



Rigideces y flexibilidades en el mercado del trabajo. Una brecha entre el diseño y la práctica.

SEMINARIO PARA OPTAR AL POSTÍTULO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Alumno: Mauricio Hormazábal Valdés

Profesor: Luís Riveros Cornejo

Santiago, Junio 2013

Introducción

Para efectos de terminar exitosamente el postítulo en economía y finanzas es necesario realizar un trabajo de relevancia económica sobre algún tópico legal, donde se pueda levantar de manera crítica y creativa los efectos de una regulación en la economía del país. En este orden de ideas, el mercado del trabajo resulta una instancia propicia para alcanzar los objetivos planteados, en tanto ha sido un área históricamente regulada y con alcances micro y macroeconómicos, ya sea para efectos de competitividad y costos o empleabilidad, respectivamente. No obstante, no resulta difícil perderse en esta vasta materia, donde la economía pone el acento fuertemente en tópicos como la flexibilidad y rigidez de la relación laboral, inclinándose por el estudio de los costos de salida que tienen las partes del contrato de trabajo y salario mínimo, sin embargo, nosotros nos enfocaremos en la regulación durante la relación laboral, aquella que en virtud de la función protectora del trabajador restringe la libertad de gestión de la iniciativa privada, por consecuencia, el presente trabajo de manera casuística intentará levantar restricciones e incertezas burocráticas a la competitividad de nuestro mercado del trabajo generado en lo institucional si bien en parte por el diseño regulatorio, principalmente, por la aplicación práctica de las reglas del juego laboral.

En este sentido, el presente trabajo intenta con una batería de ideas jurídicas abordar dos tópicos de la regulación laboral que se pueden extrapolar a otros diseños regulatorios con efectos en el bienestar material de las personas, por una parte, mostrar como más allá del diseño teórico de la regulación es necesario estudiar la aplicación práctica de las reglas del juego para conocer la rigidez o flexibilidad jurídica en un mercado intervenido específico y, acto seguido, la consistencia entre el diseño regulatorio abstracto y su desenvolvimiento cotidiano –consistencia dicho sea de paso crucial para formar expectativas en los actores del mercado-, tomando en ambos asuntos un papel relevante el diseño orgánico de la institucionalidad que da operatividad a la normativa en estudio. Así las cosas, desde un enfoque descriptivo atenderemos al Derecho del Trabajo real que rigidiza la libre disposición del factor trabajo durante la relación laboral y, consecuentemente, analizamos la brecha entre éste y el diseño abstracto vigente que normativiza el mercado laboral.

Desde ya adelantamos, y teniendo presente que estas páginas no tienen mayor pretensión que mostrar al mundo económico la aplicación práctica de normas jurídicas relevantes para el análisis económico del mercado del trabajo, que la rigideces que diferentes actores de nuestra sociedad imputan a la regulación laboral no es tal, por el contrario, es relativamente flexible a las fuerzas del mercado, incluso más allá de la regulación que tiene como objeto los acontecimientos

durante la relación laboral donde se circunscribe nuestro trabajo, como ocurre con las formas de contratación de servicios personales, negociación colectiva o término de la relación laboral, sin embargo, la aplicación concreta es bastante rígida, evidenciándose una inconsistencia entre el diseño y la práctica grave para efectos democráticos y de Estado de Derecho y, desde nuestra vereda, preocupante para los objetivos económicos del diseño regulatorio, de maximizar, en un sector regulado, la flexibilidad de gestión y otorgar certeza a los actores económicos, como ya se ha dicho. Lo anterior, y con el único objeto de consignarlo en tanto no será parte del presente trabajo a pesar de manifestarse durante la relación laboral, se ve agravado cuando en nuestros días campea en la relación laboral una visión *Iusfundamental* que incorpora un indeterminado número de prohibiciones y obligaciones para el empleador o empresario que no son ni pueden ser parte de un diseño regulatorio que establezca reglas del juego claras como demanda a lo menos una economía libre.

De esta manera, de forma recopilativa y sin exclusión hemos sometido a análisis 200 infracciones laborales cursadas por la Dirección del Trabajo a un grupo empresarial internacional con presencia nacional intensivo en mano de obra no calificada, principal segmento de protección, durante los años 2009 y 2010 para efectos de determinar su consistencia con el marco regulatorio y, a su vez, los contornos de éste último para ir en los diversos supuestos regulados definiendo el grado de flexibilidad y rigidez que otorga el legislador a la autonomía privada de las partes. Como se sabe, la regulación estatal durante la relación laboral no atiende principalmente a mejoras de eficiencia como puede ser mejoras de productividad u ocupación, a pesar de tratarse de un mercado que presenta fallas de esta naturaleza, sino que tiene como especial objeto mitigar abusos de una parte sobre la otra que se presume sin libertad para elegir. Siendo, entonces, pertinente avocarse a la relación laboral donde está el sujeto sin calificación, presumiblemente sin libertad y, además, con fiscalizados similares y fiscalizadores de diferentes jurisdicciones para permitir extraer conclusiones generales de los casos estudiados. A mayor abundamiento, nótese que el marco de estudio trata sobre trabajadores inscritos al régimen de subcontratación, reducto donde en los últimos años de forma creciente han ido a parar los brazos no calificados demandados por el Estado y las empresas de alta productividad, salvo, claro está, que hubieran encontrado lugar en una pequeña o mediana empresa, en tanto se encuentren en el mercado formal. En definitiva, el número y ubicación de las multas nos permite presumir que arribaremos a conclusiones plausibles sobre los actuales efectos de la aplicación de la regulación durante la relación laboral, esto es, si contribuye a proteger sin afectar la ocupación y competitividad (otra vía de protección) o, derechamente, crea una burocracia que poco protege y sólo genera incertezas y resta competitividad a empresas menores, incentivándose la

creación de grandes conglomerados que no aportan mayormente valor agregado y eternizan a los trabajadores a ser trabajadores no calificados, sin plan de capacitación, programa de ascenso y sin una experiencia que con el tiempo mejore su calificación.

Finalmente, y antes de avocarnos al estudio recientemente mencionado, hemos decidido someter a un análisis económico conceptual el diseño institucional de la Dirección del Trabajo por su importancia en los efectos que se explican en el presente ensayo, al tornar en operativa la regulación del mercado del trabajo. Producto de lo mismo, atendiendo a la fuerte influencia política en un servicio de esta naturaleza como se explicará más abajo, revisamos muchas cursadas en diferentes administraciones gubernamentales.

Así las cosas, nuestra hipótesis de trabajo consiste en que si bien no existe un consenso político sobre las sugerencias técnicas de alivianar y modernizar el diseño de la intervención pública en materia laboral entregadas por diversas investigaciones, hoy se encuentra operando en la práctica una mayor y más rígida regulación que la diseñada por el plan laboral y sus reformas para el tiempo que se desenvuelve la relación laboral, atentándose contra la empleabilidad y las competitividad de los pobres y las pymes principal y respectivamente, siendo un contrasentido a los objetivos de protección que tiene en vista la regulación laboral. Aquí, entonces, nos alineamos con aquella facción de la Comisión para la Equidad que al momento de debatir sobre el sistema de administración laboral planteaba la necesidad de separar las funciones fiscalizadoras y normativas de las actividades de mediación, conciliación y promoción en dos entidades para efectos de tener claro cuales son las materias del Derecho del Trabajo mínimo que no quedan a disposición de las partes de aquellas que son únicamente promocionadas por la Dirección del Trabajo, controlando de mejor manera los límites y posibilidades de la agencia que realizará la regulación laboral, ahora con mayor especialización y focalización.

Con todo, lo apuntado debe ser un presupuesto necesario para avanzar en la extinción de la tendiente burocratización de la regulación laboral que se observa por las grandes empresas que enrolan trabajadores objetos de protección, los pobres supuestamente sin libertad de autotutelarse, mediante un necesario aumento que torne en disuasiva la multa administrativa laboral, hoy relativamente disuasiva únicamente para las pequeñas y medianas empresas, restándole por sí competitividad, cuestión profundizada por la baja racionalidad y uniformidad en la aplicación del Derecho del Trabajo, sin perjuicio de la expansión práctica más allá del diseño regulatorio, restando espacios de gestión, en términos económicos.

A.- Aproximación al mercado del trabajo y su regulación

Como se sabe la regulación del trabajo nace en el mundo en las postrimerías del siglo XIX como una reacción a la cuestión social, a esos incesantes abusos que día a día se observaban sobre el trabajador y su familia en la empresa, concretamente contra ese trabajador industrial proletario de baja o nula calificación, donde lo único para sobrevivir en una sociedad ya no agrícola sino urbana e interdependiente eran las fuerzas de sus manos para el servicio de otro. En consecuencia, el Derecho del Trabajo si bien es cierto que viene a proteger a los trabajadores, tiene en vista especialmente y tal vez exclusivamente al trabajador carenciado, a aquél pobre sin calificación técnica fácilmente sustituible, carente de poder de negociación y sin la mínima libertad para decir basta.

Sin embargo, en una sociedad escasamente industrial como Chile, históricamente esta legislación ha servido como protector y elemento de nivelación política para las clases medias y escasamente para proteger a aquél trabajador carenciado, tornándose más en privilegios para una de las partes en una relación entre sujetos relativamente iguales, que en medidas mínimas para inhibir los efectos abusivos que se generan en una relación tan dispar producto de la seriedad de la muerte, la inanición, el canon de arriendo o los servicios básicos que exige la ciudad al trabajador y su familia.

En este sentido, el presente trabajo, como se ha venido apuntando, tiene presente directamente a aquellos trabajadores que en sus orígenes tuvo en vista la construcción de una legislación que hacía excepción a la igualdad ante la ley, trabajadores sin calificación que en nuestros días llenan las vacantes altamente rotativas que abren grandes empresas de *outsourcing*, que, y esto es lo más trágico, escasamente ofrecen trabajo que permita una experiencia con el tiempo transformarlos en trabajadores calificados, limitándolos a una sempiterna actividad precariamente retribuida. Además, sabiendo ya quien es el eventual abusado, es importante tener presente que los abusos se producen durante la relación laboral, en tanto es en ese momento cuando puede verificarse el abuso real, ahí existe el temor a perder el trabajo, toda vez que al inicio existirán acuerdos que por ilícitos que sean no pasarán de ser declaraciones abusivas y al final las desvinculaciones, si bien traerán efectos perniciosos, no son propiamente abusivas *per se*. Por lo tanto, en virtud que únicamente los abusos se pueden generar en las condiciones de trabajo, es aquí donde el regulador debe poner el acento de actuación, en tanto en esa oportunidad se verificarán hechos como el siguiente; *Juan ya no estará aquí en la instalación de La Granja a media hora de tu casa, el lunes comienzas en la instalación de La Dehesa, pero en el turno siete, sí, el nocturno.*

Pero, más allá de todo lo dicho, estas personas que el Estado busca proteger de abusos, primero que todo necesitan trabajar para salir de la situación que tanto miedo les genera que llega a robar su libertad para oponerse a los abusos que se declaran ilícitos y, luego, antes de atacar los abusos se debe aplacar el exceso de necesidad de aferrarse al trabajo, devolviéndoles su robada libertad a los trabajadores para efectos de oponerse a tales abusos, cuestión que únicamente se logra con mejor calificación y mayor empleabilidad, asuntos que si bien la primera responde principalmente a otras circunstancias, la segunda debe ser materia central de la regulación laboral, colocándose un dique a la condición necesaria de desigualdad que genera los abusos objeto de regulación, principalmente en el grupo de trabajadores pobres.

Entonces es necesario aproximarse al actual mercado de trabajo del grupo en estudio y su institucionalidad, siendo aquí relevante traer a colación tres trabajos que han generado bastante comentario en los últimos años, a saber: a) Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social, Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, Santiago, 2008. b) Hacia una nueva legislación laboral, Albornoz, Del Rio, Repetto y Solari, Documento de Trabajo, Escuela de gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez, 2011. c) Contra la desigualdad el empleo es la clave, Velasco y Hunneus, Debate, 2011.

a) Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social

En lo que aquí interesa abordar, el trabajo que se consigna es claro en plantear dos cuestiones sobre las cuales se estructura este ensayo para someter a crítica la regulación laboral, las necesidades abstractas de adaptabilidad que demanda la economía global y, por otra parte, los problemas concretos de empleabilidad en nuestro mercado laboral, particularmente entre los más pobres. En cuanto a lo primero indica que la economía global se caracteriza por frecuentes innovaciones de productos y reiterados cambios tecnológicos, además de variaciones en los patrones de demanda y búsqueda de diversidad de los bienes. En este nuevo escenario, para alcanzar los niveles requeridos de competitividad, se torna necesario reemplazar el antiguo sistema de producción “fordista” por el nuevo sistema “toyotista”. La esencia de este último paradigma es la flexibilidad, la cual permite acomodarse a los cambios en las preferencias de los consumidores y las innovaciones tecnológicas. Para esto se requiere, entre otras cosas, que los trabajadores posean múltiples habilidades.

Ahora, en lo relativo a lo segundo, esto es posibilidades de empleabilidad, señala que en Chile, y entre los más pobres, la tasa de ocupación, o la fracción de gente de estos hogares que trabaja, es reducida. En el decil más pobre de la población, menos del 30% de las personas trabaja,

versus el 70% del decil más alto de la población. En este sentido, agrega, la participación laboral de los hombres actualmente es levemente superior a la que existía en el año 1986 y alrededor de 6 puntos inferiores a la existente en el año 1994, cuando el 73% de los hombres estaba trabajando. En tanto la participación laboral de las mujeres en el período 1986-2006 ha subido de un 25% a un 38%. La participación de los hombres y mujeres es inferior a la observada en los países de la OECD. Además, es inferior a la observada en los países de América Latina, donde según el BID el 83% de los hombres trabaja y un 47.6% de las mujeres lo hace. Sin embargo, en el caso chileno la participación laboral de la mujer en el primer decil bordea solamente el 20%. Pero las malas noticias para los pobres no termina ahí, el aumento del empleo de las mujeres en el primer quintil ha sido en parte empleo formal pero la mayor parte ha sido empleo informal, cuenta propia más asalariados sin contrato. En el año 1990 un poco más del 50% del empleo de las mujeres en el primer quintil era formal, en el año 2006 menos de la mitad del empleo es formal. Además, la fracción total de trabajadoras por cuenta propia no ha variado entre los años 1996 y 2006, pero sí ha aumentado la fracción de trabajadores por cuenta propia en los primeros dos deciles, especialmente en el segmento 24 a 39 años.

En síntesis, la evidencia sugiere que las tasas de ocupación son todavía muy bajas en Chile, pero además que la probabilidad de que un hombre en el primer quintil trabaje ha caído en el tiempo y una buena parte del aumento de la participación laboral de las mujeres en el primer quintil ha sido en trabajos informales. Como tener empleo formal reduce la probabilidad de estar en la pobreza, el Consejo estima que las medidas que deben implementarse para apoyar a las personas en situación de pobreza o en riesgo de caer en ella deben ser pro empleo.¹

b) Hacia una nueva legislación laboral

En este trabajo se plantea la necesidad de introducir cambios importantes a la legislación laboral, toda vez que no permite adaptarse a los cambios y al dinamismo que caracteriza a las economías de hoy, en tanto limita las capacidades de las partes para negociar cambios y adaptabilidades que beneficien a todos. En este sentido, apunta, nuestro mercado laboral se puede caracterizar por una persistente baja en las tasas de empleo, salarios y productividad y una alta rotación. Siendo necesario, entonces, promover ambientes de colaboración y acuerdos, que encaucen los conflictos hacia soluciones justas de manera expedita, se garantice eficazmente el cumplimiento de la Ley y queden claramente radicados los roles y competencias de los actores. De esta manera, en materias que se manifiestan durante la relación laboral, plantea una excesiva rigidez

¹ Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social, Santiago, 2008.

de las jornadas, limitaciones en la capacidad de la empresa para enfrentar fluctuaciones de demanda y productividad, escasas posibilidades de jornadas y la necesidad de contar con un *ius variandi* más amplio.²

c) Contra la desigualdad el empleo es la clave

Finalmente este documento también plantea serios problemas de empleabilidad en el mercado del trabajo, donde parte diciendo que en Chile el año 2011 existían más de 10,7 millones de personas en condiciones de trabajar, sin embargo, únicamente 7,1 millones tenían trabajo, denunciando con ello falta de oportunidades para acceder al empleo. Agrega, que esta falla de mercado se profundiza en los hogares más pobres, evidenciándose en promedio media persona que trabaja por hogar, por contraste, en los hogares más ricos hay cerca de dos personas que trabajan. Además, cuando los chilenos más pobres consiguen trabajo, rara vez será un contrato formal e indefinido. Concluye su levantamiento de datos aclarando que si bien las posibilidades de ingresos pueden estar definidos por la productividad del trabajador, ricos y pobres en un mercado que funciona bien deberían tener iguales posibilidades de acceder a empleo, por lo tanto, cuando la tasa de empleo en los ricos es mucho mayor que en los pobres, estamos también frente a una falla de mercado.

Explica que el mayor número de asalariados (aquellos que trabajan para otro formal o informalmente, en Chile de 100 asalariados 80 tiene contrato) se encuentra en la clase media, aconteciendo que la empleabilidad empieza a subir según avanzan los deciles hasta el cuarto decil donde comienza a bajar. Por lo tanto, el peso de los asalariados es menor en los privilegiados y en los desposeídos. Además, entre los pobres es alta la informalidad, ya sea porque es la única opción, son bajo los sueldos, malas las condiciones de trabajo o problemas domésticos como los hijos o la distancia. En consecuencia, entre los pobres, grupo que supuestamente tiene en vista la legislación laboral, campea la baja empleabilidad y la alta informalidad, ya sea por *ganarse la vida* por cuenta propia o tratarse de asalariados informales, siendo dramático en el primer decil con un 55% de asalariados con contrato, por mientras que en el décimo decil el porcentaje llega al 90%, por lo tanto los pobres que llegan a encontrar trabajo se tendrán que conformar con trabajos informales, salvo que tengan la fortuna de encontrar trabajos precarios.

Luego, se adelanta en explicar que en tiempos de crisis la empleabilidad de las capas medias y privilegiadas no cambia mayormente, a diferencia de los primeros deciles donde aumenta

² Albornoz, Del Río, Repetto y Solari, Hacia una nueva legislación laboral, Documento de Trabajo, Escuela de gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez, 2011.

el desempleo drásticamente y, acto seguido, agrega que si bien el problema de falta de trabajo las sociedades contemporáneas es universal para los trabajadores no calificados, en Chile es mayor.

Por último, un asunto a destacar por tratarse de la causa de los hechos nocivos que la regulación laboral busca inhibir, versa en la afirmación que la empleabilidad es el mejor remedio para disminuir la desigualdad, en términos de coeficiente de GINI, incluso, si aumentara la demanda de trabajo producto de una mayor empleabilidad que empujara los salarios a la baja, tal reducción sería insignificante confrontada con la disminución de desigualdad que se alcanza, desigualdad, dicho sea de paso, que también es insignificante en su reducción con otras medidas como el fatigoso y divulgado aumento del ingreso mínimo mensual.³

³ Velasco y Hunneus, Contra la desigualdad el empleo es la clave, Debate, 2011.

B.- Notas sobre el diseño institucional de la Dirección del Trabajo

Desde hace un tiempo las intervenciones estatales de las agencias públicas se observan desde una posición de dominación del interés privado por sobre el interés público,⁴ en tanto el dinero y los votos son incentivos irresistibles para los burócratas que operan las agencias públicas bajo el eslogan del interés público y, con ello provoca que la regulación, en este caso laboral, termine alejándose fácilmente de los objetivos que dieron vida a la intervención administrativa, lográndose únicamente un aumento injustificado de los costos de transacción en el mercado laboral, desencadenándose un menor bienestar social, producto de las ineficiencias introducidas por parte de la agencia.

En este sentido, nada indica que la existencia de diseños institucionales e intervenciones públicas consecuentes vayan a mejorar los objetivos públicos, toda vez que se presenta un conjunto de situaciones que son conocidas como fallas de Estado, que se agravan producto que las organizaciones estatales, al suponer intervenciones obligatorias con presupuestos públicos asignados legalmente, tienen pocos incentivos para maximizar la productividad de las actividades que realizan. Más si constatamos problemas de la actividad pública como la heterogeneidad de prestaciones, poca visibilidad de los objetivos, diluida vinculación entre producto y resultado y carencia de relaciones transaccionales.⁵

En este contexto, las conductas burocráticas se condicionan a dichas variables, trayendo como consecuencia que sí bien las administraciones públicas gestionan intereses de los ciudadanos, los órganos administrativos desencadenan sus propios intereses, que se deben tener en especial atención a la hora de establecer las normas de organización y funcionamiento de agencias públicas como la Dirección del Trabajo, para efectos que el ámbito intervenido no se afecte negativamente con la actividad pública.

a) Fallas de Estado

La Dirección del Trabajo toma decisiones que afectan el mercado laboral, entonces, a nivel de política pública laboral la decisión de intervenir en la relación laboral debe responder a preguntas tales como; por qué intervenir, bajo qué condiciones y con qué instrumentos, para efectos de

⁴La premisa básica del método de la elección pública es que los individuos (funcionarios) son egoístas, racionales, maximizadores de utilidad, quienes persiguen sus propios intereses cuando actúan en los mercados privados. Por lo tanto, las Agencias están integradas por maximizadores de renta que denotan factores humanos que inciden en los costos de transacción, concretamente conductas oportunistas que se alejan del bien común en aras de beneficios privados contrarios a los que motivaron la intervención. Freeman, J. Private parties, public functions and new administrative law. Administrative law review. Estados Unidos. 2000.

⁵Cordero, L., Por qué nos debe importar el control de gestión y por resultados en el Derecho Administrativo. Curso lógicas y títulos de intervención. Escuela de graduados. Universidad de Chile. 2008. p.16.

disminuir los riesgos de la intervención, toda vez que en sistemas donde los buenos burócratas tienen mecanismos adecuados de selección, y los incentivos se encuentran lo suficientemente claros, nos aproximaremos a una eficiente agencia regulatoria. Sin embargo, las fallas de Estado se originan, precisamente, en las dificultades que tiene la sociedad para generar un sistema de incentivos que oriente la acción del Estado. En efecto, el marco institucional de la Dirección del Trabajo no entrega reglas del juego que permitan estructurar incentivos y reducir la incertidumbre.

En este orden de ideas, la Dirección del Trabajo presenta como fallas de Estado la ignorancia – asimetrías de información- y el uso de influencias. La primera se da en cuanto a la información que dispone el fiscalizador frente a los trabajadores y empleadores, principalmente PYMES, la segunda, es consecuencia de influencias de grupos –sindicatos, trabajadores, agrupación de empleadores- frente a decisiones estatales. Lamentablemente, tales fallas cuando se dan en forma conjunta, derivan en uno de los problemas centrales del cual adolecen las agencias estatales: el de principal y agente. En este caso, el problema es cómo pueden hacer los ciudadanos (principales) que los funcionarios públicos (agentes) actúen en aras de su interés, en la medida que se dan problemas de acción escondida, debido, principalmente, a asimetrías de información.

De esta manera, la Dirección del Trabajo, desde un punto de vista ideal, es relevante de estudiar en lo que se refiere a la convergencia de los objetivos perseguidos y los instrumentos que posee dicha agencia para intervenir el mercado laboral. Sin embargo, al ser imposible que se den las condiciones ideales de contratos completos, racionalidad perfecta y benevolencia del regulador, para que la agencia opere, se vuelve en un imperativo observar el diseño institucional de la misma, más cuando se constata que la acción de la Dirección del Trabajo se ve influenciada por trabajadores, grupos empresariales y partidos políticos. En estas circunstancias resulta útil subrayar los perniciosos efectos que genera en las decisiones de un empleador una acción no clara y uniforme por parte de la agencia o, peor aún, una acción desviada del diseño regulatorio, donde ésta no es capaz de señalar con certeza las conductas prohibidas o aumentando estas últimas y, al revés, no tiene presente otro objetivo que limitar la libertad de gestión que tiene el propietario del emprendimiento excediéndose en su rol paternalista, en tanto pensando el empleador que el fiscalizador tiene mayor información que él se restará de buscar eficiencias en las jornadas, turnos, descansos, condiciones de higiene, protección o empleo, remuneraciones u otras, máxime que el fiscalizador se apersonará en las instalaciones normalmente previa denuncia efectuada por un trabajador afectado por las modificaciones realizadas por el empleador, manteniéndose una situación probablemente no óptima.

Las tres condiciones apuntadas más arriba no se observan en la Dirección del Trabajo, debido, principalmente, a que la regulación no es completa, dejándose decisiones no reguladas a la agencia que materializa la regulación. Por otra parte, existe falta de racionalidad perfecta, ausencia que se detecta al observar que la agencia es falible en la aplicación e interpretación de la regulación -según se verá en la segunda parte- en definitiva, falible en sus decisiones y, por último, se constata la condición de falta de benevolencia del regulador, toda vez que la agencia es capturada con facilidad producto de su diseño institucional. Además, el diseño institucional de la agencia pública en estudio, cuenta con escasos mecanismos de verificación que permitan reducir la falibilidad de la agencia, como así también escasos mecanismos de control y contrapesos que eviten la corrupción, o mecanismos de independencia que inhiban la captura de parte de grupos de presión o de autoridades políticas.⁶ En definitiva, el marco institucional de la Dirección del Trabajo es actualmente una fuente de rigideces e incertezas, dada la existencia de racionalidad limitada que veremos en el segundo título de este capítulo y el riesgo de captura.

b) Problemas de agencia

Lo primero que debemos dar por establecido es que toda relación de servicio supone una relación entre un agente, el encargado de prestar el servicio o realizar una labor en interés de otro, y un principal, que es aquel en cuyo interés el agente debe trabajar.⁷ Ahora bien, cuando se presentan asimetrías de información entre los agentes y el principal hacen imposible crear una relación transparente, siempre los agentes saben más de los servicios que quien los compra o adquiere, transformándose en un problema de agencia.⁸ Más aún, tales asimetrías suelen ocurrir con frecuencia en las prestaciones de servicios profesionales o técnica como la que realiza la Dirección del Trabajo, toda vez que los trabajadores y empleadores no están en condiciones de verificar que el fiscalizador se condujo eficientemente. En este sentido, George Stigler sostiene que el problema de agencia se produce cuando la información transmitida por la industria a los reguladores se interpreta y emplea en el sentido que más convenga a los intereses particulares convergentes en la regulación, arriesgándose transparencia.⁹

En conclusión, el problema de agente principal se puede dar de una forma especial en la Dirección del Trabajo, en virtud de tratarse de un contrato intervenido a favor de una de las partes, ya sea por defecto o por exceso, el primero, cuando los trabajadores requieren los servicios de la

⁶González, A. Estudio sobre la revisión de la institucionalidad regulatoria de los servicios sometidos a fijación tarifaria. Departamento de Economía. Universidad de Chile. 2005. p. 4, 5 y 30.

⁷Cordero, L. Los contratos públicos como medio de intervención y regulación estatal; El caso del sistema de licitaciones de defensa pública. Revista de derecho Administrativo Económico, N°17, 2006.

⁸Ibíd. p.10.

⁹Stigler, G. The theory of economic regulation. The bell journal of economics and management Science,vo. 2. N° 1. 1971. p. 3 y ss.

Inspección del Trabajo para que se cumplan sus objetivos, sin embargo, la Inspección tiene incentivos diferentes que el principal, difícil de corregir por confluir asimetrías de información a favor del fiscalizador que conoce la gestión que busca conseguir el principal (sumado a costos de transacción y monitoreo entre el agente y el principal) y, el segundo, cuando el agente olvidando la regulación, busca lograr los objetivos personales de los trabajadores alejándose de los regulatorios por exceso en detrimento del empleador. Sin lugar a dudas este último caso es el supuesto que de ordinario ocurre en la situación que estudiamos.

Así, entonces, el fiscalizador laboral puede caer en la omisión de reprochar un ilícito laboral y el trabajador no tener herramientas para velar por el cumplimiento del derecho que lo beneficia, producto de las asimetrías de información existentes a favor del agente. Por ejemplo, es una práctica común de los fiscalizadores laborales observar únicamente que exista en el contrato de trabajo una cláusula sobre el lugar de trabajo, sin observar si efectivamente existe claridad y certeza del lugar de trabajo, como cuando la cláusula señala que el trabajador prestará servicios en las diferentes instalaciones del empleador o en las instalaciones de los clientes de éste.

Por otra parte, por exceso, con especial relevancia para los objetivos de este trabajo, al estar frente a una fiscalización de un contrato intervenido, puede suceder que el fiscalizador actúe dentro de sus facultades, o sea lícitamente y en coherencia con el diseño institucional, sin embargo, su actividad sea con tal celo que su proceder afecte al empleador en su derecho a gestionar libremente su empresa. Un ejemplo que podemos señalar para este segundo caso se configura cuando el fiscalizador cursa infracciones por no registrar las horas ordinarias trabajadas, superar la jornada ordinaria de trabajo y exceder el máximo de horas extraordinarias de trabajo o, un segundo ejemplo aún más claro, cuando reprocha por no mantener condiciones de seguridad en el trabajo y a su vez por mantener factores de riesgos en el lugar de trabajo, en tanto pareciera que tales reproches son lícitos y no contradicen la prohibición de no sancionar dos veces el mismo hecho, pero resulta desproporcionado y contrario a la *ratio legis* laboral sancionar en el mismo lugar y momento por los dos hechos reprochados, asunto que dependerá, finalmente, del parecer arbitrario del fiscalizador.

c) Falta de independencia y captura

Entre los criterios de evaluación del diseño institucional de las agencias regulatorias que intervienen en el mercado, se encuentran los siguientes: independencia, riesgo de captura, *accountability*, riesgo de abuso, existencia de contrapesos y mecanismos de verificación y claridad de objetivos. Sin embargo, por tener especial relación con la captura que tratamos de acusar en este apartado, como causa de la rigidez, nos detendremos especialmente en el criterio de independencia.

Entendiéndose ésta última como la autonomía de la autoridad política y de los grupos de interés, por parte de la agencia regulatoria, porque ésta puede ser capturada, y sus decisiones en vez de buscar el interés general, estarán orientadas a satisfacer los objetivos específicos del grupo que la ha capturado. Además la falta de independencia de la agencia, debilita la credibilidad de la regulación, en tanto se asegura con aquella imparcialidad e integridad en la toma de decisiones.¹⁰⁻¹¹

En este sentido, en la mayoría de los países de la OCDE para efectos de tender a tal independencia, las agencias son unidireccionales, de composición colegiada, independientes del Ejecutivo y con fuerte incidencia del legislativo en los nombramientos de las autoridades superiores,¹² todo lo cual dista bastante de la Dirección del Trabajo, donde aparece con un marcado enfoque multidireccional, de composición unipersonal, dependientes del ejecutivo y sin incidencia del legislativo en el nombramiento de las autoridades superiores.

Con todo, si bien es cierto, la captura se ve debilitada en virtud de los objetivos a los cuales propende la Dirección del Trabajo al ser una agencia generalista, en términos de las industrias que supervisa, sin embargo, la interacción repetida en el tiempo entre los mismos agentes crea espacios para la cooperación y la colusión, interacción que es intensa en la fiscalización laboral.

En definitiva, la Dirección del Trabajo goza de poca autonomía, su legitimidad y *accountability* descansa en la autoridad del Presidente de la República y no posee los resguardos necesarios ante la amenaza de captura, por ende, esta institución tiene una limitada independencia institucional y una baja restricción de la discrecionalidad, conformándose como órgano difusor de rigidez e incertidumbre jurídica en el mercado del trabajo.

¹⁰González, A. Op. cit. p.11.

¹¹Sin embargo la independencia presenta peligros, toda vez que aislar al regulador de la influencia del poder político puede incrementar el riesgo de captura de la agencia por parte de la industria que se regula, igualmente recibir paralelamente presión del poder político, puede bajo ciertas circunstancias servir de contrapeso a las influencias de la industria y evitar así que la agencia se aleje de sus objetivos.

¹²OECD (2001) Regulatory Institutions in Liberalized Electricity Markets, Energy Market Reform.

C.-Brechas entre el diseño y la práctica regulatoria

En las próximas páginas pretenderemos dar a conocer el bajo estándar jurídico de la Dirección del Trabajo al momento de aplicar multas del más variado orden y de la mayor importancia práctica en el respeto y promoción del diseño regulatorio que interviene el mercado del trabajo.¹³ Analizaremos las infracciones clasificándolas según si el problema es de falta de tipo, incorrecta aplicación del tipo o falta de elementos necesarios de constatar para conformar el tipo, marcando el contenido del diseño regulatorio y su brecha con la práctica. Luego, nos aproximamos a un problema medianamente nuevo que ha nacido con la entrada en vigencia de la ley de subcontratación, al indicar esta última que el principal tiene responsabilidad directa en la seguridad, higiene y salud de los trabajadores de las empresas contratistas, surgiendo un problema de duplicidad de obligaciones y un aumento ineficiente de costos.¹⁴

Antes de continuar debemos referirnos a la garantía de tipicidad por ser un elemento central de este trabajo, cuyo contenido exige que la conducta a la que se ha atribuido una sanción se encuentre sustantivamente descrita en la norma, de manera que los sujetos imperados por ella tengan una suficiente noticia (previa) acerca de la conducta que les resultará exigible. En tal virtud, sólo serán sancionadas aquellas personas respecto de quienes se pueda presumir que han estado en situación de conocer cabalmente lo que se describe como conducta indebida y sujeta a sanción. De esa manera, la Constitución cautela que no se produzcan arbitrariedades jurídicas en la aplicación de esos preceptos y permite la crítica y el control de las decisiones que se toman, sin perjuicio de constituir un límite a la intervención estatal represora.¹⁵

Así, la descripción legal previa debe tener la suficiente densidad normativa, esto es que describa de manera suficiente el “núcleo esencial” de la conducta debida, para ser aplicada en un caso sin resultar contrario a la propia reserva de legalidad de la Constitución. En efecto, debe tenerse presente que esa “densidad normativa” requerida por el principio de tipicidad, viene exigida en razón de la seguridad jurídica de los administrados.¹⁶

¹³ Ver Anexo II, donde se muestra que más del 75% de las 65.000 multas que se cursan en promedio anualmente corresponden a materias de contrato, jornada, remuneraciones e higiene y seguridad, cuyo monto máximo asciende a 60 UTM, determinándose el monto concreto de acuerdo al número de trabajadores de la empresa y la categoría menos grave, grave o gravísima de la infracción.

¹⁴ En Anexo I se individualizan las multas estudiadas para el análisis que se indica.

¹⁵STC. Rol N° 480. 2006. Considerando 25.

¹⁶Ibíd. Considerando 22.

1.- Falta de tipo

1.1.- De la distribución excepcional de jornada de trabajo¹⁷

La Inspección del Trabajo suele cursar infracciones por *no cumplir con resolución que autoriza un sistema excepcional de distribución de jornada*, sin embargo, en estas infracciones nos enfrentamos a un acto administrativo sin tipo laboral que justifique la intervención, toda vez que el hecho que se reprocha es no haber cumplido con el sistema excepcional de distribución de jornada autorizado por la Dirección del Trabajo y, posteriormente, se aplica el precepto imperativo que regula y establece los requisitos para obtener una autorización de distribución de jornada excepcional. Por lo tanto, se aplica un artículo que no regula el reproche, incluso, estando normalmente fuera de cuestionamiento el hecho que se cumplían todos los requisitos para obtener el beneficio de la autorización administrativa.

Entonces, por ejemplo, si efectivamente se constató el hecho descrito, en una jornada autorizada de 7x7x12, se constata una jornada de 9x5x12, se debería haber aplicado el precepto que regula la violación o contravención a la resolución que autoriza la jornada excepcional, sin embargo, se termina aplicando el precepto que regula la obtención o autorización del sistema excepcional de distribución de jornada.

Es interesante destacar que la no regulación de la violación de la resolución que autoriza el sistema excepcional de distribución, implica o evidencia que tal autorizaciones son un beneficio que libera al empleador del cumplimiento de la distribución de jornada establecida en el código y, por ende, el no cumplimiento de la resolución autorizante obliga a mirar las conductas reprochadas bajo la luz de la distribución de jornada que realiza en forma general el código. Determinando, en consecuencia, la licitud o ilicitud laboral de la distribución de jornada de acuerdo a las reglas generales que establece la norma laboral, las cuales en ningún caso se traen a colación en este tipo de infracciones que suele cursar la Inspección del Trabajo.

En consecuencia, y en atención a que estos actos administrativos justifican su intervención en un artículo e inciso que no regula la conducta criticada por la Inspección del Trabajo, estas infracciones carecen de justificación normativa que habilite la imposición de la multa. Lo anterior, en atención a que toda resolución administrativa, más cuando es sancionatoria, debe justificarse debidamente en una norma jurídica que permita determinar al administrado sancionado, que la agencia pública se encuentra actuando dentro de sus atribuciones, en su competencia y de acuerdo a Derecho o, en término políticas públicas, de acuerdo al diseño institucional.

¹⁷Práctica generalizada en sectores como minería, construcción, forestal, vigilantes y clínicas.

En este sentido, se tornan ilegales y contrarias a nuestra base de juridicidad sanciones administrativas que se justifican en preceptos que regulan la obtención de una voluntad pública liberatoria, pero que en ningún momento establece en el artículo 38, inciso sexto, del código del ramo, sanción para la contravención de la regulación establecida en el acto administrativo autorizante. En este orden de ideas Melis y Sáez,¹⁸ son categóricos al señalar que el artículo 38, inciso sexto, establece una facultad discrecional de la Dirección del Trabajo para liberar al empleador de los marcos ordinarios que establece la ley sobre jornadas, pero jamás en doctrina y jurisprudencia alguna se sostiene que en el 38 inciso sexto se establezcan supuestos fácticos que determinan una conducta vinculante y menos que en tal precepto se establezca una sanción administrativa en caso de contravenirse el supuesto, todo lo cual es lógico y razonable en un Estado de Derecho donde los supuestos fácticos, reprochables jurídicamente, deben establecerse únicamente en una norma de rango legal al igual que la sanción consecuencial al supuesto torcido. De esta manera, se amenaza a los empleadores con sanción en el evento de establecer, previo consentimiento de los trabajadores, jornadas de trabajo diversas a las excepcionales autorizadas por la autoridad, cuestión no sólo ilegal, sino que contrario a la libertad de gestión que promueve el diseño institucional.

Remisión: Del descanso dentro de la jornada

En cuanto a la jornada, por la particularidad e importancia práctica de los turnos cortados en la gestión de recursos humanos, debemos mencionar como la Dirección del Trabajo ha llegado a sancionar por *no otorgar un tiempo de colación para fines de alimentación; exceder el máximo de 45 horas semanales de la jornada ordinaria legal dividiéndola – jornada diaria- en dos partes para efectos distintos que la colación* en su clara vocación de establecer tipos laborales, siendo en nuestro Derecho una decisión lícita y constitucionalmente legítima de gestión, dividir la jornada diaria en dos turnos por el tiempo de colación, toda vez que nuestro Derecho no establece un máximo de tiempo para tal descanso.

1.2.- De la seguridad, higiene y salud en faenas

La conducta laboral consistente en *no tomar todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y salud de los trabajadores, al no contratar o disponer de personal de apoyo a las labores de supervisión de terreno en circunstancia de licencia médica o feriado legal de una de las dos trabajadoras que cumplen esta función* no sólo no se encuentra tipificada en norma laboral

¹⁸Melis, C. y Sáez, F. El contrato de trabajo en los dictámenes de la Dirección del Trabajo. Editorial Legal Publishing. 2008. p. 322.

alguna, sino que también por ley ningún acto público puede exigir a un privado contratar personal, toda vez que afectaría el derecho fundamental de libertad económica y concretamente el artículo 19 número 16 de la Carta Fundamental, donde se consagra la libertad para contratar, privando su ejercicio en su esencia, violando la garantía reconocida en el artículo 19 número 26 de la Constitución.

Este tipo de infracciones se alejan claramente de las garantías que otorga un Estado de Derecho, al dejar por establecido que el no contratar personal de supervisión constituye una afectación a la vida y salud de los trabajadores, toda vez que cualquier empresa tiene los más diversos mecanismos para conseguir proteger la vida y salud de sus trabajadores. En este sentido, resulta entonces, que es imposible que una empresa sea sancionada por no contratar el personal necesario, ya que ello afecta la esencia del derecho fundamental a la libertad para contratar, impenetrable por actos administrativos.

Similar a lo anterior ocurre con las corrientes infracciones *no contar con casilleros en número igual al total de trabajadores ocupados en la faena y no proporcionar los elementos de protección personal adecuados al riesgo del trabajo que realizan consistente en casco, arnés, protector solar, zapatos de seguridad certificado*, toda vez que este tipo de infracciones, se justifican normativamente en un artículo que no establece obligaciones concretas y determinadas, ya que el artículo 184 del Código del Trabajo en su contenido resultan ser únicamente disposiciones programáticas, pero en ningún caso establecen obligaciones concretas, por ende, nos enfrentamos a un claro caso de obligación creada por el funcionario público y no por una norma general y abstracta.

Claramente en la presente infracción no se respeta nuestra base de Estado de Derecho, donde la característica básica consiste en que las obligaciones y deberes que nacen de una fuente diferente a la voluntad obligada provengan *ex-ante* de una norma general y abstracta que defina con precisión los deberes y obligaciones, en el caso concreto, de los administrados. No verificándose que nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 53 del decreto supremo 594 de 1999 obligue a realizar la conducta reprochada.

Por último, terminamos esta trilogía desconcertante con una infracción que suele cursar la Inspección del Trabajo en los siguientes términos *permitir que trabajadores se alimenten durante jornada de trabajo*, sustentada en el artículo 20 del reglamento 969, donde en ningún caso se prohíbe la ingesta de alimentos durante la jornada de trabajo, toda vez que tal precepto obliga a colocar libros de asistencia, a que estos sean firmados por los empleados, que se indique con

precisión en estos la hora de entrada y salida de los trabajadores y que se registren también las ausencias.

1.3.- De los incumplimientos contractuales

1.3.1.- Del no pago de remuneraciones

En atención a los artículos 55, inciso 1º, 7 y 506 del Código del Trabajo, suele cursar la Inspección del Trabajo infracciones por *no pagar remuneraciones, no pagar horas extraordinarias y no pagar remuneraciones íntegramente*, sin embargo, las infracciones son cursadas por incumplimientos contractuales libremente pactados por las partes en el contexto de su relación privada y en ningún caso el eventual incumplimiento está previsto en una norma objetiva de orden público. No existe norma legal laboral que indique que se debe pagar remuneraciones íntegramente.

La Inspección del Trabajo escapa de sus competencias que consisten en fiscalizar el cumplimiento de la normativa laboral –artículo segundo de la ley orgánica de la Dirección del Trabajo,- toda vez que, eventualmente, existe un incumplimiento a las obligaciones del contrato y en ningún caso una infracción a una norma legal laboral, lo cual se hace más evidente a la hora de justificar su infracción el acto administrativo fiscalizador, ya que ni el artículo 7 ni el 506 prescriben el deber legal de pagar íntegramente remuneraciones. El primero, el artículo séptimo, es un claro precepto descriptivo,¹⁹no establece el deber de una conducta determinada y, el segundo, “las infracciones a este código y a sus leyes complementarias...” demuestra que se pueden cursar infracciones por contravenir una norma objetiva con rango de ley, como lo dice la ley del servicio público “velará por el cumplimiento de la legislación laboral,” pero en ningún caso se puede sancionar por la Inspección del Trabajo un incumplimiento contractual sin una norma legal laboral irrenunciable que la sostenga.

Todo lo anterior es lógico desde la óptica contractual sobre la cual se estructura el Derecho Laboral, donde un tercero imparcial –tribunales- debe declarar un derecho, previo impulso de parte y, desde un enfoque de Derecho Público, la intervención pública en la relación privada requiere una ley que prescriba expresa y explícitamente la conducta sancionada y la sanción correlativa, como así también la atribución concreta que autoriza y justifica la intervención. Existe una imposibilidad normativa del sistema jurídico para que se curse una infracción por no cumplir con una cláusula contractual que está más allá de los mínimos irrenunciables que establece la legislación laboral y, principalmente, producto de la inexistencia de una prescripción que tipifique y sancione la conducta en cuestionamiento. Además, este tipo de intervenciones públicas se justifican en una norma,

¹⁹Rojas, I. Manual de Derecho del Trabajo. Editorial Lexis-nexis, Santiago, 2004.p. 21. y Lizama, L. Derecho del Trabajo. Santiago de Chile. Ediciones Lexis-nexis. 2003. p. 17.

artículo 55 inciso 1° del Código del ramo,²⁰ que no trata diferencias de montos en las remuneraciones, sino que versa sobre la periodicidad de las remuneraciones, en consecuencia, el precepto que justifica la intervención es inidóneo para validar un acto administrativo sancionador como el presente.

En consecuencia, el artículo 55 del código del ramo no indica en caso alguno como obligación legal pagar íntegramente la remuneración que se debe, dejando tal asunto de resorte exclusivo de tribunales, desprendiéndose que la agencia fiscalizadora para el fiel cumplimiento de la legislación laboral, no puede reprochar por norma objetiva de orden público el no pago íntegro de las remuneraciones, indicándose únicamente por la legislación laboral, en lo que se refiere a remuneraciones, que debe existir determinada periodicidad, lo cual si debe ser fiscalizado por la Inspección del Trabajo, pero no si el monto de remuneración es el debido, asunto coherente con el enfoque que inspiró al plan laboral, base de la actual legislación.

Ahora bien, este tipo de infracciones se tornan odiosas y rayanas en las más ácidas conjeturas cuando se cursan por no pagar íntegramente las remuneraciones consistentes en días de permiso sindical, toda vez que el artículo 249 del Código del ramo, inciso tercero, señala que *el tiempo que abarquen los permisos otorgados a directores o delegados para cumplir labores sindicales se entenderá trabajado para todos los efectos legales, siendo de cargo del sindicato respectivo el pago de las remuneraciones, beneficios y cotizaciones previsionales de cargo del empleador que puedan corresponder a aquellos durante el tiempo de permiso*, y el inciso siguiente indica que una alteración a la situación anterior es posible mediante una negociación en el respectivo acuerdo colectivo. Por lo tanto, para realizar tal reproche que es imposible debería, sin embargo, igualmente constatar que se pactó que el tiempo por permisos sindicales se pagaría por el empleador, asunto que no tiene como parte integrante del tipo laboral la Inspección del Trabajo.

Asunto diferente ocurre con las infracciones que dicen relación con el pago de remuneraciones pero se refieren concretamente a *“pagar correctamente semana corrida”* y *“pagar un sueldo base inferior al ingreso mínimo legal,”* toda vez que si existe tipo infraccional laboral para justificar la intervención sancionadora de la administración en estos casos.

Además, la Inspección del Trabajo suele cursar multas que dicen relación con el pago de horas extraordinarias, que carecen de toda cobertura normativa, toda vez que no existe tipo laboral que reproche el *“no pago de horas extraordinarias”* asunto diverso a *“no pagar correctamente horas extraordinarias”* o *“no pagar horas extraordinarias conjuntamente con las remuneraciones*

²⁰ Siguiendo a Irene Rojas, en el artículo 55 del CT se establece una protección legal a las remuneraciones referida a la periodicidad. Rojas, I. Manual de Derecho del Trabajo. Op. cit. p. 159.

ordinarias,” ya que estos dos últimos reproches laborales si contienen cobertura normativa que justifica la intervención y configura el tipo.

1.3.2.- De la no entrega del trabajo convenido

Estas infracciones cursadas por la Inspección del Trabajo, en atención a los artículos 7 y 506 del Código del Trabajo, sancionan con una multa administrativa el incumplimiento de una obligación contractual, lo cual es imposible al tener a la vista que únicamente las contravenciones a las normas prohibitivas o imperativas de orden público pueden traer aparejadas sanciones públicas, pero nunca un incumplimiento a las obligaciones que emanan de un fuente privada, como es un contrato de trabajo. En este sentido, producto de la naturaleza descriptiva del artículo séptimo del Código del Trabajo, en absoluto podemos determinar que el no cumplimiento de las obligaciones esenciales del contrato de trabajo genera una contravención al orden público laboral, susceptible de eventuales multas administrativas. Lo anterior, se torna más evidente de la sola lectura del artículo 506 del código del ramo, como se ha indicado más arriba. A mayor abundamiento, desde los contratos emanan únicamente facultades renunciables, los cuales pueden ser exigidos solamente por los titulares de dichos derechos, en nuestro caso el empleador, pero jamás el Estado por iniciativa propia. Es más, los derechos privados pueden ser renunciados por sus titulares, en atención al carácter privado en este caso de la cláusula que obliga al trabajador a prestar uno o más servicios que emanan de los contratos de trabajo, siendo restrictivo para los empleadores e ilegal obligarlos a utilizar un recurso que consideran más eficiente mantener a la espera de una actividad contratada que asignar funciones innecesarias.

Por lo tanto, observándose la imposibilidad de un tipo administrativo que contenga obligaciones nacidas de un contrato, toda vez que degeneraría el instituto del contrato donde se asienta la relación laboral en la dogmática laboral chilena y, por otra parte, no existiendo norma prescriptiva de orden público violada o contravenida, no cabe más que considerar antijurídica las intervenciones como las sindicadas. Todo, producto de no contravenirse en aspecto alguno la normativa de orden público, sino que únicamente no cumplirse con las obligaciones que impone el contrato de trabajo, lo cual va más allá de la esfera de orden público, por ello, no es de resorte de la Dirección del Trabajo revisar el cumplimiento de las obligaciones de un contrato, salvo que sean mínimos irrenunciables de orden público, caso que no acontece por el carácter descriptivo del artículo séptimo y la naturaleza contractual de la relación laboral.

Este tipo de infracciones carecen de cobertura normativa, ya que con las conductas que se reprochan no se contravienen deberes u obligaciones legales de orden público laboral previamente

establecidas. No se viola, en ningún caso, la legislación laboral que está llamada a fiscalizar la Inspección del Trabajo, a la cual como agencia estatal se le encuentran proscritas las competencias sobre los derechos subjetivos que emanan de fuentes jurídicas privadas. Es más, la obligación esencial del empleador es pagar una remuneración, por mientras que es *obligación del trabajador prestar el servicio convenido*, obligación que es a beneficio del empleador, por ende, totalmente renunciable para este último.

1.3.3.- En general: de los incumplimientos contractuales acordados libremente

Es de ocurrencia común que la Inspección del Trabajo curse infracciones tales como “*No pagar íntegramente los beneficios contractuales acordados libremente por las partes, respecto de los trabajadores José, Sergio, Félix, por el beneficio de colación y movilización respecto del periodo diciembre 2008, por cuanto, se canceló un monto inferior al que se venía cancelando hasta el mes de noviembre de 2008, en consideración al artículo 7 del código.*” Ahora bien, según lo que se viene señalando, la infracción fue cursada por un incumplimiento contractual libremente pactado por las partes, en el contexto de su relación privada, y en ningún caso el eventual incumplimiento está previsto en una norma objetiva de orden público. No existe norma legal laboral que indique que se debe pagar movilización y colación a los trabajadores. En consecuencia, la Inspección del Trabajo escapa de sus competencias, en tanto existe un incumplimiento a las obligaciones del contrato y en ningún caso una infracción a un tipo laboral, lo cual se hace más evidente a la hora de justificar su infracción, ya que ni el artículo 7 ni el 506 prescriben el deber de pagar movilización y colación.

Excurso: De los incumplimientos de contratos o acuerdos colectivos de trabajo

En el presente apartado se hace un análisis crítico de la doctrina de la Dirección del Trabajo respecto de lo prescrito en el artículo 349, inciso segundo, del Código del Trabajo, donde la redacción del tipo cubre de un manto aparente de juridicidad la aplicación de una multa administrativa por incumplimiento de un acuerdo colectivo o fallo arbitral. El artículo ha tenido hasta la fecha una incorrecta interpretación y consecuente aplicación o, derechamente, nos enfrentamos a un precepto claramente inconstitucional, en virtud de no respetar la garantía de reserva legal y de tipicidad que asegura nuestro Estado de Derecho.

La garantía de reserva legal se conculca plenamente al tener el precepto legal, como conducta típica, un incumplimiento contractual, cuya fuente es la autonomía privada y en ningún caso una norma emanada del legislador o al menos de un órgano público, para admitir la discusión

de tratarse de una norma administrativa en blanco impropia²¹, autorizada por la relatividad que permite y exige la intervención pública reguladora de una actividad lícita. En consecuencia, si bien es cierto la pena por la verificación de lo descrito se encuentra establecida por rango legal, no es menos cierto que la conducta que se reprocha se desconoce totalmente al observar la normativa legal, toda vez que al prescribir el no cumplir las obligaciones del acuerdo colectivo, únicamente la norma está remitiendo la determinación de la prohibición a la fuente privada.

Ahora bien, algunos autores sostienen el carácter normativo de los acuerdos colectivos para efectos de observar la eficacia jurídica de los mismos, sin embargo, sostenemos que tal vez se puede plantear un *cuasi* carácter normativo para la aplicabilidad –eficacia jurídica- de tales contratos o convenios colectivos, pero en ningún caso se puede concluir que en un instrumento que regula intereses privados se constituyan normas de orden público, requisito esencial para habilitar una multa administrativa, sin perjuicio que de todos modos carecería del rango legal.

En cuanto a la garantía de tipicidad, sólo viene a confirmar el hecho irrefutable de no encontrarse en norma de rango legal la conducta contravenida que se reprocha, en tanto el empleador no conoce el conjunto de elementos que integran la conducta típica administrativa laboral que busca sancionar el artículo 349, inciso segundo, del Código del ramo, en tanto se omite totalmente por el ordenamiento jurídico la descripción de los incumplimientos que verifica la conducta reprochable jurídicamente. De esta manera, aunque en apariencia la tipicidad de la conducta infractora es el incumplimiento de los acuerdos colectivos, ello no es más que una técnica jurídica que esconde la ausencia de conducta típica administrativa, en tanto no se especifica en norma alguna de orden público incumplimientos que constituyen conducta infractora.

Con todo, la eventual multa que se consagra en el precepto en estudio tiene serios problemas para configurarse como una multa jurídicamente válida en nuestro Estado de Derecho, más cuando carece del verbo rector material que configure conducta reprochable por un órgano público, que constata hechos materiales, toda vez que con la palabra “incumplimientos” el precepto se mantiene en su realidad normativa no verificable por los sentidos. Por lo tanto, concluimos que la denominación “multa” únicamente lleva a error, en tanto en ningún caso el artículo 349 configura un tipo infraccional laboral.

-Más allá de las comisiones especiales

La Dirección del Trabajo no se encuentra facultada para determinar el incumplimiento de las obligaciones que emanan de una fuente contractual privada, ya sea individual o colectiva, por consiguiente jamás legal y constitucionalmente podrá pronunciarse sobre el cumplimiento de

²¹Politoff, Matus y Ramírez. Lecciones de Derecho Penal. Editorial Jurídica de Chile. 2004. p. 98.

acuerdos colectivos, aunque la obligación incumplida sea un hecho claro, preciso y determinado, toda vez que al constatar el hecho regulado en la fuente privada, necesariamente está atribuyendo derechos subjetivos para las partes, asunto diverso a pronunciarse sobre la contravención a una norma objetiva de orden público.

El legislador ha preferido en el tópico que hemos venido tratando excluir, en principio, expresamente a la agencia pública de la aplicación de la supuesta multa consagrada en el artículo 349, lo cual era constitucionalmente necesario en virtud de la garantía a un justo y racional procediendo que exige la presencia de un juez natural, esencialmente independiente, rasgo que no se observa en las agencias públicas.

La Inspección del Trabajo cuando interviene sancionando un incumplimiento de un acuerdo colectivo o fallo arbitral, justificada en una cobertura normativa como es el artículo 349, se atribuye competencias que la propia ley le ha privado, toda vez que el artículo mencionado se refiere a la facultad que se otorga al tribunal, que está conociendo de un incumplimiento a las obligaciones que emanan de los acuerdos colectivos y fallos arbitrales, facultad que en ningún caso posee la Inspección del Trabajo, menos justificada en el artículo 349.

Esto se sustenta plausiblemente de la sola lectura del inciso tercero del artículo 349 del código del ramo, el cual indica literalmente que *“lo dispuesto en el inciso anterior es sin perjuicio de las facultades de fiscalización que sobre el cumplimiento de los contratos y convenios colectivos y fallos arbitrales corresponden a la Dirección del Trabajo”*, por lo tanto, es imposible que el inciso segundo del artículo 349, ya citado, se esté refiriendo a la posibilidad que la Inspección del Trabajo pueda aplicar las sanciones prescritas en tal artículo del código del ramo. Más cuando el propio inciso segundo, expresamente indica que la multa indicada se regirá por iguales preceptos que rigen las multas cursadas por la Inspección del Trabajo, señalándose con ello que aunque se trate de una multa con origen diverso, igualmente se aplican las normas generales para las multas laborales.

Lo anterior resulta lógico al observar la naturaleza jurídica de los acuerdos colectivos, esto es una fuente obligacional privada, donde se torna imperativo que sea un órgano independiente e imparcial el que debe determinar los derechos y obligaciones de las partes de un contrato o convenio colectivo. Denotándose con ello la prevención que realizó el legislador, al percatarse que la aplicación de la sanción que fijaba era únicamente posterior a la declaración de un incumplimiento contractual, por ende, sólo es posible que un tercero imparcial, no ejecutor de la política pública

laboral, aplique la sanción al empleador que ha incumplido el acuerdo colectivo, incentivando el cumplimiento de los mismos.²²

2.- Falta de constatación de elementos que integran el tipo

2.1.- De las obligaciones en jornadas exceptuadas del descanso dominical.

Es de corriente en el mercado laboral observar industrias que por la naturaleza de sus funciones clasifican en alguno de los supuestos del artículo 38 inciso primero del Código del Trabajo, quedando con ello exceptuados del descanso dominical sus trabajadores, pero naciendo como contrapartida para estos dependientes los derechos consagrados en el inciso tercero de tal artículo, “*descanso semanal compensatorio a los días domingos y festivos trabajados*”, y eventualmente el derecho consagrado en el inciso cuarto, esto es “*al menos dos de los días de descanso en el respectivo mes calendario en día domingo*” cuando califica en los numerando 2 y 7 del artículo 38, sin embargo, el presente grupo de infracciones carecen de los elementos necesarios que se deben constatar para configurar el tipo laboral. En resumidas cuentas se exige a los empleadores otorgar descansos a trabajadores que según los hechos constatados no tendrían estos derechos excepcionales por encontrarse sujetos a la regla general de descanso dominical.

Observamos irrefutablemente que estas infracciones se sustentan y justifican en el artículo 38 incisos 3º y 4º del Código del Trabajo, sin embargo, este artículo se aplica a un supuesto excepcional, a otra situación diferente de la regla general respecto del descanso semanal. En este sentido, el supuesto general prescrito en el artículo 35 indica que “*los días domingo y aquellos que la ley declare festivos serán de descanso*” indicándose en el artículo 37 inciso primero, todo del código del ramo, que “*las empresas o faenas no exceptuadas del descanso dominical no podrán distribuir la jornada ordinaria de trabajo en forma que incluya el día domingo o festivo...*” por lo

²²Interpretación conforme y de lege ferenda: Cláusula penal: Dado que hemos sostenido en el transcurso de este apartado que en ningún caso nos enfrentamos a una multa administrativa en el artículo 349 del Código del Trabajo, lo cual de suyo excluye toda competencia de la agencia pública, no es menos cierto que el mismo legislador deja expresamente señalado que los Tribunales de Justicia conocerán de la indiscutible sanción legal que se establece en el artículo en comento. En este sentido, propio es razonar para efecto de otorgar un sentido y alcance conforme a nuestro Estado Democrático y Constitucional de Derecho a la norma en estudio, que tenga en observancia la integridad del sistema jurídico y la lógica del legislador perfecto, que maximice nuestro sistema democrático. Luego, en este enfoque nos resulta razonable declarar que en el artículo 349, inciso segundo, se establece una verdadera “cláusula penal” legal para efectos de dar eficacia al cumplimiento de las obligaciones contraídas en el instrumento colectivo, toda vez que con ello se da plena funcionalidad a las garantías de nuestro Estado de Derecho y consecuentemente el efecto querido por el legislador democrático, en el sentido de aumentar la eficacia de las cláusulas de los acuerdos colectivos, reduciendo los riesgos para el acreedor, normalmente los trabajadores o el sindicato, en tanto se constituye en una verdadera caución indisponible para las partes, donde el empleador se encuentra obligado a pagar a beneficio fiscal -tercero- una monto dinerario en caso de no cumplir se alguna obligación del acuerdo colectivo. Como hemos observado, este apartado promueve la opción dogmática de establecer en el artículo 349, inciso segundo, del Código del Trabajo una verdadera “cláusula penal” legal posible de aplicar únicamente por los Tribunales de Justicia. Ahora bien, el razonable temor de incurrir en la pena inducirá al empleador a cumplir fielmente la obligación, sin embargo, la cuantía puede llegar hacer irrisoria frente a determinadas obligaciones que emanan de acuerdos colectivos, incluso sise consideran los aumentos del artículo 506 del Código del Trabajo que podría facultar al Tribunal para aplicar un máximo de 30 UTM. Por lo tanto, en el contexto de una futura flexibilidad pactada, razonable sería modificar la sanción del precepto latamente estudiado por medio de mayor amplitud para los Tribunales.

tanto, si nada se indica en la infracción respecto del supuesto al cual nos enfrentamos, lógico y obvio resulta pensar que nos encontramos en el supuesto general y, por ende, la violación al supuesto general debe ser sancionada por contravención a los artículos 35 y 37 ya citados.

Ahora bien, es corriente que se sancione por los supuestos prescritos en el artículo 38 inciso 3° y 4°, el cual rige para las situaciones de excepción establecidas en el artículo 38 números 1 a 8, siendo que nada se constató por el fiscalizador respecto a que el empleador se encontraba en una situación de excepción y que, por ende, se hace aplicable el inciso 3° o 4°, condición o requisito de procedencia para aplicar estos incisos que rigen para las situaciones de excepción, la cual no se advierte por la Inspección cuando configura estos tipos.

Para hacer aplicable los inciso 3° y 4° es necesario indicar que el sancionado se encontraba en una de las situaciones o supuestos de excepción, toda vez que de otra manera es imposible que se pueda contravenir tal inciso y como nada se dice sobre el hecho de encontrarse en un supuesto de excepción, no cabe más que entender que la relación laboral fiscalizada se encontraba en el supuesto general, donde no le es aplicable el inciso que justifica las infracción en comentario. De esta manera, es necesario indicar en el acto administrativo sancionador, para que el fiscalizador pueda hacer aplicable los incisos en comentario, el hecho fáctico que la empresa en virtud de tales numerando -1 a 8- se encontraba en un supuesto excepcional que admite la aplicación de los tantas veces citados inciso 3° y 4°.

Además, téngase presente que las excepciones siempre deben en Derecho ser expresamente indicadas, no así las reglas generales que suponen la normalidad conocida por todos, entonces, es una condición esencial para aplicar los incisos en comentario del artículo 38, que literalmente señala que se aplica para las empresas que operan en régimen de excepción, constatar en la configuración que efectivamente la empresa se encuentra en determinado supuesto de excepción, que provoca la configuración de lo prescrito en los incisos ya nombrados.

2.2.- De los procesos continuos y discontinuos

Una infracción cotidianamente cursada por la Inspección del Trabajo a industrias que ocupan una masa considerable de trabajadores y que por sus características han sido el paradigma de protección del Derecho del Trabajo, es *no otorgar, a lo menos, el tiempo de media hora destinada a colación al trabajador, no tratándose de un trabajo de proceso continuo*. Sin embargo, esta sanción administrativa, en la forma de aplicarse por la agencia, contiene claros rasgos de ilicitud, cuestión que impacta económicamente en la señal que se entrega al empleador, dando a entender que se encuentra prohibido que las partes libremente determinen la continuidad o no de la

jornada de trabajo, siendo que en estricto rigor únicamente cuando exista controversia se podrá indicar que es continuo sólo cuando la naturaleza de las funciones lo requiera.

Lo anterior se observa en el sentido que el artículo 34 inciso segundo del Código del ramo, indica que en caso de duda resolverá la Inspección del Trabajo si es de proceso continuo o no, claramente que esa duda debe ser de las partes de la relación laboral, quienes voluntariamente le otorgan a la Inspección, en su calidad de tercero, que decida si es o no un trabajo de proceso continuo, pero si las partes nada le han solicitado a la Inspección del Trabajo y ésta se pronuncia sin que los privados soliciten la calificación jurídica por parte de la agencia pública, esta última no tiene atribuciones para realizar tal función de intérprete de los hechos y declarante de derechos y obligaciones de privados en sus relaciones privadas, en tanto no recurra una de las partes al menos, a la facultad de la Dirección del Trabajo de decidir el tipo de trabajo que reconoce la ley en la Inspección del Trabajo.

De esta manera, el artículo 34 inciso segundo en comento obliga a ser interpretado en el sentido que en caso de duda de los privados vinculados en la relación laboral, estos puedan dar la facultad a la Inspección del Trabajo para que decida. Sin embargo, normalmente la Dirección Trabajo no constata que se entregó por los involucrados tal competencia y que existía una decisión de ésta en señalar que no era de proceso continuo, requisitos previos para cursar una infracción por no otorgar el descanso dentro de la jornada.

Ahora, económicamente la cuestión no es trivial, en tanto la Dirección del Trabajo sólo podrá determinar que es discontinuo y, por lo tanto, con descanso dentro de la jornada, únicamente cuando califique el proceso productivo que realiza el trabajador, toda vez que el legislador pone el foco en estas infracciones sobre la naturaleza de las funciones que ejerce el trabajador y no en el trabajador concreto que realiza las funciones, como de ordinario también lo piensa la agencia administrativa. Por ende, aunque sea posible el cambio de trabajador en atención a su calificación técnica, ello no es relevante para determinar si nos enfrentamos o no a un trabajo de proceso continuo como si lo es la función laboral que realiza el trabajador. Todo lo cual es armónico con el paradigma de bienestar que tiene en vista el legislador, promoviendo la mayor eficiencia posible dentro de un mercado intervenido, con pleno respeto a los derechos fundamentales.

2.3.- De la jornada ordinaria y extraordinaria

La Inspección del Trabajo normalmente configura incorrectamente las sanciones por exceso de horas ordinarias o extraordinarias diarias, principalmente, por no constatar todos los elementos que contienen los siguientes tipos laborales: *“Exceder el máximo de 10 horas ordinarias diarias,”*

en atención al artículo 28, inciso segundo, y “*exceder el máximo de dos horas extras por día,*” en consideración a los artículos 31 inciso primero, ambos del Código del Trabajo. En el primer caso el hecho reprobado puede no responder a un exceso de horas ordinarias sino que tratarse de horas extraordinarias o a un exceso de estas, por ende, para configurar el reproche se debe constatar que no existen horas extraordinarias por la inexistencia de pactos de horas extraordinarias o, por ejemplo, no indicar en la liquidación de remuneraciones el pago de horas extraordinarias, constatación que no establece la Dirección del Trabajo en sus infracciones.

Lo anterior, es armónico con lo prescrito en el artículo 21 y 22 del código del ramo que versan sobre jornada ordinaria, en tanto que el primero habla de jornada referida al tiempo que el trabajador debe prestar efectivamente sus servicios en conformidad al contrato y, el segundo, indica literalmente que la jornada ordinaria no excederá los 45 horas semanales, dando cuenta con ello que la jornada ordinaria implica un continuo, esto es una permanencia en el tiempo. A mayor abundamiento, el artículo 29 inciso final indica que las horas trabajadas en exceso se pagarán como extraordinarias. Por lo tanto, si no se constata en la configuración de la infracción que no existían horas extraordinarias, es imposible que nos enfrentemos a una situación donde se afecte la normativa que prohíbe que la jornada ordinaria de trabajo supere las 10 horas.

Por otra parte, en cuanto se refiere al segundo tipo infraccional laboral y en atención al artículo 30 del Código del Trabajo, en la configuración de estas infracciones, esto es al describir los elementos constitutivos de la conducta que se reprocha, se omite considerar uno de los elementos esenciales de la jornada extraordinaria, sin el cual la conducta observada no constituye en ningún caso un ilícito laboral. En este sentido, según se desprende de nuestro diseño institucional laboral es indispensable en la configuración de la infracción, que el fiscalizador constate que efectivamente el trabajador implicado se encontraba sujeto a jornada ordinaria diaria, hecho que no se constata normalmente en este tipo de sanciones, ya que significaría plasmar alguna frase semejante al siguiente tenor “encontrándose el trabajador sujeto a jornada diaria ordinaria”. Acto esencial para configurar un incumplimiento a las reglas de la jornada extraordinaria.

De esta manera, lo sostenido se vuelve evidente al observar que el artículo 30 del Código del Trabajo indica literalmente que “*se entiende por jornada extraordinaria la que excede del máximo legal o de la pactada contractualmente, si fuese menor*”. En consecuencia, la jornada extraordinaria es accesoria, esto es que sólo vive en cuanto exista la jornada ordinaria –legal o contractual-, por ello resulta indispensable para encontrarse en una jornada extraordinaria, que los trabajadores se encuentren sujetos a jornada ordinaria diaria, sino puede ocurrir que el tiempo trabajado que se fiscaliza responda o se constituya como jornada prolongada o parcial o,

derechamente, al no evidenciar la accesoriedad del supuesto fiscalizado nos enfrentemos a una jornada ordinaria, donde se permite por mucho superar las dos horas por día, más cuando nuestra doctrina está conteste en la naturaleza semanal de la jornada extraordinaria.²³

Por lo tanto, siendo uno de los elementos esenciales para la configuración de la jornada extraordinaria la extensión de la jornada ordinaria, resulta obligatorio al momento de describir la conducta reprochada, constatar y describir en su configuración si el trabajador afectado, eventualmente, en sus derechos laborales, se encontraba en jornada ordinaria. De esta manera, estas infracciones omiten dejar por establecido que el trabajador se encontraba sujeto a jornada ordinaria, elemento esencial indispensable para admitir algún reproche por conductas contrarias al estatuto regulatorio de la jornada extraordinaria, al ser esta una extensión de la jornada ordinaria.

3.- Incorrecta aplicación del tipo justificativo de la infracción laboral: problemas entre cláusulas mínimas del contrato, modificaciones al contrato y ejercicio del *ius variandi*.

Un error en que suele incurrir la Inspección del Trabajo versa sobre la problemática que se plantea al fiscalizador cuando tiene que determinar el tipo laboral que se configura en el supuesto que constata, concretamente en lo referente a la existencia de cláusula mínima, actualización o modificación del contrato de trabajo y ejercicio del *ius variandi* empresarial.

En virtud de la naturaleza de tracto sucesivo del contrato de trabajo, se cursan infracciones por no contener el contrato estipulaciones referidas a bonos que se han ido agregando a las remuneraciones del trabajador, tales como percepción de bonos por asignación y desempeño y bono de instalación, justificándose tal reproche en el artículo 10 del Código del Trabajo, esto es *cláusulas mínimas que debe contener el contrato de trabajo por escrito*, sin embargo, existe normalmente cláusula originaria en el contrato sobre remuneraciones, por ende, es menester justificar la sanción que reprocha tal conducta por contravención al artículo 11 del Código del Trabajo, esto es *falta de modificación o actualización del contrato de trabajo*, toda vez que tales bonos serían una modificación a las del contrato individual y en ningún caso se trata de una omisión violatoria del artículo 10, más cuando es de ordinario que el contrato regule el aspecto remuneracional.

En cuanto se refiere al ejercicio del *ius variandi*, es de ocurrencia común que la Inspección del Trabajo formule reproches por no consignar por escrito en el contrato de trabajo la modificación de la estipulación referida al lugar donde se han de prestar los servicios, amparándose para ello en el artículo 11 del código del ramo. Sin embargo, acontece que no se trata tal cambio de lugar de trabajo normalmente del resultado de un acuerdo contractual, sino que del ejercicio del *ius variandi*

²³Melis C. y Sáez, F. El contrato de Trabajo en los Dictámenes de la Dirección del Trabajo. Op. cit. p. 354.

empresarial consagrado en el artículo 12 del código del ramo, entonces, no es fruto de una modificación bilateral del contrato, sino que una manifestación del *ius variandi* empresarial, el cual como es sabido otorga la facultad al empleador para que modifique el lugar de trabajo del trabajador unilateralmente cumpliendo con ciertos requisitos.

Además, es pertinente hacer presente que muchas veces este cambio de lugar sólo es una ejecución de alguna cláusula contractual y no una modificación del contrato de trabajo o una manifestación unilateral, señalándose entre las cláusulas mínimas, que el lugar de trabajo comprenderá el nuevo lugar de trabajo del trabajador afectado con la conducta reprochada.

Algo más sobre el *Ius Variandi*:

En consideración a los artículos 5º, inciso 3, 7, 10 y 506 del Código del Trabajo, se observa una especial, intrincada y no poco novedosa forma de la Inspección del Trabajo de justificar reproches tales como *“no dar cumplimiento al contrato de trabajo al alterar unilateral y discrecionalmente la naturaleza de los servicios al obligar a las trabajadoras a efectuar labores ajenas a sus funciones”*, lo cual, sin embargo, respondería al ejercicio o facultad que otorga el ordenamiento jurídico a todo empleador en uso de sus facultades direccionales que posee para el manejo de la empresa. Derecho que se encuentra consagrado en el artículo 12 del código del ramo, de suyo discrecional, pero, en ningún aspecto en la configuración de la infracción se constata menoscabo, única limitación que se plantea por nuestro Derecho para limitar el *ius variandi* en el sentido que ha sido ejercido. Siendo antojadiza tal construcción, lo cual sería producto de no configurarse alguno de los elementos que hacen reprochable el ejercicio del *ius variandi*, como la existencia de menoscabo o haber caducado el plazo para reprochar el ejercicio del derecho.

Por otra parte, La Inspección del Trabajo busca asilarse para justificar su reproche a *alterar la distribución de la jornada de trabajo, anticipando la hora de ingreso de vuelta de colación en 30 minutos, sin haber avisado a la trabajadora con 30 días de anticipación a lo menos*, en un indebido ejercicio del *ius variandi*. Sin embargo, tal enunciado normativo no regula el supuesto reprochado, en tanto regula el artículo 12 el ingreso y salida de la jornada diaria y no el descanso dentro de la jornada ordinaria de trabajo, toda vez que el periodo que corre con anterioridad al descanso dentro de la jornada, no constituye una jornada independiente de la supuesta jornada que corre con posterioridad al descanso dentro de la jornada, hasta el término de la misma, constituyendo ambos bloques de tiempo una sola jornada, siendo que el artículo 12 habla literalmente de *“alterar la distribución de la jornada del trabajador”*. A mayor abundamiento el código del ramo señala en su párrafo 3º *“descanso dentro de la jornada.”* Con todo, piénsese que es ilógico que el legislador sea

más exigente con la hora de ingreso y salida al descanso dentro de la jornada, que en la modificación del lugar de trabajo o el cambio en la naturaleza de las funciones.

4.- Problemas de determinación del sujeto activo del ilícito laboral

A partir de la ley de subcontratación, que vino a establecer una responsabilidad directa del principal respecto de la salud, higiene y seguridad de los trabajadores de las empresas contratistas dentro de su faena, se han generado obligaciones legales para el mismo, teniendo ahora los trabajadores de las empresas contratistas dos sujetos obligados a brindarles seguridad, higiene y salud en la faena, el principal y el empleador. Entonces, no es fácil para el fiscalizador laboral determinar quién es el sujeto infractor ante violaciones a medidas de seguridad, higiene o salud en la faena, sancionando en numerosas ocasiones a la contratista por obligaciones propias del principal en virtud del artículo 183-E del Código del Trabajo, concretamente en cuanto se refieren a objetos que debe contar la instalación o, derechamente, a condiciones mínimas de seguridad, salud o higiene que debe cumplir la fábrica del principal, generándose una duplicidad ineficiente de obligaciones.

4.1.- De los objetos de orden, higiene y seguridad

En cuanto a no contar el sitio de trabajo con objetos para la seguridad, higiene o salud, se cursan infracciones laborales a los empleadores contratistas tales *como no contar el sitio de trabajo con comedor completamente separado de las áreas de trabajo y reservado sólo para comer, provisto de cocinilla, lavaplatos y refrigeración o no contar el lugar de trabajo con recinto fijo o móvil destinado a vestidor, camas o camarotes complementados con colchón y almohadas en buenas condiciones.*

En primer lugar y teniendo presente los artículos 183E del código del trabajo y el artículo 66 bis de la ley 16.744, más los cuerpos normativos DS 594 y DS 76 del Ministerio del Trabajo, que establecen y delimitan las responsabilidades entre la principal y el contratista en materias de seguridad y salud de los trabajadores que trabajan en dependencias, instalaciones, establecimientos o faenas de la principal, se observa como la ley de subcontratación cambió el eje normativo en materia de higiene, seguridad y salud de los trabajadores contratados bajo régimen de subcontratación, haciendo responsable al dueño de la obra o faena en donde se prestan los servicios. Esta nueva configuración opera sobre la base de establecer la faena como centro de imputación de responsabilidad en las materias comentadas, en virtud que la dueña de la faena tiene las posibilidades reales de control y prevención en tales materias. Por lo mismo, la Dirección del

Trabajo²⁴ ha agregado que la ley 20.123 afianzó el deber de protección general de la empresa principal respecto los trabajadores que laboran en régimen de subcontratación.

En consecuencia, este tipo infracciones erróneamente se cursan al empleador contratista, toda vez que tales deberes corresponden a la principal por ser asuntos estrictamente del establecimiento o faena y, en ningún caso, corresponder a los elementos de protección personal de los trabajadores implicados, asunto éste último que si es de responsabilidad del empleador.

4.2.- De las condiciones de orden, higiene y seguridad

En cuanto a no contar el sitio de trabajo con condiciones adecuadas para la seguridad, higiene o salud, de los trabajadores de la empresa contratista, se cursan multas a los empleadores contratistas tales como *no suprimir en los lugares de trabajo los factores de peligro, no contar con pisos y pasillos de tránsito libres de todo obstáculo que permitan un fácil y seguro desplazamiento en las secciones o áreas de trabajo, no mantener en condiciones seguras de buen funcionamiento los elementos estructurales de la construcción, no proveer la empresa de dormitorios dotados de una fuente eléctrica en óptimas condiciones, servicios higiénicos en óptimas condiciones para su uso, duchas en mal estado, duchas tapadas, closet para que trabajadores guarden sus ropas, extintor en el sector de dormitorios, no mantener cielos rasos en buen estado de limpieza, no disponer de duchas con agua fría y caliente, no obstante, encontrarse en contacto con sustancias tóxicas, no almacenar los materiales químicos en lugares apropiados y seguros, no tomar todas las medidas necesarias contra las inclemencias del tiempo en lugares abiertos y no ubicar extintores en lugares accesibles.*

Al confrontar las infracciones en referencia con el artículo 7 del decreto N° 76 de 2006 que viene aplicar el artículo 66 bis de la ley 16.744 sobre la gestión de la seguridad y salud en el trabajo en obras, faenas o servicios, observamos como la empresa principal debe implementar en la obra, faena o servicios propios de su giro un Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, para todos los trabajadores involucrados, cualquiera que sea su dependencia. Siendo la responsabilidad de suprimir los factores de riesgo y contar con elementos estructurales en condiciones seguras pura y exclusivamente de la empresa mandante, más cuando es la empresa principal quien debe velar por el cumplimiento del decreto supremo 594, que regula las condiciones ambientales mínimas en los lugares de trabajo, tanto de sus trabajadores como de los trabajadores de la contratista.

²⁴Dirección del Trabajo. orden número 8. 05.04.2007.

Para mayor claridad sobre el punto, es pertinente traer a colación el artículo tercero del DS 594; *la Empresa está obligada a mantener en los lugares de trabajo las condiciones sanitarias y ambientales necesarias para proteger la vida y la salud de los trabajadores que en ellos se desempeñan, sean estos dependientes directos suyos o lo sean de terceros contratistas que realizan actividades para ella.*

Conclusiones

El escrito que se ha presentado se sitúa más allá de los límites del Derecho, en tanto sistema social que opera cerradamente, y si no en el borde, fuera del campo privativo de la economía, pero sin lugar a duda en una cuestión de política pública, en tanto versa sobre el consenso social en la relaciones laborales que ciertamente influyen decididamente en el bienestar general. Ubicados en esta área de interés público, se escuchan fervientes voces que por una parte exigen mayor flexibilidad de la regulación laboral, por mientras que por otra contraria, abogan por una mayor intervención en el mercado del trabajo. Por lo tanto, situados en este punto rodeados de visiones no solo diversas sino que también encontradas sobre la rigidez del mercado del trabajo, este ensayo intenta mostrar más allá de los intereses, como la contrariedad que se indica es en cierta parte más aparente y que realmente atiende a diverso punto focal.

En primer lugar debemos dejar por asentado según hemos venido anotando, que el diseño de la regulación laboral, abrigó al igual que otras revoluciones institucionales que vivía el país en el tiempo de la dictadura, directrices que dejaran el mayor espacio a la libre iniciativa individual y en aquellos ámbitos que no era posible excluir al Estado, minimizarlo y limitarlo en su rol planificador, siendo la no regulación un principio, así como también la preferencia por procedimientos claros y resolución de conflictos predecibles y expeditos. De esta manera, por una parte se intentaba disminuir las fallas de Estado en un ámbito donde no están claras las razones económicas para intervenir, más cuando restringe la libertad personal y establece artificialmente una desigualdad de trato y, por otra parte, principalmente, se buscaba mitigar particularidades intrínsecas de este mercado que disminuyen su competitividad, como ocurre tanto con los ajustes lentos de las condiciones laborales producto de contratos largos buscados por un trabajador que demanda estabilidad y por un empleador que requiere proteger su productividad y no verse envuelto en un proceso de selección largo y costoso, además de conjugar el empleador los intereses de los trabajadores ante las decisiones de gestión motivadas por nuevos escenarios y emprendimientos.

No podemos bosquejar conclusiones sobre la materia de este trabajo sin hacer presente sucintamente ciertas particularidades jurídicas relevantes de la regulación laboral, por una parte, que las relaciones laborales en Chile se reducen a lo individual, por ende, no existe una figura sindical fuerte que pueda mejorar las condiciones laborales de los trabajadores y garantizar la eficacia de la regulación en sentido amplio, quedando necesariamente la materialización de la regulación laboral entregada principalmente al Estado. Por otra parte, el diseño regulatorio establece que son materias privativas de Tribunales la calificación contractual (civil o laboral), la declaración de derechos que

tienen como fuente la autonomía negocial, el término de la relación contractual (obra o faena, plazo, e indefinido y sus respectivas causales), derechos fundamentales y tercerización, donde si bien es cierto no han sido materia de este trabajo, se consigna desde ya que en Tribunales se observan fenómenos similares a los aquí planteados, al menos en materia de término de la relación laboral, derechos fundamentales y calificación contractual, por consecuencia, la acción de la Dirección del Trabajo es una tributaria más de la aplicación rígida e inconsistente que damos cuenta de forma casuística.

De esta manera, y limitándonos a la regulación que fiscaliza la Dirección del Trabajo durante la relación laboral, se concluye que los rasgos orgánicos de la Dirección del Trabajo como son baja independencia, amplia discrecionalidad y baja racionalidad, han llevado en la realidad a una rigidez del mercado del Trabajo no pensada ni querida en el diseño institucional que regula tal mercado, provocándose una brecha entre el diseño de la regulación y su vigencia cotidiana que podría situarnos en el peor de los mundos al inyectar incertidumbre al mercado intervenido, cuestión mitigada por las no drásticas consecuencias de los ilícitos, salvo despido y derechos fundamentales, donde en este último caso la prohibición de pactar con el Estado ha tenido los efectos disuasivos buscados por normas administrativas represoras.

Pero, cuáles son los efectos al bienestar que esta brecha con sesgo a la rigidez que se denuncia genera en menor medida ahora con pleno empleo pero más intensamente puede provocar en otros momentos de la economía o con un aumento en las cuantías de las multas laborales. Está fenómeno claramente a diferencia de lo buscado por el diseño dado por el plan laboral, base de nuestra actual regulación, donde se ponía el acento en la empleabilidad mediante un Derecho del Trabajo mínimo y no efectivo, crea incentivos para la informalidad, la proliferación de contratos de honorarios, masividad en el incumplimiento de la norma y abuso de la tercerización, no sólo alejándose sino que contradiciendo el objetivo de la empleabilidad, requisito indispensable para el bienestar, al aumentar los ingresos de las familias, sin perjuicio, dicho sea de paso, de disminuir la desigualdad que es condición necesaria para los abusos a los que tanto temor tiene la clásica visión laboralista.²⁵

Afortunadamente ahora, pero lamentable para la eficacia de la Regulación laboral existe una válvula de escape para el empleador que ha venido a marcar una tendencia a la burocratización de la regulación laboral, nos referimos a la baja cuantía de la multa laboral que de cuando en tanto

²⁵Ejemplos de la verdadera traición que ha resultado la legislación laboral para su objetivo protector del bienestar del dependiente se observa empíricamente cuando en materia de término de la relación laboral, de los asalariados desvinculados durante un año 94% no tiene derecho a indemnización y únicamente el 20% del 6% restante logra cobrar su derecho, concluyéndose que el 1,2% de los trabajadores despedidos durante un año obtiene indemnización por término de la relación laboral. Asunto preocupante cuando se tiene presente que la mayor rotación acontece en los grupos menos calificados, quedando este 1,2% compuesto por trabajadores privilegiados.

aparece como tema en la opinión pública, donde luego de un análisis costo-beneficio el empleador como agente racional y egoísta prefiere violar el consenso social, transformándose la multa laboral en una cuenta más del balance general para las grandes empresas y conglomerados, pero en un costo de transacción difícil de sobrellevar por las pequeñas y microempresas que aportan el 80% de la fuerza laboral, tornándose la rigidez regulatoria en una limitante de competitividad del mercado del trabajo inconsistente con los pilares de su diseño.

En este orden de cosas, no parece trivial recordar que en nuestro contexto Latinoamericano la evidencia nos muestra que a mayor regulación mayor es la informalidad en el mercado del trabajo, dejando a los dependientes fuera de los sistemas de seguridad social y crédito que tanta relevancia tienen para los trabajadores del siglo XXI, además, de los incentivos que genera para una precaria tercerización o una masiva evasión normativa mediante falsos contratos de honorarios. Por lo tanto, explicada la regulación laboral como un asunto de bienestar, las razones de equidad que justifican la intervención en el mercado del trabajo no dejan de ser insuficientes y lejanas a las fallas de mercado ordinarias tales como monopolio, externalidades, asimetrías de información o la presencia de bienes que no rivalicen o excluyan, que permita satisfacer la restricción que se impone mediante la regulación al libre intercambio de salario y trabajo que tiende a la mejor situación posible. Es más, pareciera que al menos con la rigidez e incerteza que se está aplicando la regulación laboral se generan costos de transacción que disminuyen el mayor bienestar de los trabajadores que se persigue justamente con la regulación laboral.

La desigualdad en una magnitud intolerable de las partes de la relación laboral que genera los abusos proscritos por la regulación -definidos naturalmente por el legislador democrático, cuestión nada pacífica cuando se ha superado la era *fordista* más cercana al industrialismo clásico- nace cuando el trabajador incorpora las consecuencias de perder el empleo, y ello se verifica entre los más pobres donde las necesidades insalvables están más presente, pero, principalmente, donde cuesta más encontrar trabajo y es fácil perderlo, más cuando probablemente es el único afortunado del grupo familiar que se encuentra trabajando. En consecuencia, la regulación laboral que surge con discursos de una pretendida justicia con los más pobres termina siendo injusta al crear privilegios a la clase media afectando la igualdad ante la ley y sumamente injusta con los pobres, los 4 primeros deciles, en tanto incentiva a no contratar, principalmente por las pymes, que son las que más trabajo pueden ofrecer.

De esta manera, el desafío de una legislación moderna que sea capaz de equilibrar protección de los más pobres con la debida adaptabilidad que necesita una organización competitiva, se observa bastante lejana a la actual aplicación práctica de la regulación laboral, por

una parte el diseño regulatorio no es suficiente en términos de protección de los más pobres, empezando con empleabilidad, y no se aproxima la práctica actual porque no promueve dentro de sus límites la adaptabilidad. Peor aún, cuando no existe posibilidades de adaptabilidad y a la vez se aumenta la incertidumbre se prefiere no contratar o, derechamente, despedir, comenzando por los recién contratados, jóvenes pobres, o los sin calificación, los padres de los jóvenes pobres, especialmente mujeres que por la crianza de hijos muchas veces en familias uniparentales tienen amplias lagunas de experiencia, descontadas las discriminaciones negativas que genera la legislación en contra de la mujer al imponer mayores costos al empleador.

En consecuencia, la equidad, justificación no económica para la intervención en el mercado del trabajo, entendida como la maximización del mínimo, según el segundo principio de diferencia de Rawls, no se estaría cumpliendo al menos de la mejor forma posible, toda vez que con la real regulación actual, aquella que se desenvuelve día a día a través de todo el país y no el mero diseño abstracto, se incentiva el trabajo informal, tercerizado, rotativo o, derechamente, en franca contradicción a la ley Laboral, en tanto como ya se ha dicho la baja cuantía de la multa más que efectos reales incentiva a la burocratización, aumentando los costos de transacción, al menos en las medianas y grandes empresas, siendo, por otra parte, un lastre para las pequeñas y microempresas, donde, además, probablemente no se verifica la desigualdad intolerable que es condición necesaria de los abusos que se regulan. En suma, por una parte, la rigidez que se denuncia, no solo se aleja de los objetivos de empleabilidad, sino que los contradice, como ya lo ha afirmado la CEPAL durante el año 2008, donde señaló que el trabajo en Chile sigue siendo en un 60% desprotegido y, por otra parte, resta competitividad al mercado del trabajo, principalmente, en un segmento prolífero en la generación de empleo, como son las empresas de menor tamaño.

Finalmente, no se puede dejar de consignar expresamente que ante el actual panorama resulta grave promover un aumento en las cuantías de las multas, en tanto llevaría a la regulación laboral a una rigidez efectiva que presionaría al alza las tasas de desempleo, haciendo que los segmentos menos privilegiados vuelvan o se mantengan en una economía informal. Sin embargo, con el objeto de lograr un mejor *enforcement* regulatorio, una vez que la aplicación de la regulación sea coherente con el diseño laboral, se torna esencial aumentar los reproches aparejados a las infracciones, con el objeto de pasar de un Derecho del Trabajo mínimo no efectivo, como se concibió en el plan laboral a un Derecho del Trabajo mínimo pero efectivo, donde claramente se maximicen los mínimos.

Bibliografía

- 1.- Albornoz, Del Rio, Repetto y Solari, Hacia una nueva legislación laboral, Documento de Trabajo, Escuela de gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez, 2011.
- 2.- Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social, Santiago, 2008.
- 3.- Freeman, J., Private parties, public functions and new administrative law. Administrative law review. Estados Unidos. 2000.
- 4.- Cordero, L., Por qué nos debe importar el control de gestión y por resultados en el Derecho Administrativo. Curso lógicas y títulos de intervención. Escuela de graduados. Universidad de Chile. 2008.
- 5.- Cordero, L., Los contratos públicos como medio de intervención y regulación estatal; el caso del sistema de licitaciones de defensa pública, Revista de derecho Administrativo Económico, N°17, 2006.
- 6.- Dirección del Trabajo. Orden número 8. 05.04.2007.
- 7.- González, A., Estudio sobre la revisión de la institucionalidad regulatoria de los servicios sometidos a fijación tarifaria. Departamento de Economía. Universidad de Chile. 2005.
- 8.- Melis, C. y Sáez, F., El contrato de trabajo en los dictámenes de la Dirección del Trabajo. Editorial *Legal Publishing*. 2008.
- 9.- OECD (2001) Regulatory Institutions in Liberalized Electricity Markets, Energy Market Reform.
- 10.- Politoff, Matus y Ramírez. Lecciones de Derecho Penal. Editorial Jurídica de Chile. 2004.
- 11.- Melis y Lizama, L. Derecho del Trabajo. Santiago de Chile. Ediciones Lexis-nexis. 2003
- 12.- Rojas, I. Manual de Derecho del Trabajo. Editorial Lexis-nexis, Santiago, 2004.
- 13.- Sentencia Tribunal Constitucional, Rol N° 480, 2006.
- 14.- Stigler, G. The theory of economic regulation. The bell journal of economics and management Science. vo. 2. número 1. 1971.
- 15.- Velasco y Hunneus, Contra la desigualdad el empleo es la clave, Debate, 2011.

Índice

Introducción

A.- Aproximación al mercado del trabajo y su regulación

B.- Notas sobre el diseño institucional de la Dirección del Trabajo

C.- Brechas entre el diseño y la práctica regulatoria

1.- Falta de tipo

2.- Falta de constatación de elementos que integran el tipo

3.- Incorrecta aplicación del tipo justificativo de la infracción laboral

4.- Problemas de determinación del sujeto activo del ilícito laboral

Conclusiones

Bibliografía

ANEXO N° 1

Multas administrativas de la Dirección del Trabajo cursadas durante los años 2009 y 2010
consideradas para el presente trabajo

1) 4432.09.37-1,2,3,4,5	36) 7755.09.020-1	71) 8167.09.016-1
2) 4433.09.36-1	37) 7755.09.123-1,2,3,4	72) 8208.09.034-1,2,3,4,5,6,7
3) 4473.09.5-1,2,3	38) 7755.09.128-1	73) 8208.10.005-1,2,3
4) 6061.10.48-1,2	39) 7757.09.177-1,2	74) 8210.10.50
5) 6158.09.008-1	40) 7806.09.002-1,2,3	75) 8218.09.119-1,2
6) 6158.09.57-1,2	41) 7810.09.56-1	76) 8225.10.16-1
7) 6220.10.39-1,2,3	42) 7810.09.95-1	77) 8225.10.023-1,2
8) 6232.09.44-1	43) 7819.09.148-1,2	78) 8249.09.-96-1
9) 6242.09.39-1	44) 7819.09.200-1	79) 8252.09.39-1
10) 6243.09.034-1	45) 7896.09.064-1,2	80) 8252.09.108
11) 6267.09.029-1	46) 7935.09.34-1,2	81) 8258.09.136-1,2,3
12) 6267.09.057-1,2	47) 7945.10.049-1,2,3	82) 8258.10.065-1,2,3,4
13) 6279.09.019-1,2	48) 7967.10.011-1	83) 8259.10.63-1
14) 6293.10.045-1	49) 7969.10.58-1	84) 8280.10.77-1,2
15) 6311.10.61-1	50) 8011.10.026-1	85) 8284.09.022-1
16) 7388.10.5-1	51) 8022.09.1	86) 8284.10.26-1,2,3,4
17) 7424.09.52-1	52) 8028.09.84-1,2	87) 8335.09.23-1,2
18) 7424.09.53-1,2,	53) 8028.09.102-1	88) 8348.10.15-1,2
19) 7424.09.87-1,2,3	54) 8029.09.057-1,2,3,4	89) 8353.09.015-1
20) 7560.09.079-1	55) 8039.10.4-1	90) 8356.09.37-1,2,3
21) 7587.08.52-1,2	56) 8039.10.6-1	91) 8364.10.24-1,2
22) 7640.09.053-1,2	57) 8039.09.55-1,2,3	92) 9971.09.014-1
23) 7640.09.102-1	58) 8042.09.4	93) 9971.09.29-1,2
24) 7659.09.071-1,2,3	59) 8048.09.76-1,2	94) 9993.09.51-1,2
25) 7659.09.81-1	60) 8048.10.38-1,2	95) 9993.09.52-1,2
26) 7717.09.85-1,2,3	61) 8048.10.51-1	96) 9993.09.61-1
27) 7717.10.60-1,2,3,4	62) 8048.10.60-1	97) 9993.09.94-1,2
28) 7730.09.5-1	63) 8050.09.02-1,2,3,4,5,6	98) 9993.10.057-1
29) 7738.09.12-1,2,3	64) 8050.09.003-1,2,3	99) 9993.10.64-1,2
30) 7741.09.082-1,2	65) 8050.09.005-1,2,3	100) 774109083-1,2
31) 7741.10.028-1	66) 8063.10.8-1,2,3	101) 6186.10.18-1,2,3,4
32) 7743.10.003-1,2	67) 8066.10.007-1	
33) 7743.10.005-1,2	68) 8070.09.83-1	
34) 7755.09.011-1,2,3,4	69) 8070.10.16-1,2	
35) 7755.09.020-1	70) 8070-09-89-1	

ANEXO N°2

Cuadro 12: Cantidad de sanciones cursadas por la Dirección del Trabajo por infracción a las disposiciones contenidas en el Código del Trabajo, según materia infringida, años 2005 a 2010

Materia	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Contrato de trabajo	8.587	7.320	8.037	6.486	5.200	4.591
D.F.L. N° 2	10.030	9.467	8.204	6.758	5.647	4.777
Discriminación, intimidad, vida privada y honra	256	146	125	121	78	33
Higiene y seguridad	2.481	17.389	20.411	18.098	12.860	10.976
Jornada de trabajo	29.522	33.370	24.072	19.106	14.374	13.193
Materias previsionales	3.950	3.690	3.345	2.917	2.942	2.505
Negociación colectiva	518	572	587	549	576	369
Organización sindical	293	268	388	339	168	13
Protección a la maternidad	413	373	495	459	181	405
Protección a los trabajadores	10.615	569	161	116	453	51
Remuneraciones	10.380	8.756	7.965	7.479	62	5.935
Término del contrato	94	40	23	46	7.063	20
Otras materias	105	221	265	266	47	132
Total	77.244	82.181	74.078	62.740	49.651	43.000

Fuente: Dirección del Trabajo, División Departamento de Inspección, Departamento de Estudios
Elaboración: Departamento de Estudios