



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

- Publicado en la Obra Colectiva, “El Derecho Público para la modernización institucional. En homenaje al profesor Francisco Orrego Vicuña. Actas de las XLIX Jornadas Chilenas de Derecho Público, Editorial tirant lo blanch, Año 2022, Primera Edición, Págs. 547 - 566.

LA CORRECTA COMPRENSIÓN DE LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS FISCALIZADORAS DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS, A PROPÓSITO DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO Y CIERTOS CRITERIOS JURISPRUDENCIALES CONTRAPUESTOS.

THE CORRECT UNDERSTANDING OF THE TAX ADMINISTRATIVE POWERS OF THE PUBLIC INSTITUTIONS, ON THE PURPOSE OF THE DIRECTORATE OF LABOR AND CERTAIN JURISPRUDENTIAL CRITERIA.

ALEJANDRO CÁRCAMO RIGHETTI *¹

Resumen: La adecuada comprensión del derecho público administrativo y el rol que éste juega en la actualidad, se transforma en un requisito indispensable cuando se pretende abordar la noción de modernización institucional de la Administración Pública.

En dicha perspectiva, entendemos que si bien la modernización implica una nutrida agenda legislativa que permita conseguir ese loable y necesario objetivo, adecuando aspectos orgánicos, funcionales, de recursos humanos, entre otros, es también necesario que vaya acompañada de una acertada visión doctrinaria y jurisprudencial del fenómeno.

Así, el trabajo aborda la, a nuestro juicio, correcta comprensión que debe darse al ejercicio de las potestades fiscalizadoras que detentan ciertas Instituciones Públicas, para que cumplan adecuadamente su finalidad, centrándonos esencialmente en la situación de la Dirección del Trabajo, considerando en el análisis ciertos criterios jurisprudenciales que, sobrepasados determinados límites –que estimamos equívocos-, las han considerado ejercicio de funciones jurisdiccionales.

Abstract: The adequate understanding of administrative public law and the role that it currently plays, becomes an indispensable requirement when trying to address the notion of institutional modernization of Public Administration. In this perspective, we understand that although modernization implies a large legislative agenda that allows achieving that laudable and necessary objective, adapting organic, functional, human resources aspects, among others, it is also necessary that it be accompanied by a correct doctrinal and jurisprudential vision of the phenomenon. Thus, the work deals with the, in our opinion, the correct understanding that must be given to the exercise of the supervisory powers held by certain Public Institutions, so that they adequately fulfill their purpose, essentially focusing on the situation of the Labor Directorate, considering the analysis certain jurisprudential criteria that, beyond certain limits - which we consider equivocal - have considered them to exercise jurisdictional functions.

Palabras Claves: potestades administrativas – administración pública – función fiscalizadora.

Keywords: administrative powers - Public administration - Supervisory Function

¹ *Licenciado en Ciencias Jurídicas Universidad de Talca; Abogado; Magíster en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por el Centro de Estudios Constitucionales de Chile de la Universidad de Talca; Profesor Derecho Administrativo Universidad Diego Portales (Santiago, Chile), Universidad de Talca (Santiago, Chile) y del Magíster en Derecho LLM Pontificia Universidad Católica de Chile (Santiago, Chile). Contacto: Calle Uno Norte N° 931, Edificio Portal Maule, Of. 501 – 502, Talca - alejandro.carcamo@mail.udp.cl



INTRODUCCIÓN.

Dado el complejo escenario social y económico contemporáneo, la Administración del Estado, con el paso del tiempo, ha ido abandonando o mutando sus clásicas funciones, así como asumiendo otras de diversa naturaleza, desarrollando numerosas actividades, todas las cuales se encuentran orientadas a la satisfacción del interés general de manera permanente, regular y continua –artículo 3° Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado-, en procura de alcanzar el bien común – artículo 1° Constitución Política de la República-.

La adecuada comprensión del derecho público administrativo y el rol que éste juega en la actualidad, se transforma entonces en un requisito indispensable cuando se pretende abordar la noción de modernización institucional de la Administración Pública. En dicha perspectiva, entendemos que si bien la modernización implica una nutrida agenda legislativa que permita conseguir ese loable y necesario objetivo, adecuando aspectos orgánicos, funcionales, financieros, de recursos humanos, entre otros, es también necesario que vaya acompañada de una acertada visión doctrinaria y jurisprudencial del fenómeno.

Así entonces, ya no es admisible postular al derecho administrativo como un conjunto de normas y principios jurídicos cuya única finalidad se traduciría en fijar límites al ejercicio abusivo del poder de los órganos de la Administración del Estado, en pos del resguardo de los derechos de los particulares². Esa fue, efectivamente, una de las primordiales funciones que a esta disciplina del derecho público correspondió en sus orígenes³, situados en un momento histórico y en un contexto social y económico totalmente diferente al actual.

Como lo señala Carmona, “...ya pasó la época en que el tiempo parecía no transcurrir para el Derecho Administrativo. Un manual de 1930, explica bien el Estado de 1970. Sin embargo, hoy esos manuales no explican bien la realidad. Cambió el Estado, cambió el marco jurídico que lo rige, cambiaron los énfasis de los órganos de la administración. En la actualidad, diversos factores influyen en esta dinamicidad. Desde luego, el Derecho Administrativo ha dejado de ser un derecho de creación doctrinaria o jurisprudencial. Una serie de normas lo han llenado de contenido: (Leyes N° 19.880, 19.882, 19.886, 20.285, 20.500, por mencionar sólo algunas). En cierto sentido, se ha positivizado. Enseguida, el Estado ha asumido nuevos roles y ha dejado de lado otros. Así, surgen una serie de servicios públicos ligados a grupos emergentes (Sernam, Injuv, Conadi, Fonadis, Senama); aparecen nuevos ministerios (Medio Ambiente, Energía), órganos dotados de una estructura administrativa especial (Instituto de Derechos Humanos, Consejo para la Transparencia). Asimismo, el Estado se ha modernizado. Aparecen nuevas técnicas de reclutamiento de personal (Alta Dirección Pública); se fijan metas que los servicios deben obtener y que conllevan remuneraciones; se obliga a los servicios a actuar con transparencia (Ley N° 20.285), probidad (Ley N° 19.653), participación (Ley N° 20.500) y eficacia (Ley N° 18.575, 19.553, 19.646, 19.882 y D.L. 1.263)”⁴.

De este modo, en el presente, el derecho administrativo ya no solo debe ocuparse de fijar los límites a la actividad de los organismos y órganos de la Administración del Estado, sino que, tanto o más importante, es la función que asume como garante de la estabilidad económica y social, otorgándoles el legislador, diversas potestades administrativas con dicha finalidad. Ello, consideramos, es parte del fenómeno denominado “modernización del Estado”.

² Véase en ese sentido SOTO (2005), p. 76-88.

³ Véase PANTOJA (2007), p. 22-24.

⁴ CARMONA (2012).



En efecto, existen numerosas instituciones fiscalizadoras en la Administración Pública –dentro de las cuales destacan, por ejemplo, las superintendencias-, a las cuales, en términos generales, se les confían potestades normativas, interpretativas, fiscalizadoras y sancionatorias. En ejercicio de aquellas se despliega y materializa la función administrativa de policía y de regulación de la actividad de los particulares que a la Administración corresponde⁵.

Dentro de esta categoría de organismos, que denominamos en nuestro medio jurídico como instituciones fiscalizadoras, se encuentra la Dirección del Trabajo.

I.- LA POTESTAD FISCALIZADORA DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO DESDE EL PUNTO DE VISTA JURISPRUDENCIAL.

Las sentencias en las cuales centraremos nuestra atención, para efecto de la realización de nuestro análisis, son las que a continuación se individualizan:

A.- Sentencia pronunciada por la Corte de Apelaciones de Santiago, de fecha 21 de Enero de 2015, en los autos rol número 79.232-2014⁶, que rechazó la acción constitucional de protección de garantías constitucionales deducida contra la Dirección del Trabajo, fallo que fue revocado por la Corte Suprema, acogiendo la acción deducida, en fecha 16 de Marzo de 2015, en los autos rol número 1.716-2015⁷, con el voto disidente del Ministro Pierry, quien fue del parecer de confirmar la sentencia apelada.

En el caso precedentemente aludido, se discutió la procedencia de que la Dirección del Trabajo en ejercicio de su potestad fiscalizadora, a través del Ordinario N° 4207/064 de fecha 27 de Octubre de 2014, hubiere resuelto que “los dependientes que se desempeñan como Químicos Farmacéuticos Jefes de Local en Farmacias Salcobrand, laboran sujetos a fiscalización superior inmediata, razón por la cual no se encuentran excluidos de la limitación de trabajo prevista en el inciso 1° del artículo 22 del Código del Trabajo”, dejando de este modo sin efecto –tácitamente- todas las cláusulas contractuales referidas a la exclusión de los límites de jornada de trabajo de los químicos farmacéuticos, aplicando consiguientemente una multa administrativa por infracción a la legislación laboral.

En el fallo de segunda instancia, se estableció que “lo anterior constituye una materia que se encuentra al margen de las facultades que le han sido conferidas por el artículo 505 y siguientes del Código del Trabajo, puesto que al interpretar de la manera en que lo ha hecho los contratos de trabajo..., la Dirección del Trabajo se ha arrogado facultades jurisdiccionales, toda vez que ha efectuado una labor interpretativa concreta de los contratos de la empresa recurrente, analizando sus cláusulas y calificándolas jurídicamente, pronunciándose además sobre la naturaleza de la jornada laboral a la que deben estar afectos, cuestionando en los hechos la declarada por las partes, lo que en la práctica implica un juzgamiento sobre la validez de dichas cláusulas, lo que corresponde a una materia que debe ser resuelta por la judicatura especial que conoce de estos asuntos” (Considerando 4°).

B.- Sentencia pronunciada por la Corte de Apelaciones de Temuco, de fecha 10 de Marzo de 2015, en los autos rol número 169-2015⁸, que rechazó la acción constitucional de protección de garantías constitucionales deducida contra la Dirección del Trabajo, fallo que fue revocado por la Corte Suprema, acogiendo la acción deducida, en fecha 23 de Abril de

⁵ Véase CAMACHO (2010), p. 89-266.

⁶ SALCOBRAND S.A. CON DIRECCIÓN NACIONAL DE TRABAJO (2015).

⁷ SALCOBRAND S.A. CON DIRECCIÓN NACIONAL DE TRABAJO (2015).

⁸ EL FIORDO SPA CON RODRÍGUEZ MELO BLANCA FISCALIZADORA INSPECCIÓN DEL TRABAJO (2015).



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

2015, en los autos rol número 4.141-2015⁹, con el voto disidente de la Ministra Sandoval y del Ministro Pierry, quienes fueron del parecer de confirmar la sentencia apelada.

En este segundo caso objeto de revisión, se discutió acerca de la procedencia de que la Dirección del Trabajo, en ejercicio de su potestad fiscalizadora, determinara respecto de la recurrente -efectuada una interpretación de las cláusulas de los contratos de prestación de servicios de algunas personas contratadas por ella-, que “no resultaba procedente mantener a dichas personas bajo un régimen de contrato de honorarios, y que por ende debía ser contratados bajo la figura de un contrato de trabajo, bajo dependencia y subordinación, y conforme a ello exigió que se procediera a regularizar tal situación, exigiendo además, consecuentemente con ello un registro de asistencia de los mismos trabajadores..., procediendo a cursar las multas por no escriturar contratos de trabajo con las personas... y no llevar registro de asistencia”.

La Corte Suprema, contrariamente a lo sustentado en el fallo de primera instancia, estableció que “...como puede advertirse..., la recurrida procedió... a interpretar tres contratos de prestación de servicios a honorarios..., estableciendo que la recurrente no escrituró los contratos de trabajo respectivos, actuación de la recurrida que constituye una cuestión que se encuentra al margen de las facultades conferidas a la Inspección del Trabajo por los artículos 503 y siguientes del Código de esta especialidad, la que debe ser resuelta por la judicatura especial que conoce de estos asuntos” (Considerando 4°).

C.- Sentencia pronunciada por la Corte de Apelaciones de Punta Arenas, de fecha 08 de Abril de 2015, en los autos rol número 123-2015¹⁰, que acogió la acción constitucional de protección de garantías constitucionales deducida contra el Inspector Provincial del Trabajo de Magallanes, fallo que fue revocado por la Corte Suprema, rechazando la acción deducida, en fecha 27 de Mayo de 2015, en los autos rol número 5.264-2015¹¹, con el voto disidente del Ministro Aránguiz, quien fue del parecer de confirmar la sentencia en alza. En este tercer caso examinado, la situación controvertida radicaba en si la Inspección del trabajo puede calificar como relación laboral, una que de los antecedentes documentales aparece como civil, aplicando en consecuencia tres multas, “...la primera por 15 UTM por “no escriturar el contrato de trabajo respecto de la trabajadora..., quien ha trabajado para el empleador... desde el 01 de mayo de 2004...”; la segunda por 60 UTM por “no llevar para los efectos de controlar la asistencia y determinar las horas de trabajo ordinarias o extraordinarias un registro de asistencia, respecto de la trabajadora...”; la tercera por 40 UTM por “no entregar junto con el pago de las remuneraciones un comprobante con indicación del monto pagado, de la forma como se determinó y de las deducciones efectuadas respecto de la trabajadora... ””.

Como señalamos anteriormente, si bien la Corte de Apelaciones de Punta Arenas acoge la acción de protección de garantías constitucionales, la Corte Suprema revoca la sentencia apelada, rechazando la acción intentada, considerando que “...de los antecedentes del recurso aparece claramente que el servicio recurrido, cumpliendo su labor dentro de un proceso de fiscalización, constató situaciones objetivas, que importan incumplimiento de las leyes laborales. En efecto, en este caso fue constatado por el fiscalizador que María Margarita Navarro Arroyo desempeñaba su labor como Coordinadora del Proyecto Integración, el cual ha tenido continuidad en el tiempo, requiriendo de su parte una

⁹ *EL FIORDO SPA CON RODRÍGUEZ MELO BLANCA FISCALIZADORA INSPECCIÓN DEL TRABAJO* (2015).

¹⁰ *CORPORACIÓN MUNICIPAL DE PUNTA ARENAS PARA LA EDUCACIÓN, SALUD Y ATENCIÓN DEL MENOR CON INSPECTOR PROVINCIAL DEL TRABAJO DE MAGALLANES* (2015).

¹¹ *CORPORACIÓN MUNICIPAL DE PUNTA ARENAS PARA LA EDUCACIÓN, SALUD Y ATENCIÓN DEL MENOR CON INSPECTOR PROVINCIAL DEL TRABAJO DE MAGALLANES* (2015).



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

dedicación de tiempo integral y dentro de una jornada laboral” (Considerando 7°). Agrega que “...debe concluirse que la recurrida al imponer la sanción que se ha reprochado actuó en el marco de una fiscalización para la cual está expresamente facultada, luego de constatar hechos que conculcan las leyes laborales, razón por la cual el recurso de protección debe ser rechazado” (Considerando 8°).

D.- Sentencia pronunciada por la Corte de Apelaciones de La Serena, de fecha 08 de Julio de 2015, en los autos rol número 32-2015¹², que acogió un recurso de nulidad laboral interpuesto por Bracpesca S.A. en contra de la sentencia definitiva pronunciada por el Juzgado de Letras del Trabajo de La Serena, en causa RIT I-58-2014, que rechazó la reclamación de multa interpuesta en contra de la Inspección del Trabajo de Coquimbo.

La reclamante y recurrente, en el caso señalado, sustentó que la Inspección del Trabajo de Coquimbo se había extralimitado en sus funciones de fiscalización “...al momento de calificar la relación que existió entre don Daniel Astorga Leiva y la empresa Bracpesca S.A. como una de carácter laboral, procediendo, sobre esta base, a sancionar a la aludida empresa, con la aplicación de diversas multas que poseen su fundamento en infracciones que sólo tienen cabida respecto de personas que detentan la calidad de trabajadores”. Por su parte, la reclamada y recurrida, argumentó que la Dirección del Trabajo había actuado dentro de su campo atributivo, dado que las facultades del servicio necesariamente implican interpretar la normativa laboral y ponderar los hechos vinculados a los preceptos eventualmente infringidos.

La Corte de Apelaciones de La Serena acoge el recurso de nulidad deducido, invalidando la sentencia impugnada, sobre la base de que “...la sentencia rechaza la reclamación interpuesta, sin realizar análisis de los elementos fácticos que tuvo a la vista la fiscalizadora para determinar la existencia de la relación laboral, por lo que la declaración que realiza en cuanto al elemento subjetivo que posee el ente administrativo para cumplir con sus funciones, en la práctica la asimila a la labor de juzgamiento, ya que en definitiva no se reflexiona sobre la base del ejercicio de facultades de la reclamada, en cuanto deben ejercerse sólo cuando dicho Servicio se encuentre frente a situaciones de infracción a las normas laborales, o sea, cuando en su actividad de fiscalización se sorprendan ilegalidades claras, precisas y determinadas” (Considerando 4°). Agrega que “en la especie, no hay antecedentes que permitan establecer que la fiscalizadora haya estado en presencia de hechos evidentes y que denotaran una manifiesta infracción a las normas laborales, ya que la recurrente negó la relación laboral y los hechos que se fiscalizaron no dan cuenta en forma clara y evidente de la existencia de dicha relación en carácter de laboral. No hay elementos probatorios que hayan permitido analizar si tales hechos revestían el carácter de elementos claros, precisos y determinantes, que de la simple interpretación de la fiscalizadora no haya lugar a dudas respecto de existencia de la relación laboral, por lo que el elemento subjetivo en la labor de aquella, necesariamente implicó un juzgamiento de tales hechos, con lo cual se atribuyó facultades que no posee en caso alguno...” (Considerando 5°). “En consecuencia, el actuar de la fiscalizadora necesariamente traspaso el límite de sus facultades, ya que en definitiva procedió a un juzgamiento. En efecto, la negativa del infraccionado a reconocer la relación laboral, implica necesariamente que tal controversia es materia de un procedimiento de lato conocimiento en sede jurisdiccional, por lo que en la práctica, la fiscalizadora se constituyó en una comisión especial careciendo de tales facultades” (Considerando 5°).

¹² BRACPESCA S.A CON INSPECCIÓN DEL TRABAJO DE COQUIMBO (2015).



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

E.- Sentencia pronunciada por la Corte de Apelaciones de Rancagua, de fecha 13 de Julio de 2015, en los autos rol número 1.596-2015¹³, que rechazó la acción constitucional de protección de garantías constitucionales deducida en contra de la Inspección Provincial del Trabajo de Colchagua de San Fernando, fallo que fue revocado por la Corte Suprema, acogiendo la acción deducida, en fecha 14 de Octubre de 2015, en los autos rol número 9891-2015¹⁴, con el voto disidente del Ministro Pierry y del Abogado Integrante Lagos, quienes fueron del parecer de confirmar la sentencia en alzada.

En la especie, lo cuestionado era si la Inspección del Trabajo había efectuado una interpretación ilegal y arbitraria de los contratos de trabajos exhibidos, a partir de lo cual obligaba a pagar bonos cuando no existiría disposición legal ni contractual que obligue a aquello a la empresa, no existiendo por tanto hechos evidentes que le permitieran a la entidad fiscalizadora cursar las multas. Así, la Inspección del Trabajo consideró que dicho bono denominado de producción o desempeño constituía remuneración, y que a partir de ello, no podía ser suprimido de manera unilateral por el empleador, siendo una cláusula tácita incorporada al contrato de trabajo.

La Corte de Apelaciones de Rancagua, sucintamente, argumenta el rechazo de la acción de protección interpuesta, en que "...se debe considerar que el recurso deducido es una acción cautelar de carácter excepcional que pretende dar una respuesta rápida y en un procedimiento breve a situaciones que afectan algunos derechos fundamentales establecidos a favor de las personas, y en este caso, del informe evacuado por el recurrido y los antecedentes planteados por la recurrente, se advierte que la demandante no cuenta con un derecho indubitado que sea posible de resguardar a través de este recurso, situación que indefectiblemente debe ser resuelta en un juicio de lato conocimiento como el contemplado en el artículo 503 del Código del Trabajo, en el que las partes puedan acompañar todos los antecedentes necesarios para su resolución determinando en dicha sede si incurrió o no en una infracción a las normas de carácter laboral, no siendo ésta la vía idónea para ello" (Considerando 2°).

Por su parte, la Corte Suprema, para revocar el fallo en alzada y acoger la acción de protección, sostuvo que las facultades de la Inspección del Trabajo, "...deben ejercerse sólo cuando dicho Servicio se encuentre frente a situaciones de infracción a las normas laborales, o sea, cuando en su actividad de fiscalización se sorprendan ilegalidades claras, precisas, determinadas y objetivamente constatables" (Considerando 4°). Agrega que, "...en este caso, al contrario de lo expresado precedentemente, la Inspección Provincial del Trabajo de Colchagua, luego de efectuar una fiscalización, aplicó dos multas a la sociedad recurrente por no pagar el bono de producción o desempeño respecto de ocho de sus trabajadores..., y por no haber estipulado en sus contratos de trabajo el referido bono, pese a que la parte recurrente argumentó que en el documento denominado Sistema Integrado de Gestión se señala expresamente que los trabajadores están sujetos anualmente a una evaluación de desempeño y que, dependiendo de los resultados, pueden pagarse o no incentivos, por lo que cualquier conflicto que se produzca sobre el particular debe necesariamente ventilarse ante los tribunales de justicia" (Considerando 5°). De este modo, concluye que "...como puede advertirse de lo expuesto y de los antecedentes del proceso, la Inspección recurrida desbordó los márgenes de las facultades que le han sido conferidas por el artículo 474 y siguientes del Código de la especialidad, incurriendo en una actuación

¹³ FRUTÍCOLA LUIS FELIPE EDWARDS LIMITADA CON INSPECCIÓN PROVINCIAL DEL TRABAJO DE COLCHAGUA DE SAN FERNANDO (2015).

¹⁴ FRUTÍCOLA LUIS FELIPE EDWARDS LIMITADA CON INSPECCIÓN PROVINCIAL DEL TRABAJO DE COLCHAGUA DE SAN FERNANDO (2015).



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

ilegal en tanto sobrepasó el límite de las labores que la ley le asigna, al proceder a interpretar contratos y decidir un conflicto jurídico..., ya que nadie puede ser juzgado por comisiones especiales sino por el tribunal que señale la ley y que se halle establecido con anterioridad por ésta, único llamado a dirimir una contienda de esta naturaleza, y no como se ha hecho, en que la Inspección recurrida asumió en la práctica la función de juzgar al decidir el asunto controvertido, materia ésta que, sin lugar a dudas, corresponde constitucional y legalmente a los tribunales de justicia en el curso de un proceso jurisdiccional...” (Considerando 6°).

F.- Sentencia pronunciada por el Segundo Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, de fecha 06 de Diciembre de 2018, en los autos RIT número I-533-2018¹⁵, que rechazó un reclamo de la Clínica los Coihues SpA deducido en contra de la Inspección Comunal del Trabajo Santiago Poniente, fallo que fue confirmado por la Corte de Apelaciones de Santiago, rechazando un recurso de nulidad intentado, en fecha 08 de Julio de 2019, en los autos rol número 3442-2018¹⁶.

El Segundo Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, rechaza el reclamo deducido por la sancionada, fundado en que “...el argumento de la reclamante estriba que la naturaleza del documento que se solicitó exhibir no era laboral porque no era un contrato de trabajo, era un contrato entre empresas y además porque la fiscalización no era conclusiva. Demás está decir que ninguna de estas situaciones aparece como determinante de la naturaleza laboral del documento. Incluso aparece como absurdo limitar el contenido laboral sólo a los contratos de trabajo, pero lo que parece más peligroso es que efectivamente la reclamante pretende condicionar la facultad de la fiscalizadora de requerir documentación a lo que “a su juicio” corresponda que se le exhiba, lo que obviamente resulta un despropósito y anula cualquier intento de fiscalización” (Considerando 5°). Agrega que, “...por otro lado las razones para estimar procedente la solicitud de exhibición de la fiscalizadora, sobran y resultan de sentido común. La reclamante no puede desconocer que la tercerización de los servicios de guardia estriba también, en un asunto de naturaleza laboral por cuanto se sirve de trabajo humano proveído por otra empresa. Del mismo modo la investigación de una eventual unidad económica que sirvió de contexto en el caso también posee un evidente contenido laboral. No se puede alegar tampoco que el objeto de la fiscalización no resulta apropiado para sancionarlo, ya que la conducta de negarse a exhibir la documentación no puede estar condicionada a ningún objeto que se pueda prejuzgar” (Considerando 6°). Remata sosteniendo que “...además el entorpecimiento de las fiscalizaciones debe ser duramente reprimido, por cuanto no puede convenirle más a las empresas obstruir la fiscalización que cumplir la normativa laboral...” (Considerando 7°).

Por su parte, la Corte de Apelaciones de Santiago, para rechazar el recurso de nulidad impetrado, sostiene que “...el ordenamiento jurídico nacional asigna a la Administración (Dirección del Trabajo) un doble cometido: la función de fiscalizar, actuando como “policía laboral” y la de ejecutar una labor interpretativa de la legislación laboral. En la terminología legal, la primera de esas atribuciones se expresa en el deber de “Velar por la correcta aplicación de las leyes del Trabajo en todo el territorio de la República” o de “fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral”, que se traduce en una misión de control de acatamiento de las normas sociales, de manera que, detectada que sea la infracción, debe sancionar las conductas que no se ajusten a esa normativa; en tanto que la otra competencia atribuida concierne a la fijación del alcance y sentido de esa ley laboral, cuyo propósito fundamental y directo es entregar las orientaciones necesarias a

¹⁵ CLÍNICA LOS COIHUES SPA CON INSPECCIÓN COMUNAL DEL TRABAJO SANTIAGO PONIENTE (2018).

¹⁶ CLÍNICA LOS COIHUES SPA CON INSPECCIÓN COMUNAL DEL TRABAJO SANTIAGO PONIENTE (2019).



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

su propio personal para que la función fiscalizadora se sujete a esas directrices. Esto último se expresa en dictámenes y forma parte de lo que se conoce como “jurisprudencia administrativa” (Considerando 7°). Adiciona que “...resulta imposible que en el ejercicio de las labores que le son propias pueda el Servicio exceder sus atribuciones legales, invadiendo las propias de carácter jurisdiccionales, ya que el funcionario actuante puede y debe analizar e interpretar aquello que se le presenta vinculado con la prestación de servicios de los trabajadores de la administrada. Puede en consecuencia, calificar jurídicamente los hechos por ser parte de su actividad administrativa, pues ahí arranca su función, teniendo especialmente en consideración que la legalidad de su conducta deberá controlarse posteriormente por el juez competente que corresponda, quien podrá examinar la forma, competencia, fin, objeto y motivos del acto, por las vías que la propia ley dispone al efecto” (Considerando 8°). Finaliza señalando “que en la línea propuesta, cualquier intento –como el que se divisa en los alegatos de la reclamante- de limitar las funciones que la propia legislación impone a la autoridad, resulta improcedente, teniendo en especial atención que no puede admitirse que el administrado califique una situación que por ley está entregada al ente fiscalizador y en último término al tribunal. Tal postura llevaría al extremo de despojar de protección a los trabajadores, puesto que a priori se limitaría al órgano de control, permitiendo la eventual infracción a la normativa laboral. Por ello no puede pretenderse que la fiscalización se encuentra constreñida solo a detectar infracciones evidentes e incontrovertidas por el fiscalizado, sustrayendo de contenido y eficacia la reglamentación sobre la materia. Con ello, se reitera, que las atribuciones para investigar que se halla investida la administración no obsta a la facultad de conocer, resolver y hacer ejecutar lo resuelto que la Constitución Política de la República entrega a los tribunales de justicia en los términos que estatuye el artículo 420 del Código del Trabajo” (Considerando 9°).

Como puede apreciarse, sin perjuicio de que los casos en estudio aluden a cuestiones diversas desde la perspectiva de las supuestas normas del derecho del trabajo infringidas por los empleadores, en todos ellos, el cuestionamiento efectuado por los reclamantes y/o recurrentes es similar. En efecto, se sostiene que la Dirección del Trabajo exorbita su competencia y atribuciones –artículos 6 y 7 Constitución Política de la República-, usurpando o auto-atribuyéndose facultades jurisdiccionales privativas y exclusivas de los Tribunales de Justicia, constituyéndose en una comisión especial de aquellas prohibidas en el artículo 19 N° 3 inciso 5° de la Carta Fundamental, al momento de interpretar la normativa y calificar jurídicamente los hechos constatados como infracciones a la legislación laboral.

II.- LAS POTESTADES FISCALIZADORAS DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO DESDE LA DIMENSIÓN NORMATIVA.

El D.F.L. N° 2, Dispone la Reestructuración y Fija Funciones de la Dirección del Trabajo, de 1967 –en adelante, D.F.L. N° 2-, establece en su artículo 1°, que la Dirección del Trabajo es un Servicio técnico dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, correspondiéndole, entre otras funciones, la de fiscalizar la aplicación de la legislación laboral y la de fijar de oficio o a petición de parte por medio de dictámenes el sentido y alcance de las leyes del trabajo.

Luego, en los artículos 23 y siguientes del cuerpo legal aludido, se hace referencia al ejercicio de las funciones y de las numerosas atribuciones de los Inspectores. Así, se prescribe que los Inspectores del Trabajo tienen el carácter de ministros de fe respecto de todas las actuaciones que realicen en el ejercicio de sus funciones, dentro de las



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

cuales pueden tomar declaraciones bajo juramento. En consecuencia, los hechos constatados por los Inspectores del Trabajo y de los cuales deben informar de oficio o a requerimiento, constituyen presunción legal de veracidad para todos los efectos legales, incluso para los efectos de la prueba judicial -artículo 23-.

Se agrega que en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras los Inspectores pueden visitar los lugares de trabajo a cualquiera hora del día o de la noche y que los patrones o empleadores tienen la obligación de dar todas las facilidades para que aquéllos puedan cumplir sus funciones; permitirles el acceso a todas las dependencias o sitios de faenas; facilitarles las conversaciones privadas que deseen mantener con los trabajadores y tratar personalmente con los Inspectores los problemas que deban solucionar en sus cometidos. Adicionalmente, están obligados a facilitar sus libros de contabilidad si los Inspectores así lo exigen, para los efectos de la fiscalización del cumplimiento de las leyes y reglamentos laborales y sociales -artículo 24-.

Las personas que impidan o dificulten la fiscalización e intervención, incurrir en sanción administrativa de multa, la cual es aplicada por el Inspector fiscalizador -artículo 25-.

Los Inspectores del Trabajo pueden actuar de oficio y aún fuera de su territorio jurisdiccional cuando sorprenden infracciones a la legislación laboral o cuando sean requeridos por personas que se identifiquen debidamente -artículo 27-.

De conformidad con el artículo 28, en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras, los Inspectores del Trabajo pueden ordenar la suspensión inmediata de las labores que a su juicio constituyan un peligro inminente para la salud o vida de los trabajadores y cuando constaten la ejecución de trabajos con infracción a la legislación laboral.

Por su parte, el artículo 29, consigna que la Dirección del Trabajo y los funcionarios de su dependencia pueden citar a empleadores, trabajadores, directores de sindicatos o a los representantes de unos u otros, o cualquiera persona en relación con problemas de su dependencia, para los efectos de procurar solución a los asuntos que se le sometan en el ejercicio de sus respectivas funciones, o que deriven del cumplimiento de disposiciones legales o reglamentarias, como asimismo, para prevenir posibles conflictos.

Los funcionarios del Trabajo pueden requerir de los empleadores, patrones o de sus representantes y de sus organizaciones, toda la documentación necesaria para efectuar las labores de fiscalización que les corresponde y todos los datos pertinentes para realizar las encuestas que patrocina la Dirección del Trabajo, incluso la exhibición de sus registros contables para su examen -artículo 31-, siendo la infracción a la regla anterior, susceptible de ser sancionada con multa administrativa conforme al artículo 32, la que es aplicada por el Inspector del trabajo que la constató.

Para culminar, se agrega que en todos aquellos casos en que los Inspectores del Trabajo puedan aplicar multas administrativas, las reincidencias podrán ser sancionadas, además, con la clausura del establecimiento o faena, cuando ello fuere procedente, hasta por diez días, que será aplicada por el Inspector que constate la reincidencia -artículo 34-, entendiéndose por reincidencia, la nueva infracción que se cometa dentro de los dos años siguientes a la fecha de la última multa o clausura -artículo 35-.

En todo caso, siempre, la parte afectada con una orden de clausura puede reclamar dentro de tercero día de ser notificada ante los Juzgados del Trabajo, lo que materializa el derecho a la tutela judicial efectiva y, con ello, el control jurisdiccional de la respectiva decisión -artículo 36-.

De este modo, en resumen, son funciones y/o atribuciones de los Inspectores del Trabajo, según el cuerpo normativo en estudio:



- tomar declaraciones bajo juramento -artículo 23-;
- visitar los lugares de trabajo a cualquiera hora del día o de la noche -artículo 24-;
- acceder a todas las dependencias o sitios de faenas -artículo 24-;
- mantener conversaciones privadas con los trabajadores -artículo 24-;
- exigir los libros de contabilidad de los patrones o empleadores, para los efectos de la fiscalización del cumplimiento de las leyes y reglamentos laborales y sociales - artículo 24-;
- sancionar administrativamente con multa a las personas que impidan o dificulten la fiscalización e intervención del Inspector -artículo 25-;
- ordenar la suspensión inmediata de las labores que a su juicio constituyan un peligro inminente para la salud o vida de los trabajadores y cuando constaten la ejecución de trabajos con infracción a la legislación laboral -artículo 28-;
- citar a empleadores, trabajadores, directores de sindicatos o a los representantes de unos u otros, o cualquiera persona en relación con problemas de su dependencia, para los efectos de procurar solución a los asuntos que se le sometan en el ejercicio de sus respectivas funciones, o que deriven del cumplimiento de disposiciones legales o reglamentarias, como asimismo, para prevenir posibles conflictos -artículo 29-;
- requerir de los empleadores, patrones o de sus representantes y de sus organizaciones, toda la documentación necesaria para efectuar las labores de fiscalización que les corresponde -artículo 31-, sancionando su infracción o incumplimiento con multa de conformidad al artículo 32;
- requerir todos los datos pertinentes para realizar las encuestas que patrocina la Dirección del Trabajo -artículo 31-, sancionando su infracción o incumplimiento con multa de conformidad al artículo 32; y,
- sancionar administrativamente con la clausura del establecimiento o faena, frente a reincidencias -artículo 36-.

Por su parte, el artículo 505 del D.F.L. N° 1, Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del Código del Trabajo, de 2003 –en adelante, Código del Trabajo-, prescribe que la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y su interpretación corresponde a la Dirección del Trabajo, sin perjuicio de las facultades conferidas a otros servicios administrativos en virtud de las leyes que los rigen.

Complementa el artículo 503 inciso 1° del Código del Trabajo, estableciendo: “Las sanciones por infracciones a la legislación laboral y de seguridad social y a sus reglamentos, se aplicarán administrativamente por los respectivos inspectores del trabajo o por los funcionarios que se determinen en el reglamento correspondiente. Dichos funcionarios actuarán como ministros de fe...”.

El profesor Carmona¹⁷, agrupa en cinco categorías las facultades fiscalizadoras de las entidades públicas, a saber, facultades para examinar documentos, facultades para requerir información, facultades para realizar visitas, facultades para formular exigencias y facultades para citar a declarar, de todas las cuales es titular la Dirección del Trabajo, conforme a lo recientemente revisado.

De este modo, “...por mandato legal, en representación del Estado, compete a la Dirección del Trabajo fiscalizar la aplicación de la ley laboral, velando por el cumplimiento de las normas que regulan la prestación de los servicios, facultades que está llamado ejercer

¹⁷ Véase CARMONA (1999), p. 16.



cuando dichos servicios se encuentren frente situaciones de infracción a las normas laborales”¹⁸.

III.- ANÁLISIS DEL ALCANCE O EXTENSIÓN DE LAS POTESTADES FISCALIZADORAS DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO.

Tal como lo ha sostenido la Corte Suprema¹⁹, la Dirección del Trabajo, en cuanto organismo de la Administración del Estado, carece de facultades jurisdiccionales, encontrándose ellas radicadas constitucionalmente en los Tribunales de Justicia –artículo 76-. Lo anterior, no es sino manifestación del principio de separación de poderes o distribución de funciones en órganos diferenciados y del principio de juridicidad –artículos 6 y 7 Constitución Política de la República-, propios de un Estado democrático y constitucional de derecho como el nuestro.

Sin perjuicio de lo anterior, no es dable confundir el ejercicio de atribuciones jurisdiccionales con el ejercicio de potestades administrativas de naturaleza fiscalizadoras y la consiguiente capacidad resolutoria inicial²⁰ que nuestro ordenamiento jurídico reconoce a la Administración Pública²¹.

Coincidimos con el pronunciamiento de la Corte Suprema en los autos Rol N° 1.716-2015²², en orden a que la facultad de interpretación y alcance de los contratos, y de sus correspondientes cláusulas, así como la calificación jurídica del contrato, es una cuestión que debe ser resuelta de manera definitiva por los órganos jurisdiccionales, pero ello no obsta ni se contradice con que dicha función pueda desplegarse preliminarmente por una Institución Administrativa fiscalizadora de carácter técnico, como lo es la Dirección del Trabajo –a través de sus Inspectores-, dado que ella es la llamada y mandatada por el ordenamiento jurídico para interpretar y supervigilar administrativamente, de manera eficaz, el cumplimiento de las normas aplicables, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 del D.F.L. N° 2 y los artículos 505 y 503 del Código del Trabajo.

Así, no parece ajustado a nuestro modelo institucional estimar que exista ejercicio de facultades jurisdiccionales por parte de la Dirección del Trabajo al realizar la labor que, en la jurisprudencia revisada anteriormente, es cuestionada por los recurrentes, sino que, en nuestra opinión, se constata simplemente el ejercicio de potestades administrativas, las que no pueden verse truncadas o desnaturalizadas, máxime, si las mismas cumplen con una esencial finalidad de interés general impregnada por el legislador y son siempre reclamables ante los tribunales de justicia, cumpliéndose con la exigencia constitucional prevista en el inciso 2° del artículo 38.

Como lo precisa la profesora Camacho²³ –siguiendo al autor Rivero Ortega-, las finalidades de la función inspectora, son las siguientes: i) Finalidad preventiva o protectora, ya que a través de ella se intenta prevenir la ocurrencia de riesgos, dado que produce un efecto disuasorio en los particulares, previniendo la comisión de infracciones y asegurando el respeto del ordenamiento jurídico, obrando el Estado como garante de los derechos de las personas; ii) Finalidad instructiva, ya que permite colaborar con los agentes fiscalizados

¹⁸ Considerando Quinto, Sentencia Corte de Apelaciones de Santiago, *SALCOBRAND S.A. CON DIRECCIÓN NACIONAL DE TRABAJO* (2015).

¹⁹ *SALCOBRAND S.A. CON DIRECCIÓN NACIONAL DE TRABAJO* (2015); *EL FIORDO SPA CON RODRÍGUEZ MELO BLANCA FISCALIZADORA INSPECCIÓN DEL TRABAJO* (2015).

²⁰ Véase FERRADA y FERNÁNDEZ (2004), p. 251-271.

²¹ Véase CÁRCAMO (2010), p. 14-16.

²² *SALCOBRAND S.A. CON DIRECCIÓN NACIONAL DE TRABAJO* (2015).

²³ Véase CAMACHO (2010), p. 132-135.



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

para un mejor entendimiento y, por ende, cumplimiento de las normas jurídicas sectoriales; iii) Finalidad informativa, ya que por medio de ella la Administración del Estado recaba datos, información o antecedentes que le serán de gran utilidad para el despliegue de futuras actuaciones y la adopción de decisiones; y, iv) Finalidad recaudatoria, ya que a través de esta función el Estado obtiene recursos económicos.

De este modo, el ejercicio de potestades fiscalizadoras por parte de órganos administrativos, implica, necesariamente y de manera previa, una labor interpretativa de las normas jurídicas, para posteriormente desplegar los actos de fiscalización propiamente tales realizando una calificación de los hechos que se estiman comprobados por el órgano, de tal modo de, a través de un proceso intelectual, subsumir o, en su caso, excluir la subsunción del hecho en la norma respectiva. Solo a través de ese proceso complejo, compuesto por diversas etapas inseparables entre sí, se logra dar cumplimiento efectivo a la finalidad existente tras el otorgamiento de potestades fiscalizadoras a los órganos de la Administración, como lo es, velar por el debido cumplimiento del orden normativo. No resulta posible imaginar el ejercicio de atribuciones fiscalizadoras sin permitir una calificación de los hechos constatados.

En esta dimensión, nos parece acertado sostener, como lo hace la Corte de Apelaciones de Santiago, que “...las facultades con que cuenta la recurrida para ser eficaces, le permiten, ante hechos claros, precisos, comprobados y manifiestos, determinar si los mismos se condicen con la legislación laboral que lo regula y, según ellos, obrar en consecuencia, imponiendo multas o señalando las medidas de corrección, en su caso, lo que implica llevar a cabo alguna labor de subsunción de los hechos constatados con la norma respectiva, toda vez que tal labor resulta inherente a la potestad sancionatoria conferida”²⁴. No obstante, consideramos que la supuesta existencia de “hechos claros, precisos y determinados”²⁵, dados por tanto como comprobados por el órgano administrativo en un procedimiento de fiscalización, que permitirían en forma posterior el ejercicio de potestades sancionatorias, implica siempre y necesariamente, de manera previa, la realización de una labor interpretativa y de calificación jurídica, la cual debe quedar situada dentro de la discrecionalidad técnica de la administración, ya que la claridad, precisión y evidencia de un hecho o situación externa, no es una cuestión meramente objetiva, sino que requiere de una revisión, examen, análisis y/o estudio más profundo por parte del fiscalizador, siendo ello parte de la función propiamente administrativa²⁶.

Ahora bien, la sola constatación de hechos por los órganos fiscalizadores y las decisiones que en mérito de ello se adopten, no produce más efectos que aquellos derivados del ejercicio de las potestades administrativas fiscalizadoras –y, en su caso, sancionatorias–, sin perjuicio de lo cual “...el fiscalizado o el que se siente agraviado por ello, como consecuencia de lo que, desde su punto de vista ha sido una errónea captación de la realidad

²⁴ Considerando Séptimo, Sentencia Corte de Apelaciones de Santiago, *SALCOBRAND S.A. CON DIRECCIÓN NACIONAL DE TRABAJO* (2015).

²⁵ Considerando Segundo, Sentencia Corte Suprema, *SALCOBRAND S.A. CON DIRECCIÓN NACIONAL DE TRABAJO* (2015); Considerando Primero, Sentencia Corte Suprema, *EL FIORDO SPA CON RODRÍGUEZ MELO BLANCA FISCALIZADORA INSPECCIÓN DEL TRABAJO* (2015).

²⁶ Considerando Primero, Voto disidente, Ministro Pierry, Sentencia Corte Suprema, *SALCOBRAND S.A. CON DIRECCIÓN NACIONAL DE TRABAJO* (2015); Considerando Primero, Voto disidente, Ministro Pierry, Sentencia Corte Suprema, *EL FIORDO SPA CON RODRÍGUEZ MELO BLANCA FISCALIZADORA INSPECCIÓN DEL TRABAJO* (2015).



o una desacertada calificación de ella, dispone de herramientas administrativas y jurisdiccionales para impetrar los rectificativos de rigor”²⁷.

Esta determinación administrativa –apreciación de los hechos y su calificación jurídica-, responde a la capacidad resolutoria inicial que el ordenamiento jurídico reconoce a la Administración del Estado, pero de modo alguno es definitiva, ya que siempre se asegura el derecho a la tutela judicial efectiva para aquél particular que siendo fiscalizado y eventualmente sancionado, estime que la actuación o acto administrativo es ilegal y/o arbitrario, no correspondiendo entonces que por la sola situación de que la autoridad administrativa haya efectuado una calificación jurídica de un hecho, en ejercicio de sus potestades administrativas, se estime que ese proceder es contrario a derecho. Esto implica desconocer el ámbito competencial entregado al órgano administrativo por el ordenamiento jurídico.

“La calificación jurídica de los hechos ocurre cada vez que en el procedimiento destinado a la elaboración de un acto administrativo, la autoridad administrativa aplica a un hecho una norma que le sirve de fundamento y que justifica su dictación, o un concepto jurídico indeterminado, por lo que privarla de dicha facultad paralizaría a la Administración e impediría el cumplimiento de su función”²⁸. Todo lo anterior, “...tiene particular relevancia, por cuanto la Inspección del Trabajo carece de titularidad para imponer denuncias ante los tribunales, por lo que al prohibirle efectuar la calificación jurídica de los hechos por ser una actividad reservada a los tribunales de justicia, se está despojando de contenido a las normas de protección al trabajador, ya que ningún órgano de control, sea jurisdiccional o administrativo, llevará a cabo dicha calificación, y la eventual conducta transgresora de la ley quedará sin sanción, salvo que sea el propio trabajador afectado el que reclame, lo que en muchos casos resulta ilusorio”²⁹.

Un acto administrativo emanado de la Dirección del Trabajo “...por su naturaleza y en especial por el contexto de la normativa que lo rige, no produce efectos inmediatos ni establece situaciones definitivas, atendida las posibilidades del fiscalizado de corregir la infracción o bien, de recurrir tanto administrativa como judicialmente en su contra por quien se estime afectado por el mismo, si no admite haber incurrido en infracción, o se discrepa de los resultados de la fiscalización...”³⁰.

Luego, tal como se señaló precedentemente, siendo la decisión administrativa sancionatoria revisable tanto administrativamente –artículo 511 del Código del Trabajo- como jurisdiccionalmente –artículo 503 del Código del Trabajo-, a quien corresponde en un Estado de derecho, en último término, controlar la legalidad en el ejercicio de las potestades administrativas y su resultado, que son los respectivos actos administrativos eventualmente desfavorables para el administrado, es precisamente a los tribunales de justicia.

²⁷ Considerando Noveno. Sentencia Corte de Apelaciones de Temuco, *EL FIORDO SPA CON RODRÍGUEZ MELO BLANCA FISCALIZADORA INSPECCIÓN DEL TRABAJO* (2015).

²⁸ Considerando Tercero, Voto disidente, Ministro Pierry, Sentencia Corte Suprema, *SALCOBRAND S.A. CON DIRECCIÓN NACIONAL DE TRABAJO* (2015); Considerando Tercero, Voto disidente, Ministro Pierry, Sentencia Corte Suprema, *EL FIORDO SPA CON RODRÍGUEZ MELO BLANCA FISCALIZADORA INSPECCIÓN DEL TRABAJO* (2015).

²⁹ Considerando Cuarto, Voto disidente, Ministro Pierry, Sentencia Corte Suprema, *SALCOBRAND S.A. CON DIRECCIÓN NACIONAL DE TRABAJO* (2015).

³⁰ Considerando Sexto, Sentencia Corte de Apelaciones de Temuco, *EL FIORDO SPA CON RODRÍGUEZ MELO BLANCA FISCALIZADORA INSPECCIÓN DEL TRABAJO* (2015).



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

En efecto, en el ámbito del derecho del trabajo, el artículo 503 del código del ramo prescribe que “La resolución que aplique la multa administrativa será reclamable ante el Juez de Letras del Trabajo, dentro de quince días hábiles contados desde su notificación...”.

Por su parte, el artículo 420, letras a) y e), del Código del Trabajo, prescribe: “Serán de competencia de los Juzgados de Letras del Trabajo:

a) las cuestiones suscitadas entre empleadores y trabajadores por aplicación de las normas laborales o derivadas de la interpretación y aplicación de los contratos individuales o colectivos del trabajo o de las convenciones y fallos arbitrales en materia laboral;...

e) las reclamaciones que procedan contra resoluciones dictadas por autoridades administrativas en materias laborales, previsionales o de seguridad social;...”.

De este modo, no parece ajustado a nuestro ordenamiento jurídico administrativo, ni a una concepción moderna de Administración del Estado, el cuestionar per se la legitimidad de la labor de calificación jurídica de los hechos que deben indispensablemente realizar los órganos administrativos en ejercicio de sus potestades fiscalizadoras. Aceptar aquello, como se desprende de la posición mayoritaria de las sentencias de la Corte Suprema objeto de este trabajo, puede conducir a un peligroso resultado, consistente en desnaturalizar el sistema institucional previsto, privando de eficacia práctica y real a las potestades administrativas mediante las cuales la Administración Pública cumple con su actividad de regulación y limitación de la actividad de los particulares a través de las cuales se busca la satisfacción de fines de interés general.

La tarea de fiscalizar la correcta aplicación de la normativa laboral sobre la base de la constatación de hechos objetivos y evidentes que importen infracciones a la misma, debe ser una cuestión que, en principio, debe apreciar privativamente el respectivo órgano, el cual está obligado a actuar por imperativo legal. Lo relevante será, que la decisión que se adopte sobre la base de la fiscalización, pueda sustentarse en los antecedentes claros e inequívocos recopilados en dicho procedimiento –motivación del acto administrativo-. Es decir, debe estar justificado razonablemente ese resultado, lo que será examinado posteriormente por el órgano jurisdiccional, a partir de lo cual le reconocerá o negará validez, dado la posibilidad del infractor sancionado, de recurrir ante los tribunales de justicia de estimar que la infracción no ha sido cometida.

CONCLUSIONES.

A partir de todo lo anteriormente expuesto y analizado, nos parece que en cumplimiento de la función e imperativo legal de fiscalizar, la entidad respectiva puede y debe revisar lo que ocurre en la realidad factual y, adicionalmente, efectuar una calificación jurídica de aquello. La ponderación de los hechos vinculados a los preceptos jurídicos eventualmente infringidos es indispensable e inherente a la función fiscalizadora.

Así, la potestad en comento implica detectar la efectiva ocurrencia de un hecho, y luego de ello, efectuar una calificación jurídica del mismo, para sobre esa base, determinar la eventual ocurrencia de una infracción a la normativa pertinente que sea merecedora de una sanción administrativa. Dichas etapas de este proceso nos parecen inseparables.

Exigir como lo hace parte de nuestra jurisprudencia judicial, que las facultades de la Inspección del Trabajo sólo se ejerzan cuando con su actividad de fiscalización se sorprendan ilegalidades que califica como claras, precisas, determinadas, comprobadas y/o manifiestas, vacía de sentido la potestad fiscalizadora, haciéndole perder eficacia.

Desconocer el alcance de esta facultad, importaría restringir fuertemente la esfera de acción de los fiscalizadores, con lo que se despojaría al concepto de fiscalizar de su verdadero sentido y alcance, y se abandonarían el rol protector que al Estado corresponde en



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

orden a amparar al trabajador en su derecho a elegir libremente su empleo y la de velar por el cumplimiento de las normas que regulan la prestación de los servicios, consagrado en el inciso final del artículo 2 del Código del Trabajo, una de cuyas manifestaciones se expresa a través de la fiscalización de la aplicación de la legislación laboral por parte de la Dirección del Trabajo.

La función de juzgar implica deliberar y/o dar la razón que le asiste a una persona en un asunto, y sentenciar lo procedente –satisfacción de una pretensión–; situación del todo diversa a interpretar una disposición normativa, para posteriormente, constatar un hecho y efectuar su calificación jurídica, en pos de resguardar el interés general. En esta dimensión, consideramos que la Dirección del Trabajo, si bien no está autorizada constitucionalmente para juzgar, sí puede determinar ante sí, preliminarmente, situaciones jurídicas en ejercicio de la función administrativa que le es propia.

Lo relevante será que la actuación de la Inspección del Trabajo se realice en ejercicio de sus facultades legales –con estricto apego al ordenamiento jurídico–, para que luego de realizada la fiscalización, el acto administrativo que se pronuncie –en su caso–, se funde en criterios técnicos y jurídicos.

BIBLIOGRAFÍA CITADA.

CAMACHO, Gladys (2010): *Tratado de Derecho Administrativo. La Actividad Sustancial de la Administración del Estado. Tomo IV* (Santiago, Abeledo Perrot Legal Publishing, Primera Edición), 457 pp.

CÁRCAMO, Alejandro (2010): “La Constitucionalidad y la Necesidad del Derecho Administrativo Sancionador Correctivo en el complejo escenario económico moderno”, en: *Gaceta Jurídica* N° 363 (Septiembre), 7-18 pp.

CARMONA, Carlos (1999): *Una aproximación general sobre las superintendencias desde la perspectiva del Derecho*. (Santiago, Apunte de Clases, Curso 1.999, Facultad de Derecho Universidad de Chile), 1-45 pp.

CARMONA, Carlos (2012): “Comentario del Libro “Derecho Administrativo General”, de Jorge Bermúdez Soto”. Disponible en: <http://www.elmercurio.com/legal/movil/detalle.aspx?Id=900870&Path=/0D/BF/>. Fecha de consulta: 18 de Enero de 2016.

FERRADA, Juan Carlos; FERNÁNDEZ, José Ángel (2004): “Sentencia sobre la inconstitucionalidad del proyecto de ley que crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica el Código Penal en materia de lavado y blanqueo de activos (Tribunal Constitucional)”, en: *Revista de Derecho* (Valdivia, Vol. XVII, Diciembre), 251-271 pp.

PANTOJA, Rolando (2007): *El Derecho Administrativo. Concepto, características, sistematización, prospección* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, Segunda Edición), 145 pp.

SOTO, Eduardo (2005): “Sanciones Administrativas ¿camino de servidumbre?”, en: *Gaceta Jurídica* N° 296 (Febrero), 76 – 88 pp.

NORMAS CITADAS.

LEY N° 18.575 (12/11/1986), Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

D.F.L. N° 2 (29/09/1967), Dispone la reestructuración y fija funciones de la Dirección del Trabajo.

D.F.L. N° 1 (16/01/2003), Fija el Texto refundido, coordinado y sistematizado del Código del Trabajo.



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

DECRETO N° 100 (22/09/2005), Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile.

JURISPRUDENCIA CITADA.

SALCOBRAND S.A CON DIRECCIÓN NACIONAL DE TRABAJO (2015): Corte de Apelaciones de Santiago, 21 Enero 2015.

SALCOBRAND S.A CON DIRECCIÓN NACIONAL DE TRABAJO (2015): Corte Suprema, 16 Marzo 2015.

EL FIORDO SPA CON RODRÍGUEZ MELO BLANCA FISCALIZADORA INSPECCIÓN DEL TRABAJO (2015): Corte de Apelaciones de Temuco, 10 Marzo 2015.

EL FIORDO SPA CON RODRÍGUEZ MELO BLANCA FISCALIZADORA INSPECCIÓN DEL TRABAJO (2015): Corte Suprema, 23 Abril 2015.

CORPORACIÓN MUNICIPAL DE PUNTA ARENAS PARA LA EDUCACIÓN, SALUD Y ATENCIÓN DEL MENOR CON INSPECTOR PROVINCIAL DEL TRABAJO DE MAGALLANES (2015): Corte de Apelaciones de Punta Arenas, 08 Abril 2015.

CORPORACIÓN MUNICIPAL DE PUNTA ARENAS PARA LA EDUCACIÓN, SALUD Y ATENCIÓN DEL MENOR CON INSPECTOR PROVINCIAL DEL TRABAJO DE MAGALLANES (2015): Corte Suprema, 27 Mayo 2015.

BRACPESCA S.A. CON INSPECCIÓN DEL TRABAJO DE COQUIMBO (2015): Corte de Apelaciones de La Serena, 08 Julio 2015.

FRUTÍCOLA LUIS FELIPE EDWARDS LIMITADA CON INSPECCIÓN PROVINCIAL DEL TRABAJO DE COLCHAGUA DE SAN FERNANDO (2015): Corte de Apelaciones de Rancagua, 13 Julio 2015.

FRUTÍCOLA LUIS FELIPE EDWARDS LIMITADA CON INSPECCIÓN PROVINCIAL DEL TRABAJO DE COLCHAGUA DE SAN FERNANDO (2015): Corte Suprema, 14 Octubre 2015.

CLÍNICA LOS COIHUES SPA CON INSPECCIÓN COMUNAL DEL TRABAJO SANTIAGO PONIENTE (2018): Segundo Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, 06 Diciembre 2018.

CLÍNICA LOS COIHUES SPA CON INSPECCIÓN COMUNAL DEL TRABAJO SANTIAGO PONIENTE (2019): Corte de Apelaciones de Santiago, 08 Julio 2019.