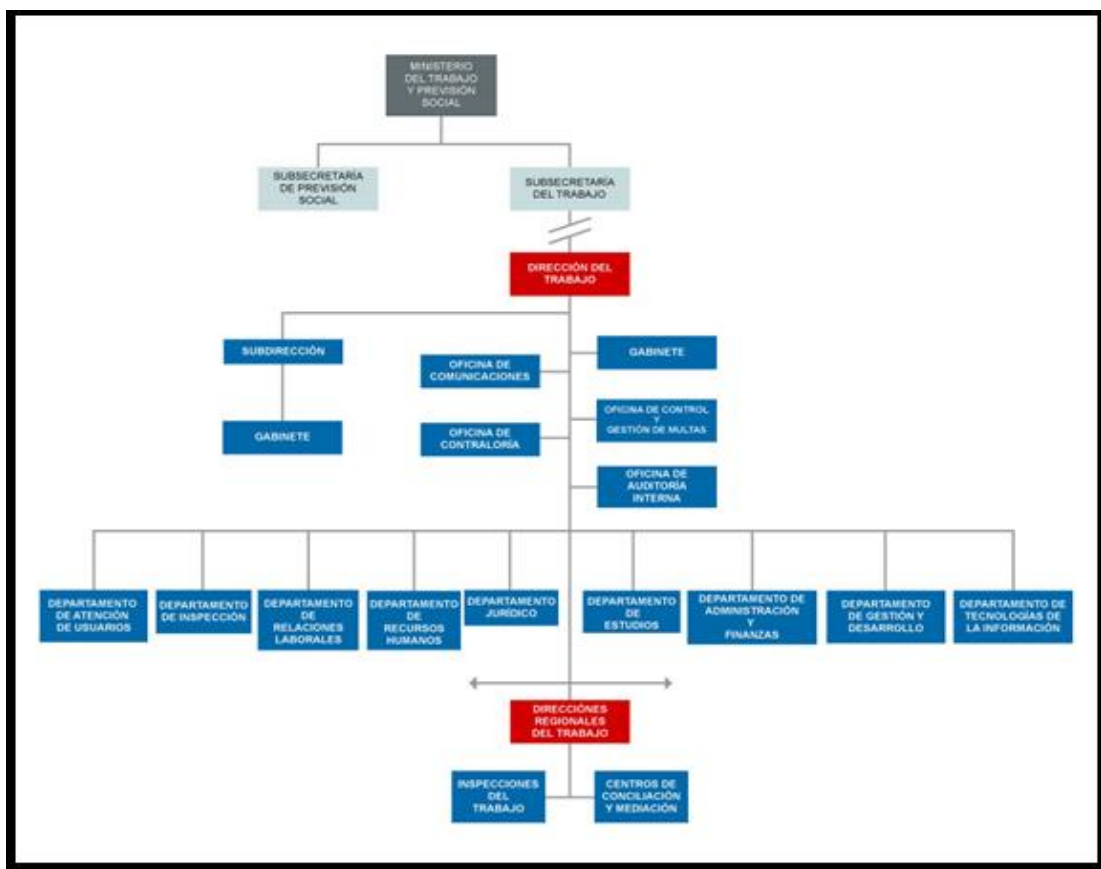
- Consultas laborales (pronunciamientos)
- Solicitudes de fiscalización (denuncias).
- Reclamos por despido.
- Solicitudes de certificados de contratistas.
- Consultas sobre constitución de sindicatos.
- Actividades de Ministro de Fe (ratificación de finiquitos, renunciaciones voluntarias, declaraciones juradas, constancias, etc.)

En el país existen 16 Direcciones Regionales; 85 Inspecciones Provinciales y/o Comunes del Trabajo; 30 Inspecciones Intermitentes,

y 5 Centros de Conciliación Individual y Mediación Laboral. Con una dotación de 2.314 funcionarias/os en el país, incluyendo planta, contrata y honorarios, de los cuales el 53% son mujeres y el 47% hombres.

2.3. De la Estructura Orgánica de la Dirección del Trabajo:

Ilustración N°1: Organigrama de la Dirección del Trabajo



Fuente: Sitio web de la Dirección del Trabajo <http://www.dt.gob.cl>

2.3.1. La Dirección del Trabajo:

Encabezada por el Director Nacional, es un servicio técnico, dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, con el cual se

vincula a través de la Subsecretaría del Trabajo. Bajo su dependencia se encuentra la Subdirección del Trabajo y las demás unidades técnicas, que son los Departamentos o Divisiones. Le corresponderá al Director, especialmente:

- 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;
- 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;
- Velar por la correcta aplicación de las leyes del trabajo en todo el territorio de la República;
- Autorizar al Subdirector u otros funcionarios para resolver determinadas materias o para hacer uso de algunas de sus atribuciones, actuando "por orden del Director";
- 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, controlar y coordinar todas las actividades del Servicio, pudiendo en el ejercicio de esta facultad dictar todas las resoluciones, circulares, órdenes de servicio e instrucciones que estime necesarias para su mejor administración;
- Proponer el nombramiento, promoción y remoción del personal con sujeción a las disposiciones administrativas pertinentes, sin perjuicio de su facultad para la libre designación o contratación de personal

secundario o de servicios menores y a jornal, conforme a los artículos 377° y 379° del decreto con fuerza de ley N° 338, de 1960, sobre Estatuto Administrativo;

- Ubicar y distribuir al personal del Servicio;
- Aplicar al personal las sanciones que sean de su incumbencia, en conformidad a las disposiciones administrativas en vigor y solicitar las demás medidas de quien corresponda;
- Resolver respecto del ejercicio de los derechos del personal y fiscalizar el cumplimiento de sus deberes
- Encomendar al o a los funcionarios del Servicio, que él designe, determinados trabajos o comisiones, bajo su dependencia directa o del Departamento que señala;
- Confeccionar y presentar el proyecto de presupuesto anual del Servicio para la consideración de las autoridades que corresponda;
- Presentar al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, antes del 31 de marzo de cada año, una Memoria Anual sobre la marcha del Servicio;
- Presentar a la Contraloría General de la República las rendiciones de cuentas de los fondos invertidos por el Servicio;
- Suscribir convenios con organismos nacionales e internacionales, con personas naturales o jurídicas de Derecho Público o Privado, sobre materias, propias del Servicio, previa autorización del Ministerio de Trabajo y Previsión Social;
- Proponer a la consideración del Supremo Gobierno las reformas legales y reglamentarias relacionadas con el derecho laboral, y

- En general realizar cualquier gestión o actividad tendiente a una mejor aplicación de las facultades que esta ley u otras le otorgan.⁵

2.3.2. La Subdirección del Trabajo:

Es encabezada por el Subdirector del Trabajo. Le corresponderá especialmente:

- 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.⁶

2.3.4. Unidades Técnicas

La planificación, ejecución y control de las labores del Servicio son realizadas por las unidades técnicas, que son los Departamentos o Divisiones (las que pueden ser operativas o funcionales). Son las siguientes:

2.3.3.1. Departamento Jurídico

El Departamento Jurídico tiene por misión contribuir al cumplimiento de la legislación laboral determinando el sentido y alcance, tutelando el ejercicio de los derechos fundamentales, aportando al desarrollo de relaciones laborales entre empleadores y trabajadores.

⁵ Artículo 5º, Decreto con Fuerza de Ley N° 2 de 1967.

⁶ Artículo 6º, Decreto con Fuerza de Ley N° 2 de 1967.

Objetivos Estratégicos:

- Mejorar la calidad y disminuir los tiempos de respuesta de los dictámenes.
- Aumentar la cobertura y mejorar la calidad de las investigaciones de Derechos Fundamentales.⁷

2.3.3.2. Departamento de Inspección

Tiene por misión fiscalizar la normativa laboral, previsional, y de seguridad y salud laboral a través de actuaciones de inspección que permiten obtener el mejoramiento continuo del cumplimiento de la legislación social por parte de los empleadores.

Objetivos estratégicos:

- Desarrollar políticas inspectivas de gestión del cumplimiento dirigidas a modernizar los procedimientos aplicados, mejorando la calidad y cobertura de la fiscalización Laboral, Previsional y de Seguridad y Salud Laboral.
- Optimizar los tiempos y calidad de la respuesta a los requerimientos de nuestros usuarios.
- Focalizar la fiscalización programada en áreas prioritarias, con el objeto de incidir en la conducta (disuasión) o conseguir efectos duraderos de mejora de las condiciones laborales (perdurabilidad)

⁷ Sitio web de la Dirección del Trabajo. <https://www.dt.gob.cl/portal/1626/w3-propertyvalue-22979.html>

- Orientar eficientemente la fiscalización por denuncia para que su tratamiento tenga efectos sistémicos.⁸

2.3.3.3. Departamento de Relaciones Laborales

Tiene por misión promover el ejercicio pleno de la libertad sindical, fomentando el dialogo social, fortaleciendo sistemas de prevención y solución alternativa de conflictos, que permita relaciones más justas y equitativas entre trabajadores y empleadores, contribuyendo a un sistema democrática de relaciones laborales.

Objetivos Estratégicos:

- Promocionar la organización sindical y la libertad sindical, a través del incremento de capacitación, difusión y atención preferencial a los actores sindicales.
- Incrementar la cobertura y calidad de los sistemas de prevención y solución alternativa de conflictos y las instancias de diálogo social.
- Asegurar la provisión de condiciones adecuadas para el ejercicio de las funciones propias de la línea (infraestructura, recursos materiales, tiempo de descanso, incentivo, remuneraciones y dotación).⁹

⁸ Sitio web de la Dirección del Trabajo. <https://www.dt.gob.cl/portal/1626/w3-propertyvalue-22980.html>

⁹ Sitio web de la Dirección del Trabajo. <https://www.dt.gob.cl/portal/1626/w3-propertyvalue-22981.html>

2.3.3.4. Departamento de Administración y Finanzas.

El Departamento de Administración y Finanzas será el pilar fundamental de la gestión institucional, administrando para ello los recursos financieros y materiales, empoderando a los funcionarios de la Institución en los procesos de administración y gestión financiera, en pro del cumplimiento de los objetivos institucionales.

Objetivos Estratégicos.

- Elaborar, revisar y controlar los procesos de gestión y administración financiera del servicio, contribuyendo así a la consecución de los objetivos estratégicos propuestos.
- Asesorar a las áreas del servicio en relación a la gestión y administración de los recursos financieros y materiales de la institución para el cumplimiento de sus objetivos.
- Proveer a la institución de los recursos materiales y financieros necesarios con el objeto de asegurar el normal funcionamiento de la Institución.¹⁰

2.3.3.5. Departamento de Tecnologías de la Información

Tiene por misión contribuir con la incorporación de tecnologías innovadoras a través de modelos de gestión que permitan mejorar el desarrollo de los procesos operativos y de apoyo de la Institución, colaborando así con la satisfacción de usuarios internos y externos:

Objetivos Estratégicos:

¹⁰ Sitio web de la Dirección del Trabajo. <https://www.dt.gob.cl/portal/1626/w3-propertyvalue-22982.html>

- Aumentar y mejorar los canales de atención electrónica para la ciudadanía mediante el diseño y desarrollo de herramientas tecnológicas innovadoras.
- Desarrollar y mantener herramientas tecnológicas que apoyen la ejecución y gestión de los procesos de la Institución, implementando metodologías y mejores prácticas de la ingeniería de software.
- Implementar y gestionar una plataforma tecnológica que sea confiable, íntegra y altamente disponible, que entregue soporte a los procesos transversales de la Dirección del Trabajo, mejorando así el desempeño de los funcionarios en sus respectivas actividades.
- Gestionar y mantener servicios de soporte técnico para usuarios internos que permitan mantener la continuidad operativa de equipos y servicios tecnológicos.¹¹

2.3.3.6. Departamento de Gestión y Desarrollo

Tiene por misión proveer información relevante para la toma de decisiones de la Autoridad del Servicio, mediante la generación y aplicación de instrumentos de gestión, fomentando la formulación de compromisos, el cumplimiento de objetivos de gestión y promoviendo el desarrollo de iniciativas, en el marco de la modernización institucional”.

Objetivos Estratégicos:

¹¹ Sitio web de la Dirección del Trabajo. <https://www.dt.gob.cl/portal/1626/w3-propertyvalue-22983.html>

- Optimizar los procesos de planificación y control de gestión, mediante el diseño de herramientas de gestión convergentes a los requisitos técnicos que permitan el logro de las metas institucionales.
- Incrementar la oportunidad del control de gestión de los compromisos de la institución, disponiendo a las Autoridades del Servicio de información pertinente y confiable para la toma de decisiones.
- Contribuir a la optimización de los procesos a través de asesorías técnicas a los diferentes Centros de responsabilidad, incentivando el desarrollo de iniciativas de modernización Institucional.¹²

2.3.3.7. Departamento de Estudios

Este departamento tiene por misión proveer de información especializada sobre relaciones laborales y transformaciones en el mundo del trabajo, mediante investigaciones, estudios diagnósticos, evaluaciones, generación de indicadores estadísticos y análisis de coyuntura, para apoyar la elaboración de políticas públicas y aportar conocimiento a los diversos actores vinculados al mundo del trabajo y a la acción del Servicio.

Objetivos Estratégicos:

¹² Sitio web de la Dirección del Trabajo. <https://www.dt.gob.cl/portal/1626/w3-propertyvalue-22984.html>

- Investigar, analizar y evaluar permanente y periódicamente las transformaciones en las condiciones de trabajo y en la organización de la producción y el empleo.
- Evaluar el cumplimiento de los derechos laborales, el estado de las relaciones laborales y los estándares de trabajo.
- Generar Información laboral especializada relevante, confiable, oportuna y de interés público sobre el sistema de relaciones laborales del país y de los procedimientos operativos de la Dirección del Trabajo.

2.3.3.8. Departamento de Gestión y Desarrollo de Personas

Este departamento tiene por misión desarrollar el talento humano de quienes integran nuestra Institución, a través de una gestión de procesos, eficiente, oportuna, cordial y comprometida con la calidad de vida de manera de contribuir al logro de los objetivos Institucionales

Objetivos Estratégicos:

- Desarrollar y potenciar las competencias y especialización de las personas que se desempeñan en la Dirección del Trabajo, requeridas para el ejercicio de los diferentes cargos.
- Generar acciones para fortalecer la calidad de vida de los/as funcionarios de la Dirección del Trabajo.

- Asegurar la información, oportunidad y eficiencia en los procesos de la gestión de personas, para una administración transparente y resolutive.¹³

2.3.3.9. Departamento de Atención de Usuarios

Este departamento tiene por misión diseñar, coordinar, implementar y evaluar las políticas y procedimientos institucionales vinculados a la atención de usuarios, acceso a la información pública y participación ciudadana a través de los canales de atención presencial, virtual y a distancia, destinados a trabajadores, empleadores, organizaciones sindicales y usuarios en general.

Objetivos Estratégicos:

- Aumentar la cobertura de la atención de usuarios en los distintos ofrecidos por la Institución.
- Promover la participación ciudadana hacia el mejoramiento de la eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas que atañen a la Institución.
- Disminuir los tiempos de respuestas en los diferentes espacios de atención de usuarios.¹⁴

¹³ Sitio web de la Dirección del Trabajo. <https://www.dt.gob.cl/portal/1626/w3-propertyvalue-22986.html>

¹⁴ Sitio web de la Dirección del Trabajo. <https://www.dt.gob.cl/portal/1626/w3-propertyvalue-50161.html>

III.- CAPITULO TERCERO: DE LA FUNCIÓN FISCALIZADORA DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO Y SU CONFLICTO CON LA JURISDICCIÓN.

La primera y más característica función de la Dirección del Trabajo es la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral, tal como se indica en la letra a) del artículo 1º del D.F.L. N°2 de 1967. Asimismo, el artículo 505 del Código del Trabajo, dispone que “la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y su interpretación corresponde a la Dirección del Trabajo”. Esta función se materializa a través de los Inspectores del Trabajo.

De acuerdo al artículo 23, Título IV del D.F.L. N°2 de 1967 “Los Inspectores del Trabajo tendrán el carácter de ministros de fe respecto de todas las actuaciones que realicen en el ejercicio de sus funciones, dentro de las cuales podrán tomar declaraciones bajo juramento. En consecuencia, los hechos constatados por los Inspectores del Trabajo y de los cuales deban informar de oficio o a requerimiento, constituirán presunción legal de veracidad para todos los efectos legales, incluso para los efectos de la prueba judicial.”

En el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras, los Inspectores podrán visitar los lugares de trabajo a cualquiera hora del día o de la noche y los patronos o empleadores tendrán la obligación de dar todas las facilidades para que aquéllos puedan cumplir sus funciones, debiendo permitirles el acceso a todas las dependencias o sitios de faenas; facilitarles las conversaciones privadas que deseen mantener con los trabajadores y tratar personalmente con los Inspectores los problemas que deban solucionar en sus cometidos.

A la petición de estos, se estará obligado, además, a facilitar los libros de contabilidad si los Inspectores así lo exigieran, para los efectos de la fiscalización del cumplimiento de las leyes y reglamentos laborales y sociales.

Pueden inclusive multar a las personas que impiden o dificultan la fiscalización e intervención, multa que será aplicada por el Inspector fiscalizador y en caso de reincidencia el Inspector podrá duplicar el monto de la multa primitiva o aumentarla hasta el máximo indicado.

En el desempeño de sus funciones, los Inspectores del Trabajo pueden además requerir el auxilio de la fuerza pública, debiendo el Cuerpo de Carabineros proporcionarla de inmediato, mediante la simple petición del funcionario respectivo. Pueden, además, actuar de oficio y aún fuera de su territorio jurisdiccional cuando sorprendan infracciones a la legislación laboral o cuando sean requeridos por personas que se identifiquen debidamente. De estas actuaciones, el Inspector estará obligado a informar por escrito al respectivo Jefe de la jurisdicción en que intervino, dentro del siguiente día hábil, salvo causa justificada. En el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras, los Inspectores del Trabajo podrán ordenar la suspensión inmediata de las labores que a su juicio constituyen peligro inminente para la salud o vida de los trabajadores y cuando constaten la ejecución de trabajos con infracción a la legislación laboral. En el caso del inciso anterior, los trabajadores seguirán percibiendo sus remuneraciones, o el promedio diario de los últimos seis meses si trabajaren a trato, a comisión o a sueldo y comisión, considerándose como efectivamente trabajado el período de suspensión para todos los efectos legales. La Dirección del Trabajo y los funcionarios de su dependencia podrán citar 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, o que deriven del cumplimiento de disposiciones legales o reglamentarias, como, asimismo, para prevenir posibles conflictos.

En relación a esta función fiscalizadora, se ha originado la discusión acerca de si la labor fiscalizar implica la interpretación de la ley y, de ser afirmativa la respuesta, si procede o no procede de un órgano administrativo o es una facultad privativa de la judicatura.

Para ejemplificar lo anterior, hemos estimado de interés el caso en el que una fiscalizadora de la Inspección del Trabajo Maipo San Bernardo impuso tres multas administrativas a un particular, por tener en su domicilio a una trabajadora de casa particular, sin cumplir con las exigencias legales previstas en el Código del Trabajo. La fiscalizadora estimó como irregularidades: 1) la falta de escrituración del contrato de trabajo con la trabajadora; 2) la no entrega de comprobantes de pago de remuneraciones pagadas con indicación del monto del mismo y; 3) la no declaración oportuna de las cotizaciones previsionales, constituyendo estas infracciones a los artículos 9° y 54 del Código del Trabajo y al artículo 19 del D.L. N° 3500 de 1980.

Con posterioridad, la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, conociendo de la Apelación de un Recurso de Protección interpuesto en contra de la Inspección del Trabajo de Maipo San Bernardo, a propósito del recién mencionado caso, dejó sin efecto las multas administrativas impuestas, sosteniendo la falta de competencia del organismo administrativo antes aludido para imponerlas. Fundamentando dicha

decisión, la Excelentísima Corte Suprema estableció que: “...constituye una cuestión que se encuentra al margen de las facultades conferidas a la Inspección del Trabajo, por el artículo 474 y siguientes del Código de esta especialidad, y que debe ser resuelta por la judicatura que conoce de estos asuntos. Ello, porque se ha de determinar la existencia tanto de una vinculación contractual, como de las infracciones denunciadas; por lo tanto, lo descrito se relaciona con derechos que están en discusión, siendo un asunto en que existen involucradas situaciones de hecho y de derecho que es necesario analizar, debatir y acreditar en un procedimiento contencioso, de lato conocimiento, y que otorgue a las partes en conflicto la posibilidad de acciones, excepcionarse, rendir sus probanzas, argumentar y, en fin, deducir los recursos del caso...” para luego añadir que “...de lo expresado fluye que la recurrida se arrogó facultades propias y excluyentes de los tribunales competentes en esta materia, esto es, de los juzgados del trabajo”, y finalmente concluir “Que, de lo reflexionado precedentemente, aparece de manifiesto que la recurrida incurrió en una actuación ilegal que perturba la garantía constitucional contemplada en el artículo 19 N° 3, inciso 4°, de la Constitución Política de la República, ya que nadie puede ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que señale la ley y que se halle establecido con anterioridad por ésta, lo que no ha sido el caso, en que la Inspección recurrida asumió, en la práctica, la función que corresponde a los tribunales, al decidir como lo hizo, en orden a imponer multas por supuestas infracciones, dando por cierta la relación laboral

que el recurrente niega, lo que, sin lugar a dudas, resulta propio que se efectúe en el curso de un proceso jurisdiccional”.¹⁵

De lo anterior, es forzoso concluir que, para nuestra Excelentísima Corte, la Inspección del Trabajo –no obstante, las facultades otorgadas en el D.F.L. N° 2 de 1967 y en el Código del Trabajo- no está habilitada legalmente para imponer multas o sanciones administrativas por infracciones a la legislación laboral, pues aquella es una facultad privativa de la judicatura.

Ya mencionamos que la Dirección del Trabajo y sus Inspecciones están habilitadas expresamente para imponer sanciones. En este mismo sentido, órganos administrativos como, por ejemplo, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, la Subsecretaría de Telecomunicaciones y el Servicio Nacional de Aduanas, entre otros, cuentan también con habilitación expresa para imponer sanciones. Ahora bien, toda aplicación de una sanción implica la interpretación de la norma jurídica infringida, así como un análisis de la situación de hecho que se fiscaliza, la cual debe subsumirse en el hecho tipo sancionable. Lo anterior es sin perjuicio de las facultades de los tribunales de justicia para revisar las decisiones administrativas, en virtud del derecho a la tutela judicial de los ciudadanos frente a los actos administrativos, dispuesto en el art. 38 inciso 2° de la Constitución Política de la República.

En relación con lo precedentemente expuesto, cabe acotar la estrecha relación entre la facultad resolutoria de los órganos administrativos y la potestad jurisdiccional. Para un sector importante de

15

Sentencia de la Excm. Corte Suprema, “Villaseñor Cortés-Monroy con Inspector Provincial Maipo-San Bernardo”, rol N° 554-2004.

nuestros tribunales de justicia, las potestades resolutivas y jurisdiccionales forman parte de una misma entidad, desde el momento en que interpretar de una forma general y obligatoria una norma jurídica es una actividad que identifica a la jurisdicción. Por ello, es que fallos como el comentado, declaren la inconstitucionalidad de la actuación administrativa, entendiendo que la interpretación administrativa de una norma jurídica y la imposición de sanciones, en consecuencia, supone actuación como comisión especial, conducta prohibida en nuestro ordenamiento constitucional (Art. 19 N° 3 inciso 4° C.P.R.).¹⁶

Si bien existe esta cercanía entre la facultad resolutive de un órgano administrativo y la potestad jurisdiccional, no es aceptable confundirlas, ya que, si bien ambas potestades se caracterizan por imponerse a los ciudadanos, sus efectos son totalmente distintos. En este sentido, la doctrina comparada ha señalado que la actuación administrativa deriva de una potestad que carece de la neutralidad, independencia y validez definitiva, es decir, no tiene el efecto de cosa juzgada, que a su vez resulta un efecto distintivo y excluyente de la potestad jurisdiccional, haciendo inconfundible una con otra.¹⁷

En la misma línea, el Tribunal Constitucional español, en una sentencia acerca de la garantía al derecho al juez natural sostuvo que: “El derecho al juez ordinario predeterminado por la ley y a un proceso con todas las garantías –entre ellas, la independencia e imparcialidad del juzgador- es una garantía característica del proceso judicial que no se

¹⁶

BORDALI, A. y FERRADA, J.C. (2009) “Tutela y configuración del derecho fundamental a un juez predeterminado por la ley y potestades administrativas” Tercera Edición, Editorial Legal Publishing Chile. P. 144

¹⁷

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R. “Curso de Derecho Administrativo”, ob. Cit., p. 503.

extiende al procedimiento administrativo, ya que la estricta imparcialidad e independencia de los órganos del poder judicial no es, por esencia, predicable con igual significado y en la misma medida de los órganos administrativos”.¹⁸ Este criterio ha sido adoptado por alguna parte de nuestra jurisprudencia, declarando el carácter no jurisdiccional de los actos administrativos que disponen una sanción en el ejercicio de sus facultades. En este mismo sentido, el Tribunal Constitucional, respecto a un Decreto Presidencial que privó de personalidad jurídica a una corporación de derecho privado, sostuvo: “...no está ejerciendo jurisdicción ni dictando una sentencia con efecto de cosa juzgada, pues está cumpliendo sus funciones de Administrador de acuerdo al artículo 24 de la Carta Fundamental y ejecutando la ley vigente en conformidad al artículo 32, N° 8 de la Constitución... sostener que el Presidente de la República, al privar de la personalidad jurídica a una corporación privada habría dictado una sentencia como órgano jurisdiccional sería admitir que éste estaría incursionando en materias que no le son propias, vulnerando de esta manera los artículos 6°, 7° y 73 (hoy 76) de la Constitución, específicamente este último, en su inciso primero, que le prohíbe ejercer funciones judiciales”¹⁹

No obstante, el fallo recién transcrito, la mayoría de nuestra doctrina y jurisprudencia confunden ambas potestades. Tanto así, que

¹⁸

Sentencia del Tribunal Constitucional Español, 76/1990, de 26 de abril. Citado por BORDALI, A. y FERRADA, J.C. “Tutela y configuración del derecho fundamental a un juez predeterminado por la ley y potestades administrativas” 2009, Tercera Edición, Editorial Legal Publishing Chile. P. 144

¹⁹

Sentencia del Tribunal Constitucional, rol N° 124/1991. Citado por BORDALI, A. y FERRADA, J.C. “Tutela y configuración del derecho fundamental a un juez predeterminado por la ley y potestades administrativas” 2009, Tercera Edición, Editorial Legal Publishing Chile. P. 145

algunos autores han llegado a considerar a las autoridades gubernativas, políticas y administrativas dentro de aquellos “órganos que ejercen jurisdicción”, a los que se refiere el artículo 19 N° 3 inciso 5° de la Constitución Política, en la medida que tengan facultades legales para “conocer acciones litigiosas, comprobar los hechos, subsumirlos a las normas vigentes, decidir la controversia.”²⁰

Una interpretación como la del autor anterior, lleva a que se consideren jurisdiccionales incluso actos estrictamente administrativos, pues en ellos también hay aplicación de normas jurídicas, comprobación de hechos, etcétera. En consideración a esto, es entendible que nuestro Tribunal Constitucional haya estimado necesario exigir para el ejercicio de estas “potestades jurisdiccionales” por los órganos administrativos, el cumplimiento de ciertas exigencias o garantías mínimas de procedimiento. De ello, podemos señalar de forma ejemplar, que a propósito de materias electorales, de formación de partidos políticos, y de disciplina administrativo-financiera, el Tribunal Constitucional ha admitido la existencia de potestades jurisdiccionales al interior de órganos de la Administración del Estado, disponiendo además el deber de sujeción de su ejercicio al establecimiento de un “debido proceso legal”.

De esta manera, nos encontramos con posiciones contrapuestas entre dos de los más importantes tribunales de nuestro país. Por una parte, como ya vimos, la Corte Suprema en diversos fallos se ha manifestado en sentido de que las facultades sancionatorias de los órganos administrativos implicarían una función jurisdiccional, y por

²⁰

CEA, J.L. *Tratado de la Constitución de 1980*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, p. 304

tanto privativa de la judicatura, como el caso de la inspección del trabajo que analizamos en un comienzo de este capítulo. Por otra parte, tenemos al Tribunal Constitucional, que admite la existencia de jurisdicción en actos de órganos administrativos, pero para los cuales exige ciertos requisitos o garantías mínimas, relacionadas con el debido proceso. Ya veremos, no obstante, que el Tribunal Constitucional también tiene fallos contradictorios al respecto.

Así, por ejemplo, la Corte de Apelaciones de Puerto Montt, fallando una Acción de Protección confirmada posteriormente por la Excelentísima Corte Suprema, a propósito de la imposición de una sanción administrativa por funcionarios de la Dirección del Trabajo por transgredir el número máximo de horas de trabajo semanales, sostuvo “que, en estas condiciones, aparece de manifiesto que los recurridos se han arrogado facultades jurisdiccionales, toda vez que la interpretación y aplicación de los contratos de trabajo, así como la modificación al reglamento interno, corresponde en forma privativa y excluyente a los Tribunales de Justicia y no a los inspectores o fiscalizadores del trabajo, conforme el artículo 420 del Código del Trabajo...”.²¹

En esta línea, la misma Corte de Apelaciones ha sostenido el ejercicio de las facultades de interpretación y sanción por las inspecciones laborales sólo estaría permitido en casos evidentes o flagrantes, donde no se admite discusión jurídica, conflicto o interpretación, y en el que el órgano administrativo se reducirá a constatar la irregularidad jurídica cometida por el particular.²²

²¹

Sentencia de la I. Corte de Apelaciones de Puerto Montt, rol N° 624-2005.

²²

Sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Puerto Montt, rol N° 126-2005

Llama la atención que el Tribunal Constitucional, en diversos fallos, ha declarado la inconstitucionalidad de la atribución legal de potestades de interpretación y resolución de conflictos jurídicos en órganos administrativos, ya que se considera que estas potestades tienen el carácter de jurisdiccional, lo que a todas luces demuestra una contradicción de criterios dentro del mismo tribunal referido, puesto que, como ya anotamos, dicho tribunal ha considerado constitucional en algunos fallos la interpretación normativa y aplicación de sanciones por parte de los órganos administrativos, siempre que se cumplan algunas condiciones, relacionadas con el debido proceso. Lógicamente, no pueden ser ambos criterios correctos, lo que entraremos a analizar a la luz de la doctrina.

El profesor Juan Carlos Ferrada es de la idea de que ambas posiciones son, en cierta medida, incorrectas. Esto, en primer lugar, puesto que es de la idea que el ejercicio de potestades resolutorias por órganos de la Administración del Estado no supone, de ninguna manera, ejercicio de jurisdicción. Esta actividad está reservada en forma exclusiva y excluyente a los tribunales de justicia, reserva constitucional establecida en nuestro ordenamiento en el actual art. 76 de nuestra Carta Fundamental. Así, contrariamente a lo sostenido por nuestra doctrina y jurisprudencia mayoritaria, la exigencia de un “proceso racional y justo” se transforma en una exigencia establecida sólo para aquellos órganos que ejercen jurisdicción, es decir, los tribunales de justicia, ya que sólo ellos pueden constitucionalmente ser titular de dicha potestad. En este contexto, la concepción contraria parte, a juicio de Ferrada, de un error fundamental, cual es el confundir el ejercicio de potestades resolutorias administrativas con la jurisdicción, negando la existencia de las primeras

o, al menos, suprimiendo sus características fundamentales de auto tutela y presunción de validez que hoy se encuentran expresamente reconocidas en nuestro ordenamiento jurídico (Arts. 3° y 51 LBPA). En todo caso, dice el profesor, este yerro no parece involuntario, sino que parece tener su inspiración en una concepción privatista del poder público, en el que se devalúan los intereses generales de la comunidad y se los pone en estricta igualdad con los intereses individuales privados. Su lejanía con el sistema administrativo europeo continental, del que claramente somos tributarios, parece evidente, como también lo es su intención de acercarse a un sistema anglosajón decimonónico ideal, que aún en la Inglaterra victoriana es dudosa su existencia.

Así, al entender nuestros tribunales –en la interpretación más extendida- que la prohibición de comisiones especiales establecida en nuestra Constitución Política (Art. 19 N° 3 inciso 4°) alcanza a la interdicción de las facultades resolutorias de los órganos administrativos, extiende el ámbito de acción de esta cláusula constitucional a supuestos diversos de los contemplados originalmente (prohibición de jueces extraordinarios, prohibición de jueces especiales creadores con posterioridad a los hechos que deban conocer o prohibición de avocación por una comisión administrativa). Ello desnaturaliza el derecho constitucional en comento y transforma la garantía en una cláusula abierta de justicia material, vía Recurso de Protección, de todas las actuaciones de los órganos administrativos. En efecto, si la cláusula constitucional de prohibición de comisiones especiales deja de tener un sentido instrumental de garantía de imparcialidad del tribunal y de reserva legal de la jurisdicción, para transformarse en un mecanismo de cautela de la actividad administrativa, el derecho fundamental se

desvirtúa y se constituye en un mecanismo de control de legalidad de las potestades públicas. Ello si bien puede contribuir en último término al control jurídico de la actividad estatal, lleva a una desnaturalización del derecho fundamental a la tutela judicial garantizado en esta disposición constitucional, convirtiendo esta garantía en una cláusula abierta a la revisión de la legalidad de la actividad administrativa, sin base constitucional.²³

De la opinión del autor recién referido, destacamos y compartimos la interpretación en orden a que es necesario diferenciar el acto administrativo interpretativo/fiscalizador/sancionador del ejercicio de la jurisdicción, perteneciendo el primero y la última a órdenes jurídicos diferentes, y por lo tanto regidos por principios distintos. Así, no habiendo ejercicio de jurisdicción en el actuar administrativo, no se transgreden principios constitucionales como el debido proceso, la prohibición de comisiones especiales o la separación de los poderes del Estado, entre otros.

A lo expuesto por el profesor Ferrada le podemos agregar que no presenta problema alguno el no considerar jurisdiccional a la resolución administrativa de la Dirección del Trabajo (y sus respectivas Inspecciones) puesto que dichas resoluciones son susceptibles de reclamación ante los tribunales ordinarios de justicia, lo que produce un cambio de sede, de administrativa a judicial, de manera que el perjudicado con la resolución del órgano administrativo siempre podrá, a su arbitrio, judicializar y darle carácter jurisdiccional al conflicto.

23

BORDALI. A. y FERRADA, J.C. "Tutela y configuración del derecho fundamental a un juez predeterminado por la ley y potestades administrativas" 2009, Tercera Edición, Editorial Legal Publishing Chile. Pp. 150-152.

Es de nuestra opinión que toda aplicación de una sanción administrativa requiere *per se* una interpretación tanto del hecho fiscalizado como de la norma jurídica que se alega infringida, y no por eso estaríamos en presencia de actividad jurisdiccional. Existen diversos casos de interpretación administrativa de normas jurídicas que no constituyen ejercicio de jurisdicción, siendo particularmente relevante para estos efectos el procedimiento monitorio, donde podemos observar que lo que se ha hecho es entregar ciertas etapas normalmente jurisdiccionales, como son la etapa de discusión y probatoria, a la Inspección del Trabajo, para que la parte jurisdiccional del procedimiento se limite a la etapa resolutoria.

IV.- CAPITULO CUATRO: LA ÚLTIMA REFORMA PROCESAL LABORAL.

4.1. Situación laboral antes de la Reforma:

Desde la entrada en vigor de la reforma procesal penal, han venido sucediéndose diversas modificaciones al clásico sistema procesal romano continental, alejándose del mismo y adoptando como estandarte la oralidad. El legislador, haciéndose eco de las reformas que han sucedido en Europa (Italia, Francia, Portugal y España) y en algunos países americanos, ha estimado –y con acierto- que el nuevo sistema procesal chileno debe descansar, sobre todo, en la oralidad, y sus consecuencias: inmediación, oficialidad, publicidad, concentración, entre otros

principios, respetando siempre la bilateralidad o contradictorio entre las partes del conflicto.²⁴

En la primera década del presente siglo, el Estado de Chile, percatándose de la existencia de serios problemas en la justicia laboral, inició un proceso reformador de la misma, en el que se contienen diversas modificaciones a la legislación procesal laboral en vigor en ese entonces. Para ello, se realizó un diagnóstico que arrojó como principales problemas: la falta de tribunales especializados en materia laboral (20 en todo el país y 11 en la Región Metropolitana), procedimientos lentos y poco eficaces (la duración promedio de un juicio en juzgado laboral era de 305 días, y en juzgado no especializado 420 días), falta de protección de los derechos fundamentales de los trabajadores, y falta de instrumentos para la efectividad de la cobranza previsional (los juicios con sentencia condenatoria donde se lograba obtener el pago ascendían sólo al 21,1%), sin considerar el hecho de que juicios eran llevados por personas que no eran necesariamente abogados, sino más bien “Actuarios de Tribunal” y con poca capacitación en la materia.²⁵

4.2. Los objetivos de la Reforma:

Las implementaciones legales que tuvieron lugar y que forman lo que se conoce como La Reforma Procesal Laboral, tuvieron como objetivos, a saber, los siguientes:

²⁴

ORELLANA TORRES, Fernando. “Comentarios al nuevo proceso laboral” 2009, Tercera Edición, Editorial Librotecnia, contraportada.

²⁵

Datos disponibles en la página web de la Dirección del Trabajo. <http://www.dt.gob.cl/>

- Modernización del sistema de administración de justicia laboral,
- Garantizar tutela judicial efectiva a los derechos de los trabajadores y trabajadoras,
- Aumentar el número de tribunales laborales especializados y jueces laborales,
- Garantizar la defensa laboral,
- Garantizar una justicia rápida, pública, oral y eficiente, y
- Facilitar el cobro de créditos laborales y previsionales.

Ahora bien, para lograr los objetivos recién enumerados, los instrumentos que se utilizaron fueron los siguientes:

En materia orgánica:

- Aumento de tribunales especializados.
- Aumento del número de jueces y funcionarios.
- Creación de juzgados de cobranza laboral y previsional.
- La defensa laboral.

En materia procesal:

- Juicios orales.
- Nuevos procedimientos.

En la práctica, cronológicamente se fueron implementando las modificaciones legales necesarias de la siguiente manera:

- Ley 20.022 “Crea Juzgados Laborales y Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional en las comunas que indica”.

- Ley 20.023 (DO 31/05/2005) “Modifica la ley N° 17.322, el Código del Trabajo y el D.L. N° 3.500 de 1980”, modificando el sistema de ejecución de los títulos ejecutivos previsionales.
- Ley 20.087 “Sustituye el procedimiento laboral contemplado en el Libro V del Código del Trabajo”
- Ley 20.164 “Pospone la entrada en vigencia de las leyes N° 20.022 y N° 20.087”.
- Ley 20.245 “Reforma Constitucional que regula la entrada en vigencia de las leyes procesales que indica”.
- Ley 20.252 “Modifica la Ley N° 20.022 y otros cuerpos legales con el objeto de reforzar la judicatura laboral”.
- Ley 20.940 “Moderniza el Sistema de Relaciones Laborales”.

Ahora bien, desde un criterio territorial, la Reforma Laboral se fue implementando de forma gradual en las distintas regiones del país.

4.3. La Reforma y los procedimientos laborales

En materia de procedimientos, se tuvieron a la luz los siguientes principios y sub-principios laborales en la creación de los nuevos procedimientos laborales:

4.3.1. Principios procedimentales generales o principios procesales propiamente tales:

El párrafo 1° del capítulo II del Libro V del Código del Trabajo establece los principios formativos del proceso laboral. Entre los

artículos 425 y 431 encontramos los siguientes principios, a saber: bilateralidad de la audiencia, impulso procesal de oficio, oralidad, inmediación, celeridad, buena fe, publicidad, concentración, gratuidad. Además, la doctrina ha agregado los principios del orden consecutivo legal, de la preclusión y la sana crítica.²⁶

- Principio dispositivo: “Es el que asigna a las partes, y no al juez, la iniciativa del proceso, el ejercicio y el poder de renunciar a los actos del proceso.”²⁷

Lo que caracteriza a este tipo de procedimiento es la facultad de las partes para iniciarlo y darle impulso a los distintos trámites procesales. Este principio tiene una serie de sub-principios o características:

- a. El proceso se inicia a iniciativa de parte.
- b. El objeto del proceso es fijado por las partes.
- c. El tribunal resuelve de acuerdo a lo alegado y probado por las partes. Si el fallo no está acorde con esta premisa, adolecería de ultrapetita o extrapetita.
- d. Los recursos sólo pueden deducirse por las partes.
- e. Las partes disponen de los actos procesales y del proceso mismo.
- f. El impulso procesal es propio de las partes.

4.3.2. Principios procedimentales legales:

²⁶ ORELLANA, F. “Comentarios al nuevo proceso laboral” 2009, Tercera Edición, Editorial Librotecnia, p. 64

²⁷ VESCOVI, Enrique. Ob. Cit. “Teoría General del Proceso”, Editorial Temis, 1984, p. 51

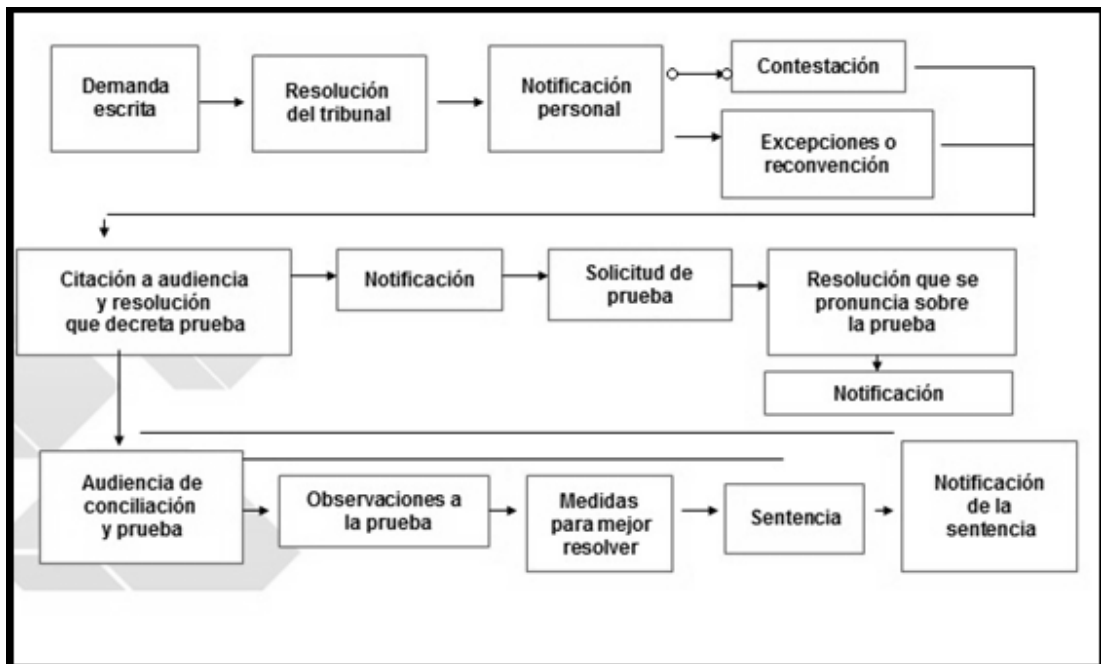
- Oralidad: Implica un procedimiento predominantemente oral y actuaciones en que se deja constancia de la actuación oral de partes y tribunal. Se divide el procedimiento en una fase de proposición escrita y una o dos audiencias orales y la sentencia, dictada al final de la última de las audiencias.
- Inmediación: Desde una perspectiva procesal, la inmediación se ubica dentro de aquellos principios que se atienen a la forma de los actos procesales. Se vincula a los principios de oralidad y concentración. Tiene especial relevancia en la fase probatoria, pues implica que el juez se mantiene cercano a los actos procesales relevantes para la emisión de juicio en la sentencia.
- Publicidad: El procedimiento es público porque permite el acceso a cualquiera persona que tenga interés en él, pudiendo establecerse el cumplimiento de determinados requisitos para conocer el mismo. La idea de la publicidad está estrictamente ligada con la idea del control de la jurisdicción por parte de la sociedad.
- Concentración: Este principio implica reunir la actividad procesal en la menor cantidad de actos procesales, evitando así la dispersión y permitiendo con ello la celeridad del proceso.
- Impulso procesal de oficio: Implica que la incitación al movimiento del proceso en vistas a una sentencia corresponde al tribunal, y con ello en el procedimiento laboral chileno el impulso procesal es de oficio. El artículo 429 del Código del Trabajo confirma esta máxima, en cuanto señala que el tribunal, al serle reclamada su intervención conforme a como lo establece la ley, “actuará de oficio”.
- Celeridad: Ésta se manifiesta en las atribuciones entregadas al juez en el proceso laboral y que pretenden obtener que éste sea resuelto en el

menor tiempo posible. Este principio tiene por objeto evitar formalidades inútiles sin perder de vista las garantías legales y constitucionales del justo y racional procedimiento. Está consagrado en el artículo 425 del Código del Trabajo.

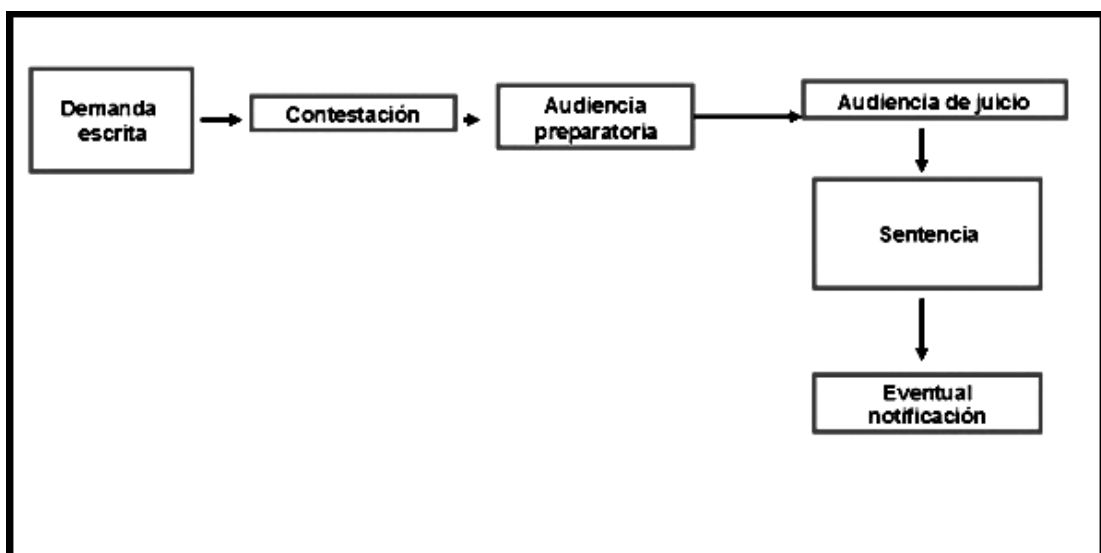
- Buena fe: La buena fe está consagrada en el artículo 430 del código del ramo, que establece “Los actos procesales deberán ejecutarse de buena fe, facultándose al tribunal para adoptar las medidas necesarias para impedir el fraude, la colusión, el abuso del derecho y las actuaciones dilatorias”.
- Bilateralidad de la audiencia: Implica la posibilidad de exponer los descargos, defensas y excepciones luego de una notificación válida previa, sea tras la contestación de la demanda o de alguna resolución judicial, es decir, permite que las partes efectúen sus descargos y ejerzan sus derechos en el proceso.
- Gratuidad: Implica que la labor jurisdiccional del tribunal es gratuita, pues es un deber del Estado.
- Inmediación: Este principio dice relación con la presencia o cercanía del juez en la práctica de diligencias probatorias, en la comparecencia de las partes y en las vistas.

A modo de ejemplificar cómo los principios inspiradores han simplificado la justicia laboral, resulta ilustrativo comparar el antiguo Procedimiento Ordinario Laboral con el nuevo Procedimiento de Aplicación General.

El antiguo constaba de los siguientes trámites o actuaciones procesales:



Por otra parte, el nuevo procedimiento de aplicación general está estructurado de la siguiente manera:



Al comparar ambas estructuras procedimentales, resulta evidente cómo se simplificó la cantidad de etapas y trámites, concentrando gran

parte de ellos en dos audiencias orales. Más adelante analizaremos en profundidad el procedimiento de aplicación general, junto a los demás procedimientos creados por la reforma.

4.5. Incidencia de la Reforma Laboral en la labor de la Dirección del Trabajo.

Producto de la Reforma, aumentó considerablemente la actividad de la Dirección del Trabajo en mediaciones y buenos oficios. El siguiente cuadro evidencia el fuerte aumento de esta actividad:

| Año | Con acuerdo | Otro | Sin acuerdo | Art 396, inc. 2 | Total |
|------|-------------|------|-------------|-----------------|-------|
| 2007 | 750 | 72 | 175 | 12 | 1.009 |
| 2008 | 717 | 99 | 206 | 6 | 1.028 |
| 2009 | 789 | 82 | 342 | 11 | 1.224 |
| 2010 | 1.020 | 102 | 429 | 11 | 1.562 |
| 2011 | 1.300 | 134 | 646 | 8 | 2.088 |
| 2012 | 1.617 | 263 | 742 | 5 | 2.627 |
| 2013 | 1.614 | 310 | 863 | 12 | 2.799 |

28

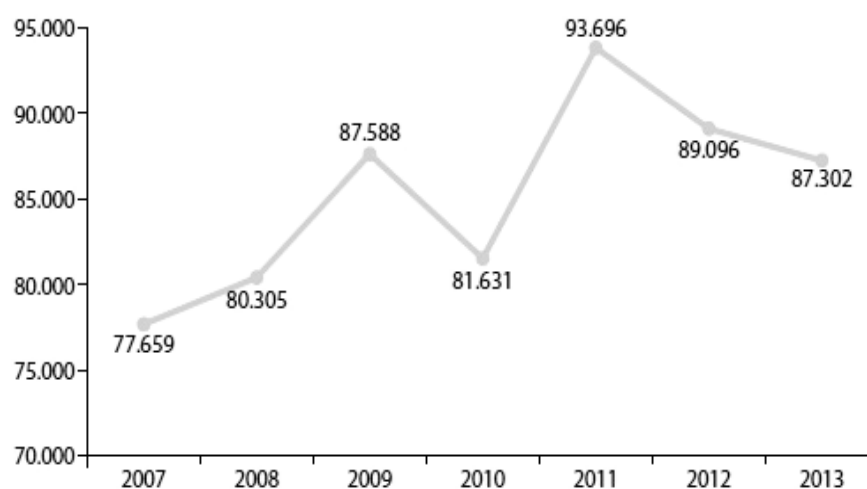
No deja de resultar sorprendente que desde el año 2007 al año 2013, casi se triplicó la actividad de mediaciones y buenos oficios de la Dirección. Como consecuencia de lo anterior, es posible apreciar un notorio incremento en la cantidad de acuerdos alcanzados gracias a la intervención de la Dirección del Trabajo como mediadora o través de los buenos oficios.

28

Fuente: Dirección del Trabajo. Elaboración: Unidad de Análisis Estadístico, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo.

46

Por otra parte, la cantidad de denuncias presentadas ante la Dirección del Trabajo aumentó en los últimos años, lo que se aprecia en el siguiente gráfico:



29

De lo anterior, resulta evidente que los resultados de la Reforma Procesal Laboral, en atención a los objetivos fijados en su implementación se cumplen a cabalidad, pues los actores del mundo laboral evidencian una mayor confianza en la utilidad de la función pacificadora y resolutoria de conflictos de la Dirección del Trabajo, lo que se plasma en el aumento del número de denuncias, como también en el incremento en la actividad mediadora y de buenos oficios de la Dirección.

V. CAPITULO QUINTO: INCIDENCIA DE LA REFORMA LABORAL EN LA PARTICIPACIÓN O IMPORTANCIA DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO EN LOS PROCEDIMIENTOS LABORALES.

En razón de la Reforma, el escenario procedimental chileno cambió de forma radical y, con esto, también sufrió cambios el papel que le corresponde a la Dirección del Trabajo y sus Inspecciones dentro de la jurisdicción laboral. En este capítulo examinaremos la importancia y participación de la Dirección del Trabajo en los procedimientos más importantes del nuevo escenario procedimental laboral chileno: El procedimiento de aplicación general, el procedimiento de tutela de derechos fundamentales y el procedimiento monitorio.

5.1. La Dirección del Trabajo y el Procedimiento de Aplicación General.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 420 del Código del Trabajo, relativo a las materias que determinan la competencia absoluta de los Tribunales Laborales, una vez determinada ésta, corresponde precisar qué procedimientos laborales resultan aplicables. Como su nombre lo indica, el Procedimiento de Aplicación General tiene una cabida residual, es decir, se aplicará a falta del cumplimiento de los requisitos legales que se establecen para la utilización de los demás procedimientos; por otra parte, el Procedimiento de Tutela Laboral, en conformidad con el artículo 491 del Código del ramo, se substancia de acuerdo a las reglas establecidas para el Procedimiento de Aplicación

General. Lo mismo se señala en el artículo 503 para el Procedimiento de Reclamación de Multas y Demás Resoluciones Administrativas, que regula la sustanciación de éste de acuerdo a las normas del Procedimiento de Aplicación General, a menos que la cuantía de la multa sea igual o inferior a 10 Ingresos Mínimos Mensuales, en cuyo caso se substanciará de acuerdo al Procedimiento Monitorio.

Períodos que se distinguen en el procedimiento de aplicación general:

- i.- **Discusión:** se constituye por la demanda, la contestación, la reconvencción y la contestación a esta última, la cual se ejerce en la audiencia preparatoria.
- ii.- **Conciliación:** terminada la etapa de discusión, el juez llamará a conciliación a las partes, la que, en caso de producirse, sea total o parcial, deberá constar en el acta respectiva, firmada por el juez y las partes, estimándose lo conciliado como sentencia ejecutoriada para todos los efectos legales.
- iii.- **Prueba:** se constituye básicamente por el ofrecimiento de los medios de prueba por las partes y la rendición de la misma.
- iv.- **Sentencia:** Es el acto por el cual se efectúa la valoración de la prueba, se aplica el derecho y se dicta el fallo o resolución definitiva.

Ahora bien, como ya mencionamos en el capítulo referente a la Reforma Procesal Laboral, los nuevos procedimientos buscan la celeridad y concentración como principios rectores, y la oralidad como un principio/herramienta para alcanzar una tramitación rápida y eficaz. Así, en este procedimiento nos encontramos que se inicia por una demanda escrita y una contestación/reconvención escrita, para luego pasar al resto de trámites orales, que se inician en la Audiencia Preparatoria, donde el demandante contesta la reconvención, se llama a conciliación y luego, si es necesario, se pasa a la etapa probatoria, fijando el juez los puntos de prueba y las partes ofreciendo la misma. Así también, se fijará la fecha para Audiencia de Juicio.

En la Audiencia de Juicio, por otra parte, se rendirá la prueba ofrecida por las partes, se podrá impugnar la prueba por las partes y con posterioridad a la rendición de la prueba se procederá a realizar las observaciones a la misma por las partes. Podrá el Juez dictar la sentencia en esta audiencia o con posterioridad, hasta quince días.

5.2. La Dirección del Trabajo y el Procedimiento de Tutela.

El procedimiento de tutela laboral es una modalidad procesal que tiene por objeto conocer de lesiones a ciertos derechos fundamentales de los trabajadores y, en caso que la lesión se confirme, obtener el cese de la conducta antijurídica y medidas reparatorias. En su estructura no difiere mayormente del procedimiento de aplicación general para las contiendas laborales, salvo por la ampliación de la legitimación activa a sujetos distintos del titular del derecho fundamental comprometido; la exigencia de antecedentes fundantes de la denuncia como requisito de

admisibilidad de la misma y la posibilidad de anticipar la tutela en caso de lesiones de especial gravedad o cuando la vulneración denunciada pueda causar efectos irreversibles. El plazo para dictar sentencia se ha acortado de 15 a 10 días respecto del procedimiento de aplicación general.³⁰

Regulado en el Párrafo 6° del Capítulo II del Título I del Libro V de nuestro Código del Trabajo, el procedimiento de tutela es una de las principales innovaciones en cuanto a lo que se refiere a la protección de los derechos fundamentales del trabajador. El artículo 485 del Código en cuestión indica que “...se aplicará respecto de las cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas laborales, que afecten los derechos fundamentales de los trabajadores, entendiéndose por éstos los consagrados en la Constitución Política de la República en su artículo 19, números 1°, inciso primero, siempre que su vulneración sea consecuencia directa de actos ocurridos en la relación laboral, 4°, 5°, en lo relativo a la inviolabilidad de toda forma de comunicación privada, 6°, inciso primero, 12°, inciso primero, y 16°, en lo relativo a la libertad de trabajo, al derecho a su libre elección y a lo establecido en su inciso cuarto, cuando aquellos derechos resulten lesionados en el ejercicio de las facultades del empleador. También se aplicará este procedimiento para conocer de los actos discriminatorios a que se refiere el artículo 2° de este Código, con excepción de los contemplados en su inciso sexto”. Además, el mismo artículo, en su inciso tercero, nos indica cuándo entiende el legislador que se lesionan los derechos fundamentales del trabajador, señalando “Se entenderá que los derechos y garantías a que

³⁰ PALAVECINO CÁCERES, Claudio. Artículo “El procedimiento de tutela de derechos fundamentales del trabajador en Chile” En: Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Vol. 5, N° 9. Santiago: Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2014, p. 33.

se refieren los incisos anteriores resultan lesionados cuando el ejercicio de las facultades que la ley le reconoce al empleador limita el pleno ejercicio de aquéllas sin justificación suficiente, en forma arbitraria o desproporcionada, o sin respeto a su contenido esencial. En igual sentido se entenderán las represalias ejercidas en contra de trabajadores por el ejercicio de acciones judiciales, por su participación en ellas como testigo o haber sido ofrecidos en tal calidad, o bien como consecuencia de la labor fiscalizadora de la Dirección del Trabajo.”

En relación al Concepto de “Derechos fundamentales del trabajador” y su tratamiento en la relación laboral, la misma Dirección del Trabajo, en el Ordinario N° 2210 / 035 indica:

“1) De conformidad a lo dispuesto en el artículo 5° inciso 1° del Código del Trabajo, y la doctrina vigente de este Servicio, contenida en el dictamen 2328/130, de 19.07.2002, los derechos fundamentales de los trabajadores y trabajadoras tienen el carácter de límites infranqueables respecto de las potestades del empleador, en particular en cuanto al derecho a la dignidad del trabajador o trabajadora, a su honra, a su vida privada, a la inviolabilidad de toda forma de comunicación privada y al derecho a no ser discriminado(a) arbitrariamente;

2) Los derechos fundamentales del trabajador y trabajadora habrán de reconocer como potencial limitación en su ejercicio, las potestades que el ordenamiento jurídico le reconoce al empleador, los cuales reconocen como su fundamento último, la libertad de empresa y el derecho de propiedad, garantías constitucionales, que apuntan a dotar al empresario, por una parte, del poder de iniciativa económica, y por otra, del ejercicio mismo de la actividad empresarial.

3) Para conciliar las conclusiones anteriores, existen ciertos requisitos que se deben seguir al imponer límites a un derecho fundamental y que se pueden englobar en la aplicación del denominado "principio de proporcionalidad", resultando, a partir de éste, que el empleador, para, en un caso concreto, poder limitar el ejercicio de los derechos fundamentales del trabajador o trabajadora, tendrá que cumplir con el "principio de la adecuación", que supone que el medio empleado debe ser apto o idóneo para la consecución del fin propuesto, resultando inadecuada en consecuencia, la limitación de un derecho fundamental cuando ella no sirva para proteger la garantía constitucional en conflicto; con el "principio de necesidad", según el cual la medida limitativa sea la única capaz de obtener el fin perseguido, de manera tal que no exista otra forma de alcanzar dicho objetivo sin restringir el derecho o que fuese menos gravosa, y con el "principio de proporcionalidad en sentido estricto", a partir del cual se determina si la limitación del derecho fundamental resulta razonable en relación con la importancia del derecho que se trata de proteger con la restricción...”.

Así las cosas, para la Dirección del Trabajo toda limitación de los derechos fundamentales en el ámbito del trabajo resulta en una infracción al ordenamiento jurídico. Para que dicha limitación sea legítima, debe cumplir con los principios de adecuación, necesidad y proporcionalidad.

Este procedimiento es la materialización como herramienta procesal de la tesis de “la ciudadanía laboral”, inspirada en la doctrina alemana denominada *Drittwirkung*, la que, en términos simples, lleva los derechos fundamentales de todo ciudadano al ámbito de la relación laboral, buscando establecer límites al principio de la autonomía de la

voluntad en la relación empleador-trabajador, mediante la existencia de distintos mecanismos jurisdiccionales de control constitucional. Esta teoría surge como un límite a la progresiva extensión del poder de agentes privados de forma que ya no es sólo el Estado quien puede ejercer un poder capaz de amenazar los derechos fundamentales de las personas, sino que también son los mismos sujetos o las organizaciones creadas al amparo del Derecho Privado los que pueden afectar el pleno ejercicio de estas libertades.^{31 32}

Se habla entonces, de la eficacia horizontal de los derechos fundamentales, lo que significa que además de que sean oponibles al accionar del poder público (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) -lo que consiste en su eficacia vertical-, también resultan oponibles entre privados.³³

5.2.1. Características del Procedimiento de Tutela.

En cuanto a su legitimidad activa, son titulares de la acción para efectuar esta denuncia:

- Cualquier trabajador u organización sindical que, invocando un derecho o un interés legítimo, considere lesionados derechos fundamentales en el ámbito de las relaciones jurídicas cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción laboral. El código no parece exigir que la lesión afecte directamente al trabajador denunciante, sino que perfectamente podría estimarse que tiene un

³¹ PARRA, WALDO L., “El concepto de derechos fundamentales inespecíficos en el ámbito laboral chileno”, Editorial LegalPublishing Chile, Primera Edición, 2013, Santiago, Chile, pág.15-16.

³² Orden de Servicio N° 9 de fecha 31/12/2018, emitida por la Dirección del Trabajo, pág. 7.

³³ *Ibid.*

interés legítimo cuando la vulneración la ha sufrido, por ejemplo, otro trabajador de la misma empresa. Lo mismo ocurre con la organización sindical (artículo 486 inc. 1º del Código del Trabajo).

- El trabajador afectado por la lesión de derechos fundamentales (artículo 486 inc. 2º del Código del Trabajo).
- La organización sindical a que pertenece el trabajador (artículo 486 inc. 3º del Código del Trabajo).
- La Inspección del Trabajo (artículo 486 inc. 4º, parte final del Código del Trabajo).

La tramitación de este procedimiento goza de preferencia respecto de todas las demás causas laborales que se conozcan en el mismo tribunal, conforme al artículo 488 del Código del Trabajo, y con igual preferencia deben resolverse los recursos que se interpongan. El inciso final del artículo 489 establece la posibilidad de incoar, conjuntamente con la acción de tutela laboral, otra acción de naturaleza laboral en el mismo procedimiento, salvo que se tratare de la acción por despido injustificado, indebido o improcedente, en cuyo caso se deberá interponer en forma subsidiaria. En estos casos no aplicará la preferencia establecida en el artículo 488. Con esta modificación se apunta a evitar la duplicidad de procesos entre las mismas partes, esto es, primero una acción de tutela y luego un procedimiento de aplicación general, considerando especialmente que aquella se somete a la tramitación de este último, salvo puntuales excepciones, resguardándose de esta manera

que el volumen de ingreso de causas a la judicatura se mantenga dentro de parámetros habituales.

El procedimiento se inicia con una denuncia que debe contener los requisitos generales señalados en el artículo 446 del Código del Trabajo, esto es, los requisitos comunes a toda demanda, la enunciación clara y precisa de los hechos constitutivos de la vulneración alegada, acompañándose todos los antecedentes en que se funde la respectiva acción interpuesta.

Admitida la denuncia a tramitación, la substanciación se rige por las normas del procedimiento de aplicación general, el que ya examinamos.

En esta descripción general del procedimiento que nos ocupa, cabe acotar que, cuando de los antecedentes aportados por la parte denunciante resulten indicios suficientes de que se ha producido la vulneración de derechos fundamentales, corresponde al denunciado explicar los fundamentos de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad. No obstante, conforme al artículo 492 del Código del Trabajo, el Juez, de oficio o a petición de parte, podrá disponer en la primera resolución que dicte, la medida cautelar especial de suspensión de los efectos del acto impugnado, cuando aparezca de los antecedentes acompañados al proceso que se trata de lesiones de especial gravedad o cuando la vulneración que se denuncia pueda causar efectos irreversibles, ello bajo apercibimiento de multa, la que puede repetirse hasta obtener el debido cumplimiento de la medida decretada. También la medida anterior puede adoptada por el Juez en cualquier tiempo, desde que cuente con los antecedentes ya mencionados. En contra de las resoluciones antes mencionadas no procede recurso alguno.

Por último, se dicta la sentencia en la audiencia respectiva o bien dentro de quinto día, lo que es una evidente reducción de plazo para el Juez respecto de las normas del procedimiento de aplicación general, lo que dice relación con la gravedad de los derechos fundamentales vulnerados y la necesidad de rapidez en el restablecimiento del orden jurídico.

Ahora nos referiremos a la intervención que en él le cabe a la Dirección del Trabajo, o cómo su labor impacta en este procedimiento.

La Inspección del Trabajo respectiva puede iniciar un procedimiento por vulneración de derechos fundamentales que inicie de las siguientes formas:

- A petición de parte: Cualquier trabajador afectado u organización sindical podrá denunciar directamente a la Inspección del Trabajo la existencia de uno o más hechos constitutivos de una vulneración de derechos fundamentales. En todo caso, sea que el usuario denuncie hechos sin atribuirle la calificación de vulneración de derechos fundamentales o que los denuncie como tales, no se anticipará por parte de los funcionarios del Servicio ningún juicio sobre la calificación jurídica hasta evaluar su admisibilidad.
- De oficio: Cuando en el ejercicio de las facultades que la ley le reconoce, la Inspección del Trabajo tome conocimiento de una vulneración de derechos fundamentales. No obstante lo anterior, su tramitación se iniciará por instrucción del Jefe de Oficina o Jefe de la Unidad de Derechos Fundamentales, según corresponda, siendo necesario tomar declaración a el o los afectados (trabajador u organización sindical existente) previo al ingreso de la denuncia al sistema informático de derechos fundamentales, con el objeto de que

ratifiquen los hechos de los que se tomó conocimiento, y actúen como denunciantes en el procedimiento administrativo.

- A requerimiento del Tribunal: Cuando el tribunal solicita informe en una causa particular. En estos casos se deberá tener en consideración el plazo otorgado por el tribunal para la remisión del informe requerido.³⁴

Cuando conoce a petición de parte o de oficio, se trata de una instancia previa a la judicialización del conflicto. Ahora bien, cuando conoce a requerimiento del tribunal, ya hay un procedimiento judicial en curso, por lo que aquí nos encontramos con una participación directa de la Inspección del Trabajo en el Procedimiento de Tutela, específicamente en su ámbito probatorio.

Ahora bien, en los casos en que la Inspección del Trabajo conoce de una situación de vulneración de derechos fundamentales a petición de parte o de oficio, ordenará las fiscalizaciones necesarias y, si de esta investigación se constatan los hechos vulneratorios o, al menos, la existencia de indicios suficientes de transgresión de derechos fundamentales, la Inspección citará a los involucrados a una mediación con el objeto de buscar medidas de reparación y así restablecer el derecho vulnerado. En caso de no llegar a acuerdo entre las partes en la mediación, la Inspección interpondrá la denuncia correspondiente ante el tribunal competente, acompañando el informe de fiscalización correspondiente, a fin de que sea el órgano jurisdiccional quien conozca y resuelva el conflicto. El informe es fundamental como sustento

³⁴ Circular N° 28 de fecha 29/03/2017, emitida por el Jefe del Departamento Jurídico de la Dirección del Trabajo.

probatorio para el posterior juicio, considerando que debe contemplar los siguientes contenidos mínimos:

- Identidad con toda claridad el contenido de la denuncia formulada, indicando los hechos que consisten en acciones que habría realizado el empleador que vulnerarían algún derecho fundamental del trabajador denunciante y las garantías o derechos que se consideran vulnerados.
- Identificación de la empresa, nombre o razón social, representante legal, domicilio, giro, número de trabajadores, existencia o no de organización sindical y de negociación colectiva y lugares en que se encuentra ubicada.
- Descripción de la metodología utilizada en la investigación.
- Describir pormenorizadamente los hechos, que normalmente darían lugar a indicios, y la forma por medio de la cual se constatan, precisando la fecha en la que se realiza la investigación.
- Indicar qué hechos contenidos en la denuncia no fue posible constatar, indicando si fue por falta de medios para su acreditación o simplemente porque no se verificó su ocurrencia.
- Señalar los descargos del empleador, los que deberán constar en un acta suscrita por el mismo o, en su defecto, indicar que se negó a entrevistarse con el fiscalizador. En este último caso, deberá dejarse citado formalmente para día y hora determinados a la oficina, con el objeto de que formule sus descargos, lo que deberá constar en el acta de notificación. La inasistencia no será sancionada con multa y sólo se deberá dejar constancia en el acta que se levante al efecto, salvo que se compruebe que la investigación se ha visto frustrada por la reticencia del empleador a la investigación, en cuyo caso se deriva el

caso a la Unidad de Fiscalización para que se inicie otro procedimiento de fiscalización y se sancione dicha conducta, conforme a las reglas generales.

- Considerar todo otro elemento probatorio de los hechos denunciados.
- Conclusión final que da cuenta en forma sintética sobre la acreditación o no de los hechos denunciados, sin que ello implique expresión de opiniones o juicios de valor sobre los hechos investigados.

En base a dicho informe de investigación, el abogado a cargo de la Unidad elaborará una minuta debidamente fundamentada donde indicará la existencia o no de indicios o hechos suficientes de vulneración de derechos fundamentales. Tanto el informe de investigación como la minuta de conclusiones se acompañan a la denuncia que se realiza ante el tribunal competente.³⁵

Además, la Inspección podrá hacerse parte en el juicio, en conformidad con el artículo 486 del Código del Trabajo.

Si el afectado interpone la denuncia directamente en los Tribunales de Justicia (Juzgados del Trabajo) deberá hacerlo por escrito, con patrocinio de abogado, dentro del plazo de 60 días hábiles contados desde que se produjo la vulneración del derecho o garantía que se alega. Si el trabajador(a) optó por previamente por poner la denuncia en la Inspección del Trabajo, el plazo se suspenderá mientras dure la tramitación administrativa. En cualquier caso, el plazo para denunciar en tribunales no podrá extenderse más allá de 90 días hábiles contados desde la fecha de la vulneración.

³⁵ *Ibid.*

Considerando las facultades de participación de la Dirección del Trabajo en este procedimiento, es pertinente mencionar al artículo 345 del Código del Trabajo, resultante de la modificación legal realizada al Código del Trabajo a través de la Ley 20.940, la cual sustituye íntegramente el Libro IV “De la Negociación Colectiva”. El artículo en cuestión regula el derecho a huelga, y en su inciso segundo prohíbe al empleador reemplazar a los trabajadores en huelga. Su inciso tercero establece que la infracción a dicha prohibición constituye una práctica desleal, y habilita a la Inspección del Trabajo para requerir el retiro inmediato de los trabajadores reemplazantes. Finalmente, su inciso cuarto indica que, en caso de negativa del empleador de retirar a los trabajadores, la Inspección del Trabajo deberá denunciar al empleador al Juzgado de Letras del Trabajo, en conformidad a las normas establecidas en los artículos 485 y siguientes, es decir, en conformidad al procedimiento de tutela laboral. Se exceptúa la obligación de la Inspección del Trabajo de realizar una mediación previa, contenida en el inciso sexto del artículo 486.

5.3. De la Dirección del Trabajo y el Procedimiento Monitorio:

El procedimiento monitorio tiene por objeto cobrar pequeñas sumas de dinero de parte de deudores omitiendo una serie de requisitos necesarios en otros procedimientos. Este procedimiento invierte el contradictorio y es de carácter excepcional. Invertir el contradictorio significa que con la sola demanda el tribunal da o no lugar a la misma. Si da lugar, entonces se procede al cobro y luego de notificada la demanda

con la resolución que acoge lo solicitado en la demanda misma la parte demandada puede oponerse.³⁶

El procedimiento monitorio laboral tiene como condición *sine qua non* la participación previa de la Dirección del Trabajo, por lo que, sin embargo consistir en un procedimiento breve y de corta duración, es una manifestación expresa de la importancia otorgada por el legislador a la Dirección del Trabajo en la nueva justicia procesal laboral.

Respecto a su ámbito de aplicación, el artículo 496 de nuestro Código indica que se tramitarán de conformidad a este procedimiento las contiendas cuya cuantía sea igual o inferior a diez ingresos mínimos mensuales, sin considerar, en su caso, los aumentos a que hubiere lugar por aplicación de los incisos quinto y séptimo del artículo 162; y de las contiendas a que se refiere el artículo 201 todos del mismo Código. Es decir, podemos agrupar la aplicabilidad en dos ámbitos:

- a. El término de la relación laboral y su cuantía (no superior a 10 ingresos mínimos mensuales sin considerar los aumentos legales respectivos); y
- b. Situaciones en que el empleador pretenda desaforar o separar provisionalmente de sus funciones al trabajador con fuero maternal.

El artículo 497 establece aquella condición a la que nos referimos al comienzo del análisis de este procedimiento, relativa a la importancia de la Dirección del Trabajo. Señala “Será necesario que previo al inicio de la acción judicial se haya deducido reclamo ante la Inspección del Trabajo que corresponda, la que deberá fijar día y hora para la

³⁶ PEÑA NEIRA, Sergio. “Procedimientos e Impugnaciones del Libro V del Código del Trabajo”, Editorial Metropolitana, 2009, Santiago, Chile, p. 75.

realización del comparendo respectivo, al momento de ingresarse dicha reclamación. Se exceptúan de esta exigencia las acciones referentes a las materias reguladas por el artículo 201 de este Código. La citación al comparendo de conciliación ante la Inspección del Trabajo se hará mediante carta certificada, en los términos del artículo 508, o por funcionario de dicho organismo, quien actuará en calidad de ministro de fe, para todos los efectos legales. En este caso, deberá entregarse personalmente dicha citación al empleador o, en caso de no ser posible, a persona adulta que se encuentre en el domicilio del reclamado. Las partes deberán concurrir al comparendo de conciliación con los instrumentos probatorios de que dispongan, tales como contrato de trabajo, balances, comprobantes de remuneraciones, registros de asistencia y cualesquier otros que estimen pertinentes. Se levantará acta de todo lo obrado en el comparendo, entregándose copia autorizada a las partes que asistan.”

Como vemos, el artículo establece la obligación previa de haber deducido reclamo ante la Inspección del Trabajo correspondiente, así como la realización obligatoria de un comparendo de conciliación, donde las partes rendirán las pruebas que el artículo indica de forma no taxativa. De todo lo obrado se levantará acta, de la cual se dará copia autorizada a las partes. Es importante señalar que, sin la denuncia del trabajador, la Inspección del Trabajo no está habilitada para actuar de oficio citando al comparendo de conciliación.³⁷

Se excluye expresamente de la exigencia de reclamar previamente a la Inspección del Trabajo a aquellas acciones que tengan que ver con el

³⁷ ORELLANA TORRES, Fernando. Artículo “Cuestiones procesales del procedimiento monitorio regulado en el Código del Trabajo y la forma de proceder en los casos de aplicarse las normas sobre régimen de subcontratación” En: Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Vol. 1, N° 2. Santiago: Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2010, p. 63-64.

artículo 201 del Código del Trabajo, es decir, aquellas relativas a fuero maternal (comprendiendo éste también aquel fuero de hombres solteros o viudos que manifiesten al tribunal su voluntad de adoptar un hijo en conformidad a la Ley de Adopción).³⁸

Recién con posterioridad al procedimiento administrativo ante la Inspección del Trabajo, el trabajador puede presentar su demanda monitoria ante el tribunal competente, a la que debe acompañar copia autorizada del acta de comparendo de conciliación efectuado ante la Inspección del Trabajo. Para esto tiene el plazo establecido en los artículos 168 (60 días) y 201 (60 días) del Código del ramo. La demanda debe cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 446 del Código. Una vez declarada admisible la demanda, el tribunal puede:

- a. Rechazar la demanda de plano, por estimar infundadas las pretensiones de la demandante.
- b. Acoger inmediatamente la demanda, por estimar que las pretensiones están debidamente fundadas.
- c. En caso de no existir antecedentes suficientes para este pronunciamiento, el tribunal debe citar a una audiencia de conciliación, contestación y prueba.

En caso que la resolución que acoge la demanda no haya sido reclamada por el empleador dentro de los 10 días hábiles siguientes, se deberá certificar de oficio que se encuentra firme y ejecutoriada, con lo que pasará a tener la calidad de título ejecutivo.³⁹

³⁸ ORELLANA, F. “Comentarios al nuevo proceso laboral” 2009, Tercera Edición, Editorial Librotecnia, pág. 274.

³⁹ *Ibid.* pág. 274-275.

CONCLUSIONES

La reforma procesal laboral tuvo un tremendo impacto positivo en la confianza de la sociedad en la justicia laboral. Al acortarse los tiempos de respuesta, los trabajadores comenzaron a acudir con mayor asiduidad a las instancias de resolución de conflictos laborales, tanto a nivel administrativo como judicial. Esto provoca que, en general, los juicios laborales estén precedidos por antecedentes previos, generados ante la Dirección del Trabajo y sus respectivas inspecciones. Resulta común que en juicios de Tutela Laboral se oficie a la Inspección del Trabajo respectiva para que informe respecto a resultados de sus fiscalizaciones, lo que facilita enormemente para las partes el tener una buena prueba para aportar y facilita el trabajo del juez laboral. En ese sentido, procedimientos como el monitorio, integrando la labor de la Dirección del Trabajo y de los tribunales del trabajo, descongestionan de gran forma el trabajo de los tribunales, sin perjuicio de las críticas que se puedan hacer a este tipo de procedimiento en relación a que vulneraría algunos principios formativos del procedimiento laboral como son la bilateralidad de la audiencia o la oralidad. “La justicia que no se ejerce cuando corresponde, ya es injusta”, fueron las palabras de Pierre Dubois. Cuando lo que se reclama son prestaciones de índole laboral, que la justicia se ejerza rápidamente se vuelve aún más importante, considerando que nos encontramos en un país donde, de acuerdo a estudios recientes, más del 70% de la población laboral gana menos de \$550.000.- mensuales.

Con la reforma aprobada en 2016 al sistema de Alta Dirección Pública (ADP), se incluyó el cargo de Director del Trabajo entre los obligados a emplear dicho proceso de selección. Sin embargo, el Presidente Sebastián Piñera optó por nombrarlo directamente, utilizando su cupo de 12 cargos de designación directa. Creo que el cargo de Director del Trabajo debería estar exento del vaivén político, sobre todo en consideración a la facultad del Director del Trabajo de fijar el sentido de la normativa laboral a través de dictámenes, por lo que resulta fundamental que el Director del Trabajo goce de autonomía para realizar su trabajo, independiente del gobierno de turno.

Para finalizar, estimo que la legislación procesal laboral ha avanzado en el camino correcto hacia una justicia más eficiente, con una Dirección del Trabajo más empoderada, resolviendo muchas veces los conflictos laborales y evitando su judicialización.

BIBLIOGRAFIA:

- ACOSTA J., DANIELA y CASTILLO R., ROBERTO. “El procedimiento monitorio laboral chileno, visión crítica”, Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2012.
- BORDALI SALAMANCA, ANDRÉS y FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS. “Tutela y configuración del derecho fundamental a un juez predeterminado por la ley y potestades administrativas”, 2009, Chile, Editorial Legal Publishing Chile, Tercera Edición.
- ORELLANA TORRES, FERNANDO. “Comentarios al nuevo proceso laboral” 2009, Chile, Editorial Librotecnia, Tercera Edición.
- ORELLANA TORRES, FERNANDO. Artículo “Cuestiones procesales del procedimiento monitorio regulado en el Código del Trabajo y la forma de proceder en los casos de aplicarse las normas sobre régimen de subcontratación” en Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Vol. 1, N° 2., 2010, Chile, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
- PALAVECINO CÁCERES, CLAUDIO. Artículo “El procedimiento de tutela de derechos fundamentales del trabajador en Chile” en Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Vol. 5, N° 9. 2014, Chile, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
- PARRA, WALDO L., “El concepto de derechos fundamentales inespecíficos en el ámbito laboral chileno”, 2013, Chile, Editorial LegalPublishing, Primera Edición.

- PEÑA NEIRA, SERGIO. “Procedimientos e Impugnaciones del Libro V del Código del Trabajo”, 2009, Chile, Editorial Metropolitana,
- THAYER ARTEAGA, WILLIAM. “Texto, comentario y jurisprudencia del Código del Trabajo”, 2015, Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile, Cuarta Edición.
- VIAL AGUILAR, IVÁN. “Dirección del Trabajo: constitucionalidad y límites de la fiscalización laboral”, Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. 2015.
- SITIO WEB DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO.
<http://www.dt.gob.cl/>