

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

LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO. FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y ALGO MÁS

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

AUTOR:

PRISCILLA VARELA VARGAS.

PROFESOR GUÍA: MARÍA CRISTINA GAJARDO HARBOE.

SANTIAGO, CHILE, PRIMAVERA 2004

PRESENTACION . .	1
MONOGRAFIAS .	3
Taller de Memoria . .	5
INTRODUCCIÓN .	23
CAPITULO I. HISTORIA, CONCEPTO Y FUNCIONES .	25
1. HISTORIA DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO .	25
2. CONCEPTO .	29
3. FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO .	30
Evolución histórica de las funciones. . .	30
Funciones primordiales. . .	31
4. DESCRIPCIÓN DE LAS FUNCIONES . .	31
5. LA FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN . .	33
5.1 Partes que intervienes en el proceso de fiscalización: .	34
5.2 Clasificación de la Fiscalización .	35
a) Límites a la función de interpretación de la Dirección del Trabajo .	38
b) Aspectos teóricos de la interpretación jurídica . .	39
c) La revisión judicial de las actuaciones de la Dirección del Trabajo. .	40
7. ANÁLISIS DE SENTENCIAS. .	41
b) Reconocimiento judicial de las facultades de la Inspección del Trabajo. . .	42
c) La competencia de la Dirección del Trabajo. .	43
d) Exceso en las atribuciones de la Dirección del Trabajo, invadiendo la potestad del poder judicial. .	44
e) La Dirección del Trabajo como presunta comisión especial; vulneración del art. 19 N°2 Inc. 4 de la Constitución. .	44
CAPITULO II. LAS SANCIONES Y SU IMPUGNACIÓN .	47
1. SANCIONES ADMINISTRATIVAS. .	47
2. LA MULTA .	48
3. LA CLAUSURA .	48

4. LA SUSPENSIÓN INMEDIATA DE LABORES . .	49
5. AMBITO DE APLICACIÓN DE LA SANCIÓN DE MULTA .	50
6. CLASIFICACIÓN DE LAS MULTAS .	51
7. INSTRUMENTOS QUE DAN CUENTA DEL PROCEDIMIENTO DE MULTA ADMINISTRATIVA. .	51
a) Resolución de multa administrativa ²⁷ .	51
b) Acta de constatación de hechos. .	52
c) Informe de fiscalización. . .	52
8. RECONSIDERACIÓN ADMINISTRATIVA. .	53
9. PROCEDIMIENTO GENERAL DE RECONSIDERACIÓN ADMINISTRATIVA ³² . .	56
10. RECLAMO JUDICIAL DE MULTA ADMINISTRATIVA . .	58
a) “La resolución que aplique la multa administrativa será reclamable ante el Juez de Letras del Trabajo”. . .	58
b) “Dentro de 15 días de notificada”. . .	61
c) “Previa consignación de la tercera parte de la multa”. . .	63
La facultad para transigir .	65
La prueba .	67
Auto de Prueba. . .	68
Los Recursos. .	71
CONCLUSIÓN .	73
BIBLIOGRAFÍA .	75
Referencia Documental . .	75
Jurisprudencia Judicial (Fallos de Tribunales Ordinarios de Justicia) .	76
Jurisprudencia Administrativa (Dictámenes de la Dirección del Trabajo). .	79
Referencia Electrónica .	79

²⁷ Circular N° 88 de la Dirección del Trabajo, 2001

³² Circular N° 88, Dirección del Trabajo, pagina 168)

PRESENTACION

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Cristina Gajardo Harboe

Profesor Guía

MONOGRAFIAS

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

Todos los integrantes del taller de memoria

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

Enrique Andrés Winter Sepúlveda

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

Priscilla Varela Vargas

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

Gianina Ganzur Sánchez y María Graciela Venegas Valenzuela

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

María Eizabeth Moraga Alvarez y Rosa Ariana Muñoz Espinoza

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

Sergio Enrique Allende Cabeza

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

María Alejandra Cadenas Mery

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

Roberto J. Sepúlveda Núñez

Taller de Memoria

La Empresa y el Rol Fiscalizador de la Dirección del Trabajo

Facultad de Derecho

Universidad de Chile

Resumen de Ordenes de Servicio N°4 de 2001, N°88 de 2001 y N°6 de 2003. ¹

Introducción :

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

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

La fiscalización es clasificada por la Dirección del Trabajo en la siguiente forma ² :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ordenes de Servicio en particular :

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

(fecha: 12 de junio de 2001)

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

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

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

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

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

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

6. PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN. *Es el conjunto ordenado y sistemático de actos administrativos destinados a cumplir la finalidad de asegurar el cumplimiento de la legislación laboral y de seguridad social, según las facultades que el ordenamiento jurídico le ha entregado a este organismo fiscalizador.* Se caracteriza por ser una, continua e indivisible, sancionadora según políticas del Servicio, administrativa, realizada íntegramente en terreno, donde el análisis documental es sólo uno de los medios para establecer los hechos fiscalizados y, por regla general, no se suspende. Existe

fiscalización *ordinaria* (que tiene prevista la apreciación de hechos y la labor resolutive) y *extraordinaria* (que utiliza la fase investigativa del procedimiento inspectivo, y que termina con un informe que sustenta otras decisiones o actos administrativos). La primera se subclasifica en *general* (de aplicación habitual o supletoria) y *especial* (que se refiere a determinadas materias). La general puede ser *solicitada*, tanto *puntual* como *extendida*, o *de oficio*. Las etapas del procedimiento son la activación, la asignación y preparación del cometido, la visita inspectiva y los trámites posteriores, como el archivo y el informe.

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

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

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

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

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

(Fecha: 26 de septiembre de 2003)

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

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

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

Luego viene el **Examen de Admisibilidad** que realiza el fiscalizador que impuso la multa, verificando si se cumple con el plazo, si tiene 9 o menos trabajadores en la empresa, no haber hecho uso del beneficio en el último año y finalmente la corrección de

las situaciones que dieron lugar a la multa. El Jefe de la Inspección respectiva es el que debe autorizar o no la sustitución de multa por la Capacitación.

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

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

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

III.- CIRCULAR N°88, ESTABLECE MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN

(Fecha: 5 de julio de 2001)

Generalidades acerca de la fiscalización:

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

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

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

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

d) De aplicación masiva, alto impacto disuasivo y demostrativo, su objeto es generar cambios conductuales, producir un efecto demostración en el entorno social y lograr mayores grados de cumplimiento.

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

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

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

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

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

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

El Procedimiento General de Fiscalización.

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

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

Clasificación de los tipos de Fiscalización: en la labor inspectiva se distinguen una *fase investigativa* de apreciación de los hechos y una *fase resolutive* que genera sanciones administrativas en caso de incumplimiento de la normativa laboral. La fiscalización puede ser ordinaria o extraordinaria o informativa, la ordinaria abarca ambas fases, la extraordinaria o informativa no contempla fase resolutive pues termina con un informe que no contiene sanciones. Dentro de la fiscalización ordinaria está la fiscalización general, regulada por el Procedimiento General de Fiscalización y de aplicación supletoria a los procedimientos ordinarios pero de carácter especial.

Fiscalización Ordinaria : puede ser general o especial. La fiscalización **ordinaria general** a su vez puede ser: **solicitada**, originada en una denuncia; o **de oficio** por

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

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

El procedimiento general de fiscalización en particular:

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

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

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

Se debe tener en cuenta que dentro de las facultades que puede ejercer el fiscalizador, está la individualización de los trabajadores afectados por la informalidad laboral, confeccionando un acta donde cada uno de ellos consignará los aspectos esenciales de la relación laboral para efectos del Art. 10 del Código del Trabajo. Esta prerrogativa se establece sin considerar que es facultad exclusiva de los Juzgados de Letras del Trabajo el determinar si existe o no una relación laboral, por lo que la Dirección del Trabajo estaría actuando, en este caso, fuera de su competencia. Incluso, en la Circular 88 se plantea la posibilidad de seguir conociendo de la materia, motivando una

fiscalización separada si los hechos así lo ameritan. Ante esta actuación, cabe la posibilidad que el empleador afectado interponga recurso de protección, ya que la Dirección, a través del fiscalizador, está ejerciendo funciones jurisdiccionales que no le corresponden.

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

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

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

Normas especiales de fiscalización:

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

1.- Fiscalización por terminación del contrato de trabajo:

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

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

2.- Fiscalización de la informalidad laboral:

La dirección general del trabajo establece claramente que nos encontramos frente a informalidad laboral cuando existe una relación de trabajo en la que existe falta de cumplimiento de todas estas obligaciones **simultáneamente**: 1.- Escrituración de contrato de trabajo; 2.- Uso correcto del sistema de registro de control de asistencia; 3.- Otorgamiento de comprobante de pago de remuneraciones; 4.- Declaración o pago de cotizaciones provisionales.

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

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

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

4.- Fiscalización Previsional:

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

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

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

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

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

5.- Fiscalización de Suspensión Ilegal de Trabajador Aforado:

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

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

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

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

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

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

la que, en ese caso, tendrá el carácter de urgencia.

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

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

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

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

Procedimientos extraordinarios de fiscalización:

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

2.-Reclamación por infracción del art. 12 del Código del Trabajo: se inicia la fiscalización a requerimiento del trabajador y, que conste o pueda presumirse que el empleador ha invocado, o pretende hacer efectiva, la facultad del art.12. La visita inspectiva tiene como objeto establecer efectivamente si el empleador alteró o no las

condiciones contractuales; si el empleador al alterar unilateralmente el contrato, lo hizo o no fundándose en el art.12; si la modificación unilateralmente aparece visiblemente dentro o fuera del ámbito de la facultad del empleador según el art.12; si la reclamación fue interpuesta dentro del plazo 30 hábiles desde producida la alteración unilateralmente. Cuando se cumplieren estos requisitos el fiscalizador dejará constancia en el formulario 8, junto a una resolución de multa.

3.-Objeciones De Legalidad En La Negociación Colectiva;

La activación corresponde al inspector jefe de oficina;

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

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

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

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

4. Investigación de Beneficios Previsionales;

Procedimiento doblemente extraordinario en cuanto a su naturaleza y diligenciamiento.

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

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

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

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

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

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

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

Este procedimiento presenta dos variables:

La solicitud de autorización se hace oportunamente;

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

En cuanto a normas especiales:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.- Denuncias De Acoso Sexual.

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

La carga de trabajo le corresponde a una comisión.

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

La investigación se desarrolla por los medios normales.

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

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

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

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

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

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

ANEXOS

ANEXO 1.- Criterios para configurar comisiones de fiscalización:

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

ANEXO 2: Instrucciones para la asignación de fiscalizaciones.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ANEXO 5: Criterios para analizar documentación

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

Dentro de la DOCUMENTACION LABORAL se encuentran:

El Contrato de Trabajo: Es considerado la mayor prueba de la existencia de la relación laboral y existe la obligación legal de formalizar la relación laboral por medio de un contrato suscrito dentro de un plazo determinado. Su inexistencia hace presumir que las cláusulas de éste son las declaradas por el trabajador (art 9 inc 4º C.T). Según el texto en estudio, el fiscalizador puede hacer uso de esta presunción, lo cual realmente parece ser función del órgano jurisdiccional y no del administrativo. Llama también la

atención que la inspección tenga la facultad para ver si se trata de una relación civil comercial y no laboral en los contratos a honorarios, siendo ésta competencia de los juzgados de Letras del Trabajo, según el art 420 del C.T letra A, que se refiere a los problemas de interpretación y aplicación de los contratos.

Registro de Control de Asistencia

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

Reglamento Interno de Orden, Higiene y Seguridad

Comprobante de Pago de Remuneraciones

Comprobante de feriados

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

Finiquitos

Otros Documentos Laborales

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

Planillas de Cotizaciones Provisionales

Otro documentos provisionales

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

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

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

- Toda infracción constatada normalmente será sancionada
- Existe la posibilidad de subsumir hechos infraccionales en otros en vista de no sancionar dos veces por una misma conducta.
- Existencia de categorías de gravedad y la aplicación de circunstancias agravantes y atenuantes, en relación a : la magnitud del daño, la reparación del daño, la conducta laboral, la capacidad económica, la reprochabilidad y la cooperación con la fiscalización. Todas éstas son objetivas, pero su apreciación al caso concreto es directa y subjetiva, ya

que depende del fiscalizador, el que evalúa en forma seria y según su buen criterio, lo cual está sujeto a control y evolución posterior.

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

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

ANEXO 7: Tipificador de hechos infraccionales

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

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

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

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

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

Reglamento interno: verificar la existencias de Comités paritarios.

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

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

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

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

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

Cabe tener presente que este documento puede ser revisado y mejorado de acuerdo a las circunstancias que se presenten, ya que simplemente se trata de una igualación de

criterios otorgando certeza jurídica para la empresa, aunque de esta manera también es posible agregar nuevos hechos infraccionales que el legislador estime conveniente.

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

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

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

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

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

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

Por último, el anexo en cuestión, establece que la asesoría jurídica de cada Inspección tendrá a su cargo la atención de todos los aspectos relativos a la tramitación de una multa después de su ejecutoriedad, especialmente en lo relativo al traspaso para su cobro a la Tesorería General de la República. Esto se refiere principalmente a la intervención de dicho órgano cuando se han presentado errores en el mecanismo de traspaso y cobro atribuibles al infractor y/o al Servicio.

ANEXO 11: Limitaciones a la procedencia de la refiscalización:

Este procedimiento de refiscalización se encuentra establecido para evaluar los

nuevos criterios de inspección que establece este cuerpo normativo, para así determinar si es o no un buen instrumento para guiar la labor fiscalizadora, estableciéndose un sistema de autocontrol respecto a dicha labor.

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

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

ANEXO 12: Pauta para investigación de beneficios previsionales :

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

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

INTRODUCCIÓN

El proyecto de memoria que a continuación van a leer contiene una visión práctica y descriptiva de las atribuciones y funciones que cotidianamente cumple una institución como es la Dirección del Trabajo, muchas veces desconocida por las personas a las cuales se resguarda con el ejercicio de sus funciones, incluidos aquellos que, aún cuando nos encontramos relacionados con ella a través del ejercicio profesional, desconocemos en concreto cómo funcionan los procedimientos establecidos por las distintas normativas laborales vigentes, y en los cuales la Dirección del Trabajo tiene un papel fundamental.

A pesar de tener un papel tan importante, el perfil o imagen que comúnmente se tiene de la Dirección se encuentra a años luz de lo que realmente es, ya que al igual que el Derecho del Trabajo, esta institución se va adecuando a los cambios sociales que se producen en nuestro país, siempre en la defensa de los trabajadores y de la normativa laboral vigente.

Compuesta por personas que tienen clara la función que cumplen día a día en nuestra sociedad, la Dirección del Trabajo ha intentado mantenerse al tanto de todos los cambios que se producen en la vida laboral de los trabajadores, preocupándose que éstos se desenvuelvan en las mejores condiciones posibles, a fin de que nuestro país cuente con una fuerza laboral que se desarrolle acorde con el crecimiento que se espera del mismo, más aún si consideramos nuestro actual escenario político y económico, en el cual progresivamente se materializan sueños de integración con el resto del mundo.

CAPITULO I. HISTORIA, CONCEPTO Y FUNCIONES

1. HISTORIA DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO

El antecedente más decisorio relativo a la Dirección del Trabajo lo encontramos en 1907, el 17 de abril del mismo año, fecha en la que se publica en el Diario Oficial el Decreto N°730, en virtud del cual se le designa al Inspector de la Sección de Estadística Agrícola del Ministerio de Industrias y Obras Públicas la creación de una estadística del trabajo, la que debía cumplir con determinadas normas que ella menciona.

El año 1910, mediante dictación de la Ley N° 2.315, se reconoció indirectamente la existencia legal de la *Oficina del Trabajo*, toda vez que dicha norma le entregaba al Presidente de la República la autorización para la inversión de \$ 6.500 en el pago de salarios del personal. Más tarde, en el año 1914, por **Decreto N° 1527**, de **18 de Agosto**, se creó dentro de la misma Oficina, un Servicio de Colocación de Obreros³.

En 1914 (18 de agosto), por Decreto N° 1527, se crea un servicio de colocación de

³ Manual Autoinstruccional N° 2, Departamento de recursos Humanos (uso exclusivo de los funcionarios de la Dirección del Trabajo), autor Cesar Toledo Corsi, Patricia Ramírez Adriasola y Solange Gorichon Gálvez, año 2003.

obreros a cargo de la Oficina del Trabajo, entidad que arrojó buenos resultados en su labor.

En 1919 se crea formalmente un servicio especializado sobre el trabajo a través del Decreto N° 1938 del Ministerio de Industrias y de Obras Públicas, cuyo principal objetivo era mejorar las condiciones de trabajo en un amplio aspecto.

La ley N° 4.053 de septiembre de 1924 ordenó que la antigua Oficina del Trabajo pasara a llamarse Dirección General del Trabajo. A este organismo se le otorga en amplio sentido las facultades de Inspeccionar y fiscalizar. Ejemplos puntuales de estas amplias facultades son, en primer lugar, el derecho de visitas que tienen los inspectores de la citada entidad respecto de los establecimientos que la antedicha ley señalaba. Como segundo ejemplo tenemos el derecho a cursar multas (primer antecedente de las multas laborales).

Por Decreto N° 7919 del 30 de noviembre de 1927 el Ministerio se denominaría Bienestar Social.

Por Decreto N° 2424 del 10 de diciembre de 1927 el Organismo de la Dirección General del Trabajo pasó a depender de Bienestar Social.

Por Decreto N° 1331 del 5 de agosto de 1930 se reestructura la Inspección General del Trabajo.

Al año siguiente por DFL N° 178 se dicta el Código del Trabajo y se establece la organización del Servicio, creando con ello un procedimiento de fiscalización.

Un año más tarde, por Decreto N° 369 de 1932 se aprueba el reglamento orgánico.

En 1940, con la dictación de la Ley N° 6.528, se modifican diversas normas del Código del Trabajo con directa repercusión para la entidad en comento: se cambia el nombre a Dirección General del Trabajo, ésta vuelve a depender del Ministerio del Trabajo, se crea el Departamento Administrativo y reemplaza al Departamento de Asociaciones por el de Organizaciones Sociales.

En 1943, por Decreto N° 1.104 del Ministerio del Trabajo se reglamentan determinadas materias fundamentalmente relativas a organización interna y procedimiento.

El **29 de abril de 1953**, ejerciendo las facultades que se le otorgaron por la **Ley N° 11.151** de 5 de febrero de ese mismo año, el Presidente de la República dictó el **D.F.L. N° 76**, que declara en reorganización los Servicios de la Dirección General del Trabajo, excluyendo de dicho estamento el escalafón judicial (que se encontraba desde la década del 40 integrada a ella como una judicatura laboral especializada, tanto en primera como en segunda instancia; sólo a partir de 1955 se dispuso que la judicatura laboral formaría parte del Poder Judicial), fusionando en la referida Dirección la Junta Clasificadora de Empleados y Obreros y las Comisiones Mixtas de Sueldos, creando un nuevo Departamento de Conflictos, Sueldos y Salarios, fijando además, la planta del personal y el texto del Estatuto Orgánico del Servicio, entendiéndose derogadas las disposiciones que sobre la materia, contenía el Título III del Libro IV, del Código del Trabajo.⁴

En **1960**, el **D.F.L. N° 308**, le da su actual denominación (*Dirección del Trabajo*) y

crea el Departamento de Empleo y Mano de Obra (este Departamento constituye la antesala del Servicio Nacional de Empleo creado por el D.F.L. N° 5 de 1967).

Posteriormente se dictaron numerosas normas, de las cuales destaca el DFL N° 2 de 1967, dictado durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, actualmente vigente (con modificaciones), el cual le otorga al servicio en estudio la forma definitiva de organismo técnico.

En los años 1978 y 1979 se dictaron los DL N° 2.200 y 2.756 respectivamente, los que modificaron y complementaron la normativa vigente.

El año 1981 se dicta el DFL N° 3.551, que consagra a la Dirección del Trabajo como un organismo de carácter autónomo y fiscalizador. Posteriormente, durante el mismo año, con la dictación de la Ley N° 18.048 se amplían las facultades de la Dirección. Como muestra de estas nuevas facultades, tenemos la de fiscalizar la legislación provisional, asunto que antes era de competencia de la Caja de Previsión de Empleados Particulares y del Servicio de Seguridad Social.

En el mismo sentido, la **Ley N° 18.372** otorgó a la Dirección la atribución para establecer y regular, mediante resolución fundada, sistemas especiales de control de horas trabajadas y sistemas de distribución de jornadas.

Por su parte, por **Decreto Supremo N° 60 de 1984**, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, se crearon las Direcciones Regionales del Trabajo, las cuales dependen jerárquica y administrativamente del Director del Trabajo.

También debemos traer a colación el Código del Trabajo, contenido en el artículo 1° de la **Ley N° 18.620**, publicada el **6 de julio de 1987**, que tanto en su artículo 448 como en su Título Final, otorgaba competencia a los Inspectores del Trabajo para aplicar sanciones, fiscalizar el cumplimiento de la legislación laboral e interpretar ésta última, recogiendo así lo contemplado en el D.F.L. N° 2, de 1967.

Con fecha **29 de noviembre de 1990** se publicó en el Diario Oficial la **Ley N° 19.010**, en la cual se contemplan normas modificatorias de las contenidas en el Código del Trabajo en materia de terminación de contrato de trabajo y estabilidad en el empleo, estableciéndose al respecto que los Inspectores del Trabajo actuaran como ministro de fe en la suscripción de los finiquitos y que sólo tendrán mérito ejecutivo los ratificados ante aquél o ante los demás funcionarios que la ley le otorga la calidad de tal. Asimismo, se le otorga facultades a la Inspección del Trabajo para sancionar la falta de formalidades exigidas para el despido de un trabajador.

Con fecha **19 de febrero de 1991** se publicó en el Diario Oficial la **Ley N° 19.049** sobre Centrales Sindicales, la cual ordenó diversas funciones a la Dirección del Trabajo en lo relativo al procedimiento de constitución y adquisición de la personalidad jurídica de la central sindical, a saber: registro de los estatutos, toma de acta de constitución, formulación de las observaciones al acto de constitución o a los estatutos de la Central Sindical (en caso de estimar que no se ajustan a la ley), bajo sanción de caducar su personalidad jurídica si así no lo hiciere, etc. Por último, la citada ley contempla la

⁴ Manual Autoinstruccional N° 2, Departamento de recursos Humanos (uso exclusivo de los funcionarios de la Dirección del Trabajo), autor Cesar Toledo Corsi, Patricia Ramirez Adriasola y Solange Gorichon Gálvez, año 2003.

obligación de la Dirección del Trabajo de solicitar la disolución de la Central Sindical en el caso que por un lapso superior a seis meses represente un número inferior al exigido para su constitución.

Con fecha **30 de julio de 1991** se publicó en el Diario Oficial la **Ley N° 19.069**, estableciendo diversas normas sobre Organizaciones Sindicales y Negociación Colectiva antes recogidas en el Código del Trabajo. Esta ley, además de facultar a la Inspección del Trabajo para registrar las organizaciones sindicales constituidas, le otorga la facultad para realizar observaciones a la constitución de los sindicatos, federaciones y confederaciones. Por otra parte, esta ley estableció que las organizaciones sindicales están sujetas a la fiscalización de la Dirección del Trabajo, a quien deberán proporcionarles los antecedentes que ella solicite. Paralelamente se le otorgó a la Dirección del Trabajo la facultad de fiscalizar el cumplimiento de los contratos y convenios colectivos, así como los fallos arbitrales. Se estipula la creación del registro de sentencias condenatorias por prácticas antisindicales o desleales que deberá llevar la Dirección del Trabajo, debiendo ésta publicar semestralmente la nómina de las empresas infractoras que sean reincidentes.

Con fecha **30 de septiembre de 1993** se publicó en el Diario Oficial la **Ley N° 19.250**, en virtud de la cual se introducen diversas modificaciones a los Libros I, II y V del Código del Trabajo. Esta ley facultó al Director del Trabajo para dejar sin efecto o rebajar las multas administrativas cuando se acredite que los presuntos infractores dieron cumplimiento a las disposiciones legales, o cuando se esté en presencia de un error de hecho, debiendo ejercerse esta facultad mediante resolución fundada.

Con fecha **24 de enero de 1994** se publicó en el Diario Oficial el **D.F.L. N°1 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social**, fijando el texto refundido, coordinado y sistematizado del Código del Trabajo, conteniendo, así, las leyes N° 19.010, 19.049, 10.069, 19.250, más las normas de la Ley N° 18.620 (Código del Trabajo de 1987) que permanecían vigentes.

Con fecha **3 de diciembre de 1996**, se publicó en el Diario Oficial la **Ley N° 19.481** que amplió las facultades de la Dirección del Trabajo. Se destacan, entre otros, los siguientes aspectos que dicha ley contempla:

- - Otorga competencia a la Dirección del Trabajo en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo, delimitando asimismo su alcance.
- - Establece con carácter obligatorio para el Juez que conoce de una causa por Prácticas Antisindicales, el trámite de solicitud de informe a la Dirección Regional del Trabajo correspondiente, trámite no contemplado en el artículo N° 68 de la ley 19.069, que regulaba esta materia. En el mismo sentido, tenemos que el artículo 70 de dicha ley, con carácter facultativo, disponía la posibilidad de que la Inspección del Trabajo se hiciera parte en la reclamación de práctica antisindical, situación absolutamente diversa a la actual regulación, en donde el Inspector del Trabajo **debe** denunciar los hechos que estime constitutivos de prácticas antisindicales, adjuntando en dicha denuncia el informe de fiscalización.
- - Estableció la obligación para los funcionarios públicos que conozcan de infracciones

a la legislación laboral en el ejercicio de sus funciones, de informarlas a la Inspección del Trabajo respectiva.

- - Amplió el concepto de reincidencia contemplado en el artículo 477 del Código del Trabajo de la época.
- - Contempla la posibilidad de que las notificaciones que realice la Dirección del Trabajo se practiquen por carta certificada.

La Ley N° 19.631 de 1999 modifica el Artículo N° 162 del Código del Trabajo de 1994, relativo a la extinción de la relación laboral, delimitando el alcance de las atribuciones entregadas las Inspecciones del Trabajo en dicha materia; las que a partir de la dictación de dicho cuerpo legal se encuentran facultadas para exigir al empleador la acreditación del pago de las cotizaciones previsionales al momento del término de la relación laboral y las de aquellas devengadas durante el periodo que media entre la terminación del contrato y su convalidación, y aplicar las sanciones que se contemplan en el inciso final de dicho artículo.

La Ley N° 19.666, de 2000, incorporó el Artículo N° 64 bis, precepto que establece que la Inspección del Trabajo respectiva puede otorgar certificados que acrediten el monto y estado del cumplimiento de las obligaciones laborales y previsionales a que se refiere el inciso primero de dicha norma.

Por último, con la **Ley 19.759**, de **5 de octubre de 2001**, se otorgan nuevas facultades a la Dirección del Trabajo, en particular en lo relativo a la tutela de la libertad sindical, tales como la denuncia de todo hecho constitutivo de práctica antisindical o desleal de que tome conocimiento, así como la obligación de llevar un registro de sentencias condenatorias por prácticas antisindicales o desleales, debiendo publicar semestralmente la nómina de empresas y organizaciones sindicales infractoras ⁵.

Con posterioridad se han dictado normas que facultan a la Dirección para sancionar y fiscalizar en caso de infracción de las normas legales.

2. CONCEPTO

Se encuentra definido en el inciso 1° del artículo 1° del DFL N° 2 de 1967, en el cual se señala que: *“La Dirección del Trabajo es un Servicio Técnico dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social con el cual se vincula a través de la Subsecretaría del Trabajo”*.

Lo anterior se complementa armónicamente con lo establecido en el DL N° 3.551 de 1981, que le otorga personalidad jurídica propia siendo una institución autónoma y fiscalizadora de duración indefinida y que se relaciona con el poder ejecutivo mediante los Ministerios, con domicilio en Santiago.

⁵ Manual Autoinstruccional N° 2, Departamento de recursos Humanos (uso exclusivo de los funcionarios de la Dirección del Trabajo), autor Cesar Toledo Corsi, Patricia Ramirez Adriasola y Solange Gorichon Gálvez, año 2003.

Desde el punto de vista de la organización o estructura de la administración en Chile, se le puede caracterizar como un servicio público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Trabajo.

3. FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO

Evolución histórica de las funciones.

Las funciones originarias se encuentran establecidas en el artículo 1° del DFL N° 2 de 1967. Éstas son:

Fiscalizar la aplicación y cumplimiento de la legislación laboral.

Fijar el sentido y alcance de las leyes laborales, ya sea de oficio o a petición de parte, a través de dictámenes.

Dar a conocer los principios técnicos y sociales de las leyes laborales.

Supervigilar el funcionamiento de los organismos sindicales.

Llevar a cabo todas las acciones necesarias para prevenir y resolver conflictos de esta índole.

Con el correr de los tiempos, las antedichas funciones tradicionales se han ido especificando y agregando otras nuevas, en razón de las emergentes necesidades de la realidad laboral. Como funciones recientes podemos citar las siguientes, de un modo enunciativo:

La Ley N° 18.933 establece que la Dirección del Trabajo debe fiscalizar el cumplimiento de la declaración y pago de las cotizaciones previsionales de salud a que se ven obligados por ley los empleadores respecto de sus trabajadores afiliados.

El DS N° 3 de 1984 dictado por el Ministerio de Salud, obliga a la Dirección del Trabajo a fiscalizar las irregularidades que detectan los servicios de salud e ISAPRES en lo relativo a licencias médicas.

Por DS N° 54 de 1969 del MTPS, la Dirección debe controlar el cumplimiento de las normas que reglamentan la formación y funcionamiento de los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad.

En virtud de la Ley N° 19.518, el servicio en comento debe fiscalizar la constitución de los comités bipartitos de capacitación en las empresas.

El DL N° 3.476 dispone que la Dirección del Trabajo debe realizar la supervigilancia del cumplimiento de las leyes sociales y de previsión respecto de los funcionarios que ejercen sus labores en establecimientos particulares subvencionados, etc.

Funciones primordiales.

Son la **fiscalización e interpretación de la legislación laboral**. Dichas funciones esenciales se encuentran especificadas en los dos textos legales que rigen a este organismo: el Código del Trabajo, y su Ley Orgánica, el Decreto con Fuerza de Ley N° 2 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, del año 1967.

En efecto, el Código del Trabajo, en su artículo 476 inciso 1°, dispone: “**La fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y su interpretación corresponde a la Dirección del Trabajo, sin perjuicio de las facultades conferidas a otros servicios administrativos en virtud de las leyes que los rigen**”.

Por su parte, el DFL N° 2 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social en su artículo 1, señala: “**La Dirección del Trabajo es un Servicio Técnico dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social con el cual se vincula a través de la Subsecretaría del Trabajo.**

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

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

Del juego de ambos preceptos legales se deducen las dos principales funciones de la Dirección del Trabajo, sin perjuicio de las otras atribuciones que le son asignadas en éstos cuerpos legales.

Las funciones señaladas recientemente se encuentran reforzadas por la interpretación administrativa de las normas legales que las consagran, realizada por la propia Dirección del Trabajo, manifestada en su Memoria Anual del año 1996, editada el año 1997.

A continuación pasamos a describir todas y cada una de las atribuciones o funciones.

4. DESCRIPCIÓN DE LAS FUNCIONES

La función fiscalizadora: A la Dirección del Trabajo le corresponde fiscalizar la aplicación de la legislación laboral, sea ella legal o reglamentaria, así como también la provisional.

La función interpretativa: A la Dirección del Trabajo le corresponde fijar de oficio o a

petición de parte por medio de Dictámenes el sentido y alcance de las Leyes del Trabajo.

La función sancionadora: En el sistema punitivo laboral chileno, las sanciones son aplicadas directamente por el fiscalizador del trabajo (artículo 474, del Código del Trabajo), sistema implantado por la Ley N° 14.992, sustituyéndose de esta forma, el sistema de denuncia de las infracciones laborales, las que debían deducirse ante los Juzgados del Trabajo, quienes en definitiva y luego de un procedimiento breve y concentrado aplicaban la multa.⁶

La función informadora y denunciante a Tribunales de Justicia: Tiene lugar en aquellos casos en que, sea por exigencia legal o por resolución del tribunal, se ordena a Dirección del Trabajo la evacuación de informe sobre una materia determinada. Así sucede con la solicitud de informe de fiscalización que juez que, sustanciando un juicio sobre despido antisindical, debe exigir a la Inspección del Trabajo respectiva, conforme lo dispone el último inciso del artículo 294 del Código del Trabajo.

La función de Ministro de Fe: La ley laboral, al asignar a los fiscalizadores de la Dirección del Trabajo la calidad de ministros de fe, ha establecido una presunción de veracidad, simplemente legal, de los hechos que aquéllos constaten en ejercicio de sus funciones. En consecuencia, debe estimarse que dichos hechos son ciertos en tanto no se demuestre lo contrario. Por lo tanto, tocará a quien pretenda desvirtuar lo aseverado por dicho funcionario, probar el hecho contrario o la falsedad de sus dichos (artículo 23 del D.F.L. N° 2, de 1967). Como ejemplos de actos de los cuales el fiscalizador de la Dirección del Trabajo debe dar fe, podemos enunciar los siguientes:

- i) Los actos de votación en la constitución y funcionamiento de organizaciones sindicales.
- ii) Votaciones que tienen lugar en los procedimientos de negociación colectiva.
- iii) Suscripción de los finiquitos que deben ser ratificados ante los Inspectores del Trabajo.

Para mayor ilustración, a continuación exponemos el criterio interpretativo de la propia Dirección respecto de su calidad de Ministro de fe:

“De los preceptos anotados se infiere que la ley, al asignar a los fiscalizadores de la Dirección del Trabajo la calidad de ministros de fe, ha dotado de una presunción de veracidad los hechos que constaten en el ejercicio de sus funciones, debiendo, en consecuencia, estimarse que éstos son ciertos en tanto no se demuestre lo contrario...”

...por expreso mandato del legislador existe una presunción de veracidad respecto de la existencia de la infracción constatada por el fiscalizador”⁷

La función Conciliadora y de Mediación: La Conciliación Individual es método de solución de conflictos utilizado por la Dirección del Trabajo en cada una de sus Inspecciones. El objetivo de ésta consiste en permitir a las partes en conflicto -generado a

⁶ Esta función se comenta en detalle en la monografía del Sr. Roberto Sepúlveda Núñez, que integra la presente investigación colectiva.

⁷ Dictamen 3.418/197, de 5 de julio de 1999. Boletín Oficial N°127, Pág. 148.

partir del término de la relación de trabajo que las había vinculado- una alternativa de solución previa a la activación de la respectiva demanda judicial por reclamación de la causal de despido o el cobro de las prestaciones adeudadas al término del contrato laboral. A la Dirección del Trabajo le corresponde velar porque las partes puedan arribar a una solución a su conflicto, cautelando que ésta sea justa, oportuna y respetando la legislación laboral y previsional vigente. Por su parte la Mediación Laboral es un modelo de solución de conflictos colectivos de trabajo, en que las partes involucradas buscan generar soluciones auxiliadas por un tercero imparcial, quien actúa como moderador para facilitar la comunicación.

La Dirección del Trabajo, a través de sus mediadores profesionales especialmente capacitados en técnicas de procesamiento de conflicto y mediación, cumple la importante misión contribuir a la búsqueda de soluciones de los conflictos laborales, logrando que las partes involucradas generen las alternativas apropiadas.

La función de Buenos Oficios: Esta labor de la Dirección del Trabajo tiene lugar cuando, una vez aprobada la huelga y, dentro de las 48 horas siguientes, cualquiera de las partes negociantes requiera su actuación de buenos oficios, con el objeto de facilitar el acuerdo que ponga fin a la negociación. Tal requerimiento provoca la suspensión del inicio de la huelga y otorga a las partes la oportunidad de continuar negociando.

La función de estudios sobre temas de relaciones laborales: La Dirección del Trabajo cuenta con un Departamento Interdisciplinario de Estudios, que se utiliza para proponer, coordinar y desarrollar políticas públicas sobre el tema de las relaciones laborales. En virtud de dicha atribución se han editado diversas publicaciones, tales como “Cuadernos de Investigación” y “Temas Laborales”, entre otras.

La función de Asistencia Técnica. : Importante función a través de la cual la Dirección del Trabajo orienta y asesora a los trabajadores, sindicatos y empleadores, en relación a la normativa laboral y previsional vigente. Esta labor se realiza a través de la atención personal al público usuario, consultas telefónicas y consultas vía mail.

A continuación nos detendremos en el análisis en profundidad de dos atribuciones más importantes: fiscalización e interpretación de la legislación laboral.

5. LA FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN

Lo primero es determinar qué se entiende por el verbo fiscalizar. Al respecto, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española lo define como: "*Criticar y traer a juicio las acciones ajenas*".

En nuestra legislación ha sido definido como: "*el proceso metódico, en virtud del cual se controla la aplicación de las disposiciones legales y convencionales, por cuyo cumplimiento corresponde velar a los servicios del trabajo*"⁸.

⁸ Circular N° 88 de la Dirección del Trabajo, año 2001. 7 Dictamen 4.968/335, de 27 de noviembre de 2000. Boletín Oficial N° 144, Pág. 101.

En esta función, la Dirección del Trabajo es un órgano descentralizado, protector de aplicación de la Legislación Laboral vigente y de los Derechos de los Trabajadores.

A su vez, es necesario tener en consideración el artículo 5 del DFL N° 2 de 1967 del Ministerio del Trabajo, que señala que debe “velar por la correcta aplicación de las leyes del trabajo en todo el territorio de la República”.

El ejercicio de la función fiscalizadora abarca tanto la legislación laboral propiamente tal, las normas de higiene y seguridad en el trabajo (art. 184 del CT), como también determinadas normas de carácter previsional (art. 19 del DL 3.500; art. 30 de la ley 18.933 y art. 50 y 57 del DS N°3, de 1984, etc.). La jurisprudencia administrativa de la Dirección al respecto ha sostenido lo siguiente:

“...sin embargo, esta Dirección debe intervenir administrativamente en aquellos casos que se transgreda en forma manifiesta la letra del reglamento interno, como ha ocurrido en la especie, en que la empresa ... ha instruido ilegalmente a un dependiente que integre al patrimonio de la empleadora la suma de \$140.000, arrojándose potestades jurisdiccionales con las que no cuenta.”⁹ . A juicio de la propia Dirección, alcance de la fiscalización se extiende incluso a otras ramas del derecho: *“La Dirección del Trabajo, en el ejercicio de la facultad inspectiva que le otorga el artículo 265 del Código del Trabajo, está obligada a denunciar a la justicia ordinaria las irregularidades que revistieren carácter delictual”¹⁰* .

Con ocasión de esta función, la Dirección del Trabajo, provoca **individualización** de la norma general mediante la producción de una norma individual, cada vez que dicha entidad interpreta las normas legales cuyo cumplimiento fiscaliza, interpretación que se contiene en los denominados **dictámenes**, con carácter vinculante para los funcionarios del servicio en estudio.

La fiscalización es llevada a cabo por funcionarios públicos, los fiscalizadores de la Dirección del Trabajo, los que son considerados ministros de fe, en el desempeño de sus funciones.

5.1 Partes que intervienen en el proceso de fiscalización:

Son dos: el Inspector del Trabajo y el Empleador.

a) El Inspector del Trabajo

La actividad fiscalizadora es realizada por funcionarios públicos, denominados popularmente “Inspectores del Trabajo”, su nombre genérico es “Fiscalizadores de la Dirección del Trabajo”.

Como señalábamos anteriormente, los Inspectores del Trabajo tienen el carácter de ministros de fe respecto de las actuaciones realizadas en ejercicio de sus funciones (artículo 23 del DFL N°2 de 1967).

9

¹⁰ Dictamen 0423/021, de 29 de enero de 1997. Boletín Oficial N° 97, Pág. 113.

La actuación de los inspectores puede ocasionarse bien por su propia iniciativa, o por denuncia (emanada de los trabajadores, organizaciones sindicales o empleadores), o bien en virtud de petición de las autoridades de que depende o las relacionadas.

Su actividad es realizada principalmente a través del mecanismo de las visitas a los centros o lugares de trabajo en los cuales los trabajadores cumplan sus funciones, lo que a veces significa tener que fiscalizar en la carretera, sitios despoblados, etc. Otras formas de intervención desarrolladas por los Inspectores son: citar a las partes interesadas para promover a una solución amistosa de los conflictos que se puedan suscitar, la solicitar la presentación de documentos laborales, investigar y reunirse con los trabajadores afectados, solicitar el auxilio de la fuerza pública en caso de ser necesario, ordenar la suspensión inmediata de las labores de un trabajador cuando esté en peligro su integridad física y su salud, establecer sanciones a los empleadores en el caso de entorpecer su labor establecida legalmente, cursar multas administrativas y ordenar la clausura del establecimiento o faena.

Estos funcionarios se rigen por el Estatuto Administrativo que establece sus funciones y obligaciones y la forma para hacer efectiva su responsabilidad ante negligencias y abusos.

b) El Empleador

Es el sujeto sobre quien recae la actividad fiscalizadora. Se encuentra definido en el artículo 3° letra A del Código Laboral, el cual señala:

“Empleador: la persona natural o jurídica que utiliza los servicios intelectuales o materiales de una o más personas en virtud de un contrato de trabajo”.

El artículo 4° inciso 1° del mismo cuerpo legal nos entrega una presunción de Derecho –entendiéndose por tal la que no admite prueba en contra-, relativa a personas que se reputan representantes del empleador, en caso de faltar éste, a saber, el gerente, administrador, capitán de barco y, en general, toda persona que ejerza labores propias de administración o dirección por cuenta o representación de otra, sea ésta natural o jurídica. Éste constituye el principio de “la presunción en la representación del empleador”, que a primera vista parece no tener mayor relevancia, pero en la práctica si lo tiene, ya que sirve para determinar la persona natural responsable en nombre del empleador cuando éste consiste en grandes empresas e industrias.

Finalmente, cabe agregar que este empleador es trascendental en cuanto a la labor de fiscalización, ya que es este quien mayormente puede entregar los datos necesarios para su correcto funcionamiento.

5.2 Clasificación de la Fiscalización

La fiscalización se clasifica atendiendo a dos factores: el ámbito de aplicación y origen de la actividad.

Ámbito de aplicación

El ámbito de aplicación puede ser a su vez integral o puntual.

La fiscalización es integral cuando recae tanto en materias laborales (por lo general, el período a investigar, retroactivamente, es de dos años), como previsionales (generalmente el período investigado es de seis meses hacia atrás) y asimismo contables (período que es variable y se determina en base a los dos factores anteriores). La profundidad de este control dependerá del número de trabajadores que la empresa tenga. Si ésta cuenta con demasiados trabajadores, por lo general se toma una muestra de ellos y se investiga.

La fiscalización puntual dice relación con investigar sólo aquello que fue objeto de la denuncia y respecto de los trabajadores que la formularon. El período a investigar puede extenderse más allá de lo usual, en caso que el inspector note irregularidades.

Finalmente, cabe destacar que, el inspector, habiendo concluido la fiscalización de una determinada empresa, con posterioridad puede volver a visitar ésta para cerciorarse del cumplimiento de las medidas adoptadas en su oportunidad.

b) Origen de la fiscalización

Éste puede ser preventivo o a petición de parte.

La fiscalización es preventiva cuando se ocasiona por iniciativa propia del agente fiscalizador, en virtud de las potestades públicas concedidas por ley a los Servicios del Trabajo; situación en la cual no es necesario requerimiento alguno.

Es a petición de parte cuando la fiscalización es solicitada por el interesado, quien dedujo la correspondiente denuncia o reclamo; o bien cuando aquélla se origina por requerimiento de las autoridades respecto de las cuales depende la Dirección del Trabajo y demás organismos relacionados con que colabora, y que constituye la denominada “fiscalización institucional”.

Los fiscalizadores de la Dirección del Trabajo tienen amplias facultades para velar por el cumplimiento de la legislación laboral que, como se verá más adelante, es interpretada administrativamente por el propio servicio en dictámenes obligatorios para sus funcionarios. Con ocasión y en ejercicio de sus funciones fiscalizadoras pueden sancionar las infracciones a la legislación laboral con multas y clausuras de empresas. De las sanciones se puede reclamar a la autoridad administrativa o al juez del trabajo (art. 474 y 481 del CT)

6. FUNCIÓN DE INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS LABORALES¹¹

El Código del Trabajo, en su artículo 476 inciso 1°, dispone: “La fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y su interpretación corresponde a la Dirección del Trabajo...”.

En materia laboral los órganos de aplicación del derecho facultados expresamente para a interpretar las normas laborales son los tribunales de justicia y la Dirección del Trabajo.

¹¹ En este acápite concordamos con los planteamientos formulados por los autores LIZAMA PORTAL, Luis y UGARTE CATALDO, José Luis, en su obra *Interpretación y Derechos Fundamentales en la Empresa*, Editorial Jurídica ConoSur Ltda., 1998, Págs. 28 y ss.

La Dirección del Trabajo es un órgano de aplicación del derecho. Éste carácter le fue conferido por la norma legal antes citada en cuanto le otorga facultades para fiscalizar e interpretar la legislación laboral, y a la vez, sujetar el ejercicio de sus competencias al cumplimiento de los procedimientos administrativos. Esta tarea de aplicación del derecho, se cumple tanto al momento de verificar una infracción a la legislación laboral y la respectiva resolución administrativa que contiene la multa, sino también cuando el Director del Trabajo, mediante Dictamen, interpreta la legislación laboral. Dicha interpretación, al igual que la realizada por otros servicios públicos, se denomina “interpretación administrativa” y ha sido definida como *“aquella que realizan ciertos servicios públicos que cumplen funciones fiscalizadoras con el objeto de dar coherencia y uniformidad a la supervigilancia de la aplicación concreta de las normas interpretadas”*. En efecto, el órgano aplicador del derecho debe ejercer sus facultades inspectivas con estricto respeto al derecho fundamental de igualdad ante la ley para todos los sujetos fiscalizados.

Se utiliza la expresión *doctrina* para designar los criterios interpretativos uniformes en materia laboral. Quien establece esta doctrina es el Director del trabajo, haciendo posible la fiscalización homogénea de la aplicación de la ley que realizan los funcionarios de la Dirección del trabajo, quienes deben aplicar esta interpretación en virtud del vínculo de jerarquía (art. 7° ley 18.575). La doctrina es, entonces, un verdadero precedente obligatorio para los funcionarios que deben obediencia a las instrucciones que emanan de su superior jerárquico. El concepto de doctrina se asemeja entonces al de precedente judicial.

Por lo tanto, la Dirección del Trabajo es un organismo dotado de la facultad de interpretar las leyes de carácter laboral, no limitándose al concepto a leyes administrativas o públicas, sino también a leyes privadas. Constituye una categoría de interpretación por vía de autoridad, es una interpretación efectuada por una autoridad administrativa en cuanto órgano de aplicación del derecho.

Esta interpretación la puede realizar de oficio o a petición de parte a través de Dictámenes (art. 1 letra b, del DFL N°2, de 1967, del MTPS), de esta manera va creando una Doctrina laboral, la cual debe ser armónica y homogénea. Esta a su vez debe ser respetada por sus dependientes, ya que es obligatoria.

El alcance o efecto de la doctrina interpretativa contenida en los dictámenes respecto de terceros ajenos al servicio es relativo, vale decir, sólo vincula a los sujetos fiscalizados. Al respecto, la Dirección ha señalado lo siguiente:

“Los dictámenes de la Dirección del Trabajo se aplican y afectan a las personas y situaciones que motivaron el pronunciamiento, sin perjuicio que su doctrina resulte aplicable a otras situaciones similares”¹².

Para algunos la labor de interpretar ha sido vista como la intromisión de la Dirección en asuntos netamente jurisdiccionales, esto es de competencia exclusiva de los tribunales de justicia, con lo cual se ha suscitado una férrea oposición por parte de las empresas especialmente cuando son objeto de sanciones por la Inspección del Trabajo al

¹² Dictamen 4.435/210, de 28 de noviembre de 2001... Boletín Oficial N° 156, Pág.123.

considerar que están interpretando inadecuadamente un contrato colectivo.

De un modo aclaratorio, citamos un pasaje contenido en dictamen de la Dirección:

“ 6) ...*La labor interpretativa de la Dirección del Trabajo no puede ejercerse atendiendo situaciones o intereses circunstanciales, todavía más si hay texto legal expreso que resuelve la materia, en cuyo caso sólo queda la vía de la modificación legislativa, por los órganos constitucionalmente competentes*”¹³.

Se entiende por *jurisprudencia administrativa* el conjunto de decisiones interpretativas contenidas en los dictámenes que emanan de los jefes superiores de los servicios públicos facultados para interpretar la legislación nacional. Se contiene en los actos administrativos llamados genéricamente *dictámenes*.

Según la LOC de la Dirección del trabajo, al Jefe superior del servicio le corresponde “*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*” (art. 5 letra b, DFL N° 2, de 1967, del MTPS)

El dictamen es una declaración unilateral de voluntad de una entidad fiscalizadora, que está dotado de fuerza obligatoria. Su obligatoriedad emana tanto de la ley que le confiere atribuciones al órgano que lo dicta como de aquella ley interpretada en el dictamen. De esta manera, constituye una fuente formal del derecho.

La doctrina o criterios interpretativos se establecen en base a precedentes, es decir, se pronuncian principalmente frente a casos determinados a partir de los que se deduce una norma, similar a la manera del derecho jurisprudencial anglosajón. La interpretación establecida por el Director del Trabajo es de aplicación obligatoria para los funcionarios dependientes de los respectivos órganos públicos que interpretan administrativamente la ley, y en forma indirecta es también vinculante para los sujetos fiscalizados. Esto por que aunque no resulta directamente obligatorio para los privados seguir los criterios de interpretación de la Dirección del Trabajo, será según estos criterios el cómo serán fiscalizados, por lo tanto en una forma indirecta están también forzados a adecuarse a los dictámenes de la Dirección del Trabajo.

a) Límites a la función de interpretación de la Dirección del Trabajo

La interpretación que hace de la ley laboral la Dirección del Trabajo se encuentra restringida, en primer lugar, por su objeto, que se conforma por la “legislación y reglamentación social”, conceptos a su respecto restringidos el inc. 1° del art. 476° del CT, que utiliza la expresión “legislación laboral” para hacer conciliable el ejercicio de esta facultad con la de otros servicios públicos que también tienen atribuciones para interpretar las normas de previsión social, como la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones y la Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional.

Un segundo límite es que el caso esté sometido a los tribunales de justicia y que

¹³ Dictamen 4.324/311, de 17 de octubre de 2000. Boletín Oficial N° 143, Pág. 85.

dicha circunstancia esté en conocimiento del Director del Trabajo. Si un caso está sometido al conocimiento del juez del trabajo, debe ser resuelto por éste, quien previene a la autoridad administrativa siempre que a aquella le sea notificada tal circunstancia.

La elaboración de dictámenes le corresponde al Departamento Jurídico de la Dirección del Trabajo. Dicho departamento está facultado por ley para evacuar consultas legales mediante dictámenes, los que se entienden emanados de la Dirección del Trabajo, a menos que la respuesta signifique un cambio de precedente; caso en el cual deberá ser sometida a la aprobación del Director y necesariamente deberá llevar la firma de éste (art.11 del DFL N°2, 1967, del MTPS).

El mayor problema de la interpretación tiene que ver con lo visto anteriormente, esto es el concepto de fiscalización, ya que para algunos existiría la problemática de determinar si ésta se limita sólo a constatar la existencia o no de infracciones objetivas y notorias de la legislación laboral, o bien tiene que ver con calificar jurídicamente los hechos que son objeto del procedimiento de inspección, ya que esta función se confunde constantemente con la atribuciones que tienen los Tribunales de Justicia.

b) Aspectos teóricos de la interpretación jurídica

Tradicionalmente la interpretación jurídica se ha entendido como aquella operación que tiene por objeto fijar o determinar el sentido y alcance de un precepto legal. Esta interpretación, cualesquiera sean la rama del derecho el intérprete, se encuentra sujeta a las reglas que establece el Código Civil, en sus artículos 19 al 24.¹⁴

Actualmente, la labor de interpretación se entiende como acto creativo de decisión justificado racionalmente, no arbitrario; que se desarrolla en dos fases: la formal y la sustancial. El intérprete deja de ser un esclavo de la ley.

La fase formal equivale al concepto tradicional de interpretación, esto es, desentrañar el sentido o significado de la norma, a fin de establecer la voluntad de la misma, mediante el uso de los elementos de interpretación previstos en el Código Civil, en el siguiente orden de prelación: primero el gramatical, luego el lógico, el histórico y el sistemático y, finalmente la Equidad y el espíritu general de la legislación o principios generales del Derecho.

La fase sustancial o de creación jurídica consiste en la generación de normas particulares que resuelvan el caso concreto, mediante deducción a partir de una norma general cuyo sentido y voluntad ya se conocen. La deducción deberá ajustarse a cuatro criterios de coherencia: la supremacía constitucional, la intención de la norma independiente de la voluntad de su autor, la integración del derecho y el respeto por el precedente, sea judicial o administrativo. Cuando estemos en situación de laguna legal, la fase formal no existe pues no hay norma que interpretar, por lo que en la creación o resolución del conflicto se acudirá a otros criterios de coherencia o razonabilidad, tales como además a la analogía, los principios generales del Derecho y la Equidad.

La interpretación de las normas bajo esta noción contemporánea no se reserva

¹⁴ LIZAMA PORTAL, Luis y UGARTE CATALDO, José Luis. *Op. cit.*, pág. 33.

exclusivamente al juez, sino que también a todos los sujetos facultados para interpretar de un modo obligatorio determinadas normas jurídicas, tales como, el propio legislador, mediante leyes interpretativas; la autoridad administrativa, en este caso la Dirección del Trabajo a través de sus Dictámenes; el Juez y los particulares en sus convenciones.

La interpretación formal de las normas laborales no sólo debe sujetarse a los elementos señalados en los artículos 19 al 24 del Código Civil, sino a otros adicionales, en razón de los fines tutelares del Derecho Laboral, las normas de orden Público que contiene, la intervención estatal en la relación jurídica laboral, entre otros aspectos propios de esta rama del Derecho. Así tenemos como directrices de interpretación propias de las normas laborales, los principios generales del Derecho Laboral (de los enunciados por el autor PLA RODRIGUEZ, a saber: principio protector – indubio pro operario, aplicación de la norma más favorable, regla de la conducta más beneficiosa-, principio de la irrenunciabilidad de los derechos laborales, continuidad de la relación laboral, primacía de la realidad, razonabilidad y buena fe; tenemos que los reconocidos por la legislación laboral, sea explícita o implícitamente son: la irrenunciabilidad de los derechos y primacía de la realidad. La validez del principio protector se discute en doctrina nacional, restringiendo y condicionando su aplicación, a partir de la reforma laboral chilena del año 1978 en el marco de la transformación jurídicoeconómica de nuestro país), las reglas prácticas y reglas doctrinarias, tales como la “cláusula tácita” y la “regla de la conducta”. También ha sido utilizada la parte dogmática de la Carta Fundamental de nuestro país, ya que consagra derechos civiles y políticos de interés para el trabajador y empleador dentro de la empresa. Es necesario hacer notar lo importante de llegar a aplicar los principios establecidos en los tratados internacionales como un método para poder interpretar las normas internas, ya que estos convenios ciertamente otorgan una eficaz herramienta que puede ser utilizada para aclarar pasajes oscuros de la ley.

c) La revisión judicial de las actuaciones de la Dirección del Trabajo.

Tanto las sanciones, como la interpretación de la ley laboral, en cuanto actuaciones realizadas por la Dirección del Trabajo, están sujetas a la revisión de los tribunales de justicia. Esto implica que, en definitiva, sea una interpretación judicial la que termine por resolver los conflictos si las partes deciden acudir a la instancia judicial.

Se ha dicho que en el ejercicio de funciones interpretativas y fiscalizadoras de la Dirección del Trabajo por la aplicación de la legislación laboral existen dos alcances: el primero es que la Dirección del Trabajo no puede pronunciarse sobre presupuestos fácticos que den origen o extingan una relación laboral, y el segundo es que siempre se deja a salvo el derecho de los particulares de recurrir al órgano jurisdiccional competente, sea ordinario o arbitral, para la solución de controversias surgidas ya sea entre partes o por la aplicación de la legislación laboral.

Un particular agraviado en sus derechos por un dictamen puede impugnarlo ante los tribunales de justicia, en razón de lo siguiente:

Derecho a acción que le reconoce el art. 19 N°3 de la Constitución.

Por la plenitud jurisdiccional que le asiste a los tribunales de justicia, según el art. 73 de la Constitución Política.

El derecho a reclamar ante los tribunales de justicia por una actuación de la Administración que lesiona derechos, - art. 38 de la Constitución y art. 2 de la Ley 18.757, de Bases de la Administración del Estado.

En el derecho del trabajo el dictamen tiene validez como una verdadera fuente formal del derecho, que obliga directamente a los funcionarios encargados de la función de fiscalización por la correcta aplicación de la ley laboral, y por medio de la actuación de estos funcionarios obliga también a los sujetos fiscalizados. Como contrapartida, los sujetos fiscalizados pueden impugnar los actos administrativos que agraven sus derechos ante los tribunales de justicia.

Para tal impugnación, el ordenamiento jurídico contempla un conjunto de recursos judiciales que permitirán revisar las actuaciones tanto interpretativas como jurisdiccionales de la Dirección del Trabajo, en sede judicial.

Los tribunales deben ponderar tanto la aplicación de la ley como la racionalidad de lo resuelto, de acuerdo a los criterios de la Sana Crítica.

La Corte suprema ha dicho al respecto que “el ordenamiento jurídico tiene contemplado un sistema de control de la juridicidad de una actuación administrativa contra la que se reclama, consistente en impugnarla ante la judicatura de la especie, a fin la deje sin efecto, por vicios legales o de hecho” (recurso 926/2000, resolución 4302)

7. ANÁLISIS DE SENTENCIAS.

Se ha analizado un conjunto de casos resueltos en primera instancia por un tribunal del trabajo, y también algunos recursos de protección entablados contra funcionarios de la Dirección del Trabajo.

Del análisis surgen como puntos interesantes los siguientes:

El derecho a recurrir a un órgano judicial

La jurisprudencia ha sostenido reiteradamente las facultades de la inspección del trabajo con un criterio amplio.

Los principales cuestionamientos a la función de la Dirección del Trabajo, que se encuentran detallados con mayor claridad en los recursos de protección entablados, a saber:

La competencia del órgano para interpretar contratos, en cuanto son instrumentos privados.

La extensión de la competencia de la facultad fiscalizadora, y las facultades de los Inspectores del Trabajo.

El hecho que se considere que la Dirección del Trabajo pueda estar ejerciendo funciones jurisdiccionales, excediendo su competencia e invadiendo funciones privativas

del poder judicial; lo que a criterio de la gran mayoría de los recurrentes constituiría una vulneración a la garantía constitucional contemplada en el art. 19 N°3, inc. 4 de la Constitución, pues se erigiría en una comisión especial.

a) El derecho a recurrir ante un órgano judicial.

Este derecho de los particulares ha sido constantemente reiterado por los tribunales de justicia, tanto los de primera instancia como las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema.

Así, en el caso de un recurso de protección entablado por LAN Chile contra dos fiscalizadoras laborales a raíz de una multa, la Inspección Provincial del Trabajo solicitó la inadmisibilidad del recurso y en subsidio su improcedencia, fundamentando el primer aspecto en que la vía del recurso de protección “no era la adecuada”. La Corte Suprema declaró que el recurso de protección; “...en cuanto se dirige contra una resolución administrativa que sanciona al recurrente, **es admisible** no obstante la existencia de otros procedimientos legales de impugnación (...)” (N° 434-99, recurso de protección de Línea Aérea Nacional Chile)

b) Reconocimiento judicial de las facultades de la Inspección del Trabajo.

Se suele fundamentar las actuaciones de la Dirección del Trabajo –materializadas en sus funcionarios- como el ejercicio de las atribuciones propias del órgano. Los tribunales de justicia lo aceptan ampliamente, y así se declara en múltiples sentencias:

“...contrariamente a lo sustentado por el reclamante, la Dirección del Trabajo fue creada, precisamente para supervigilar la aplicación de las leyes laborales, como órgano ágil y capaz de realizar convenientemente la labor técnica y fiscalizadora respectiva (...)” (sentencia del 5° Juzgado del Trabajo de Santiago, causa Rol L-7946-2000)

“6°) Que en mérito a lo reflexionado, no cabe duda que tanto la Dirección del Trabajo como sus Inspectores y Fiscalizadores, tienen absolutas atribuciones (...) dentro de las atribuciones fiscalizadoras que se les ha encomendado controlar el cumplimiento de las normas establecidas en el Código del Trabajo” (sentencia del 5° Juzgado Laboral de Santiago, causa Rol L-5708-2001)

“Que, tal como se ha sostenido reiteradamente por la Jurisprudencia de nuestros Tribunales Superiores de Justicia, la Dirección del Trabajo fue creada precisamente para ejercer la supervigilancia y fiscalización de la ley laboral” (sentencia del 5° Juzgado Laboral de Santiago, causa Rol L-527-2002)

Llama la atención un considerando de una sentencia que apoya la funcionalidad de la Dirección del Trabajo, en cuanto procura mayor rapidez en las soluciones de los conflictos para los cuales la ley la ha facultado, especialmente teniendo en cuenta el exceso de trabajo de los Tribunales Laborales (resumen extraído de la sentencia del 5° Juzgado Laboral de Santiago, causa Rol L-7946-2000).

En síntesis, el criterio con que los tribunales de justicia han evaluado las atribuciones de la Dirección del Trabajo es un criterio amplio, que se aplica a todo aquello en que

puedan darse las atribuciones del órgano. Ésto se hará más claro en los puntos siguientes.

c) La competencia de la Dirección del Trabajo.

Frente a contratos o convenios laborales.

Frente a regulaciones de otras leyes o situaciones de hecho.

c.1) Frente a Contratos o Convenios laborales:

Se ha alegado en tribunales que la Dirección del Trabajo no tendría competencia para conocer de actos privados, como son los contratos y los convenios laborales.

En un recurso de protección contra una fiscalizadora de la Dirección del Trabajo, por una multa cursada, el recurrente argumenta sobre “la impropiedad técnica de la hermenéutica postulada en el mencionado Instructivo, al incursionar en el ámbito de interpretación de los contratos, radicado exclusivamente en la judicatura laboral (...) la resolución objetada infringe los numerales 16 – en orden a la libre contratación en materia laboral- y 24 del art. 19 de la Carta Fundamental (...)”. La Corte de Apelaciones estimó que la Dirección del Trabajo había actuado dentro de sus atribuciones. Cabe destacar el dictamen N° 8.230/283 de 16.12.91 estableció que la Dirección del Trabajo tenía facultad para interpretar contratos y convenios colectivos del trabajo, argumentando principalmente que para fiscalizar el cumplimiento de los instrumentos colectivos según lo previsto por el art. 349 del CT, es necesario fijar el sentido y alcance de las cláusulas pactadas entre las partes.

c.2) Frente a situaciones de hecho o regulaciones en otras leyes:

En causa rol 7964-2000, seguida ante el 5° Juzgado Laboral de Santiago, se alegó respecto de una multa impuesta a raíz del despido de un trabajador con fuero sindical. El empleador desconoció la existencia del fuero y la competencia de la Dirección del Trabajo para pronunciarse sobre éste, sosteniendo que procedía que el fiscalizador se abstuviera de emitir juicio, toda vez que lo creado entre las partes corresponde conocerlo y decidirlo a los tribunales respectivos. El tribunal decidió que, estando la Dirección del Trabajo encargada de “velar por la correcta aplicación de las leyes que garantizan los derechos sociales de los trabajadores”, efectivamente le correspondía imponer una multa, si en el hecho estas leyes no son respetadas, e incluso si el multado desconoce la existencia del derecho amparado.

En el mismo sentido se pronunció la Corte de Apelaciones, en un recurso de protección (N° 1.431-2002), en el que el recurrente era una empresa multada por no incluir a 67 trabajadores en un convenio colectivo. La empresa alegaba que los trabajadores en cuestión no pertenecían a esa empresa, sino a otras dos distintas, existiendo contratos laborales en que esas otras empresas figuraban como el empleador de los 67 trabajadores objetados. La Corte apoyó el criterio de la Dirección del Trabajo, señalando que, si bien era cierto que jurídicamente habían contratos a nombre de tres empresas distintas, en los hechos estas empresas en realidad eran una sola, con idénticos directivos, lugar de trabajo y máquinas (microbuses); por lo tanto, en la práctica

el empleador es uno sólo. La Dirección del Trabajo no sólo está facultada para apreciar las situaciones de hecho, sino que es su deber hacerlo, para cumplir con su labor de fiscalización efectiva de las leyes laborales.

En cuanto a regulaciones de otras leyes, es ilustrativo el caso de Línea Aérea Nacional Chile S.A., que en dos casos en estudio ha cuestionado la competencia de la Dirección del Trabajo, por estar a su juicio amparada por leyes distintas.

Así, en causa Rol L-7686-1999, ante el 5º Juzgado Laboral de Santiago, argumentó que el personal de vuelo se sujetaría a una reglamentación distinta del resto de los trabajadores, conformada por normas y reglas no laborales, específicamente porque la Dirección General de Aeronáutica Civil “tendrá la facultad exclusiva para establecer los sistemas y turnos de trabajo y descanso del personal (art. 60 de la ley 16.752)”. Dicho pronunciamiento fue emitido con ocasión de una multa cursada a la citada aerolínea ante la negativa de ésta a modificar cláusulas abusivas del reglamento interno. El tribunal concluyó que las atribuciones de la Dirección General de Aeronáutica Civil se limitaban a la seguridad aérea, y dichas reglamentaciones debían respetar los procedimientos y normas mínimas del Código del Trabajo, reconociendo la aplicabilidad de éste (respecto del personal de vuelo), y en tanto norma de carácter laboral, la competencia de la Dirección del Trabajo.

El segundo caso es una situación en que LAN Chile se negó a exhibir los Roles de Vuelo, documentación establecida como obligatoria en la legislación aeronáutica, y por tanto ajena a la legislación laboral. En el recurso de protección interpuesto ante la multa cursada por la negativa, la Corte Suprema decidió que, aunque aquellos documentos deban ser emitidos para fines previstos por la legislación aeronáutica, ello no es excluyente de las atribuciones fiscalizadoras de la Dirección del Trabajo. (Recurso de protección N° 1269-99)

d) Exceso en las atribuciones de la Dirección del Trabajo, invadiendo la potestad del poder judicial.

Se ha alegado que los actos de la Dirección del Trabajo podrían invadir las facultades privativas de los tribunales de justicia.

Así, en recurso de protección contra la Corte de Apelaciones de Santiago, se alegó que la calificación de una situación de hecho que hizo una Inspectora del Trabajo constituía una invasión a las atribuciones del Poder Judicial. La Corte declara que “ el acto cuestionado se ajusta a derecho y no invade la competencia del Poder Judicial, por incidir en el ejercicio de potestades administrativas, reconocidas a la entidad, tanto el Código del trabajo como en el DFL 2, de 1967 (...)”

Este punto se complementa con el que viene a continuación.

e) La Dirección del Trabajo como presunta comisión especial; vulneración del art. 19 N°2 Inc. 4 de la Constitución.

Se ha alegado en tribunales que el ejercicio de las funciones de la Dirección del Trabajo podría estar vulnerando el art. 19. N°2, Inc. 4 de la Constitución. En un recurso de protección entablado ante la Corte Suprema, siendo el recurrente el Banco Santander, se alegó que la Dirección del Trabajo, no siendo un tribunal establecido por la ley, se habría alzado como tal y constituido, en consiguiente, en una comisión especial. (Recurso 926/2000, resolución 4302). En un recurso de protección –deducido también ante la Corte Suprema-. LAN Chile alegó lo mismo, sosteniendo que con ocasión de la multa impuesta por un Inspector del Trabajo se ha vulnerado el art. 19 N° 3 inc.4, erigiéndose la Dirección del Trabajo en una comisión especial prohibida constitucionalmente.

En ambos recursos de protección, la Corte Suprema estableció el mismo criterio: **la Dirección del Trabajo no actuó como un tribunal especial**, se ha inmiscuido en las atribuciones del poder judicial, sino por el contrario es un organismo o autoridad que actúa en ejercicio de sus atribuciones legales, desarrollando las competencias que el propio ordenamiento jurídico le asigna.¹⁵

¹⁵ Nota: En los trabajos de guanina Ganzur, Graciela Venegas, Elizabeth Moraga y Rosa Muñoz, se analiza la fiscalización el punto de vista de la jurisprudencia administrativa y judicial.

CAPITULO II. LAS SANCIONES Y SU IMPUGNACIÓN

1. SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Como resultado de la labor fiscalizadora de la Dirección del Trabajo los funcionarios tienen como obligación, una vez constatados los hechos que constituyen infracción tipificados en la Circular 88 del servicio; cursar multas a beneficio fiscal, en los montos que la misma circular se señala.

Como lo señala la propia circular antes referida, la fiscalización responde a un concepto de unilateralidad investigativa, en la que el funcionario estatal del órgano fiscalizador controla el cumplimiento de la norma, que habitualmente consagra obligaciones o cargas respecto del sujeto empleador y derechos mínimos respecto del trabajador. La relación administrativa de inspección sólo se produce entre el funcionario fiscalizador (representante estatal) y el particular fiscalizado, manteniéndose el trabajador ajeno a aquélla, revistiendo tan sólo la calidad de interesado y eventual “beneficiado” con el resultado del procedimiento inspectivo, en relación al más efectivo cumplimiento de sus derechos ¹⁶.

¹⁶ Circular N°88, de la Dirección del Trabajo, Pág. 2.

Como lo señala la misma circular, el servicio ha establecido una política de aplicación de sanciones para que una materia que es tan trascendental no quede al arbitrio o subjetividad individual de cada fiscalizador, por la vía del establecimiento de directrices que tienden a que tal actividad se desarrolle como un procedimiento uniforme y objetivo para todo el servicio; por lo que en la misma circular ha integrado un anexo donde se contemplan los márgenes permitidos de discrecionalidad para el fiscalizador actuante, entendiéndose que su labor es la de aplicar a cada caso concreto los objetivos predeterminados, adecuándolos a la realidad que se enfrenta.

La jurisprudencia administrativa de la Dirección del Trabajo señala que ésta se encuentra facultada para... para aplicar sanciones administrativas en caso de contravención del empleador. (Dictamen 377/33, de 26 de enero de 2000).

A continuación pasamos a analizar las diversas especies de sanciones administrativas.

2. LA MULTA

La circular N° 88 nos da una definición sobre que se entiende por SANCIÓN ADMINISTRATIVA DE MULTA, señalando que *“es la principal herramienta disuasiva del fiscalizador y de la fiscalización”*¹⁷.

Las otras herramientas con que cuenta la Dirección del Trabajo se encuentran señaladas en el Decreto con Fuerza de ley N° 2 de 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

3. LA CLAUSURA

Se contempla en el artículo 34 del DFL N° 2, el que señala:

“En todos aquellos casos en que los Inspectores del Trabajo pueden aplicar multas administrativas, las reincidencias podrán ser sancionadas, además, con la clausura del establecimiento o faena, cuando ello procedente, hasta por diez días que será aplicada por el Inspector que constate la reincidencia.”

Esta forma de sanción es una de las más drásticas de las existentes cuyo objeto es castigar la reincidencia en la infracción a la legislación laboral vigente. Ahora bien, dada la naturaleza de la sanción, el legislador se ha visto obligado a definir que es lo que se entiende por “reincidencia”, indicando que es la comisión de una nueva infracción a la legislación laboral vigente que se cometa dentro de los dos años siguientes a la fecha de la última multa o clausura¹⁸.

¹⁷ Circular N°88. de la Dirección del Trabajo, Pág. 23

Sin perjuicio de lo señalado recientemente, el legislador no ha querido dejar en la indefensión al empleador que se encuentra afectado con la clausura, por lo que el propio DFL N° 2 contemple a favor de éste la posibilidad de reclamar dentro de tercero día de ser notificada de la medida, ante los Juzgados del Trabajo, caso en el cual quedará sujeto al procedimiento establecido en el Artículo 7 de la ley N° 16.455¹⁹.

En cuanto a la aplicación concreta de este tipo de sanción, podemos señalar que en un principio era un procedimiento que se encontraba prácticamente en desuso, hasta que hace dos años atrás se produjo la primera clausura realizada por la Dirección del Trabajo en los últimos 10 años, resultando afectada la empresa Pedro Pablo Castillo. La decisión se adoptó en consideración, por un lado, los graves incumplimientos por parte de dicho empleador tanto a la legislación laboral como a la previsional, y, por otro lado, las múltiples denuncias realizadas por los trabajadores que prestaban servicios para esa empresa, las que gatillaron la visita de un fiscalizador actuante, quien procedió el día.....a cerrar la empresa, prohibiéndose el ingreso a la misma hasta que se que se solucionaren los problemas con los trabajadores. Sin embargo, el empleador afectado, amparado por lo prescrito en el DFL N° 2, recurrió contra la resolución que decretó la clausura, ante los Tribunales del Trabajo, órgano que decretó de inmediato la suspensión de la medida²⁰.

Por último es preciso señalar que el periodo que dure la medida de clausura, se estimará como efectivamente trabajado para todos los efectos legales.²¹

4. LA SUSPENSIÓN INMEDIATA DE LABORES

El Artículo 28 del DFL N° 2 se señala:

“En el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras, los Inspectores del Trabajo podrán ordenar la suspensión inmediata de las labores que a su juicio constituyan peligro inminente para la salud o vida de los trabajadores y cuando constátenla ejecución de trabajos con infracción a la legislación laboral”

De la norma anteriormente transcrita se colige que dentro de las facultades con que cuentan los fiscalizadores, se encuentra la de suspender las labores si se encuentra dentro de uno de los dos supuestos, no copulativos, a saber:

a) Si se constata la ejecución de labores que en su concepto, constituyan peligro inminente para la vida o la salud de los trabajadores, y

¹⁸ Artículo 34 del DFL N° 2 de 1967.

¹⁹ Artículo 36 del DFL N° 2 de 1967.

²⁰ Causa Caratulada Pedro Pablo Castillo/ Inspección del Trabajo, Rol 1188-02 del 8° Juzgado Laboral.

²¹ Artículo 38 del DFL N° 2 de 1967.

b) Si se constata que se están realizando trabajos que contravienen la legislación laboral.

Esta norma se preocupa de resguardar a los trabajadores, ya que éstos se encuentran obligados a prestar el servicio en razón de su contrato de trabajo, por lo que los fiscalizadores deben revisar que el trabajo se realice en condiciones materiales y técnicas adecuadas que resguarden la integridad física de los trabajadores²².

La jurisprudencia administrativa ha señalado qué se entiende por “peligro inminente” indicando al respecto: “... al establecer el DFL N° 2 que para ordenar la suspensión de labores es necesario constatar que ellas se ejecuten con “peligro inminente” para la vida o salud de los trabajadores, cabe concluir que el legislador ha entendido que el peligro debe ser inmediato, es decir, de tal naturaleza que haga presumir que los dependientes están por sufrir en cualquier momento el daño en su vida o salud”²³

Respecto del ámbito de aplicación de dicha medida, la Dirección ha precisado lo siguiente:

“La medida de suspensión inmediata de labores que puede ordenar el Inspector del Trabajo, según el artículo 28, inciso 1º, del D.F.L. N° 2, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en caso de constatar la ejecución de trabajos con infracción a la legislación laboral dice relación únicamente con normas de esta legislación que protegen directamente la vida y salud del trabajador, y no respecto de cualquier norma de tal legislación”²⁴.

5. AMBITO DE APLICACIÓN DE LA SANCIÓN DE MULTA

La aplicación de las multas administrativas se encuentra regulada en los anexos N° 6 y 7 de la Circular N° 88 de la Dirección del Trabajo y en el artículo 477 del Código del Trabajo.

La Circular N° 88 dictada por la Dirección del Trabajo, para uso de los funcionarios de la propia Dirección, realiza una clasificación de las multas de acuerdo a su gravedad, así como una tipificación clara y ordenada de los hechos infraccionales a la legislación laboral vigente, comprendiéndose dentro de dichos hechos típicos temas de diversa índole, ya que no sólo se tipifican infracciones a las normas del Código del Trabajo, sino que también se incluyen infracciones a las leyes de previsión social, como lo son el Decreto Ley N° 3.500, la Ley de Isapres N° 18.933 y el Estatuto Docente.

²² Memoria de Christian Melis Valencia; La Dirección del Trabajo y la Fiscalización Laboral, 1996.

²³ Ord. N° 4336/262, de 25.08.03, corregido por la Circular N° 101 de 30.08.93 del Director del Trabajo.

²⁴ Dictamen 4.726/332, de 6 de octubre de 1998. Boletín Oficial N° 118, Pág. 111.

6. CLASIFICACIÓN DE LAS MULTAS

De acuerdo a la Circular N° 88 del año 2001, las multas se pueden clasificar en 3 tipos:

a) Menos graves.

Graves.

Gravísimas.

Esta división del rango de las sanciones en tres tramos definidos corresponderán a los mismos tres tramos definidos para la gravedad de las infracciones. El fiscalizador, en base a los parámetros establecidos y a su propio criterio, deberá determinar el rango dentro del cual se encuentra el hecho infraccional que ha constatado mediante su visita.

Durante las visitas que realiza el fiscalizador a las distintas empresas debe dejar constancia por escrito aquéllas, en concordancia con la normativa vigente para todo procedimiento administrativo. Al respecto, el profesor Luis Cordero ²⁵ señala que “*los actos administrativos deben materializarse de manera objetiva y comprobable para poder dar cuenta de su exacto contenido*”, “*por ello, el procedimiento administrativo se debe expresar por escrito o por medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia*” (artículo 5) ²⁶.

7. INSTRUMENTOS QUE DAN CUENTA DEL PROCEDIMIENTO DE MULTA ADMINISTRATIVA.

Los instrumentos útiles y necesarios para dejar constancia de las actuaciones de los fiscalizadores de la Dirección del Trabajo, con ocasión de la multa, son: el formulario de resolución de multa administrativa, el acta de constatación de hechos y el informe de fiscalización

a) Resolución de multa administrativa ²⁷

En este formulario deberá dejar constancia del hecho individualizándolo objetivamente de acuerdo a los criterios establecidos en la Circular N° 88, indicando la norma infringida, el

²⁵ Separata sobre Procedimiento Administrativo, U. de Chile; edic. 2004, Pág.57.

²⁶ Ley 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, publicada el 29 de mayo de 2003.

²⁷ Circular N° 88 de la Dirección del Trabajo, 2001

monto de la multa aplicada y la notificación de la resolución si ésta hubiere sido entregada al empleador en la visita inspectiva, en caso contrario la notificación deberá ser enviada al domicilio del infractor vía carta certificada, instrumento en el que se consignaran todas las multas aplicadas a las diferentes infracciones emanadas de un mismo procedimiento inspectivo, independiente de la unidad monetaria en que se expresen las diferentes sanciones, las que pueden ser en IMM (Ingreso Mínimo Mensual), UF(Unidad de Fomento) o UTM(Unidad Tributaria Mensual) .

El formulario de multa permite la aplicación de un máximo de nueve multas individualizadas, las que se diferenciarán de acuerdo al número correlativo que se le otorgue.

b) Acta de constatación de hechos.

En este formulario el fiscalizador debe dejar constancia de los hechos observados en su visita con mayor detenimiento, para lo cual podrá explicar lo observado durante su visita, describiendo los hechos que constituyen la infracción a la legislación laboral vigente por la cual se está cursando la multa.

Se confecciona durante la visita inspectiva, en el momento en que el fiscalizador constata la existencia de hechos infraccionales, esto es, constitutivos de infracción laboral. Cabe destacar que los hechos que se escrituran en este formulario sólo pueden ser los efectivamente constatados por el fiscalizador, en concordancia con su facultad de ministro de fe²⁸ .

Este formulario permite presentar varios hechos infraccionales distintos, los que deberán presentarse en forma sucesiva, llenando los recuadros completos de la forma más conveniente.

c) Informe de fiscalización.

En este informe debe seleccionarse el código que corresponda tanto al hecho infraccional constatado, de acuerdo al anexo tipificador de hechos, como asimismo el monto de la multa a aplicar, con la concurrencia de circunstancias atenuantes o agravantes.

Una vez concluida esta gestión el fiscalizador debe informar al fiscalizado (se entiende la empresa visitada) la posibilidad de presentar reconsideración administrativa, en el entendido que cumpliéndose los requisitos establecidos en el artículo 481 del Código del Trabajo, podrá solicitarse reconsideración de la multa ante la autoridad administrativa ante el superior jerárquico de la Inspección a la cual pertenece el fiscalizador que cursó la multa. Junto con informarle acerca de la reconsideración, el fiscalizador entregará copia del formulario respectivo y le comunicará al afectado los plazos establecidos para dicha presentación. Al efecto, además de lo señalado en la Circular N° 88 de 2001, la Ley 19.880 señala:

“Las resoluciones contendrán la decisión, que será fundada. Expresarán, además,

²⁸ Artículo 23 del DFL N° 2 de 1967.

los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno”²⁹.

Los mecanismos de impugnación de una sanción administrativa son dos: la **reconsideración** ante el mismo servicio, o bien el **reclamo, en sede judicial** respecto de la resolución administrativa, que impone la **multa** -de acuerdo a lo establecido en el Artículo 474 del Código del Trabajo- o bien la **que resuelve la solicitud de reconsideración de multa administrativa**, tal como lo señala el inciso 2º del artículo 482 del mismo cuerpo legal.

8. RECONSIDERACIÓN ADMINISTRATIVA.

Este procedimiento administrativo se encuentra regulado en la Circular N° 88 de 2001, en su Anexo 10, denominado “Normas y Criterios para Resolver Solicitudes de Reconsideración de Multa Administrativa”.

Por su parte, el Código del Trabajo establece el derecho del fiscalizado de reclamar sobre una actuación administrativa, aparte de regular sobre los plazos y los requisitos para resolver la solicitud de reconsideración. El artículo 481 del Código del Trabajo³⁰ señala:

“Facultase al Director del Trabajo, en los casos en los casos en que el afectado no haya reclamado de conformidad con el artículo con el artículo 474 de este Código, para dejar sin efecto o rebajar, en su caso, las multas administrativas impuestas por funcionarios de su dependencia y renunciar o desistirse de la acción ejecutiva para su cobro siempre que concurra alguna de las circunstancias siguientes:

Que se acredite fehacientemente haber dado íntegro cumplimiento a las disposiciones legales, convencionales o arbitrales cuya infracción motivó la sanción;

Que aparezca de manifiesto que se ha incurrido en un error de hecho.

Si dentro de quince días de notificada la multa, el empleador corrigiere la infracción a satisfacción de la Dirección del Trabajo, el monto de la multa se rebajará en un cincuenta por ciento, sin perjuicio del derecho de solicitar una reconsideración por el monto total de la multa, a la misma dirección”.

El artículo 482 del Código del Trabajo dispone:

“El Director del Trabajo hará uso de esta facultad mediante resolución fundada, a solicitud escrita del interesado, la que deberá presentarse dentro de treinta días de notificada la resolución que aplicó la multa administrativa.

²⁹ Artículo 41 de Ley 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, publicada el 29 de mayo de 2003.

³⁰ Código del Trabajo, Boletín Oficial, edición 2004.

Esta resolución será reclamable ante el Juez del Trabajo dentro de 30 días de notificada y en conformidad al artículo 474 de este Código.

Los artículos antes señalados establecen el derecho para que el fiscalizado (empresa) pueda hacer uso de los instrumentos administrativos para impugnar las resoluciones administrativa que lo condenan al pago de multas por infracción a la legislación laboral.

Analizando el procedimiento establecido en el anexo N° 10³¹ se desprende que:

Toda vez que una persona ha sido notificada de la existencia de una resolución de multa derivada de una fiscalización, debe solicitar por escrito ante la autoridad administrativa que la emitió que sea dejada sin efecto o que en subsidio ésta se rebaje, de acuerdo a los antecedentes que el afectado proporcione. Este procedimiento se le denomina Reconsideración de Multa, regulado íntegramente en la Circular N° 88 de 2001.

El formulario que permite iniciar el procedimiento le debe haber sido entregado por el fiscalizador al notificarle la resolución de multa, junto con las indicaciones de cómo llenarlo y los plazos con que cuenta para su presentación ante la autoridad correspondiente.

El fiscalizado debe concurrir con todos los antecedentes que tenga para que la autoridad administrativa verifique si se encuentra en alguno de los supuestos que se señalan en el artículo 481 del Código del Trabajo para dar lugar a dejar sin efecto o rebajar la multa administrativa.

El formulario de Reconsideración más los antecedentes que el fiscalizado acompañe, serán recepcionados en la oficina de partes de la Inspección. Estos antecedentes, serán canalizados en razón de la competencia delegada por bloques en tres niveles, mediante Resolución al efecto.

Estos bloques o niveles de competencia serán los siguientes (circular N° 88, Dirección del Trabajo): Inspectores Provinciales o Comunales, Directores Regionales del Trabajo o Jefe del Departamento de Fiscalización

i) Inspectores Provinciales o Comunales del Trabajo.

Respecto de las multas que se indican a continuación, tendrán la facultad de proponer al Director Regional respectivo un proyecto de Resolución que éste, con la asesoría de la Coordinación Jurídica Regional, evaluará, y si lo visa, firmará. Si el Director Regional no lo visa, hará una nueva Resolución, que firmará. Las reconsideraciones canalizadas en este nivel de competencia son:

Por infracción a normas laborales siempre que las multas aplicadas no excedan de 10 Unidades Tributarias Mensuales;

Por infracción a normas sobre cotizaciones previsionales y de salud, siempre que las multas aplicadas no excedan de 50 Unidades de Fomento.

Por infracción a normas sobre higiene y seguridad en el trabajo, siempre que las

³¹ Anexo N° 10 de la Circular N° 88 de 2001.

multas aplicadas no excedan de 5 Unidades Tributarias Mensuales.

Sin embargo, respecto de todos estos casos y siempre que el solicitante de la reconsideración haya optado por fundar su solicitud sólo en el mecanismo de rebaja automática al 50% de la multa aplicada, el Inspector deberá confeccionar y firmar la Resolución que reconoce tal rebaja a partir de la certificación previa de cumplimiento del fiscalizador. Por el contrario, si rechaza tal rebaja, en virtud de su propio parecer o de la certificación negada por el fiscalizador, deberá redactar un proyecto de resolución en tal sentido, el cual será remitido al Director Regional -Coordinación Jurídica-, para su revisión, y, si lo visa, lo firmará. Si el Director Regional no lo visa, hará una nueva Resolución y la firmará.

ii) Directores Regionales del Trabajo.

Ante las respectivas solicitudes de reconsideración administrativa de multas que se presenten, se les delegará la facultad de dejar sin efecto, mantener o rebajar, según corresponda, las multas aplicadas en su jurisdicción por funcionarios de su dependencia, del siguiente tipo y hasta los montos que en cada caso se indican:

Por infracción a normas laborales cuyas multas aplicadas no superen las 50 Unidades Tributarias Mensuales;

Por infracción a normas sobre cotizaciones previsionales cuyas multas aplicadas no superen las 100 Unidades de Fomento.

Por infracción a normas sobre higiene y seguridad en el trabajo, siempre que las multas aplicadas no superen las 20 Unidades Tributarias Mensuales.

iii) Jefe del Departamento de Fiscalización.

Ante las respectivas solicitudes de reconsideración administrativa de multas que se presenten, se le delegará la facultad de dejar sin efecto, mantener o rebajar, según corresponda, las multas aplicadas en su jurisdicción por funcionarios de su dependencia, del siguiente tipo y hasta los montos que en cada caso se indican:

Por infracción a normas laborales cuyas multas aplicadas excedan de 50 Unidades Tributarias Mensuales;

Por infracción a normas sobre cotizaciones previsionales y de salud, siempre que las multas aplicadas excedan de 100 Unidades de Fomento.

Por infracción a normas sobre higiene y seguridad en el trabajo, siempre que las multas aplicadas excedan de 20 Unidades Tributarias

Lo antes señalado se encuentra especificado en la propia circular N° 88 de la Dirección del Trabajo a fin de establecer claramente la competencia de acuerdo a la jerarquía, los temas y los montos de cada multa. Asimismo, dentro de la propia circular, se encuentra establecido de acuerdo a sus facultades discrecionales el procedimiento que debe seguir una solicitud de reconsideración administrativa de multa, apegándose claramente a los principios del derecho administrativo como son la escrituración, la falta de formalidades, la existencia de un expediente, la publicidad, etc.

Ahora anotaremos someramente los pasos que establece esta circular a modo de ilustrar al lector del ejercicio de las facultades discrecionales de este servicio, mediante

las cuales estableció el procedimiento a seguir.

9. PROCEDIMIENTO GENERAL DE RECONSIDERACIÓN ADMINISTRATIVA ³²

Debe ser ingresada con el Formulario Único.

Debe ser ingresada en la inspección que cursó la sanción.

El plazo establecido en la ley en el artículo 482 del Código del Trabajo es de 30 días corridos desde su notificación.

Al ingresar a la Inspección debe ser distribuida al fiscalizador que aplicó la sanción, quien la ingresara al sistema informático. (antes el sistema de ingreso se denominaba SISTEMA GESTIÓN MULTA ³³).

El sistema informático es un sistema computacional donde se ingresan todos los antecedentes de la empresa fiscalizada, su representante legal, dirección, la fecha de la visita, la multa aplicada, el monto la norma infringida y la fecha de presentación de la solicitud de reconsideración.

A partir del año 1999, con la creación del SF2000 ³⁴, se adopta un nuevo sistema de información donde no sólo se ingresan los datos antes señalados, sino que se ampliaron los campos de información, para un mejor conocimiento del historial de las empresas, ya que en este sistema se ingresan todas las infracciones que tiene una empresa a nivel nacional, las solicitudes de reconsideración, los reclamos judiciales y sus distintos estados de tramitación. Este nuevo sistema permite saber de acuerdo al número de multa que se ingresa, quién fue la persona que aplicó al multa en cuestión, así como la Inspección a la que pertenece, como también el código de la infracción laboral cometida con un breve enunciamento. Este sistema también permite que automáticamente, si no se han ingresado datos sobre la existencia de una reconsideración administrativa, una vez cumplido el plazo para la solicitud de reconsideración de multa o su reclamo judicial; se envíen los antecedentes directamente a la Tesorería General de la República para su cobro. En caso contrario, si se ingresa la existencia de una solicitud de reconsideración o la existencia de un reclamo judicial, el sistema inmediatamente cambia el estado de la multa en cuestión, evitando así su envío a Tesorería para su cobro ³⁵, hasta que termine el procedimiento respectivo, asegurando a las empresas que sus multas no le serán

³²

Circular N° 88, Dirección del Trabajo, pagina 168)

³³

Información de carácter confidencial, de uso exclusivo de los funcionarios de la Dirección del Trabajo

³⁴

Información de carácter confidencial, de uso exclusivo de los funcionarios de la Dirección del Trabajo

³⁵

Circular N° 12 de 1997, Dirección del Trabajo

cobradas durante la duración del proceso. Junto con este expediente, el fiscalizador debe emitir un informe donde ampliará la información que tuvo a la vista durante su visita para aplicar la multa respectiva.

Una vez producida la certificación positiva o negativa, se acompañarán los antecedentes (expediente) a la instancia resolutora.

Esta instancia resolutora los evaluará y resolverá, en el mismo informe del fiscalizador sobre la solicitud de reconsideración de multa, ingresando en el sistema computacional y dispondrá la notificación de la Resolución.

Luego devolverá a la respectiva Inspección los antecedentes para su conocimiento y archivo.

Si tras su evaluación las instancias resolutoras resolvieren excepcionalmente la necesidad de dejar sin efecto una multa por error de hecho, deberán remitir los antecedentes a la instancia superior, para visar tal determinación, lo que se hará en el mismo formulario, el que se devolverá a la Inspección o Dirección Regional según corresponda.

La circular ³⁶ a parte de establecer el procedimiento antes mencionado, detalla en forma exhaustiva los criterios para dejar sin efecto o rebajar las multas administrativas, ya que en la etapa de resolución el encargado de resolver la solicitud debe emitir un informe donde indicará cual criterio utilizó y qué antecedentes le sirvieron de base para emitir la resolución respecto de la solicitud. En casos muy específicos este encargado solicitará ampliaciones del informe al fiscalizador o bien que la empresa remita más antecedentes respecto de los hechos que dieron origen a la multa.

Cabe hacer notar que respecto a la duración de este procedimiento nada se señala, ya que los plazos para su duración varían de acuerdo a la gestión que determine cada Coordinador de Unidad.

El procedimiento administrativo concluye con la resolución que resuelve la solicitud de reconsideración administrativa, resolución que, para seguridad de los propios solicitantes y de la respectiva unidad, debe devolverse a la Inspección a la que pertenece, enviando carta certificada con la resolución para conocimiento del fiscalizado, guardando en la coordinación que resolvió la solicitud copia de la resolución, junto con el informe emitido por el resolutor, información que también se remite en original a la inspección respectiva.

De esta resolución se puede reclamar judicialmente conforme al artículo 474 del Código del Trabajo ³⁷ dentro de quince días, de notificada la resolución, la que se entenderá notificada al sexto día hábil desde que se estampa la recepción en correos de Chile.

³⁶ Circular N° 88 de 2001, de la Dirección del Trabajo.

³⁷ Código del Trabajo, Boletín Oficial, edición 2004

10. RECLAMO JUDICIAL DE MULTA ADMINISTRATIVA

El artículo 474 del Código del Trabajo ³⁸ establece:

“Las sanciones por infracciones a las legislaciones laborales y de seguridad social como sus reglamentos se aplicarán administrativamente por los respectivos inspectores o funcionarios que se determinen en el reglamento correspondiente. Dichos funcionarios actuarán como Ministros de Fe.

En todos los trámites a que dé lugar la aplicación de sanciones regirá la norma del artículo 4°.

La resolución que aplique la multa administrativa será reclamable ante el Juez de Letras del Trabajo, dentro de 15 días de notificada por un funcionario de la Dirección del Trabajo o de Carabineros de Chile, previa consignación de la tercera parte de la multa.”

Este artículo establece las bases principales para reclamar judicialmente sobre las resoluciones administrativas, lo que debe ser analizado en forma detenida ya que en un artículo el legislador ha establecido requisitos indispensables para la reclamación por la vía judicial de las multas administrativas.

Los Requisitos.

a) “La resolución que aplique la multa administrativa será reclamable ante el Juez de Letras del Trabajo”.

En la primera parte del inciso segundo del artículo 474 del Código del trabajo se establece una de las formas para reclamar una multa, aplicada por un organismo administrativo, entregando la facultad de examinar la sanción reclamando ante otro organismo distinto al que aplicó la sanción administrativa. Esta forma de reclamo es distinta a la solicitud de reconsideración administrativa tratada anteriormente que se puede interponer ante el mismo órgano administrativo que impuso la sanción.

Esta forma de reclamación no es excluyente, como sí lo es la solicitud de reconsideración administrativa, ya que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 481 del Código del Trabajo, la facultad que se le entrega al Director del Trabajo, para rebajar o dejar sin efecto una multa administrativa sólo será aplicable *“en los casos que el afectado no haya reclamado de conformidad al artículo 474 de este Código”*

Este criterio ha sido sustentado por la Corte de Apelaciones, la cual rechazó un recurso de protección ³⁹, fundamentando su sentencia en que las sanciones administrativas que aplica la Dirección del Trabajo se encuentran bajo el imperio del

³⁸ Código del Trabajo, Boletín Oficial, edición 2004

³⁹ recurso de protección Rol N° 8.428-03 de 12 de abril de 2004.

derecho a través de un procedimiento especial ante un órgano jurisdiccional, como lo es, el Juzgado del Trabajo, tal como lo señalan sus considerandos tercero a quinto que se transcriben:

3° que para determinar si el recurso de protección es o no la vía idónea para dejar sin efecto las actuaciones del Inspector Provincial del Trabajo, necesariamente debemos adentrarnos en el estudio de la normativa legal adjetiva aplicable a esas materias. En efecto de acuerdo al mandato del artículo 1° del DFL N° 2 del año 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Estatuto Orgánico de la Dirección del Trabajo, y a lo preceptuado por el Artículo 476 del Código del Trabajo, corresponde a la Dirección del Trabajo la fiscalización de la aplicación de la legislación laboral, y fijar de oficio o a petición de parte por medio de Dictámenes el sentido y alcance de las leyes laborales; y el Artículo 23 del DFL N° 2 de 1967, por su parte, otorga a los inspectores de la Dirección del Trabajo, el carácter de Ministro de Fe, respecto a las actuaciones que realicen en el ejercicio de esas funciones fiscalizadoras, y por su lado, sobre estos mismos tópicos, el artículo 24 de ese mismo cuerpo legal, en protección de su función fiscalizadora, impone a los patrones o empleadores la obligación de darles facilidades para el cumplimiento de sus cometidos. Y, en lo que se refiere al procedimiento de reclamación de índole administrativo y otro de carácter judicial. El primero de ellos, se encuentra reconocido en el Artículo 481 del Código del Trabajo, al permitir que el afectado pueda solicitar reconsideración de la multa ante el Director del Trabajo en los casos que el afectado no haya reclamado de conformidad con el Artículo 474, y en contra de la decisión de este, también se puede reclamar judicialmente ante el Juzgado del Trabajo dentro de 15 días de notificada, conforme lo establece el Artículo 482 de ese mismo cuerpo legal. Y, por otra parte, el procedimiento propiamente judicial de reclamación, se encuentra reglamentado en el Artículo 474 del Código del Trabajo, donde se dispone que la Resolución que aplique la multa administrativa será reclamable ante el Juez de Letras del Trabajo, dentro de 15 días de notificada, por un funcionario de la Dirección del Trabajo.

4° Que de la normativa citada precedentemente, aparece claramente que el recurrente se encuentra suficientemente amparado por procedimientos administrativo y judicial para reclamar en contra de la ilegitimidad de la multa impuesta por la Dirección Provincial del Trabajo, precaviendo con ello cualquier clase de arbitrariedad en la decisión del ente fiscalizador.

5° Que conforme a lo razonado, encontrándose la acción de reclamo de multa bajo el imperio del derecho, a través de un procedimiento especial ante un órgano jurisdiccional, como lo es el Juzgado del Trabajo, correspondía que el recurrente hiciera valer sus derechos de reclamo por esa vía a la autoridad judicial competente, y no por medio de un recurso extraordinario, como es el de Protección, cuya finalidad no es otra que el pronto e inmediato restablecimiento de un derecho no discutido que aparece claramente quebrantado por actos ilegales o arbitrarios que vulneran algunas de las Garantías Constitucionales, cuyo no es el caso, puesto que la entidad fiscalizadora actuó dentro de la órbita de su competencia. Y, de conformidad, además, con lo dispuesto en el Artículo 20 de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema sobre tramitación y fallo del Recurso de Protección, **se declara sin lugar el recurso** deducido a fojas 10, por la Sociedad Verificaciones y Cobranzas Judiciales y

Prejudiciales Ltda. O Vercobran Ltda., representada por Matías Mundaca Campos, sin costas. Regístrese, comuníquese y Archívese. Redacción del Ministro Sr. Juan Eduardo Fuentes Belmar. N° 8.420-03. Dictada por la séptima sala de esta Ittma. Corte de Apelaciones, presidida por el Ministro Sr. Cornelio Villarroel Ramírez y Ministro Sr. Juan Eduardo Fuentes Belmar y abogado integrante Sr. Oscar Herrera Valdivia.

La tesis señalada también ha sido compartida por la Corte de Apelaciones de La Serena⁴⁰, la cual con fecha 22 de diciembre de 2003, rechazó un recurso de protección, por considerar que el fiscalizador ha actuado dentro de las facultades que le entrega la Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo, y porque además la propia ley ha previsto procedimientos específicos para reclamar de las resoluciones dictadas por la Dirección del Trabajo como lo demuestran los considerandos tercero, cuarto, quinto, séptimo y octavo que se transcriben.

3° Que en lo que respecta al hecho de la fiscalización misma, cabe tener presente que el artículo 24 del DFL N° 2 de 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, sobre Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo, faculta a los Inspectores para visitar los lugares de trabajo a cualquier hora del día o de la noche, pesando sobre los patronos o empleadores la obligación de dar todas las facilidades para que aquellos puedan cumplir sus funciones; permitirles el acceso a todas las dependencias o sitios de faenas; facilitarles las conversaciones privadas que deseen mantener con los trabajadores y tratar personalmente con los inspectores los problemas que deban solucionar en sus cometidos. Estarán obligados, además, a facilitar sus 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.

4° Que atendido el claro tenor de la norma legal precedentemente transcrita, no cabe duda acerca de que el Inspector recurrido, al efectuar la fiscalización que en el recurso se impugna como ilegal o arbitraria, obrada dentro de las facultades que le entrega la Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo, y en cumplimiento del Programa de Fiscalización que se cita en el informe de la recurrida, lejos de cualquier actitud antojadiza o arbitraria.

5° Que en lo que concierne a la aplicación de las multas referidas en el considerando primero, invocada también como acto ilegal y arbitrario que daría fundamento a la acción de protección intentada en estos autos, debe tenerse presente que el Artículo 476 del Código del Trabajo entrega a la Dirección del Trabajo la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral, función que, de conformidad con lo que establecen los artículos 18 y 20 de su Ley Orgánica, se ejerce por medio de las Inspecciones Provinciales, y que los Inspectores Provinciales, Departamentales y Comunales tienen en su jurisdicción las mismas facultades del Director en lo que respecta a la legislación social, salvo en las que le son privativas. Por su parte, el artículo 474 del mismo Código citado, establece que las sanciones por infracciones a la legislación laboral y de seguridad social se aplicarán administrativamente por los respectivos inspectores o funcionarios que se determinen en el reglamento correspondiente. Por consiguiente, sólo cabe concluir que la resolución N° 3154.03.034-1 y 2 fue dictada por el funcionario recurrido en uso de sus atribuciones legales, y basado en los antecedentes de que tomó conocimiento durante el

⁴⁰ Corte de Apelaciones de La Serena, fecha 22 de diciembre de 2003 rechazó un recurso de protección, Rol N° 29.031

procedimiento de fiscalización que llevó a cabo, entre los cuales se encuentran las entrevistas a las personas que se mencionan en la resolución impugnada, tal como se expresa en el informe de fojas 53, y la obtención de los datos de que da cuenta el acta de formalización de fojas 51, antecedentes que en su conjunto permiten excluir tanto la imputación de ilegalidad cuanto la de arbitrariedad en la actuación del Inspector.

7° Que, por otra parte, debe tenerse presente que la normativa legal vigente establece que la resolución dictada por el fiscalizador es susceptible de ser revisada administrativamente por la propia Dirección del Trabajo, conforme lo estatuido en el Artículo 482 del Código del Trabajo, y judicialmente ante el Juez de Letras del Trabajo, acorde con lo que disponen los artículos 474 inciso tercero y 420 Letra e) del mismo cuerpo legal, procedimientos que el recurso de protección, como se ha fallado en otras oportunidades por esta Corte, no ha derogado ni ha pretendido sustituir por la acción cautelar intentada.

*8° Que de conformidad con lo expresado en los considerandos que anteceden, no existiendo ilegalidad ni arbitrariedad en los actos impugnados, que proporcionen fundamento al recurso deducido, y habiendo previsto la ley procedimientos específicos para encauzar los reclamos como es que es objeto del presente recurso, procederá su rechazo. Por estos fundamentos, disposiciones legales citadas, y visto, además, lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y en el Auto Acordado de la Excm. Corte Suprema de 24 de junio de 1992, sobre tramitación del recurso de protección de las Garantías Constitucionales, se declara que **SE RECHAZA** el recurso deducido a fojas 27. Regístrese y en su oportunidad archívese. Redacción del abogado integrante Sr. Fernando Bustamante Mora. Rol 29.031. Pronunciado por los Ministros titulares Alfredo Azancot Vallejo, Isabella Anacarola Privato y el abogado integrante Fernando Bustamante Mora.*

b) “Dentro de 15 días de notificada”.

Indica que la reclamación debe interponerse dentro de 15 días desde su notificación. En este primer punto la jurisprudencia así como la doctrina encuentran un punto de discusión, ya que el legislador no ha señalado si este plazo es de días hábiles o corridos, por lo que se genera una discusión que no hasta ahora no ha encontrado solución, existiendo jurisprudencia dividida.

La Dirección del Trabajo ha señalado en diversas oportunidades que el plazo contemplado en el artículo 474 del Código del Trabajo, es de días corridos, ya que así se desprende de la lectura armónica de dicha disposición legal y de lo dispuesto en el artículo 429 inciso segundo del mismo Código, ubicado en el Título I del Libro V del Código del ramo, en el que se regula el procedimiento ordinario laboral, y en el que queda claro que solamente los plazos establecidos en dicho título son de días hábiles. Asimismo, de la lectura del Código del Trabajo, podemos concluir que cada vez que el legislador ha querido conceder un plazo de días hábiles, lo ha dicho expresamente, ejemplo de ello es el artículo 12 del Código del trabajo ⁴¹ que señala que “*el trabajador*

⁴¹ Código del Trabajo, Boletín Oficial, edición 2004

afectado podrá reclamar en el plazo de 30 días hábiles a contar de la ocurrencia del hecho a que se refiere el inciso primero o de la notificación del aviso a que alude el inciso segundo”.

Por lo tanto, la regla general en materia de plazos en materia laboral es que sean de días corridos, con la única excepción de aquellos establecidos en el Título I del Libro V referido a la jurisdicción laboral.

Además, el artículo 50 del Código Civil ⁴² dispone expresamente lo siguiente: *“En los plazos que se señalaren en las leyes, o en los decretos del Presidente de la República, o de los tribunales, o juzgados, se comprenderán aún los días feriados; a menos que el plazo señalado sea de días útiles, expresándose así, pues en tal caso no se contarán los feriados”.* Por consiguiente, el plazo de 15 días establecido en el artículo 474 del Código del Trabajo es de días corridos, ya que en dicha disposición legal no se señala expresamente que el plazo es de días útiles,

Esta tesis la han acogido diversas sentencias de los tribunales laborales señalando, a modo de ejemplo de jurisprudencia la sentencia ⁴³ que en su parte considerativa señala:

1º De conformidad con el artículo 50 del Código Civil los plazos que se señalan en las leyes o en los decretos del Presidente de la República, o de los Tribunales o Juzgados comprenderán incluso los días feriados, a menos que expresamente se estableciere que el plazo es de días hábiles.

2º Que el inciso 3º del artículo 474 del Código del Trabajo es categórico en cuanto a que la resolución que aplique la multa administrativa será reclamable ante el Juez de Letras del Trabajo dentro de quince días de notificada. Por consiguiente no habiendo mención expresa en cuanto a que se trata de un término de días hábiles, debe entenderse que corresponde a un plazo de días corridos, de acuerdo con la regla antes citada.

3º Que al respecto no es aplicable el inciso segundo del artículo 429 del Código del Trabajo, por cuanto éste sólo se refiere a la suspensión durante los feriados de los plazos establecidos en el Título I del Libro V del Código del Trabajo. En cambio, la norma que establece el plazo de la reclamación de multa se ubica en un Título diferente como es el Título II.”

Ahora, sosteniendo la tesis contraria, cito una sentencia emitida por el 6º Juzgado del Trabajo que en su parte considerativa indica que:

“6º Se debe considerar que el artículo 426 del Código del Trabajo prescribe que a falta de norma expresa establecida en él se deben aplicar supletoriamente las disposiciones de los Libros I y II del Código de Procedimiento Civil y este último en el primero de ellos, en su artículo 66, señala que los términos de días se entenderán suspendidos durante los feriados, de este modo el plazo de quince días que establece el artículo 474 del Código del Trabajo, se suspende los días feriados y el reclamo, interpuesto al décimo quinto día hábil, lo ha sido dentro del término que indica la ley, por

⁴² Código del Trabajo, Boletín Oficial, edición 2004

⁴³ Sentencia del 5º Juzgado del Trabajo, causa ROL 5217-2002, caratulada “.....”, de fecha 02 de septiembre de 2003

lo expuesto será desestimada la excepción de caducidad.”⁴⁴

La jurisprudencia no ha logrado ponerse de acuerdo respecto de qué tipo de plazo se trata, a su vez esto no ha logrado ser debatido por la Corte de Apelaciones ya que este tipo de procedimiento se tramita en primera y única instancia, lo que explicaremos mas adelante, por lo que no hay forma de que la Corte se pronuncie en busca de una unificación de criterios respecto de un olvido azaroso de nuestro legislador laboral, ya que las sentencia antes señaladas cuentan con sus respectivos fundamentos que, de enfrentarlas, habrían de llegar a un punto muerto.

c) “Previa consignación de la tercera parte de la multa”.

El artículo 474 en este sentido no ayuda a establecer en forma clara este pre-requisito para admitir a tramitación la reclamación judicial de la multa administrativa, ya que sólo se limita a señalar que la consignación debe realizarse en forma previa. Debido a esto es que, tanto la Dirección del Trabajo como la Jurisprudencia, han debido complementar este artículo indicando que la consignación debe entenderse previa a la interposición del reclamo judicial, y que debe realizarse en arcas fiscales, entendiéndose por arcas fiscales, no la cuenta existente en cada Tribunal, sino que debe realizarse en la Tesorería General de la República a través de formularios específicos creados por este organismo para tal efecto, como en este caso sería el Formulario N°10 emitido por la Tesorería General de la Republica. Base para esta afirmación se encuentra en lo señalado en Artículo 6° del Decreto con Fuerza de Ley N° 238 el cual indica que *“la reclamación contra la resolución que aplique multa administrativa sólo podrá interponerse dentro del plazo de quince días, contados desde la fecha de su notificación ante el respectivo Juez del Trabajo, previa consignación en arcas fiscales de la tercera parte de la multa.*

Se tendrá por no presentado, para todos los efectos legales el escrito de reclamación que no vaya aparejado del comprobante de pago de la tercera parte de la multa impuesta, que acredite que ella se integró en Arcas Fiscales dentro del mismo plazo en el inciso anterior.”.

El problema que se produce con este artículo es que como no se indica el lugar dónde debe realizarse la consignación previa, puede llevar a error, el cual no es menor porque se traduce en que no se admitirá a tramitación un reclamo que no cumpla con estos requisitos.

Al respecto es procedente transcribir sentencia dictada por el 5° Juzgado Laboral de Santiago, en su parte considerativa indica que:

1° Que dice el artículo 474 del Código del Trabajo en su inciso 3° “la resolución que aplique la multa administrativa será reclamable ante el juez de letras del trabajo, dentro de 15 días de notificada por un funcionario de la Dirección del Trabajo o de Carabineros de Chile, previa consignación de la tercera parte de la multa”, añade el artículo 19 del Código Civil que: “cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu”.

⁴⁴ Fallo 6° Juzgado Laboral de Santiago, Rol 349-02, de fecha 24 de noviembre de 2003).

A su turno el artículo es terminante en cuanto a que “las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio según el uso general de las mismas”;

2º Que para los efectos de dar cumplimiento al artículo 474 inciso 3º citado la reclamación de multa debe ser acompañada de la consignación de la tercera parte de la misma, vale decir, dicha consignación es un requisito previo. En autos la demanda se interpuso el día 10 de septiembre. Sólo catorce días después fue hecha la consignación ante la Tesorería según se prueba mediante el comprobante.

3º Que a su vez el artículo 6º del DFL N°238 de 1963 la consignación referida, para reclamar las multas ante los Juzgados del Trabajo debe llevarse a cabo en arcas fiscales y acompañarse con el escrito de reclamación.”⁴⁵

En el caso anteriormente señalado la reclamación se declaró inadmisibile y no se pronunció sobre el fondo del asunto.

Ahora, una vez cumplidos estos requisitos, la tramitación de los reclamos judiciales se asimila a la tramitación del juicio ordinario, establecido en el Código del Trabajo, procedimiento que sólo se diferencia en algunas etapas muy concretas de la tramitación del resto de los juicios ordinarios que se tramitan en los tribunales laborales.

Un ejemplo de ello es la tesis sostenida por la Dirección basado en que la Excm. Corte Suprema, en jurisprudencia reiterada y uniforme (por ejemplo, sentencia de 16.07.98 en causa rol ingreso N°1873, o sentencia de 21.09.98 causa rol 3040 – 98), ha resuelto que no proceden los recursos ordinarios respecto de las sentencias que se pronuncian sobre reclamación judicial de una multa administrativa impuesta por la Dirección del Trabajo, sin perjuicio del Recurso de Queja. Ello, por cuanto, el procedimiento establecido en el artículo 474 del Código del Trabajo es especial, diferente del juicio ordinario laboral que, atendida su naturaleza, debe tramitarse en la forma más simplificada y expedita posible, sin forma de juicio ordinario. Del mismo modo se ha pronunciado la Corte de Apelaciones (por ejemplo sentencia de 16.06.98 en causa rol N° 2180 – 98)

En cuanto a la Doctrina más especializada, han seguido el criterio de nuestra Corte Suprema los profesores Héctor Humeres Noguera y Héctor Humeres Magnan⁴⁶, al igual que el connotado profesor Patricio Novoa Fuenzalida.⁴⁷

Al respecto, se señala que la Dirección del Trabajo acata y comparte plenamente la interpretación dada al referido juicio de reclamo de multa administrativa, pues se ha estimado que este proceso tiene una evidente naturaleza contencioso- administrativa, de revisión jurisdiccional de los actos de la administración en el ejercicio de sus facultades, que lo aleja del juicio ordinario laboral, de carácter eminentemente declarativo del derecho aplicable entre partes. Así, para cumplir adecuadamente su finalidad, este proceso de reclamación debe respetar y tomar en consideración la naturaleza y finalidad

⁴⁵ Fallo 5º Juzgado del Trabajo Santiago, Rol 4559-03, de fecha 20 de noviembre de 2003

⁴⁶ “Derecho del Trabajo y la Seguridad Social”, Pág. 281

⁴⁷ “La fiscalización Administrativa de la Legislación Laboral y la Dirección del Trabajo”.

del procedimiento administrativo de fiscalización laboral que, entre otros aspectos, requiere rapidez, expedición y pronta certeza jurídica para cumplir sus más esenciales objetivos que, en caso de no cumplirse, provocan una lesión a la paz social más que la solución o aporte que persigue la legislación laboral al contemplar dicha fiscalización administrativa en nuestro país y en el Derecho Comparado.

Además, se les solicita a los tribunales que, en virtud de igual conclusión, determine la substanciación de este proceso sin forma de juicio ordinario del modo más breve y expedito que estime conveniente, respetando los principios generales del Derecho Procesal.

Esta tesis ha sido acogida plenamente por los tribunales de justicia, siendo a su vez ratificada por la Corte de Apelaciones, la que declara inadmisibles la procedencia de recursos en contra de las sentencias definitivas que resuelven los reclamos de resoluciones administrativas⁴⁸.

La facultad para transigir

Otro punto interesante a tratar dentro del reclamo administrativo es que una vez recibida la causa a prueba, algunas de las resoluciones indican en su parte final: “para que concurran las partes a audiencia de conciliación y prueba, con poder suficiente para transigir”.

En este punto nos causó mucha sorpresa ya que es un hecho público que la Dirección del Trabajo no tiene facultad para transigir, debido a que como se trata de un organismo administrativo, y como bien sabemos rige el aforismo jurídico de que la administración sólo puede hacer aquello que le está expresamente permitido, en concordancia directa con lo señalado en la Constitución de la República respecto de las funciones de la Administración Pública, dentro del DFL N°2 de 1967, que indica las funciones de la Dirección del Trabajo el legislador no estableció para la Dirección del Trabajo la facultad de transigir. Es más, al traspasar durante el año 1997⁴⁹, la capacidad de cobrar las multas administrativas a la Tesorería General de la República, confirmó que la Dirección no cuenta con esta facultad dentro de sus funciones, ahora el problema que nos surge es qué hacer con los autos de prueba que indican que los comparecientes deben tener poder suficiente para transigir, el traspaso se produjo a través de la Circular N°12, de 1997, que “Instruye acerca de Procedimientos y plazos de Elaboración de Bases de datos con multas que serán cobradas por la Tesorería General de la República”.

La respuesta, aparte de lo anteriormente señalado, surgió de fallos pronunciados por la Corte de Apelaciones, respecto de una materia que en fecha reciente le fue encargada a la Dirección, nos referimos a la facultad de denunciar Prácticas Antisindicales. En este caso, a diferencia de los procedimientos anteriores, la Dirección adquiere un rol activo ya que es el denunciante, de esta manera debe denunciar cualquier práctica antisindical que

⁴⁸ Esta tesis se explicará mayormente cuando se analicen los Recursos

⁴⁹ Circular N° 12 de 1997, Dirección del Trabajo.

constate, en este sentido la facultad de transigir se vuelve más importante, porque ya no es solamente el demandado como en los casos que explicamos anteriormente, sino que ahora tiene el impulso procesal en la tramitación de la denuncia, pero por increíble que parezca fue la décima sala de la Corte de Apelaciones de Santiago la que comenzó a sentar jurisprudencia al respecto, al referirse tangencialmente en los fallos sobre Apelaciones interpuestas por los denunciados.

Esta situación se debió a que como se trataba de un procedimiento nuevo, los denunciados llegaban a acuerdos extrajudiciales con los trabajadores que habían interpuesto la denuncia ante la Dirección del trabajo, y que habían hecho que se diera inicio a la investigación previa, a fin de que se desistan de la denuncia, interpuesta por la Dirección del Trabajo ante los Tribunales, pero en estos casos la Corte ha dicho que:

Fallo N° 1

*En cuanto al recurso de apelación Vistos y teniendo presente: que las alegaciones de la apelante derivan del escrito de transacción agregados a los autos no pueden ser atendidas, por cuanto el objeto del pleito no es de aquellos disponibles por las partes, toda vez que envuelve una cuestión de Orden Público laboral.*⁵⁰

Fallo N°2⁵¹

Que la sanción de multa fue establecida para castigar la comisión de hechos que configuran la violación de derechos irrenunciables para los trabajadores. Que así las cosas, resulta que la sanción pecuniaria impuesta por el legislador y regulada en la sentencia de marras, no puede ser objeto de transacción entre los trabajadores y el empleador.

Fallo N°3⁵²

Que en la presente causa se ha conocido de una denuncia realizada por supuestas prácticas antisindicales cometidas por la empresa....., que ha terminado con la aplicación de una multa a la señalada empresa la que no es susceptible de ser transada, ni aún por las parte que han intervenido en el asunto, por tratarse de la sanción a una infracción laboral. (Fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago, Rol 3306-04, de fecha 18 de agosto de 2004).

Los fallos transcritos anteriormente reflejan fielmente la postura de la Corte respecto de las facultades de transigir al señalar que, por tratarse de infracciones a la legislación laboral, las partes no tienen derechos a transar, en concordancia con el espíritu del legislador al no incluir dentro de las atribuciones de la Dirección la facultad de llegar a acuerdo respecto de las sanciones pecuniarias que se imponen por infracción a la legislación laboral vigente.

Por último, dentro de este punto cabe señalar que el artículo 7 del Código de

⁵⁰ fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago, Rol 7826-03, de fecha 29 de octubre de 2004.

⁵¹ Fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago, Rol 983-04, de fecha 19 de mayo de 2004.

⁵² Fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago, Rol 3306-04, de fecha 18 de agosto de 2004.

Procedimiento Civil señala que para poder contar con la facultad de transigir, ésta debe estar expresamente señalada, cosa que de acuerdo a todo lo anteriormente expuesto no sucede, ya que el DFL N°2, de 1967, no lo señala en ninguno de sus numerandos.

La prueba

Otro punto interesante dentro de la tramitación de este juicio ordinario, es la carga de la prueba, derivado de que la facultades de los fiscalizadores son una expresión de las atribuciones derivadas de las potestades públicas entregadas a la administración pública. El DFL N°2, de 1967, ha establecido en su artículo 23 que:

“Los inspectores del trabajo, tendrán el carácter de ministros de fe 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 de veracidad para todos los efectos legales incluso para la prueba Judicial.”

Esta declaración que realiza el legislador respecto de la constatación de los hechos que los fiscalizadores observan en sus visitas tiene una gran implicancia al momento de probar los hechos que dieron origen a la multa administrativa, ya que producen el efecto de invertir la carga de la prueba, toda vez que no es el demandado el que deberá probar la existencia de los hechos, sino que es el demandante el que debe probarlos.

Esta presunción que se establece respecto de los hechos que constata el fiscalizador en su visita, sólo constituye una presunción legal de veracidad, por lo que admiten prueba en contrario, sin dejar de esta forma en la indefensión a quien reclama contra una sanción administrativa.

Esta tesis también se encuentra en el artículo 6 del Decreto con Fuerza de Ley N°238, el que señala: *“En las reclamaciones que interpongan los afectados contra las multas que les sean aplicadas, la resolución dictada por el funcionario que constató la infracción tendrá el mérito probatorio que el artículo 427 del Código de Procedimiento Civil confiere a los hechos certificados en el juicio por un Ministro de fe, a virtud de orden de Tribunal competente, sin necesidad de ratificación”.*

Al respecto la jurisprudencia ha establecido su criterio a través del Auto Acordado sobre la apreciación de la prueba del Recurso de Protección, indicando que para que los recurrentes puedan desvirtuar la presunción que la norma legal ha atribuido a lo constatado por el fiscalizador es indispensable que exista un juicio de lato conocimiento que permita que ello ocurra. Esta tesis ha sido sostenida por la Corte de Apelaciones de Santiago que con fecha 06 de noviembre de 2003, rechazó un recurso de protección por:

5°.....que la naturaleza jurídica de la relación que vincula a los conductores de los vehículos con la asociación gremial que reclama, no puede dilucidarse sino en un procedimiento de lato conocimiento, que les permita rendir la prueba necesaria para una correcta y justa decisión.

Esta tesis ha llevado a que la jurisprudencia sostenga que el único procedimiento

suficientemente eficaz para desvirtuar la presunción de veracidad, entregando la posibilidad a la reclamante de presentar toda la prueba que estime conveniente es el establecido en el Artículo 474 y 482 del Código del Trabajo. En este sentido se ha pronunciado la Corte de Apelaciones de Santiago en la causa Rol 3552-02, en que el recurso de protección interpuesto fue rechazado por unanimidad con fecha 17 de Septiembre de 2002, al señalar que existe la necesidad de acudir al único procedimiento que por su naturaleza permite la producción de prueba destinada a destruir tal presunción con las garantías procesales debidas (esto es, el procedimiento de reclamo de multa establecido en el artículo 474), quedando tal posibilidad (es decir, la de proteger ese supuesto derecho) al margen de los alcances del recurso de protección.

Otro fallo interesante al respecto es el que a continuación se transcribe ⁵³, el cual señala en sus considerandos:

1º Que la reclamación de multa impone al reclamante la carga de desvirtuar los hechos que han sido constatados en la labor fiscalizadora que origina la sanción pecuniaria y que conforme lo previene el artículo 23 del DFL N°2 de 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, gozan de una presunción de veracidad, con lo que, asentado el mérito de la labor fiscalizadora que ésta se ha sustentado en antecedentes múltiples y concordantes que fundan su conclusión, debió producirse prueba destinada a destruir la presunción judicial que la norma citada establece.

3º Que, establecida la correcta técnica de fiscalización y la potestad legal que asiste al órgano contralor para determinar mediante un juicio conclusivo, de la forma que, en que se ha hecho en la multa aplicada, la acción no prospera por la desidia probatoria de la reclamante.

El razonamiento establecido en este fallo viene en reforzar la idea que el procedimiento establecido en el Artículo 474 y siguientes del Código del Trabajo, sería el único que permitiría al resolutor un conocimiento acabado de las probanzas de la reclamante y la posibilidad de desvirtuar la presunción judicial que ampara a los documentos emanados de los funcionarios de la Dirección del Trabajo.

A continuación, siguiendo con las fases del procedimiento de reclamo de multas, nos toca analizar el auto de prueba. Al respecto, los tribunales laborales se han encontrado con un problema al tener que establecer los puntos sobre los cuales las partes han de rendir prueba, ya que a través de este procedimiento se puede reclamar indistintamente de la **multa** propiamente tal -de acuerdo a lo establecido en el Artículo 474 del Código del Trabajo- o de la **resolución que resuelve la solicitud de reconsideración de multa administrativa** como lo señala el inciso 2º del artículo 482 del mismo cuerpo legal.

Auto de Prueba.

Cuando se trata de reclamar sobre la multa propiamente tal, los puntos de prueba versaran sobre los hechos que dieron origen a la multa administrativa, los cuales se encuentran enumerados en el Acta de Constatación de hechos emitido por el fiscalizador

⁵³ Caratulado "SIGLO XXI RECURSOS", Rol 351-02 de fecha 29 de noviembre de 2003,

durante su visita inspectiva, los cuales deberán ser desvirtuados por la parte reclamante.

Ahora si la reclamación se dirige en contra de la resolución que resuelve la solicitud de reconsideración de multa, los puntos de prueba deberán versar sobre si la reclamante dio cumplimiento o puede encontrarse dentro de alguno de los supuestos establecidos en el artículo 482, o las facultades establecidas por la ley para que el Director del Trabajo pueda dejar sin efecto o rebajar la multa administrativa, ya que la multa que ha sido reconsiderada a través del procedimiento administrativo ya se encuentra ejecutoriada. Al respecto los tribunales se han negado sistemáticamente a acoger esta tesis, ya que prefieren conocer de los hechos que dieron origen a la multa administrativa. La Dirección ha sostenido esta tesis largamente al señalar que cuando se reclama en contra de la resolución que resuelve la solicitud reconsideración de la multa administrativa, el plazo para reclamar de la multa se encuentra largamente vencido, por lo que la multa se encuentra ejecutoriada, no siendo posible reclamar sobre este hecho ante los tribunales de justicia. Algunos tribunales le acogieron esta tesis en el pasado, fijando como puntos de prueba la acreditación de haber dado cumplimiento o encontrarse dentro de alguno de los supuestos establecidos en el artículo 482 del Código del Trabajo, muestra de esto es el fallo del 8º Juzgado del Trabajo de Santiago⁵⁴, el cual señala en sus considerandos.

3º Que la reclamación administrativa ejercida por el reclamante previo a la acción judicial, hubo de centrarse en cualquiera en cualquiera de las dos cuestiones (que fijan la competencia material) que contempla el artículo 481 del Código del Trabajo; a saber; haberse dado cumplimiento –conforme a una fehaciente acreditación- a las normas que se imputan infringidas o haberse incurrido en un error al imponerse la multa.

La competencia que la referida norma atribuye al órgano superior administrativo, del mismo modo, limita la esfera de las materias que por vía de reclamación pueden conocerse en sede jurisdiccional, y que se reducen a determinar si el órgano administrativo consideró como antecedentes de hecho de la reclamación el efectivo cumplimiento de la obligación infringida y que motiva las multas impuestas (letra a) del artículo 482 del Código del Trabajo) o si se ha incurrido en un error de hecho al imponerse las multas (letra b) del mismo artículo).

No ha podido entonces fundarse la presente acción(y la misma reconsideración administrativa) en cuestiones de derecho como las que se pretender ventilar al impugnarse el obrar de la funcionaria pública, desde que tales cuestiones han debido ser la causa de pedir de la acción jurisdiccional directa contra la resolución de multa(contemplada por el artículo 474 del Código del Trabajo), no ejercida e su oportunidad (inactividad que se exige como presupuesto para optar a la vía administrativa que la reclamante ejerció) y por, lo mismo, quedan al margen de la presente reclamación, que como se ha dicho, restringe la competencia material conforme lo prescribe el Artículo 481 del Código del Trabajo.

Otro fallo sobre el mismo tema del 8º juzgado del Trabajo de Santiago⁵⁵, caratulado” TRIUMPH INTERNATIONAL DE CHILE LTDA” ROL 4095-03 de fecha 12 de mayo de

⁵⁴ Caratulado “TRIUMPH INTERNATIONAL DE CHILE LTDA”, Rol 3408-03 de fecha 24 de septiembre de 2004

⁵⁵ Caratulado” TRIUMPH INTERNATIONAL DE CHILE LTDA” ROL 4095-03 de fecha 12 de mayo de 2004

2004 que señala en su considerando:

5° Que la competencia que el artículo 481 atribuye al órgano administrativo y que, del mismo modo, limita la esfera de las materias que por vía de reclamación que el artículo 482 instituye puede deducirse y conocerse en sede jurisdiccional, se restringen a determinar si el órgano administrativo consideró como antecedentes de hecho la reclamación el efectivo cumplimiento de la obligación infringida y que motiva las multas impuestas, letra a) del artículo 482 del Código del Trabajo o si se ha incurrido en un error de hecho al imponerse las multas, letra b) del mismo artículo.

Otro punto interesante es que la Inspección sólo basa su prueba en los documentos emanados del fiscalizador actuante, los cuales, como se señaló anteriormente, gozan de presunción de veracidad. No se presentan testigos, a menos que previa calificación del Jefe de la Unidad respectiva sea necesaria la participación de la persona que solicitó la fiscalización. Tampoco se rinde absolucón de posiciones, debido a que al igual que la facultad para transigir, la facultad de rendir posiciones no se encuentra establecido dentro de las funciones que establece el DFL N° 2 para los funcionarios de la Dirección del Trabajo. Esta tesis ha sido sostenida por los tribunales denegando al solicitud de citar a absolver posiciones tanto de los fiscalizadores como de los Inspectores comunales o provinciales.

A mayor abundamiento, la tesis sostenida por la Dirección del Trabajo al respecto es que esta se trataría de un servicio técnico dependiente del Ministerio del Trabajo, a cargo de un funcionario denominado Director del Nacional del Trabajo, correspondiéndole esencialmente la facultad de fiscalizar el cumplimiento de la legislación laboral y social, facultades que ejerce a través de las Direcciones Regionales y de las Inspecciones Comunales del Trabajo, todo de conformidad a lo establecido en el DFL N° 2 de 1967, Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo y Previsión Social, que dentro del ordenamiento Jurídico General, no existe norma legal alguna que faculte a los Directores Regionales a absolver posiciones en representación de la Dirección del Trabajo, y que, de ordenar la comparecencia para dichos efectos, infringe lo preceptuado en los artículos 6 y 7 de la Constitución de la República, toda vez que los órganos del Estado, tanto sus titulares como sus integrantes, deben someter su acción a la Constitución y las leyes, y actúan validamente dentro de su competencia y en la forma prescrita por la ley, por lo que todo acto en contravención a estas disposiciones es nulo y origina la responsabilidades que la ley señale. A mayor abundamiento, el Artículo 2 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado, establece que: “*Los Órganos de la administración del Estado someterán su acción a la Constitución y las leyes, deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente le haya conferido el Ordenamiento Jurídico...*”, por lo tanto se concluye que es un requisito sine qua non la existencia de una norma expresa para que los funcionarios públicos puedan realizar determinados actos relativos a sus funciones, en el caso que nos ocupa se requiere norma expresa para que un Inspector o Director Regional pueda absolver posiciones en representación de la Dirección del Trabajo.

Al respecto, los tribunales como el 9° Juzgado del Trabajo de Santiago ⁵⁶ ha

⁵⁶ causa caratulado “COSAPI”, Rol 1744-04 de fecha 21 de julio de 2004

sostenido que:

Vistos y teniendo presente:

1° Que el ordenamiento jurídico que reglamenta el funcionamiento y campo de acción de la Dirección del Trabajo se encuentra conformado por normas jurídicas y principios de Derecho Público que impiden a este organismo ejercer facultades que excedan dicho marco legal y constitucional. 2° Que dentro del ámbito de su ejercicio institucional no se encuentra contemplado en forma clara y expresa que quien dirige dicha institución fiscalizadora puede comparecer en juicio para absolver posiciones en su calidad de representante de la misma, por corresponderle esencialmente la misión de ser un ente fiscalizador del cumplimiento de la legislación laboral. Y teniendo presente además, lo dispuesto en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política, decreto con Fuerza de Ley N°2 de 1967, Decreto Supremo N°60 de 1984 y los artículos 483 y siguientes del Código del Trabajo, se declara no ha lugar a la solicitud a absolver posiciones.

Ahora esta tesis no es acogida por todos los tribunales ya que algunos ordenan la comparecencia del absolvente, pero sin mayores fundamentos para esto.

Los Recursos.

Por ultimo un tema no menos importante, es los recursos que proceden en contra de la sentencia definitiva que pone término al procedimiento. Existen dos posiciones encontradas, de las cuales la décima sala de la Corte de Apelaciones ha acogido como regla general.

La Dirección del Trabajo sostiene que el procedimiento judicial de reclamo de multa administrativa debe ser tramitado en primera y única instancia, no siendo posible que la sentencia que pone fin a la instancia pueda ser recurrida en segunda instancia, criterio que asimismo ha sostenido la doctrina⁵⁷. Ello, por cuanto, el procedimiento establecido en el artículo 474 del Código del Trabajo es especial, diferente del juicio ordinario laboral que, atendida su naturaleza, debe tramitarse en la forma más simplificada y expedita posible, sin forma de juicio ordinario.

Ahora bien la Corte de Apelaciones ha señalado en múltiples fallos sobre Recursos de Apelación⁵⁸, en los considerandos siguientes:

*Vistos: Que el procedimiento de reclamo por sanciones por infracción a las leyes y reglamentos vigentes se encuentra regulado en el Título II de Libro V del Código del Trabajo, el que no contempla la posibilidad de interponer algún recurso en contra de la sentencia definitiva dictada en él. Atendido lo antes relacionado, y teniendo en consideración lo dispuesto en el artículo 213 del Código de Procedimiento Civil, aplicable en la especie en virtud de lo que señala el artículo 463 del Código del Trabajo, se **declaran inadmisibles** los recursos de casación en la forma y de apelación, interpuestos en lo principal y primer otrosí de fojas 52, en contra de la sentencia definitiva de primero*

⁵⁷ Hector Humeres M y Hector Humeres N, "Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Pág. 281.

⁵⁸ Causa Caratulada "Supermercados Montecarlo", Rol 4310-04, de fecha 5 de Agosto de 2004.

de junio pasado, escrita a fojas 45 y siguientes. A fojas 75, estése a lo resuelto. Regístrese y devuélvase. Nº 4310-2004. Dictada por los ministros de la Primera sala de esta Corte señores Alfredo Pfeiffer Richter y Juan Araya Elizalde y abogado integrante señor Raúl Patricio Valdés Aldunate.

La Corte Suprema a su vez ha reforzando esta teoría ha señalado en el siguiente fallo⁵⁹ :

Segundo: Que en contra de las resoluciones administrativas que imponen sanciones por multas emanadas de la Dirección del Trabajo, el artículo 474 del Código del Ramo sólo concede el recurso de reclamación que conocerá el Tribunal de competencia laboral.

Tercero: Que en general, las sentencias laborales son susceptibles de los recursos que contempla el Libro V, Título I, Párrafo 5º del Código del Trabajo, no así las que recaen en las reclamaciones mencionadas en el considerando anterior, pues éstas se encuentran sometidas a un procedimiento distinto y se tratan en el mismo libro, pero en el Título II de ese cuerpo legal, sin que éste, a su vez, contemple recurso alguno en su contra.

Cuarto: Que conforme a lo expresado, la Corte de Apelaciones respectiva no ha cometido infracción alguna al declarar inadmisibile el recurso de apelación, deducido a fojas 46, razón por la cual el recurso de casación en el fondo interpuesto a fojas 54 de estos autos deberá ser declarado inadmisibile, en esta etapa de tramitación. Por estas consideraciones y normas legales citadas, se declara inadmisibile el recurso de casación en el fondo deducido a fojas 54, contra la resolución de veinte de febrero de dos mil cuatro, escrita a fojas 53. Regístrese y devuélvase. Nº 1.067-04. Pronunciada por la Cuarta Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros señores José Benquis C., José Luis Pérez Z., Orlando Álvarez H., Urbano Marín V. y Jorge Medina. Santiago, 6 de Mayo de 2004. Autoriza el secretario de la Corte Suprema, señor Carlos Meneses Pizarro.

Ahora solo algunos tribunales declaran admisible el Recurso de Apelación en contra de sentencia definitiva, pero esto no prospera ya que la Corte de Apelaciones los declara inadmisibles.

⁵⁹ Causa Caratulado "Sociedad de Servicios Textiles Ferromat", Rol 1067-04, de fecha 06 de mayo de 2004.

CONCLUSIÓN

La Dirección del Trabajo es una Institución compleja que difícilmente podrá ser apreciada en su total dimensión, toda vez que con ocasión del estudio y análisis de aspectos relativos a su desempeño, tales como sus funciones, atribuciones y facultades, éstos van adquiriendo distintos matices, que superan a los que se describen en estas páginas, ya que por la labor social que cumple, varia y se transforma junto con nuestra sociedad.

Dentro de este dinamismo, nuestra intención fue plasmar en estas páginas un momento, al igual que una fotografía, de lo que es la Dirección del Trabajo en la actualidad, aunque tenemos claro que para mañana solo será una fotografía más. Esperamos que con la lectura de este trabajo, el lector pueda entender y hacerse una idea de lo que es este organismo al momento de nuestra investigación y que le permita tener un mayor conocimiento de lo que esta institución es y representa.

Ya que a nosotros nos quedó más que claro, su rol, funciones y lo rápido que se adapta al funcionamiento de nuestra sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

Referencia Documental

- HUMERES M., H. y HUMERES N., H. 1994. *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Santiago de Chile, Editorial Jurídica.
- NOVOA., P. 1999. *La Fiscalización Administrativa de la Legislación Laboral y la Dirección del Trabajo*. Santiago de Chile, Editorial Boletín Oficial de la Dirección del Trabajo N° 123, (abril de 1999).
- CAMPUSANO., R. 1999. *Sobre la Sustanciación del Procedimiento Judicial de Reclamación de Multa Administrativa*. Santiago de Chile, Editorial Boletín Oficial de la Dirección del Trabajo N° 120, (enero de 1999).
- AEDO O., M. A. y VEGA E., C. A. 2001. *La Facultad Fiscalizadora de la Dirección del Trabajo*. Memoria de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago de Chile, Universidad de Chile, Facultad de Derecho. 231p.
- MELIS V., C 1996. *La Dirección del Trabajo y la fiscalización Laboral*. Memoria de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago de Chile, Universidad de Chile, Facultad de Derecho. 358p.
- LIZAMA PORTAL, Luis y UGARTE CATALDO, José Luis, *Interpretación y Derechos*

Fundamentales en la Empresa, Editorial Jurídica ConoSur Ltda..., 1998.

LIZAMA P., L. 1998. *La Dirección del Trabajo: una explicación de su facultad de interpretar la legislación laboral chilena*. Santiago de Chile, Editorial Fundación Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

CÓDIGO DEL TRABAJO. 2004. Santiago de Chile, Editorial Jurídica.

DFL N° 2 DE 1967 LEY ORGANICA DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO.

CIRCULAR N° 88 DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO.

Jurisprudencia Judicial (Fallos de Tribunales Ordinarios de Justicia)

I.- PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DE LA ACTUACIÓN DE LOS FISCALIZADORES EN EL EJERCICIO DE SUS FACULTADES.

CARATULADO "SOCIEDAD EDUCACIONAL CON DIRECCIÓN DEL TRABAJO".

TRIBUNAL: 2º JUZGADO DEL TRABAJO SANTIAGO.

ROL 3395-02

FECHA 16 DE MAYO DE 2003.

Reconoce la labore de cautelar las normas que regulan la prestación de servicios, la aplicación de la ley laboral, con facultades que se ejercen frente a situaciones de infracción laboral.

CARATULADO "TRANSPORTES KOBAC LTDA CON INSPECCIÓN DEL TRABAJO SANTIAGO PONIENTE"

CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO, 8º SALA.

ROL 1431-02

FECHA 24 DE JUNIO 2003.

Establece definición de la palabra fiscalizar de acuerdo al diccionario de la real academia, función que le corresponde a la Dirección.

CARATULADO "RIVERA OSORIO CON DIRECCIÓN DEL TRABAJO"

TRIBUNAL: 1º JUZGADO DEL TRABAJO SANTIAGO.

ROL 2025-01

FECHA 22 DE FEBRERO DE 2002.

Reconoce las facultades establecidas en al DFL N° 2 de 1967 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el cual en su artículo 1º señala las funciones que corresponden a la Dirección del Trabajo y en particular su letra A donde se señala la fiscalización de la aplicación de la legislación laboral.

CARATULADO "LINEA AEREA NACIONAL CON INSPECCIÓN DEL TRABAJO"

TRIBUNAL: 5º JUZGADO DEL TRABAJO SANTIAGO.

ROL 7686-99.

FECHA 09 DE ENERO DE 2002.

Establece que la Dirección del Trabajo la obligación dentro de funciones la de procurar una armonía en el cumplimiento de sus reglamentos.

CARATULADO "INVERSIONES CON DIRECTOR REGIONAL DEL TRABAJO"

TRIBUNAL; 5º JUZGADO DEL TRABAJO SANTIAGO.

ROL: 527-02.

FECHA: 14 DE NOVIEMBRE DE 2002.

Indica que la Dirección del Trabajo fue creada para ejercer la supervigilancia y fiscalización de la aplicación de la ley laboral.

CARATULADO " AFP PROVIDA CON DIRECTOR DEL TRABAJO"

TRIBUNAL: 5º JUZGADO DEL TRABAJO DE SANTIAGO.

ROL: 7946-00

FECHA 07 DE NOVIEMBRE DE 2002.

Indica que la Dirección del Trabajo fue creada para ejercer la supervigilancia y fiscalización de la aplicación de la ley laboral.

CARATULADO "COMERCIAL ALTA CON INSPECCIÓN DEL TRABAJO"

TRIBUNAL: 5º JUZGADO DEL TRABAJO SANTIAGO.

ROL 4728-01.

FECHA 11 DE ABRIL DE 2002.

Indica que la Dirección del Trabajo fue creada para ejercer la supervigilancia y fiscalización de la aplicación de la ley laboral, además de ayudar a alcanzar un adecuado desarrollo económico y social.

CARATULADO " BRESLER ALIMENTOS CON INSPECCIÓN PROVINCIAL DEL TRABAJO"

TRIBUNAL: 5º JUZGADO DEL TRABAJO SANTIAGO.

ROL: 5708-01

FECHA 16 DE OCTUBRE DE 2002.

Reconoce como atribución específica de la dirección del trabajo como de sus funcionarios la de pedir a las instituciones empleadoras la documentación que exige la ley.

CARATULADO "BANCO SANTANDER CON INSPECCIÓN PROVINCIAL DEL TRABAJO".

CORTE SUPREMA

ROL 926-00

FECHA 10 DE ABRIL DE 2000.

Reconoce la facultad de la Dirección del Trabajo en cuanto a fiscalizar la forma como se están cumpliendo los respectivos contratos de trabajo.

CARATULADO "CAPET SERVICE INFORMATICA S.A. CON INSPECCIÓN

PROVINCIAL DEL TRABAJO”

CORTE DE APELACIONES

ROL: 5292-99

Indica que las sanciones administrativas impuestas, no exceden su competencia ni invaden atribuciones privativas del poder judicial.

II.- FACULTADES SOBRE LAS OBJECIONES DE LEGALIDAD EN LOS CONTRATOS INDIVIDUALES, COLECTIVOS Y MULTIPLES.

CARATULADO “TERMINAL BARRANCAS S.A. CON DIRECTOR REGIONAL DEL TRABAJO V REGIÓN”.

CORTE DE APELACIONES DE VALPARAISO.

ROL 116-03.

FECHA 08 DE MAYO DE 2003.

Señala que las actuaciones realizadas por el fiscalizador tendientes al cumplimiento de instrucciones que realizan observaciones a la tramitación de un contrato colectivo se encuentra dentro de las facultades de la Dirección, en atención a que tienden al cumplimiento de las instrucciones que imparte dicho organismo.

Sentencia confirmada por la Corte Suprema.

CARATULADO “TRANSPORTES DE VALORES VALCORP S.A. CON INSPECCIÓN DEL TRABAJO”.

CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO.

ROL 2718-98.

FECHA 09 DE SEPTIEMBRE DE 1998.

Reconoce las facultades que otorga el artículo 331 en atención que la encargada de resolver el reclamo formulado por la comisión negociadora, en un contrato colectivo es la inspección del trabajo.

CARATULADO “CATERAIR SERVICIOS INDUSTRIALES CON INSPECTOR PROVINCIAL DEL TRABAJO”

CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO.

ROL 2391-96

FECHA 09 DE OCTUBRE DE 1996.

Señala que la Inspección del Trabajo tiene la facultad indiscutible para pronunciarse sobre las observaciones de legalidad que le formulen las partes, es más debe velar por el derecho de los trabajadores de negociar colectivamente.

CARATULADO “SOCIEDAD PESQUERA S.A. CON INSPECCIÓN COMUNAL DE TALCAHUANO “

CORTE DE APELACIONES DE CONCEPCIÓN

ROL 112-94

FECHA 11 DE AGOSTO DE 1994.

Señala que la Inspección del Trabajo tiene la facultad indiscutible para pronunciarse sobre las observaciones de legalidad que le formulen las partes, es más debe velar

por el derecho de los trabajadores de negociar colectivamente.

Jurisprudencia Administrativa (Dictámenes de la Dirección del Trabajo).

Dictamen 4.968/335, de 27 de noviembre de 2000. Boletín Oficial N° 144, Pág. 101

Dictamen 0423/021, de 29 de enero de 1997. Boletín Oficial N° 97, Pág. 113.

Dictamen 4.324/311, de 17 de octubre de 2000. Boletín Oficial N° 143, Pág. 85.

Dictamen 3.418/197, de 5 de julio de 1999. Boletín Oficial N°127 , Pág. 148.

Dictamen 4.726/332, de 6 de octubre de 1998. Boletín Oficial N° 118 , Pág. 111.

Dictamen 4.435/210, de 28 de noviembre de 2001.. Boletín Oficial N° 156 , Pág.123 .

Referencia Electrónica

www.microjuris.cl , 22 de agosto de 2004.

www.dt.gob.cl , 28 de agosto de 2004.

www.oit.org , 22 de septiembre de 2004.

www.mtas.es 10 de octubre de 2004.

www.trabajo.gov.ar 15 de octubre de 2004.

<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/norm/whatare/priority/labinsp.htm> 3 de noviembre de 2004.

http://agency.osha.eu.int/index_es.htm 7 de noviembre de 2004.