

**Isaías
Rodríguez
Reyes***

iorodrig@uc.cl

Recibido: 22.01.21

Aceptado: 03.02.21

La potestad sancionatoria de la Dirección del Trabajo

Labor Office's sanctioning authority

Resumen: Se analiza el escenario legal de la resolución de multa de la Dirección del Trabajo. En consideración a su actual regulación legal y administrativa, se revisa de forma crítica su origen, estructura y forma de impugnación. A partir de ello, nacen una serie de observaciones a la acción sancionatoria de la Dirección del Trabajo, en evaluación de las problemáticas y consideraciones dogmáticas propias del derecho administrativo sancionador.

Palabras clave: multa; Dirección del Trabajo; Derecho administrativo sancionador.

Abstract: This work analyses the legal scenario involving the Labor Office's fines resolution, and –considering its current legal and administrative regulation– it critically revises its origin, structure, and form. Furthermore, it features a series of observations on the Labor Office's sanctioning action, reflecting on the problems and dogmatic considerations of the Administrative Sanctioning Law.

Keywords: fines; Labor Office; Administrative Sanctioning Law.

* Las bases de este artículo se concluyeron el año 2020, con oportunidad de la evaluación de mi tesis de Magister: “El principio *non bis in idem* en la aplicación de multas de la Dirección del Trabajo”.

La disciplina del Derecho del trabajo no es ajena a las actuaciones sancionatorias públicas. El mundo laboral convive con una regulación administrativa dentro de su propio código, que se ha estructurado a base de potestades sancionatorias, orientadas a promover el cumplimiento del catálogo de sus derechos irrenunciables. El Estado no es indiferente con un empleador que no acata los mandatos impuestos por el Código del Trabajo. Por ello, la persecución estatal del empleador infractor de la norma no es una temática lejana a nuestra rama del derecho, por el contrario, su conexión interdisciplinaria es tal que muchas veces ilusoriamente se confía en que solo a través de esta actividad administrativa se podrá alcanzar el logro de los objetivos sociales impuestos en materia de relaciones laborales.

La dimensión laboral del Derecho administrativo sancionador es el escenario que propicia la atención en la actividad de la Dirección del Trabajo. Entidad administrativa cuyas funciones trascienden largamente la sola actividad sancionatoria, manteniendo por ley labores tan disímiles como el ejercicio de visitas “inspectivas” de fiscalización y la propia interpretación de la normativa de la disciplina del trabajo vía dictámenes.

Sin perjuicio de aquel entramado complejo de funciones, el DFL N°2 de 1967 lo faculta como el organismo para cursar la sanción administrativa por antonomasia de las relaciones laborales: la resolución de multa. Acto administrativo cuyas implicancias y características mantienen una mínima regulación legal, encontrándose desprovista verdaderamente de un procedimiento normativo específico que guíe su dictación.

El acto de calificación infraccional, la redacción del formulario de multa y, en general, la mecánica propia de un proceso de fiscalización, corresponden todos a materias que han sido tratadas y definidas mayormente al nivel de circular administrativa, más que en una norma legal. Cuestión que exige al ámbito académico revisar de forma coordinada el escaso tratamiento del Código del Trabajo y de la Ley Orgánica junto con la abundante dictación de circulares, órdenes de servicio y documentos administrativos.

Este estudio de fuente múltiple nos permitirá efectuar observaciones de carácter jurídico administrativo que son objeto de análisis constante por parte de los intervinientes en materia de relaciones laborales, no obstante, no han sido suficientemente analizados por la dogmática propia del Derecho del Trabajo, cuyos tratamientos en materia administrativo-sancionatoria son escasos. Más aún cuando en el último tiempo se han discutido distintos proyectos de reforma a la institución administrativa, con un importante avance en el Proyecto de Ley de Modernización de la Dirección del Trabajo, que de manera parcial pretendería actualizar ciertos procedimientos.

En virtud de lo señalado, se vuelve necesario proceder a la revisión crítica del acto sancionatorio de la Dirección del Trabajo, y conocer cuál es el estado actual en cada una de las fases de los procedimientos que la institucionalidad administrativa emprende en contra de los empleadores que infringen la normativa laboral.

1. Descripción general de la Dirección del Trabajo

Corresponde describir inicialmente al ente administrativo productor de la sanción en estudio. Esta institución pública mantiene una construcción orgánica apartada de una planificación sistemática por parte del Estado de Chile, antecediendo su nacimiento a la misma profesionalización del Estado. La denominada Oficina de Trabajo inició su tarea con personal voluntario de un marcado tinte asistencialista¹ y un propósito esencialmente estadístico (Rodríguez, 2010, p. 28). En efecto, antes de la fundación de la Dirección del Trabajo en 1924, e inclusive varias décadas después, no existía un convencimiento estatal respecto de la necesidad de disponer de una institucionalidad laboral, más bien su construcción obedeció a respuestas a una crisis coyuntural, y no al establecimiento de un sistema de relaciones laborales (Rodríguez, 2010, p. 24).

El primer cuerpo normativo que la reguló es el Decreto Ley N.º 4.053, de septiembre de 1924, sobre Contrato de Trabajo, que en su artículo N.º 38, señaló las principales funciones de la Dirección General del Trabajo. En este se caracterizó una institución muy distinta de la que conocemos hoy en día; por lo pronto, no consignaba facultades sancionatorias, sino que describía su labor en los siguientes términos:

Recopilar, coordinar y publicar los datos e informaciones relativos al trabajo; Estudiar y proponer al Gobierno las medidas legales y administrativas que puedan adoptarse para mejorar las condiciones del trabajo y la situación material y moral e intelectual de los obreros; Informar sobre los estatutos de las asociaciones de obreros y de empleados; y Organizar

y dirigir la inspección y vigilancia directa del trabajo, con el fin de asegurar el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta ley y demás leyes de carácter social (Artículo 38, Decreto Ley N.º 4.053, 29 de septiembre de 1924).

Tras varias décadas de funcionamiento público bajo el amparo de dicho decreto ley, recién se consagra legalmente su estructura y facultades en el Decreto con Fuerza de Ley N.º 2 de 1967, del Ministerio del Trabajo, que conforma su Ley Orgánica. Sin embargo, esta regulación estatal del servicio quedará al tiempo desprovista de coherencia interna en el ordenamiento jurídico, tras el nacimiento de un nuevo orden público laboral establecido y definido en la Constitución Política de 1980².

En vigencia de la antedicha Carta Fundamental, cabe precisar conceptualmente que la Dirección del Trabajo corresponde al servicio técnico dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, con el cual se vincula a través de la Subsecretaría del Trabajo. Cumpliendo lo señalado en la Ley General de Bases de la Administración del Estado (Ley N.º 18.575), se constituye como un servicio público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del presidente de la república, a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Aguayo y Skoknic, 2014, p. 17). Se encuentra a cargo de un funcionario público denominado “Director del Trabajo”.

Su citada Ley Orgánica, divide a la Dirección en diversos departamentos y oficinas, y dispone que sus funciones se ejercerán a través de las Inspecciones

¹ Parte importante de las primeras mujeres que intervienen en el conflicto social de principios del siglo XX corresponde a “mujeres de sociedad”, provenientes de familias de la clase gobernante y de la oligarquía. La intervención social se realiza, en una primera etapa, a través de su participación en las acciones de caridad de grupos católicos y de beneficencia (Rodríguez, 2010, p. 101).

² Esta alusión a la desatención estatal en materia de la orgánica pública de las relaciones laborales, se efectúa sin ánimo de exculpar la evaluación crítica de sus actos administrativos que se realizará más tarde. Por el contrario, se plantea, como un dato de contraste respecto de las características de la conformación administrativa que mantiene la institución, puesto que un sinnúmero de prácticas derechamente se aparta del carácter profesional de la Administración del Estado.

Provinciales y Comunales que determine el director, las cuales tendrán, en sus territorios, las mismas facultades que el director en lo que respecta a la aplicación de la legislación social, salvo en lo que sea privativo de este último. Con esta normativa se cumple el propósito de contar con una mayor desconcentración del ejercicio de las potestades administrativas, eliminando el exceso de burocracia que aquejaba al Estado en la época de dictación del DFL N°2.

Para determinar la función exacta del organismo en estudio, lo más apropiado es concurrir al inciso final del artículo 2 del Código del Trabajo, que establece que corresponde al Estado velar por el cumplimiento de las normas que regulan la prestación de servicios, labor que ejecuta por intermedio de la Dirección del Trabajo por mandato legal directo de su propia ley.

Así, con objeto de comprender debidamente el sentido y alcance de la actuación de la Dirección del Trabajo para el ámbito de aplicación del derecho administrativo sancionador (Nieto, 2017), cabe referir a las funciones que la ley ha autorizado a su respecto (Vergara, 2004, p. 145). Así, las competencias que el DFL N°2 de 1967 del Ministerio del Trabajo ha autorizado ejercer a la Dirección del Trabajo se encuentran en su primer artículo:

- a) la fiscalización de aplicación de la ley laboral,
- b) fijar de oficio o a petición de parte por medio de dictámenes el sentido y alcance de las leyes del trabajo;
- c) la divulgación de los principios técnicos y sociales de la legislación laboral;
- d) supervigilancia del funcionamiento de los organismos sindicales y de conciliación, de acuerdo a las normas que los rigen; y
- e) la realización de toda acción tendiente a prevenir y resolver los conflictos del trabajo (Artículo 5° de DFL N°2 de 1967, Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo).

Luego, no señalada expresamente la función sancionatoria, cabe señalar que se deriva de la función fiscalizadora reseñada en la letra a) del artículo anterior, que tiene a su vez referencia específica en los artículos 28, 30 33 y 34, entre otras disposiciones del mismo

cuerpo normativo.

Cabe señalar que en los últimos años se ha discutido un proyecto de ley que pretende la modernización de ciertas actuaciones de la Dirección del Trabajo en distintas temáticas tales como: registros, mediación, procedimientos y estructura funcionaria. El avance del proyecto permite sostener que solo contendrá modificaciones parciales en materia procedimental, centrando sus modificaciones a la orgánica interna de concursos y carrera funcionaria (Cámara de Diputados de Chile. Boletín N.º 12.827-13, de 20 de enero de 2021).

En síntesis, como podemos observar, la Dirección del Trabajo mantiene actualmente un espectro considerablemente amplio de labores que el legislador ha confiado a su actuación, no pudiendo constreñirse estas en una sola función. Para efectos del presente trabajo, corresponde solo que sean caracterizadas sus funciones interpretativas (normativa), fiscalizadora y sancionatoria.

1.1. Función interpretativa

Contemplada en el artículo 1° de su Ley Orgánica corresponde a la función más tradicional con que se ha identificado este servicio. Esta potestad normativa ha sido definida legalmente como la que le permite “fijar de oficio o a petición de parte por medio de dictámenes el sentido y alcance de las leyes del trabajo” (Artículo 1° de DFL N°2 de 1967, Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo).

De esta forma, la Dirección del Trabajo mantiene la capacidad de interpretar la norma laboral a través de los denominados Dictámenes, que establecen el sentido y alcance de una disposición laboral. Se trata de la función central entre las facultades que la ley le ha concedido, puesto que su ejercicio irroga, determina y pondera la ejecución de su actividad fiscalizadora y sancionadora. En efecto, dichos dictámenes son obligatorios para los funcionarios de la Dirección, quienes fiscalizan y sancionan conforme a esos criterios interpretativos contenidos en aquellos dictámenes (Lizama, 1998, p. 49).

La Dirección del Trabajo interpreta la legislación y la reglamentación laboral, no obstante, su ejercicio práctico ha redundado en que muchas veces se le impute el ejercicio de atribuciones que podrían calificarse de jurisdiccionales (Aguayo y Skoknic, 2014, p. 7). En efecto, si pensamos que son los particulares quienes concurren a la Administración a efectuar consulta respecto del sentido y alcance de una disposición, bien podríamos advertir que la resolución eventualmente podría significar una intromisión en la función jurisdiccional. Puesto que en lo práctico es un solo órgano administrativo quien conoce y resuelve, en muchos casos, los conflictos laborales entre los ciudadanos. Por lo mismo, es recurrente ver que muchos dictámenes son posteriormente judicializados, vía acción de protección (denominado recurso de protección) o bien por recursos ordinarios, para solicitar, así, pronunciamiento del Poder Judicial que zanje la disputa de los particulares en materia laboral^{3,4,5}.

Cabe señalar que, pese a que esta actividad le ha valido constantes observaciones de legalidad por parte de la escena jurídica, se ha podido consensuar su irrestricta eficacia en sede administrativa, siendo obligatorio para los propios funcionarios en el ejercicio de las demás funciones que la ley les ha otorgado. De esta forma, su mandato no obliga al tribunal competente, que posteriormente deberá resolver el conflicto, pudiendo

compartir o no el criterio interpretativo de la Dirección⁶. No obstante, todos los reparos a la función interpretativa de la Dirección del Trabajo, su ejercicio coadyuvará a las otras facultades de este servicio, las que se verán incrementadas precisamente por la existencia de este poder de interpretación de la legislación y reglamentación laboral, lo que redundará en una reforzada facultad de calificación, especialmente, por ejemplo, si se sanciona con multa un hecho basado en una convicción sancionatoria asociada a un dictamen administrativo.

1.2. Función fiscalizadora

Conforme lo señalado por el Tribunal Constitucional al respecto, la labor de inspección es el medio más paradigmático por el que la Administración puede comprobar si son observados los estándares normativos que deben cumplir las actividades económicas y de relevancia social (Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 2495-2013). De conformidad con lo dispuesto en el artículo 503 del Código del Trabajo, a la Dirección del Trabajo le corresponde la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral, sin perjuicio de las facultades conferidas a otros servicios administrativos en virtud de las leyes que los rigen. Luego, en específico, en el primer artículo de su Ley Orgánica, se establece en su primer numeral nuevamente como función: “La fiscalización de

³ No obstante existir, en contrario, una tendencia sostenida de pronunciamientos judiciales que han dejado sin efecto dictámenes y ordinarios, precisamente por considerarse que han entrado a establecer el sentido y alcance de cláusulas contractuales.

⁴ Así, por ejemplo, llama la atención la delgada línea que implica el ejercicio de la facultad interpretativa cuando nos referimos en específico a las cláusulas del contrato de trabajo. La propia Dirección del Trabajo ha establecido: “9) La Dirección del Trabajo no tiene competencia para pronunciarse sobre la eventual nulidad de una o más cláusulas del denominado Acuerdo Marco, ni de las cláusulas que, acorde a éste, se hubieran incorporado a los pertinentes instrumentos colectivos, sin que lo anterior sea obstáculo para ilustrar acerca de la concordancia o no de tales cláusulas con la ley laboral, tarea ésta ineludible para este Servicio” (Dictamen N° 214/4, de 15.01.2009). A partir de ello, se sostiene en su defensa, que su Ley Orgánica puede interpretar cláusulas y decretar la infracción cuando se constatan hechos evidentes y flagrantes de incumplimiento a la norma laboral (Aguayo y Skoknic, 2014, p. 8).

⁵ Rol No. 212-2006 de Ilustrísima Corte de Apelaciones de Puerto Montt. 30 de noviembre de 2006: “Octavo: Que, el acto, además de ilegal, es claramente arbitrario, no obstante se pretenda fundarlo en razonamientos que dicen relación con el fondo de la cuestión, en que jamás debió entrar la fiscalizadora. Y es arbitrario porque no hay razón atendible que se haya esgrimido para extender las facultades de fiscalización a la interpretación de contratos, sean individuales o colectivos, y por tanto, resultando manifiesto que existió un acto ilegal y además arbitrario en la dictación de la resolución impugnada, es igualmente claro que ese acto afecto la garantía constitucional de la recurrente, de no ser juzgada por comisiones especiales, dado que precisamente la ilegalidad consistió en entrar el órgano administrativo en el ámbito jurisdiccional”.

⁶ Rol N° 887-2008. Corte Suprema. 13 de mayo de 2008: “9°) Que acorde con lo reflexionado en los fundamentos anteriores, resulta inconcuso que la autoridad fiscalizadora ha transgredido la legalidad vigente al pronunciarse con fuerza decisoria respecto de un asunto cuyo conocimiento, por su contenido controversial, era de la competencia exclusiva de los órganos jurisdiccionales”.

la aplicación de la legislación laboral” (Artículo 1° del DFL N°2 de 1967)⁷.

Esta función de fiscalizar encomendada por el Legislador se ejecuta por la Dirección del Trabajo a través de su denominado Departamento de Inspección⁸. Dicha división está compuesta por fiscalizadores, quienes son aquellos funcionarios públicos encargados de verificar el cumplimiento de las normas en las relaciones laborales vigentes en nuestro país⁹.

Se ha indicado por el Tribunal Constitucional, que la Dirección del Trabajo en virtud de su función fiscalizadora y sin perjuicio de su revisión posterior puede “calificar hechos”^{10 11}.

En efecto, la fiscalización administrativa laboral que ejerce el funcionario fiscalizador tiene por objeto controlar el cumplimiento de la norma, la que por regla general

consagra obligaciones o cargas respecto del empleador y derechos en favor del trabajador. De esta forma, el funcionario, como lo establece el propio documento administrativo denominado “Manual de Fiscalización”, se rige a base de dos grandes opciones de calificación: i) Existe infracción de la normativa laboral, previsional y de seguridad y salud en el trabajo o ii) No existe infracción de la normativa laboral, previsional y de seguridad y salud en el trabajo.

Es en esta instancia cuando se realiza la labor propiamente de inspección por parte de la Dirección del Trabajo, cuando el funcionario estatal ejerce su labor de fiscalizador, y el particular de fiscalizado. Cuenta el funcionario en dicha labor fiscalizadora, con una presunción legal de veracidad respecto de lo que reseñe en su informe de constatación, incluso para los efectos de prueba judicial como indica literalmente el artículo 23 del DFL N°2 de 1967¹². No existiendo mayor

⁷ El artículo N.º 39 el Decreto Ley N.º 4.053, sobre Contrato de Trabajo, que delimita parcialmente las funciones de la Dirección del Trabajo, enuncia por primera vez, las facultades de los inspectores del trabajo, como son la fiscalización de las fábricas y establecimientos industriales: “Los inspectores del trabajo tendrán derecho a visitar los establecimientos a que se refiere esta ley, en las épocas y oportunidades que fije el Reglamento y cuando sean requeridos. La Inspección del trabajo femenino estará a cargo de mujeres”.

⁸ De forma interna su denominación ha sido Departamento Inspectivo. Dicha denominación administrativa interna corresponde al plantel de fiscalizadores, contando con representación en cada Inspección Comunal o Regional.

⁹ Es importante consignar que quienes ejercen este cargo no tienen exigencia de ser abogados o tener estudios de especialización en materia de relaciones laborales, siendo solo exigido ser profesionales universitarios. Esta mención no aminora el inmenso aporte que los saberes de las más diversas áreas del conocimiento enriquecen la función pública de la institución, sino que se propone como elemento de análisis a efectos de conocer las características de la función fiscalizadora y su participación en un acto intrínsecamente jurídico como la calificación.

¹⁰ Sentencia Tribunal Constitucional Rol N°2671-2014. No obstante, la distinción fáctico-jurídica no será una zona fácil de delimitar, existiendo sucesivas discusiones sobre si se extralimitó en sus facultades como Administración.

¹¹ En favor de la limitación, la Corte Suprema ha señalado que la labor de calificación debe abocarse a las infracciones claras precisas y determinadas. Sentencia de Corte Suprema Rol 13332 -2014.

¹² Artículo 23 de Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo: “Los Inspectores del Trabajo tendrán el carácter de ministros de fe de todas las actuaciones que realicen en el ejercicio de sus funciones, dentro de las cuales podrán tomar declaraciones bajo juramento. En consecuencia, los hechos constatados por los Inspectores del Trabajo y de los cuales deban informar de oficio o a requerimiento, constituirán presunción legal de veracidad para todos los efectos legales, incluso para los efectos de la prueba judicial”. Al respecto existe un fallo relativamente reciente que reafirma con una categoría privilegiada esta presunción que se concede al fiscalizador: “Noveno: Que conforme se viene sosteniendo, y en el contexto de lo señalado, es palmario que el informe de la Inspección del Trabajo, que constata la existencia de conductas constitutivas de acoso sexual, ostenta el carácter de presunción legal, lo que implica que la calificación efectuada por el referido órgano, se presume como veraz. Ello significa, desde una perspectiva procesal, que el legislador interviene en la distribución de las cargas probatorias, invirtiéndola, es decir, frente a la constatación referida, le corresponde al actor acreditar que no incurrió en las conductas presumidas. En efecto, tratándose la presente causa de una que se inició mediante denuncia por vulneración a los Derechos Fundamentales con ocasión del despido, debe tenerse en vista el dispositivo 493 del Estatuto Laboral, que señala que ‘Cuando de los antecedentes aportados por la parte denunciante resulten indicios suficientes de que se ha producido la vulneración de derechos fundamentales, corresponderá al denunciado explicar los fundamentos de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad’; por tanto, en la dinámica propuesta en tal especial rito, frente a los indicios que planteó el denunciante, aparece que el informe referido, opera como un fundamento que, a la luz de las normas aludidas, justifica la medida adoptada por el demandado –el despido–, y que, frente a ello, le correspondía al actor demostrar la falta de sustento o de proporcionalidad. Décimo: Que, en tal orden de ideas, se advierte que el fallo impugnado soslayó el efecto procesal mencionado, por cuanto, erradamente, conforme lo antes dicho, no respetó la inversión del *onus probandi* que le otorga el precepto contenido en el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo al informe que constató el acoso sexual materia de estos antecedentes, como, asimismo, tampoco acató los artículos 211-A y 493 ya citados”. Sentencia de Corte Suprema Rol 18865-2019, de nueve de julio de dos mil diecinueve.

pronunciamiento legal sobre la técnica de constatación, se deberá entender que toda constatación de hecho tendrá el beneficio de dicha presunción, sin importar la forma en que fuese reseñado en el informe.

En dicho mérito, cabe consignar que conforme a la Circular N° 95, de 18 de agosto de 2010, del Departamento de Inspección, el informe de fiscalización es aquel documento que emite un fiscalizador del Trabajo, mediante el cual da cuenta jurídica y técnica de los hechos constatados en terreno, a través de un procedimiento de fiscalización. Por lo que la instrucción administrativa interna de la Dirección del Trabajo mandata que los informes de fiscalización deberán tener un contenido “objetivo, completo, claro, conclusivo, con buena redacción, evitando las extensiones en divagaciones o interpretaciones personales” (Circular N° 95, de 18 de agosto de 2010). Todo ello dentro de lo que a instrucciones administrativas se refiere, porque la normativa legal, como se dijo, nada ha indicado al respecto dando un amplio espectro a la presunción de veracidad del contenido del acto de fiscalización¹³.

Es así como, lejos de ser específica y reglamentaria —como, por ejemplo, podría ser calificada nuestra normativa laboral de negociación colectiva— la regulación legal de la actividad de fiscalización de la Dirección del Trabajo solo efectúa declaraciones generales en orden a los propósitos de la actividad. A la base de dicha característica es que comienzan a develarse las particularidades regulatorias del procedimiento de fiscalización administrativo laboral chileno, pudiendo

concordarse que la actividad “inspectiva” se encuentra regulada sólo por disposiciones legales generales, no existiendo una normativa específica respecto de la realización misma del acto de fiscalización.

1.3. Función sancionadora

Será respecto de esta facultad sobre la que se centrará el presente análisis. Tratada en conjunto con la facultad de fiscalizar, se encuentra la potestad de la Dirección del Trabajo para aplicar sanciones. Esta labor se encuentra reconocida de forma principal en el actual artículo 503 del Código del Trabajo, que en su inciso primero dispone que: “Las sanciones por infracciones a las legislaciones laboral y de seguridad social como a sus reglamentos se aplicarán administrativamente por los respectivos inspectores o funcionarios que se determinen en el reglamento correspondiente. Dichos funcionarios actuarán como ministros de fe” (Artículo 503 del Código del Trabajo).

Al concurrir a la propia Ley Orgánica de la institución en búsqueda de la función sancionatoria, el DFL N°2 de 1967, se puede verificar que se encuentra normada solo a partir del ejercicio de las funciones y atribuciones específicas de los inspectores o fiscalizadores, invistiéndolos de una serie de atribuciones sancionatorias. En efecto, las sanciones que puede aplicar la Dirección del Trabajo al momento de constatar una infracción a la normativa laboral son las siguientes: i) Multa a beneficio fiscal, ii) Clausura del establecimiento o faena hasta por diez días¹⁴, iii) Suspensión inmediata de las labores, que a juicio del

¹³ De esta forma, podemos verificar la abierta simplicidad normativa con que fue regulada esta actividad, en cuyo propósito se encuentra la búsqueda de soluciones para los conflictos laborales, con celeridad y eficiencia.

¹⁴ La medida de clausura exige un análisis apartado por tratarse de una sanción de mayor impacto que la anterior. Sin embargo, se encuentra en desuso. Se encuentra normada en la Ley Orgánica del Servicio, no contando con una definición expresa. El artículo 34 establece que en todos aquellos casos en que los inspectores del Trabajo puedan aplicar multas administrativas, las reincidencias podrán ser sancionadas, además, con clausura del establecimiento o faena, cuando ello fuere procedente, hasta por diez días, lo que será aplicado por el inspector que constate la reincidencia (quién cometa nueva infracción dentro de los dos años siguientes). Indica el artículo 37, que la medida de clausura se hará efectiva a contar desde el vigésimo día siguiente a la notificación de la resolución que la decreta. La parte afectada con la orden de clausura podrá reclamar dentro de tercero día de ser notificada, ante los Juzgados del Trabajo, pudiendo solicitar la suspensión de la medida.

inspector del Trabajo constituyan peligro inminente para la salud o vida de los trabajadores¹⁵, iv) Cancelación del registro de Empresa de Servicios Transitorios¹⁶.

Cada una de dichas sanciones administrativas mantienen hipótesis y condiciones habilitantes diversas para su aplicación. En este trabajo, como se ha adelantado, se dará atención específica a la sanción de multa, abordándose los siguientes tópicos:

- a) Tratamiento legal de la función sancionadora de multa.
- b) Infracciones a la normativa laboral y seguridad social.
- c) Procedimiento para la aplicación de la sanción de multa de la Dirección del Trabajo.
- d) Formas de impugnación de la resolución de multa.

1.3.1. Tratamiento legal de la función sancionadora de la Dirección del Trabajo

Para abordar de forma general el tratamiento legal que mantiene la facultad sancionatoria de multa, cabe señalar de inmediato que no mantiene ningún apartado específico sobre su dictación ni el Código del Trabajo ni la propia Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo.

El Código solo da cuenta de la existencia de la facultad y de la posibilidad judicial de su reclamación, mas no hace referencia al sentido, alcance y condiciones para su imposición. En la Ley Orgánica solo se instruye a los fiscalizadores con la potestad de multar sin regular un procedimiento específico y estableciendo solamente sanciones de multas a partir de hipótesis determinadas de incumplimiento y desacato administrativo.

En este sentido, el artículo 33 vigente de la citada Ley Orgánica, señala que el procedimiento para la aplicación de multas administrativas será determinado conforme se señala en el artículo 2 de la Ley 14.972. Sin embargo, dicha norma no se encuentra vigente y solo por derivación normativa corresponde al actual Título II del Libro V del Código del Trabajo, que precisamente contiene el artículo 503 citado al inicio. Por consiguiente, en el DFL N°2 no encontramos más que referencias generales a la existencia de la potestad sancionatoria, mas no una regulación sistemática sobre su ejercicio.

La única dimensión de la multa laboral que se excepcionaría de dicha característica omisiva, correspondería a la regulación de la cuantía de la sanción. En efecto en las normas del artículo 505 bis y 506 del Código del Trabajo, se encuentra un tratamiento normativo específico que establece que el valor de la sanción de multa se efectuaría conforme el tamaño de

¹⁵ El artículo 28 de la Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo contempla la medida de suspensión de faenas, bajo la siguiente regulación: "En el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras, los Inspectores del Trabajo podrán ordenar la suspensión inmediata de las labores que a su juicio constituyan peligro inminente para la salud o vida de los trabajadores y cuando constaten la ejecución de trabajos con infracción a la legislación laboral. En el caso del inciso anterior, los trabajadores seguirán percibiendo sus remuneraciones, o el promedio diario de los últimos seis meses si trabajaren a trato, a comisión o a sueldo y comisión, considerándose como efectivamente trabajado el período de suspensión para todos los efectos legales".

¹⁶ El artículo 183-I del Código del Trabajo en regulación de las empresas de servicios transitorios establece que el incumplimiento elusivo de los requisitos de propiedad irroga la sanción de cancelación, en los siguientes términos: "Las empresas de servicios transitorios no podrán ser matrices, filiales, coligadas, relacionadas ni tener interés directo o indirecto, participación o relación societaria de ningún tipo, con empresas usuarias que contraten sus servicios. La infracción a la presente norma se sancionará con su cancelación en el Registro de Empresas de Servicios Transitorios y con una multa a la usuaria de 10 unidades tributarias mensuales por cada trabajador contratado, mediante resolución fundada del Director del Trabajo. La empresa afectada por dicha resolución, podrá pedir su reposición al Director del Trabajo, dentro del plazo de cinco días. La resolución que niegue lugar a esta solicitud será reclamable, dentro del plazo de cinco días, ante la Corte de Apelaciones respectiva".

la empresa; determinación que ha originado un profuso debate^{17 18 19 20}.

De esta forma, tras la sucinta referencia del Código del Trabajo y la escasa regulación de la propia Ley Orgánica, es posible advertir de inmediato una característica omisiva de la ley en el tratamiento de esta facultad sancionadora. Por el contrario, su regulación efectiva se encontrará solo en circulares, órdenes de servicio y documentos administrativos dictados por la misma Dirección del Trabajo. Circunstancia que contrasta drásticamente con la relevancia a la reserva legal²¹ que nos refiere el mandato de los principios del derecho administrativo sancionatorio, cuyo ejercicio la exige como imprescindible para la adecuada vigencia de las garantías

del administrado frente al ejercicio del *ius puniendi*.

En virtud de lo señalado, pueden efectuarse las siguientes observaciones derivadas de esta menor estructura normativa descrita de la resolución de multa de la Dirección del Trabajo:

a) Es el mismo funcionario quien detecta la infracción laboral y luego la sanciona, no existiendo un tercero involucrado (instructor o juez administrativo) en el procedimiento^{22 23}. Esto a diferencia de procedimientos comparados donde el funcionario fiscalizador solamente presenta los hechos constatados ante un instructor o juez administrativo quien posteriormente ponderará su aplicación^{24 25}.

¹⁷ Art. 506. "Las infracciones a este Código y sus leyes complementarias, que no tengan señalada una sanción especial, serán sancionadas de conformidad a lo dispuesto en los incisos siguientes, según la gravedad de la infracción. Para la micro empresa y la pequeña empresa, la sanción ascenderá de 1 a 10 unidades tributarias mensuales. Tratándose de medianas empresas, la sanción ascenderá de 2 a 40 unidades tributarias mensuales. Tratándose de grandes empresas, la sanción ascenderá de 3 a 60 unidades tributarias mensuales. En el caso de las multas especiales que establece este Código, su rango se podrá duplicar y triplicar, según corresponda, si se dan las condiciones establecidas en los incisos tercero y cuarto de este artículo, respectivamente y de acuerdo a la normativa aplicable por la Dirección del Trabajo. La infracción a las normas sobre fuero sindical se sancionará con multa de 14 a 70 unidades tributarias mensuales". Art. 505 bis. "Para los efectos de este Código y sus leyes complementarias, los empleadores se clasificarán en micro, pequeña, mediana y gran empresa, en función del número de trabajadores. Se entenderá por micro- empresa aquella que tuviere contratados de 1 a 9 trabajadores, pequeña empresa aquella que tuviere contratados de 10 a 49 trabajadores, mediana empresa aquella que tuviere contratados de 50 a 199 trabajadores y gran empresa aquella que tuviere contratados 200 trabajadores o más".

¹⁸ Así, aun cuando se haya hecho de forma genérica y cuestionable conforme un "test de proporcionalidad", corresponde al único desarrollo propiamente normativo-administrativo de la multa laboral. El debate acerca de esta norma provino de la profusa presentación de recursos de inaplicabilidad ante el Tribunal Constitucional, por ser precisamente la constatación insigne de una abierta desregulación procedimental sancionatoria, que aún, en su mínimo lineamiento referido, genera una importante controversia.

¹⁹ Se entiende test de proporcionalidad como una "técnica aplicable a la intervención del Estado legislador en el ámbito de los derechos fundamentales. Constituye un parámetro de control cada vez que con objeto de optimizar un bien colectivo, el legislador limita o restringe un derecho fundamental" (Nogueira, 2007, p. 115).

²⁰ Fallo Tribunal Constitucional Rol 7554-2019 de fecha 03 de marzo de 2020. Voto Mayoría, redacción María Luisa Brahm: "Vigésimo: Esto último es precisamente lo que ocurre con el artículo 506 del Código del Trabajo, disposición legal en la que a medida que aumenta el número de trabajadores de una empresa, se incrementa el monto de las multas a aplicar, sin tener en cuenta otros factores relevantes para determinar su capacidad económica. Tal criterio es ajeno y no se corresponde con la realidad de las empresas, pues según los bienes que produzca o los servicios que preste, como también por su capital, tecnologías que utilice y montos de sus operaciones, es posible encontrarse ante empresas de gran capacidad económica y una planta laboral más reducida, cómo a la inversa, con empresas con alto número de trabajadores, pero sin mayor capacidad económica".

²¹ Bermúdez Soto incluye la reserva legal como un principio del derecho administrativo en general. Sostiene que, a diferencia del principio de legalidad, supone una primacía de las normas con rango de ley, lo que trae como consecuencia una prohibición para la Administración de actuación contraria a lo consagrado en tales disposiciones. Como principio enuncia que tiene un carácter negativo, de no transgredir la ley y, luego, positivo, por dar fundamento a la actuación pública (2011, p. 79).

²² Mientras que, en España, una vez constatada la infracción laboral, se extiende un plazo de quince días hábiles al empleador para presentar sus alegaciones, en Uruguay se concede a la empresa un plazo de tres días hábiles para presentar un escrito de descargos. Luego, en ambos países se aprecia la separación en las calidades de fiscalizador con quien finalmente ejecuta la sanción, existiendo un juez administrativo como funcionario del mismo Servicio.

²³ Aguayo y Skoknic, 2014, p. 41.

Esto no se trata de una crítica original, sino que ha sido pronunciada ocasionalmente por el mismo Tribunal Constitucional cuando ha manifestado su reproche (aún tímido) para que la Administración del Estado ejerza su potestad sancionatoria a través de un inspector del Trabajo, señalando que se encuentra investido simultáneamente de la calidad de investigador y sancionador, quien con el solo mérito de su constatación personal acredita la veracidad de los hechos que examina, a base de los cuales aplica una sanción (Sentencia TC N° 2346-2012).

b) Como segunda observación, se señalará que no existe un procedimiento legal administrativo que permita un descargo formal y previo del infractor antes de imponerse la sanción, sino que puede cursarse desde la misma visita “inspectiva” del fiscalizador ante la sola detección de un incumplimiento. En efecto, solo desde el denominado “Manual del Procedimiento de Fiscalización de la Dirección del Trabajo”, dictado recientemente en agosto de 2017²⁶, se incorporó formalmente el visado posterior del jefe de la Unidad de Fiscalización,

como trámite previo a la aplicación y notificación de la Resolución de Multa Administrativa. No obstante, no existe un traslado formal al infractor, oficialmente previsto por ley o circular administrativa, más que el llamado al fiscalizador a mantener la garantía de “posibilidad de contradictoriedad”^{27 28}.

Ambas observaciones efectuadas son de conocimiento de las últimas Administraciones de la Dirección del Trabajo, quienes se esforzaron en impulsar un Proyecto de Modernización donde precisamente se buscaba que el Legislador finalmente se hiciera cargo de varios cuestionamientos en materia de debido proceso administrativo. Sin embargo, lo que al día de hoy nos revela preliminarmente la aprobación del Proyecto de Ley sobre Modernización y Fortalecimiento de la Dirección Del Trabajo (Boletín N° 11.430-13), son escasas respuestas a las observaciones efectuadas. Previo a la promulgación, se vislumbra que la única disposición en materia de procedimiento de fiscalización solo explicitaría que su regulación se deberá efectuar por vía administrativa, manteniendo la crítica desarrollada^{29 30 31 32}.

²⁴ La Dirección del Trabajo en su reflexión interna no ha sido indiferente a la presente crítica, y estableció de manera reciente una obligación de visado posterior del jefe del funcionario fiscalizador con posterioridad al acto de sanción. Esta se encuentra en la reactualización de la tradicional Circular N°88, denominada Manual de Fiscalización: “Este Manual de Fiscalización regula el procedimiento de fiscalización desde su inicio -por solicitud o de oficio- hasta su término, incorporándose un tratamiento distinto a la premisa que inspiró anteriormente los procedimientos de fiscalización en cuanto a la inmediata aplicación y notificación de multas en casos de constatar hechos que infrinjan la legislación fiscalizada. Se incorpora la visación del Jefe de la Unidad de Fiscalización, como trámite previo a la aplicación y notificación de la Resolución de Multa Administrativa”. Medida naturalmente del todo insuficiente que no suple la carencia legal normativa respecto de las obligaciones que competen a la institución.

²⁵ Gómez Díaz-Romo *et. al.* (2013) pp. 91-115.

²⁶ Manual de fiscalización de la Dirección del Trabajo https://dt.gob.cl/portal/1626/articles-117137_galeria_13.pdf. “ii) No existe infracción de la normativa laboral, previsional y de seguridad y salud en el trabajo, conclusiones que en todos los casos, se construyen procedimentalmente como garantía de transparencia, posibilidad de contradictoriedad, razonabilidad y proporcionalidad de los actos que se produzcan en cada procedimiento de fiscalización determinado. La arbitrariedad debe ser ajena en todas sus fases a cualquier tipo de tramitación seguida ante la Dirección del Trabajo”.

²⁷ Opinión que comparte el Tribunal Constitucional de forma general respecto de los procedimientos sancionatorios que no garanticen el derecho a defensa, señalando expresamente que deben contemplar la posibilidad de que los afectados sean emplazados y puedan presentar los correspondientes descargos, antes que la autoridad administrativa les aplique una eventual sanción (Sentencia TC N° 376-2003, 2264-2013, 725-2007 y 2682-2014).

²⁸ En respuesta a aquello se han expuesto variadas teorías para explicar los motivos que justifican estas amplias facultades administrativas con que cuenta la Dirección del Trabajo para la ejecución de su trascendente función. En este sentido, más desde lo laboral que desde lo administrativo, destaca la explicación doctrinaria que señala que por una razón de orden práctico y por estar involucrados motivos de justicia social y orden público, se justificaría que la Dirección del Trabajo esté dotada del poderoso “*ius puniendi*” que mantiene con la finalidad de lograr el expedito cumplimiento de las normas del Estado. Se alinean para ello, cada uno de los argumentos que dan fundamento para la aplicación de la pena administrativa. Sin embargo, se hace presente que no acudo enteramente a dichos argumentos, puesto que estas consideraciones parecen más ligadas a la finalidad del uso de la sanción administrativa que al procedimiento cuya necesidad de existencia se debe bastar por sí misma.

1.3.2. Infracciones a la normativa laboral y seguridad social

Corresponde ahora entrar al objetivo de la sanción de multa. El DFL N°2 de 1967 ha orientado la actuación de la fiscalización de la Dirección del Trabajo para la sanción de infracciones a la normativa laboral y de seguridad social. De la misma forma, el artículo 503 circunscribe a dicho propósito la actuación de la Dirección del Trabajo. Cabe preguntarse entonces qué entiende el ordenamiento jurídico por “infracciones a la normativa laboral y seguridad social”.

Respecto a la pregunta, cabe señalar que ningún cuerpo normativo define qué se entiende específicamente por “infracción laboral”. La sola mención del artículo 503 del Código del Trabajo no precisa si la fuente de la sanción referiría a una ley, decreto o, incluso, a una

disposición administrativa o dictamen³³. En este sentido, no se determina tampoco cuál es el estándar de la norma que puede perseguir el organismo administrativo. Así, si consideramos las leyes anexas en materia laboral y seguridad social, el asunto se complica aún más^{34 35}.

En primer término, se debe hacer presente de la lectura de las normas del Código del Trabajo, que, en muchos casos, podría determinarse fácilmente la existencia de infracción laboral, al no cumplirse con el determinado mandato exigido. Sin embargo, respecto de determinadas situaciones laborales de hecho constatadas, el incumplimiento deberá ser objeto de discusión e interpretación en concreto para determinar una situación de infracción. En este sentido, la delimitación del campo de infracción laboral mantiene la particularidad, de no contar con un cuerpo legal específico de carácter administrativo sancionatorio, que

²⁹ Proyecto de Ley Sobre Modernización y Fortalecimiento de la Dirección Del Trabajo (Boletín N° 11.430-13).

³⁰ Por Oficio N° 16.241 del 29 de enero de 2021 se aprobó por la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley sobre Modernización de la Dirección del Trabajo, correspondiente al boletín N° 12.827-13. Aunque todavía la norma no es promulgada, es atinente su cita a efectos de una descripción actualizada del estado de situación de la estructura normativa del organismo administrativo. “Artículo 505-A.- Sin perjuicio de las normas especiales que se establecen en este Título y en el decreto con fuerza de ley N° 2, de 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que dispone la reestructuración y fija funciones de la Dirección del Trabajo, el procedimiento de fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral, previsional y de seguridad y salud en el trabajo deberá ajustarse, especialmente, a los principios de responsabilidad, gratuidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad administrativa, transparencia y publicidad que rigen la actuación de los órganos de la Administración del Estado. Lo anterior se hará en conformidad a las disposiciones del decreto con fuerza de ley N° 1-19.653, del 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y de la ley N° 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. El procedimiento de fiscalización que emplee la Dirección del Trabajo se regirá por una resolución dictada por el Jefe Superior del Servicio, en la cual se contemplará una enunciación de los derechos y deberes de los intervinientes e interesados en él, conforme a las normas mencionadas en el inciso anterior”.

³¹ Salinas, 2019, pp. 311-312.

³² Gómez Díaz-Romo *et. al.* (2013) pp. 29-30.

³³ Hormazábal Valdés recuerda que, en examen de las facultades de la Dirección del Trabajo, la Administración no está constitucionalmente facultada para sancionar, si las conductas que se suponen infringidas están descritas únicamente en normas reglamentarias que no tienen suficiente cobertura legal (2013, p. 76).

³⁴ Inclusive, se puede verificar en variadas oportunidades que el exclusivo fundamento en la aplicación de una sanción se encuentra en un dictamen administrativo de elaboración propia de la misma institución. Existen en el Tipificador Infraccional de la Dirección del Trabajo numerosas hechos infracciones que solo se basan en lo sostenido en un dictamen del Departamento Jurídico. (Navarrete, 2020, pp. 18 y 73).

³⁵ El hecho de que la Dirección del Trabajo vincule como fuente reglamentos y no leyes en el curso de determinadas multas, decididamente presenta observaciones conforme a la garantía de tipicidad y reserva legal. La Dirección del Trabajo cursa multas por no llevar correctamente el registro de asistencia en virtud del artículo 33 del Código del Trabajo, sin embargo, tal precepto no establece la obligación legal concreta y determinada para el empleador, por ende, la infracción requiere justificarse en atención a otros tipos laborales que sí contienen obligaciones precisas, tales como “no consignar las horas ordinarias trabajadas”, “no consignar las horas extraordinarias trabajadas”, “no sumar la totalidad de las horas trabajadas a fin de verificar las horas extras laboradas”; sin embargo, las infracciones se fundan en un precepto que no tiene rango de ley, el Reglamento 969 de 1933, incumpléndose con ello, en estricto rigor, la garantía constitucional de reserva legal de las materias que afectan derechos fundamentales. La obligación de sumar la totalidad de horas trabajadas no es necesariamente lo mismo que llevar correctamente el registro de asistencia (Hormazábal, 2013, p. 76).

indique de forma expresa (“tipifique” en sentido estricto) cuáles serán las situaciones de hecho específicas que habilitan la sanción³⁶.

Así, si analizamos la redacción de las normas del Código del Trabajo, solo por excepción, determinadas disposiciones señalan expresamente que por determinados actos corresponderá una sanción de multa, indicando algunas, inclusive, el ámbito de variación del monto pecuniario de la misma³⁷. No obstante, la inmensa mayoría de las normas no indican expresamente que su incumplimiento dé lugar a una multa, señalándose exclusivamente las obligaciones que cada empleador debe cumplir. Ello por una razón muy simple, el Código del Trabajo no es esencialmente una norma administrativa y/o administrativo sancionatoria; fue redactado en búsqueda de conformar una norma privada de orden público que rigiera las relaciones laborales y no como una ley administrativa que identificase cada supuesto de infracción con la respectiva sanción. Una técnica legislativa para algunos reprochable (Navarrete, 2020, p. 29), no obstante, en retrospectiva histórica puede comprenderse en la ausencia de un predicamento legislativo global en materia de relaciones laborales por el Estado, cuyas iniciativas legislativas han sido mayormente de avance particular.

En virtud de lo señalado, se puede concluir que podrá existir infracción en tanto se incumpla, en algún sentido, alguna disposición del catálogo de normas del Código del Trabajo o alguna normativa anexa en materia laboral o previsional. Esta situación de menor densidad

normativa al alcance de la facultad sancionatoria termina por configurar un espectro mayormente abierto de persecución administrativa, puesto que, desde ya, le permite a la Dirección del Trabajo indagar y sancionar de forma amplia respecto de cualquier situación de relaciones laborales que pudiese, de alguna forma, vulnerar determinada disposición.

La apertura del espectro normativo descrita ha intentado ser limitada por la propia Dirección del Trabajo que, en un ejercicio de autorregulación, comenzó a valerse del denominado “Tipificador de Infracciones Laborales”. Este instrumento constituye una especie de catálogo administrativo sancionatorio que hace mención de cada norma solo de forma descriptiva, asociándola a una serie numeral de multa³⁹, a través de él, razonablemente se ha buscado delimitar cuáles serán las situaciones de “infracción laboral” que deben sancionar los fiscalizadores en el ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, la escena jurídica laboral no debe olvidar que este “Tipificador” corresponde a un documento administrativo particularísimo, sin rango de circular, por cuanto su sentido y alcance debe ser observado atentamente en el control jurisdiccional que se efectúe en concreto respecto de cada acto sancionatorio.

En consecuencia, acerca de la pregunta sobre qué es “infracción laboral o previsional”, debe concluirse que, corresponderá finalmente su determinación administrativa a la propia Dirección del Trabajo al mérito de la normativa existente⁴⁰. Sin ánimo de efectuar una

³⁶ A nivel comparado, en España podría citarse la Ley LISOS: Real Decreto Legislativo 5/2000 de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. Dicha norma define infracción en el ámbito de las relaciones laborales, las tipifica y luego, clasifica conforme a la entidad de la infracción (Cervilla y Jover, 2017, pp. 32-39).

³⁷ Conforme el estilo de redacción del Código del Trabajo, solo determinadas normas del Código del Trabajo previenen especialmente que su infracción acarreará multa de la Dirección del Trabajo: Artículos 9, 14, 34 bis, 37, 58 92 bis, 145, 152 bis L, 157, 162, 169, 183-A, 183-I, 183-J, 183-L, 183-P, 183-AA, 193, 197 bis, 208, y 506.

³⁸ Mario Devealli señalaba que todas las disciplinas jurídicas se hallan vinculadas por un elemento común cual es el de la existencia de un sector represivo que se denomina actividad sancionadora (Poblete, 2018, p. 69). En definitiva, es un elemento de la legislación presente en la legislación laboral, fácilmente distinguible en sus primeras leyes que mantuvieron un evidente tinte sancionatorio. Sin embargo, el Código del Trabajo vigente no tiene un tono sancionatorio tan subrayado, siguiendo un estilo que alberga espacio al ejercicio del principio dispositivo y de libertad contractual. En efecto, las sanciones estatales se comprenden íntegramente solo desde el Libro V: De la Jurisdicción Laboral hacia el resto de los Libros. Por lo que, no podemos atribuir al Código del Trabajo el carácter de un cuerpo esencialmente sancionatorio administrativo aun cuando de éste se prediquen sanciones.

³⁹ Disponible en sitio web de la Dirección del Trabajo: https://www.dt.gob.cl/portal/1626/articles-108710_recurso_1.pdf.

crítica abierta, sino sólo de describir la particularidad del escenario administrativo, se puede afirmar que será este organismo, quien interpreta y fiscaliza la norma, él que también establezca posteriormente si existe infracción en el caso concreto con ayuda del denominado Tipificador. Luego, sin perjuicio del necesario control jurisdiccional que existirá sobre los actos sancionatorios, se puede afirmar que puede constatarse que existe una estructura legal sancionatoria laboral con un marcado ejercicio de la discrecionalidad administrativa.

1.3.3. Procedimiento para la aplicación de la sanción de multa de la Dirección del Trabajo

a. Marco administrativo

Conforme se señaló a partir de la facultad sancionatoria, no existe tratamiento legal pormenorizado que indique el proceso para la aplicación de la sanción de multa de la Dirección del Trabajo. En virtud de lo señalado, son circulares y actos administrativos los que orientan el proceder funcionario de la imposición de dicha sanción. Por lo que si deseamos conocer las formas y estructuras de procedimiento a las que se atiene el funcionario fiscalizador, corresponderá consultar el “Manual del Procedimiento de Fiscalización de la Dirección del Trabajo” y el “Tipificador de Hechos Infraccionales”⁴¹.

Dichos documentos son los que, de forma práctica, han venido a materializar los mandatos generales establecidos en la Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo y el Código del Trabajo, estableciendo reglas administrativas para la creación del acto sancionatorio de multa de la Dirección.

En palabras de la antigua Circular N°88, actualmente Manual de Fiscalización, esta trascendental materia no queda al arbitrio o subjetividad individual de cada fiscalizador o de cada oficina, sino que debe siempre responder a una política de aplicación de sanciones, que contemple efectivamente márgenes permitidos de discrecionalidad para el fiscalizador actuante. Al aplicar la multa, el fiscalizador deberá ceñirse a la política interpretativa en la materia, desarrollada a partir de la función normativa que la Dirección del Trabajo ejerce en sus dictámenes, lo que debiese garantizar la uniformidad en la sanción.

En específico, sobre la forma de su proceder respecto de la misma dictación del acto sancionatorio que hará el fiscalizador, el propio Manual prescribe que el funcionario, en la fiscalización, deberá establecer los hechos que resultan ser constitutivos de infracción⁴². Es el fiscalizador quien determina a la base de los hechos constatados, cuál es la norma infringida o bien cuál es el “Código Infraccional” que corresponde conforme al Tipificador de Hechos Infraccionales y Pauta para aplicar Multas Administrativas⁴³. A partir de dicha decisión, deberá luego determinar él mismo, qué multa es aplicable relleno debidamente todos los elementos requeridos para la dictación del Formulario FI-5, denominado “Resolución de Multa”⁴⁴.

⁴⁰ Cuestión que decididamente es relevante para efecto del principio *non bis in idem*, indica Mañalich, lo “que importa es dar cuenta de cómo se individua un delito, de modo tal de poder identificar bajo qué condiciones existe un único delito” (2018, p. 81).

⁴¹ Manual de Procedimiento de Fiscalización de la Dirección del Trabajo. Versión 2.0, Agosto 2017. Orden de Servicio N°5 del 28 de julio del 2017.

⁴² La fase conclusiva o resolutive “corresponde a la presentación del resultado del análisis de los hechos investigados. Toda comisión debe tener asociado un término, ya sea que se hubiesen o no realizado todas las fases del procedimiento de fiscalización A continuación se presentan los tipos de término que se encuentran vigentes y habilitados en el sistema informático. • Con multa • Sin multa • No ubicado • Acumulado en • Eliminada por error • Eliminada por error de Ingreso • Desistido • Derivada a mediación Con Multa: debe utilizarse cuando habiéndose constatado infracción, ésta es sancionada, confeccionándose el respectivo Proyecto de Resolución de Multa Administrativa” (Manual de Procedimiento de Fiscalización de la Dirección del Trabajo. Versión 2.0, agosto 2017, p. 33).

⁴³ Tipificador de Hechos Infraccionales y Pauta para aplicar multas administrativas, p. 2. Lista de distribución de Códigos Infraccionales.

⁴⁴ Manual de Procedimiento de Fiscalización de la Dirección del Trabajo. Versión 2.0, Agosto 2017, pp. 38-39.



FI-5

Inspección **ICT XXXXX**
 Domicilio **XXXXXXXX**

Región	Inspección	Año	No. Fiscalización
Nº	Nº	Nº	Nº

RESOLUCIÓN DE MULTA(S) Nº Número de Serie/Año/Fiscalización

Fecha: XX de XXXXX del año XXXX

VISTO:

Que, con fecha _____ de _____ de _____, en el curso de fiscalización, efectuada por el fiscalizador Sr(a) _____ que suscribe, al empleador _____, R.U.T. _____, con domicilio en _____, comuna de _____, representado legalmente (Art. 4º Código del Trabajo) por _____, R.U.T. _____, se constata lo siguiente:

DESCRIPCION DE LA INFRACCIÓN

CONSIDERANDO:

1.- Que, el(los) hecho(s) descrito(s) configura(n) la(s) infracción(es) que se encuentra(n) prevista(s) y sancionada(s) por la(s) norma(s) legal(es) que a continuación se indica(n):

Nº	ENUNCIADO INFRACCIÓN	NORMA INFRINGIDA - SANCIONADORA
1	DESCRIPCION DE INFRACCION SEGUN TIPIFICADOR DE INFRACCIONES	SEÑALAMIENTO DE ARTICULO DEL CODIGO O NORMA SEGUN TIPIFICADOR DE INFRACCIONES -

Respecto de las infracciones a normas previsionales se adjunta **ANEXO** detallando trabajadores involucrados, períodos con infracción (mes/año) e instituciones previsionales, el que es parte integrante de la presente para todos los efectos legales, incluso para la notificación.

2.- Las facultades que me confieren los artículos 503 del Código del Trabajo; 19 del D.L. Nº 3.500, de 1980; artículo 185 del D.F.L. Nº 1, de 2005 del Ministerio de Salud; 10 de la Ley 19.728; y los D.F.L. Nº 2, de 1967, y 238 de 1963, ambos del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

RESUELVO:

Ilustración N°1: Formulario de Multa de la Dirección del Trabajo

b. Calificación sancionatoria

Conforme se indicaba, es la propia Dirección del Trabajo a través de su fiscalizador la que, bajo el mandato general de fiscalización y sanción de las infracciones laborales, efectúa un análisis a partir de un catálogo propio serial, extraído de cada uno de los artículos y leyes especiales laborales⁴⁵. En dicha labor utiliza directamente el mencionado documento “Tipificador de Infracciones Laborales”. Sin ser materia del presente trabajo, se efectuarán determinadas observaciones sobre el acto de calificación⁴⁶, desde la óptica del principio de legalidad y el de reserva legal^{47 48}.

En efecto, cabe señalar que el mencionado “Tipificador” levanta una serie de alertas al cumplimiento de las garantías del derecho administrativo sancionador, desde incluso su mismo uso de la palabra tipificación⁴⁹. En este sentido, siendo la herramienta base para el fiscalizador en el acto sancionatorio, llama la atención que, como se dijo, no tenga el carácter de reglamento,

ni sea manifestación de la potestad reglamentaria, y se constituya en un documento *sui generis* especialísimo del área laboral que, no obstante lo señalado, es referido muchas veces con la solemnidad de un verdadero “Código Penal Laboral”. Eduardo Cordero Quinzacara, en su reciente artículo “Los concursos infraccionales en el Derecho Administrativo Sancionador chileno”, cuestiona dicha facultad de la Dirección del Trabajo, calificando de dudosa su legalidad y los efectos vinculantes de la regulación contenida en el “Tipificador” (Cordero, 2020).

La labor efectuada por la Dirección del Trabajo en dicho documento no es una simple extracción de la norma legal, como se podría entender. De una atenta lectura es posible verificar que en la sistematización de su catálogo de sanciones se encuentra la manifestación de una forma de comprensión y entendimiento que efectúa la institución administrativa de la normativa legal, traduciéndola a clave sancionatoria, propendiendo muchas veces a ejecutarse al impropio modo de una pena automática (Enteiche, 2017, p. 47).

⁴⁵ En el mismo sentido, se ha sostenido que no podría denegarse dicha facultad, puesto que bastaría con negar la existencia de una relación laboral para que el ente fiscalizador quedara privado de toda posibilidad de cumplir la obligación que el propio ordenamiento jurídico le ha impuesto. A consecuencia de ello, se ha justificado la dotación de una facultad de calificación sancionatoria de espectro amplio a la institución administrativa. Sin desconocer el enorme valor social de la labor de la Dirección del Trabajo, para esbozar un lineamiento propio al respecto, estimo debe ser aterrizado desde lo laboral a lo estrictamente administrativo; puesto que las actuaciones administrativas que una institución sancionatoria realice para obtener el propósito jurídico de la misión legal que le ha sido encomendada, no están exentas de someterse al debido proceso administrativo. De esta forma, se podrá concordar que, aun manteniendo un rol determinante en la vida de la relación laboral, su protección no justifica que en sus actos sancionatorios puedan ser tolerados actos que vulneran el principio de legalidad constitucional.

⁴⁶ Este proceso lógico para la determinación de una sanción administrativa ha sido dividido tradicionalmente a nivel doctrinal comparado en las siguientes etapas: 1) Tipificación, 2) Calificación, 3) Graduación, 4) Cuantificación (Sánchez-Terán, citado por Cervera y Jover, 2017, p. 117).

⁴⁷ En primer lugar, respecto del contenido sustantivo de la calificación del acto sancionatorio, se ha sostenido por un conjunto de sentencias de la Corte Suprema, que es indispensable que la autoridad administrativa esté dotada de un poder amplio sancionador. Se indica que solo así cumple debidamente su función administrativa, siendo indispensable el ejercicio de una calificación jurídica para esa labor.

⁴⁸ Sentencia Corte Suprema Rol 2523-2013.

⁴⁹ Sin duda, la tipicidad administrativo-sancionatoria no mantiene el mismo alcance que la penal, donde también la doctrina ha efectuado el tránsito adecuándola al propósito administrativo. Así, sin perjuicio de considerarse a nivel comparado como una etapa de la sanción administrativa, se debería tener presente que, si efectuamos la traslación del término a lo sancionatorio laboral local, se debería advertir que transita por un campo de menor densidad regulatoria, haciendo necesario de forma inmediata que se matice severamente la estructura del término. Ello no implica que no pueda ser aplicada, pero corresponde realizar las prevenciones debidas en la argumentación a efectos de internalizar que quien tipifica no es la Administración.

Ejemplo:

CÓDIGO	NORMA LEGAL INFRINGIDA Y SANCIONATORIA	ENUNCIADO DE LA INFRACCIÓN	HECHO INFRACCIONAL (TIPIFICACIÓN)	CATEGORÍA INFRACCIONAL
1004-a	Artículos 7 y 506 del Código del Trabajo.	No otorgar el trabajo convenido.	No otorgar el trabajo convenido en el contrato de trabajo que consiste en..., durante los días (dd/mm/aa), respecto del trabajador con (doña)...	GRAVÍSIMA
1004-b	Artículos 7 y 506 del Código del Trabajo.	No pagar (entregar) beneficios contractuales.	No (pagar) - (entregar) los beneficios contractuales, acordados libremente por las partes, al (a la) trabajador(a) don (doña)..., respecto del beneficio y períodos siguientes:	GRAVE

Ilustración N°2: Extracto de tabla de Tipificador de Infracciones

A partir de ello, a nivel doctrinal se le ha criticado a la Dirección del Trabajo, aplicar una suerte de subsistema de responsabilidad objetiva, que por evitar la discrecionalidad de su funcionariado termina por mantener una estructura sancionatoria de baja vinculación con la norma (García, 2015⁵⁰. En el mismo sentido crítico, el denominado “Tipificador” ha sido calificado por algunos como una “tipificación en blanco”⁵¹, por responder mayormente a un mandato sancionatorio general más que específico, así como se le ha destacado la ausencia de “efectos vinculantes de este tipo de regulación” administrativa, controvirtiendo derechamente su legalidad (Cordero, 2020).

El escenario aporta más incertezas si constatamos la baja estabilidad de los instrumentos jurídicos implementados. En efecto, el “Manual de Fiscalizador” declara la posibilidad de modificación de los parámetros que se consignan: “El Tipificador se encuentra en constante revisión y actualización en conformidad con las modificaciones y/o nuevas disposiciones legales, siendo en el último tiempo, publicadas las versiones actualizadas en la página de inicio del sistema informático”⁵². Por consiguiente, no se caracteriza por mantener un alto grado de fijeza (Navarrete, 2020, p. 30), siendo objeto de revisiones constantes. Así, en la redacción del presente trabajo fueron conocidos tres documentos

⁵⁰ Fallo TC La Sebastiana: ¿cuestión de constitucionalidad o legalidad? *El Mercurio Legal*. Recuperado de: <https://www.elmercurio.com/legal/movil/detalle.aspx?Id=904319&Path=/OD/CC/> [fecha de consulta: 1 de abril de 2020].

⁵¹ Llama la atención de una publicación efectuado por un propio fiscalizador de la Dirección del Trabajo, que, en su rol de académico, efectúa la siguiente crítica: “Sin embargo, los fiscalizadores de la Dirección del Trabajo, no aplican a su criterio un monto dentro de esos rangos, sino que aplican un monto definido a priori por la regulación interna de la Dirección del Trabajo, en específico el “Tipificador Infraccional”. A la luz de lo anterior podríamos decir que por regla general el tipo infraccional corresponde a una tipificación en blanco, toda vez que, existe una remisión a la generalidad de preceptos de la normativa laboral, la cual por cierto no está redactada con la fórmula propia de un Código Penal” (Navarrete, 2020, p. 19).

⁵² Manual de Procedimiento de Fiscalización de la Dirección del Trabajo. Versión 2.0, agosto 2017, pp. 38-39.

“Tipificadores” distintos publicados sucesivamente por la Dirección del Trabajo en su página web, que incluyeron modificaciones a las series y correlativos infraccionales^{53 54}.

Lo que termina por caracterizar un escenario sancionatorio con menor densidad normativa que en otras áreas administrativas, en el entendido de que la hipótesis de hecho que acarrea la sanción en el caso determinado, se implementa con la ayuda de la sistematización de un documento administrativo basado en una norma no administrativa y no expresamente sancionatoria, como resulta ser el Código del Trabajo (Enteiche, 2017, p. 47).

c. Redacción del formulario de multa

Para continuar con el procedimiento administrativo fiscalizador, se debe decir que, tras el acto de calificación, la instrucción interna de la Dirección del Trabajo ordena que la redacción del mismo formulario de multa sea acuciosa y fundada debidamente^{55 56}.

En cuanto a la conformación del instrumento definitivo, define la circular que la Resolución de Multa será un instrumento único, por consiguiente, en este deben consignarse todas las infracciones emanadas de un mismo procedimiento “inspectivo”, independiente de la unidad monetaria en que se expresen las diferentes sanciones (ORD. N°3316/59.28-jun-2016 de la Dirección del Trabajo). En definitiva, dentro de una misma serie o formulario podrán existir numerosas multas que penden del mismo proceso fiscalizador.

En particular, cabe señalar que la redacción del formulario de multa, sin perjuicio de la celeridad con que se ejecuta, exige al fiscalizador una alta calidad técnica, puesto que mandata que se incluya en un breve espacio de descripción cada uno de los elementos de hechos necesarios para fundar la aplicación de la norma de derecho que se estima infringida.

⁵³ Véase Tipificador de Infracciones Laborales (febrero de 2020) de la Colección de Manuales Prácticos en la edición preparada por Edig Limitada. Editorial Libromar.

⁵⁴ Han existido Tipificadores Infraccionales anteriores al actual que tiene fecha de junio de 2020, tales como, el de 29 de enero de 2016 y el de 11 de abril de 2019. Al momento de modificarse no existe ninguna resolución, circular o manifestación de la potestad reglamentaria que se ejerza. Solo se actualiza en la página web de la Dirección del Trabajo.

⁵⁵ Sentencia del Segundo Juzgado de Letras del Trabajo RIT I-213-2013: “Que al efecto, cabe tener presente que de la sola lectura de la multa cursada y que fue objeto de la reconsideración en estudio, se desprende que esta no se condice con lo establecido por el legislador en el inciso cuarto del artículo 41 de la Ley 19.880, la que señala claramente que las resoluciones dictadas por órganos de la administración pública deben ser fundadas, lo que además debe necesariamente relacionarse con lo establecido en el artículo 11 del mismo cuerpo legal recién aludido, que reconoce el “Principio de Imparcialidad”, el que establece que: “La Administración debe actuar con objetividad y respetar el principio de probidad consagrado en la legislación, tanto en la substanciación del procedimiento como en las decisiones que adopte”.

⁵⁶ Se trata de un reproche que de forma frecuente se encuentra en los reclamos de multa que se acogen. RIT I-147-2011 del Segundo Juzgado de Letras del Trabajo: “En ese sentido cabe tener presente que, cuando el Estado ejerce la facultad sancionatoria sobre particulares quienes sólo pueden impugnar tales actos a través de los mecanismos que el mismo estado prevé al efecto, es absolutamente necesario para los particulares que las resoluciones recurridas cumplan con un estándar mínimo que permitan comprender los motivos de la decisión, exigencias que se encuentra claramente establecida en la constitución política en su artículo séptimo, como también el propio DFL N° 2 del año 1967 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Ley Orgánica de dicho Servicio, como en la Ley N° 18.575, Ley Orgánica de Bases Generales de la Administración del Estado; y, como se ha indicado previamente, la resolución de multa parece, al menos en su redacción, decir relación con una infracción distinta de aquella respecto de la cual la parte se defiende, la parte reclamada ha fundado sus defensas en este juicio en que no se cumplió el punto séptimo de la resolución N°001271/256, lo que no se indica en la resolución de multa, por lo tanto el Tribunal se va a pronunciar sobre lo que indica la resolución de multa original, en tal sentido y teniendo presente que además este reclamo en realidad no ha sido interpuesto contra la resolución de multa, si no que contra la resolución de reconsideración, la resolución de reconsideración en particular lo que señala es que en su anexo de fundamentación, señala que la resolución de la Dirección del Trabajo que accede a la centralización de documentación, señala en su punto séptimo que la empresa está obligada a mantener copia de la documentación laboral y previsional de los trabajadores en el establecimiento de donde se efectuó el procedimiento respectivo, lo que no ocurre en este acaso”.

En virtud de lo señalado, se exige por la Dirección del Trabajo, que el contenido de la multa resulte ser autofundante, pues debe comprender, aún resumidos, todos los elementos esenciales establecidos en el curso de la fiscalización, y está destinado no solo a aplicar la sanción, sino que se le exige informar y convencer al fiscalizado de la necesidad social de la misma ante su conducta infraccional⁵⁷. Por consiguiente, su redacción, se puede concordar, se trata de un acto de carácter complejo⁵⁸.

d. Determinación de la cuantía

Como se había anticipado, respecto de la determinación de la cuantía se encuentran las escasas normas regulatorias de la actividad que le asignan expresamente un valor especial a cada multa en función de la cantidad de trabajadores de la empresa. Los valores legalmente determinados de las multas se expresan en unidades reajustables, la Unidad Tributaria Mensual (UTM), sin perjuicio de casos específicamente legislados, en que se expresan en sueldos vitales, los cuales deben convertirse a ingresos mínimos no remuneracionales:

i) Para la microempresa y la pequeña empresa, la sanción podrá ascender entre 1 y 10 unidades tributarias mensuales.

ii) Tratándose de medianas empresas, la sanción ascenderá de 2 a 40 unidades tributarias mensuales.

iii) Tratándose de grandes empresas, la sanción ascenderá de 3 a 60 unidades tributarias mensuales.

iv) La infracción a las normas sobre fuero sindical se sancionará con multa de 14 a 70 unidades tributarias mensuales (Artículo 506, Código del Trabajo).

En virtud de lo señalado, nuestro sistema de cuantía sancionatoria de las multas laborales sigue el parámetro de dar mayor sanción a aquellas empresas que tienen mayor cantidad de trabajadores, sin establecerse consideración alguna respecto de la capacidad económica de estas. El Tribunal Constitucional en determinadas oportunidades conociendo vía inaplicabilidad, ha objetado precisamente este criterio de asignación de cuantía por advertir que pudiera contravenir el sentido común de la proporcionalidad en la distribución de riquezas empresariales^{59 60}. Más indeterminación existe aún respecto de qué será efectivamente más grave, no existiendo parámetro laboral administrativo cierto.

Inclusive, la Dirección del Trabajo a través de la instrucción administrativa de la Circular N°93 de 2011, ordenó no

⁵⁷ Manual de Procedimiento de Fiscalización de la Dirección del Trabajo. Versión 2.0, Agosto 2017, p. 38.

⁵⁸ A efectos de concluir con la descripción del proceso sancionatorio, cabe señalar que conforme el Manual del Fiscalizador, debe cumplir adicionalmente con los requisitos formales de firma del fiscalizador y señalamiento de Inspección y/o Unidad a cargo del proceso.

⁵⁹ De ninguna forma se puede pensar que una persona jurídica merece mayor pena o sanción si mantiene una mayor cantidad de trabajadores en su empresa. Esto es distinto a decir que en la infracción se vieron involucrados una mayor cantidad de trabajadores, que es un criterio distinto y suena efectivamente más acorde con el parámetro de la proporcionalidad. De acuerdo con este valor se debe procurar que las sanciones produzcan “el abandono de consecuencias idénticas a las transgresiones que las motivan”. Cuestión que decididamente no ocurre si fijamos el patrón en una circunstancia que no responde necesariamente ni a un patrón de mayor índice de lesividad de la falta ni a una mayor capacidad económica del empresario (Enteiche, 2017, p. 35).

⁶⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional Rol 7554 -2019.

valorar las agravantes o atenuantes, al momento de la determinación de la cuantía de la sanción de multa. Lo que termina por consolidar un sistema legal sancionatorio laboral apartado mayormente de las circunstancias materiales del acto infraccional^{61 62 63 64}. Interesante en este ámbito, se vuelve la discusión actual sobre el Proyecto de Ley de Modernización de la Dirección del Trabajo que prometería un tránsito a la posibilidad de cualificación de gravedad en relación con el tenor de la infracción, lo que podría llevar a terminar con las problemáticas actuales observadas⁶⁵.

1.3.4. Formas de impugnación de la resolución de multa

Conforme se indicó, lo que sí se ha regulado normativamente en detalle, ha sido la posibilidad de recurrir en contra de la multa cursada por la Dirección del Trabajo. En efecto, al ser sancionado un empleador con una multa, en cumplimiento del principio administrativo de impugnabilidad⁶⁶, tendrá distintas vías para recurrir oponiéndose a la sanción administrativa cursada⁶⁷.

⁶¹ En el mismo sentido, sentencias del Tribunal Constitucional, Roles N° 5825 y N° 4990, que también impugnaron el artículo 506 del C. del Trabajo, pero a diferencia de los casos en análisis, las sentencias rechazaron tales requerimientos de inaplicabilidad.

⁶² Por su parte, las oportunidades en que el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse al respecto, lo ha hecho sin declarar una posición estable y sus pronunciamientos solo han mantenido alcance a los respectivos requerimientos de inaplicabilidad. Sin perjuicio de ello, el Tribunal Constitucional, en favor de la promoción del uso del Tipificador en materia de cuantía sancionatoria, ha indicado que este sería funcional a la protección constitucional del trabajo del artículo 19 N° 16° de la Constitución, al subrayar la ineludible función social que cumple la actividad. En efecto, entiende debiera propender a desterrar la idea que las leyes laborales pudieran permanecer en el estéril campo de las declaraciones programáticas. Así, en Rol N°2671, con fecha 01 de octubre de 2015, sostuvo que el desarrollo normativo de concreción de mandatos legales del Código del Trabajo sería compatible con los valores y derechos contemplados en la Constitución. En contraposición con aquello, el mismo Excelentísimo Tribunal ha sostenido su crítica en sentencias recientes Roles N° 7554- 19 y 7555-19 de 03 de marzo de 2020, donde refiriendo a la labor de cuantificación de la sanción, ha efectuado reproches al proceder sancionatorio de la Dirección del Trabajo, dando cuenta de la insuficiencia de su documento administrativo para propender a una sanción proporcional.

⁶³ Sentencia del Tribunal Constitucional Rol 7554 -2019.

⁶⁴ Cervilla y Jover (2017) pp. 46-47.

⁶⁵ Por Oficio N° 16.241 del 29 de enero de 2021 se aprobó por la Cámara de Diputados el proyecto de ley sobre Modernización de la Dirección del Trabajo, correspondiente al boletín N° 12.827-13. La norma aún no ha sido promulgada, no obstante, es atingente su cita a efectos de una descripción actualizada del estado de situación de la cuantía de la sanción de multa laboral: "Artículo 506 quáter.- Para la determinación del monto de la sanción, dentro de los rangos a que se refiere el artículo 506, la resolución indicada en el artículo 505-A incluirá una categorización de ellas, y las clasificará en leves, graves y gravísimas, para lo cual se considerarán como criterios la naturaleza de la infracción, la afectación de derechos laborales, el número de trabajadores afectados y la conducta del empleador".

⁶⁶ Puede verse: Jara (2018).

⁶⁷ Aun no siendo un medio propiamente de impugnación, cabe consignar lo dispuesto por el artículo 506 ter del Código del Trabajo respecto de la sustitución: " Tratándose de micro y pequeñas empresas, y en los casos en que el afectado no hubiere recurrido de conformidad a los artículos 503 y 511 de este Código, el inspector del trabajo respectivo autorizará, a solicitud del sancionado, y sólo por una vez en el año respecto de la misma infracción, la sustitución de la multa impuesta por alguna de las modalidades siguientes: 1. Si la multa impuesta es por infracción a normas de higiene y seguridad, por la incorporación en un programa de asistencia al cumplimiento, en el que se acredite la corrección de la o las infracciones que dieron origen a la sanción y la puesta en marcha de un sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo. Dicho programa deberá implementarse con la asistencia técnica del organismo administrador de la Ley N° 16.744, al que se encuentre afiliada o adherida la empresa infractora y deberá ser presentado para su aprobación por la Dirección del Trabajo, debiendo mantenerse permanentemente a su disposición en los lugares de trabajo. La presente disposición será igualmente aplicada por la autoridad sanitaria que corresponda, en aquellos casos en que sea ésta quien aplique la sanción. 1290 1291 2. En el caso de multas no comprendidas en el número anterior, y previa acreditación de la corrección, de la o las infracciones que dieron origen a la sanción, por la asistencia obligatoria del titular o representante legal de la empresa de menor tamaño, o de los trabajadores vinculados a las funciones de administración de recursos humanos que él designe a programas de capacitación dictados por la Dirección del Trabajo, los que tendrán una duración máxima de dos semanas. La solicitud de sustitución deberá presentarse dentro del plazo de treinta días de notificada la resolución de multa administrativa. Autorizada la sustitución de la multa de conformidad a lo dispuesto precedentemente, si el empleador no cumpliere con su obligación de incorporarse en un programa de asistencia al cumplimiento o de asistencia a programas de capacitación, según corresponda, en el plazo de 60 días, procederá al aumento de la multa original, el que no podrá exceder de un 25 por ciento de su valor".

a. Formas de impugnación de la resolución de multa distintas a la reclamación judicial⁶⁸

1) Recurso de reposición/ jerárquico / extraordinario de revisión: Cabe señalar de forma genérica que el artículo 10 de la Ley 18.575, dispone que:

Los actos administrativos serán impugnables mediante los recursos que establezca la ley. Se podrá siempre interponer el de reposición ante el mismo órgano del que hubiere emanado el acto respectivo, y cuando proceda, el recurso jerárquico, ante el superior correspondiente, sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales a que haya lugar.

Luego, conforme lo señalado en el artículo 59 de la Ley 19.880, podría ser ejercido dentro de los cinco días hábiles contados desde su notificación, ya que transcurrido dicho término se produce el desasimiento de la respectiva inspección, pudiendo la multa ser modificada a solicitud de parte solo por el Director de Trabajo (Aguayo y Skoknic, 2014, p. 79).

Sin perjuicio de ello, por Dictamen N°90944 del 16 de noviembre de 2015, ha sido la misma Contraloría General de la República que ha negado la procedencia de dichas acciones administrativas generales en materia laboral por existir instrumentos especiales previstos para ello⁶⁹. En este sentido, sus causales son recogidas

por los recursos administrativos judiciales especiales previstos para impugnar las resoluciones sancionatorias de la Dirección del Trabajo, y no resultan aplicables por incompatibles el recurso de reposición y el jerárquico. También, en este sentido, cabe señalar que la misma Dirección del Trabajo había establecido en dictámenes Ord. N°6190/314 de fecha 14 de octubre de 1997 y Ord. N°7222/369 de fecha 25 de noviembre de 1997, sobre el recurso jerárquico que contempla la Ley General de Bases, que este no era procedente en contra de la resolución de la Inspección del Trabajo respectiva, que resuelve una reconsideración a la multa aplicada (Aguayo y Skoknic, 2014, p. 79).

Finalmente, respecto del recurso extraordinario de revisión, cabe señalar que ha sido admitido a trámite en determinadas oportunidades⁷⁰ ante reclamaciones de multa administrativa, cuando han ocurrido algunas de las especialísimas hipótesis indicadas en el artículo 60 de la Ley 19.880⁷¹. Tiene un plazo para su interposición de un año con una contabilidad diferida de acuerdo con cada una de sus causales legales.

2) Acción de protección de la Constitución Política:

El recurso de protección corresponde a una acción de carácter constitucional, que tiene como propósito que la Corte de Apelaciones respectiva ponga pronto remedio para restablecer el imperio del derecho y asegurar la

⁶⁸ La Ley 19.880 en la Bases del Proceso Administrativo considera también el recurso de invalidación que procede por razones de ilegalidad en la dictación de la multa (forma y fondo); plazo de dos años contados desde la notificación de multa. No fue incluido por no existir antecedente de su ejercicio.

⁶⁹ Dictamen de Contraloría General de la República: "Por otra parte, en lo referido al procedimiento de impugnación de estas multas, cabe señalar que esta Contraloría General ha informado, en el dictamen N°9494 de 2007, que no procede interponer los recursos de reposición y jerárquico contemplados en los artículos 10 de la Ley N°18.575 y 59 de la Ley 19.880. Ello pues el Código del Trabajo contempla medios especiales para impugnar tales sanciones-previstos en sus artículos 503, 511 y 512, por lo que no concurren los supuestos para aplicar estos recursos con carácter supletorio, al no existir en este caso un vacío legal solucionable por esta vía".

⁷⁰ Existe un antecedente medianamente reciente respecto de su procedencia en el Dictamen N°18573/2017 de la Contraloría General de la República.

⁷¹ Artículo 60 de la Ley 19.880: "a) Que la resolución se hubiere dictado sin el debido emplazamiento; b) Que, al dictarlo, se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho y que éste haya sido determinante para la decisión adoptada, o que aparecieran documentos de valor esencial para la resolución del asunto, ignorados al dictarse el acto o que no haya sido posible acompañarlos al expediente administrativo en aquel momento; c) Que por sentencia ejecutoriada se haya declarado que el acto se dictó como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta, y d) Que en la resolución hayan influido de modo esencial documentos o testimonios declarados falsos por sentencia ejecutoriada posterior a aquella resolución, o que siendo anterior, no hubiese sido conocida oportunamente por el interesado".

debida protección del afectado, de la privación, de la perturbación o de la amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías que la misma Constitución señala, por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales, cometidos por particulares o por el Estado o sus agentes, a través de las providencias que juzgue necesarias (Aguayo y Skoknic, 2014, p. 89). En este caso se exige, para que sea acogido, que el acto de dictación de multa haya infringido alguna de las garantías constitucionales amparadas por el recurso de protección (generalmente, se ha alegado libertad económica, debido proceso y no ser juzgado por comisiones especiales (Lizama, 1998, pp. 150-161), y que el mismo acto no se haya reclamado por otra vía idónea al efecto.

El plazo contemplado para interponer el recurso es de treinta días corridos y fatales contados desde la ejecución del acto u omisión, o, según la naturaleza de estos, desde que haya tenido noticias o conocimiento cierto de los mismos, lo que se hará constar en autos⁷².

Se trató de una vía que fue muy frecuentada en la litigación de los años noventa, para recurrir en contra de multas de la Dirección del Trabajo. Sin embargo, las Cortes fueron poco a poco volviéndose más renuentes a emitir resolución respecto de este tipo de acciones, reservándose su pronunciamiento para los actos de autoridad laboral abiertamente arbitrarios o donde las circunstancias hayan impedido dirigirse por vía ordinaria.

Este tránsito provino del asentamiento del criterio de conocimiento de multas laborales de *ultima ratio* en sede constitucional por existir un procedimiento ordinario especialmente previsto para ello⁷³.

3) Reconsideración administrativa del artículo 511 y 512 del Código del Trabajo: Existe una posibilidad prevista por el Código del Trabajo y complementaria con el reclamo judicial. Se trata de la facultad de recurrir en instancia administrativa ante la propia oficina de la Dirección del Trabajo que cursó la multa. Referida en el artículo 511, faculta al director del Trabajo, en los casos en que el afectado no hubiese reclamado judicialmente de la multa impuesta para reconsiderar las multas administrativas impuestas por funcionarios de sus dependencias en la forma siguiente:

1.-Dejando sin efecto la multa cuando aparezca de manifiesto en que se ha incurrido en un error de hecho al aplicar la sanción. 2.-Rebajando la multa, cuando se acredite fehacientemente haber dado íntegro cumplimiento a las disposiciones legales, convencionales o arbitrales cuya infracción motivó la sanción⁷⁴.

Se especifica que este recurso administrativo deberá presentarse por solicitud escrita dentro del plazo de treinta días hábiles administrativos de notificada la resolución que aplicó la multa administrativa⁷⁵. Posteriormente, se contempla en el artículo 512 del Código del Trabajo, la

⁷² Autoacordado de Recurso de Protección de fecha a diecisiete de julio de dos mil quince.

⁷³ Sentencia de Corte de Apelaciones de Santiago Rol 11940-2008. "La recurrente, al tenor de dispuesto en los artículos 481 y 474 inciso 3º del Código del Trabajo, estuvo en su derecho para reclamar la resolución multa en la instancia administrativa o jurisdiccional correspondiente, ante el Director del Trabajo y/o la judicatura laboral, que por lo demás, reconoce como el camino idóneo cuando en el mismo recurso reconoce que las diferencias entre lo resuelto en la resolución multa y una resolución que le concede el beneficio de una jornada especial, corresponde que la conozca y resuelva en forma exclusiva la judicatura del trabajo. En el caso que nos ocupa, en razón de un motivo puramente de índole económica, esto es, tener limitada su posibilidad para consignar el tercio de la Resolución multa para impugnarla judicialmente, circunstancia que, por lo demás, no se encuentra acreditada, la recurrente utiliza el recurso de protección, como sustituto del procedimiento de lato conocimiento que la ley contempla expresamente, donde pueden hacerse valer las alegaciones y pruebas que se estimen pertinentes, lo que en esta sede no resulta procedente por lo que se rechazará el recurso deducido por este capítulo".

⁷⁴ Conforme al Código del Trabajo la rebaja automática se concederá por el valor del 50% de la sanción si la infracción es corregida dentro de los quince días siguientes a la notificación. Si es micro o pequeña, en un 80%.

⁷⁵ Los días hábiles administrativos se cuentan de lunes a viernes. Por bastante tiempo se discutió cuál era el tipo de días que era aplicable a este plazo. Existiendo consenso actual sobre su contabilidad como días hábiles administrativos.

posibilidad de recurrir judicialmente en quince días hábiles ante los Juzgados de Letras del Trabajo, respecto de la resolución de reconsideración del director del Trabajo.

Dicho reclamo mantendrá la misma forma procesal de tramitación que el referido reclamo del artículo 503, que se tratará en el próximo apartado; difiriendo exclusivamente en el objeto de fondo la revisión que efectuará el juez de Letras, que en el caso del reclamo de multa apreciará de forma íntegra su contenido, en cambio por la revisión de la reconsideración, solo verificará la legalidad de dicha resolución con relación a lo dispuesto de forma anterior por la multa.

Por último, dentro de las actuaciones administrativas que se podían ejecutar ante la multa, derogado hace solo un tiempo, cabe referirse al recurso administrativo simplificado⁷⁶. Por Orden de Servicio N°3 del 29 de marzo de 2012, la Dirección del Trabajo estableció un sistema alternativo de reconsideración administrativa de multas, denominado Recurso Administrativo Simplificado (RAS), destinado a aquellos empleadores que reconozcan la existencia de infracción y manifiesten su voluntad de corregirla⁷⁷. Este medio solo operó respecto de infracciones susceptibles de corrección según enumeración de la misma Orden de Servicio, tratándose de un medio de uso infrecuentísimo ya que no fue incentivado debidamente por la autoridad administrativa⁷⁸.

b. Reclamo judicial de multa y de resolución que resuelve la reconsideración administrativa de multa

Revisados los que hemos denominado “otros medios de impugnación”, corresponde ahora conocer el medio

judicial especialmente previsto para el control jurisdiccional de los actos sancionatorios de la Dirección del Trabajo. Procedimiento regulado en el artículo 503 y 512 del Código del Trabajo, que permite accionar judicialmente de forma directa contra la resolución de multa o la resolución de la reconsideración administrativa⁷⁹.

El artículo 420 letra e) del Código del Trabajo, establece que son de competencia de los Juzgados de Letras del Trabajo, entre otras, “las reclamaciones que procedan contra resoluciones dictadas por autoridades administrativas en materias laborales, previsionales o de seguridad social”. Esta regla de competencia se complementa en el inciso tercero de su artículo 503, que dispone 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. Dicha reclamación deberá dirigirse en contra del Jefe de la Inspección Provincial o Comunal a la que pertenezca el funcionario que aplicó la sanción.

Este reclamo debe contenerse en una demanda judicial, que deberá interponerse por escrito, y a la cual se le extienden cada una de las exigencias contempladas en el artículo 446 del Código del Trabajo.

El control jurisdiccional, entonces, se efectuará por el juez de Letras del Trabajo, en conocimiento de la resolución de multa o de la resolución que resuelve la reconsideración administrativa de multa, respecto de lo que cabe efectuar una leve distinción:

⁷⁶ Resolución Exenta N° 074. Deja sin efecto Sistema alternativo de reconsideración administrativa de multas y Orden de Servicio que indica.

⁷⁷ Los requisitos para acceder al RAS eran los siguientes: “Que se solicite formalmente acogerse al RAS y se acredite cumplimiento de la infracción sancionada dentro del plazo de 10 días corridos, ante la misma Inspección del Trabajo que da cuenta la multa. Si la presentación se hace en una Inspección que no es originaria de la sanción se deberá remitir a ésta en un plazo no superior a 2 días hábiles. Que no se haya ejercido el RAS por más de dos veces respecto del mismo Código de Infracción dentro de los últimos 12 meses. Que no se haya ejercido el RAS por más de 4 veces respecto de distintos Códigos de Infracción. Que haya sido colaborativo en el proceso de fiscalización”.

⁷⁸ Circular N°16 de Departamento de Inspección de la Dirección del Trabajo. Imparte instrucciones sobre eliminación de Recurso Administrativo Simplificado RAS. 04 de febrero de 2015.

⁷⁹ De este modo, corresponderá al juez o al Legislador determinar en el caso concreto o en la regulación sectorial respectiva, la aplicación, extensión y adaptación de los principios constitucionales penales a este sistema administrativo sancionador (Gómez González, 2017).

1) Reclamo judicial de multa administrativa: el objeto del reclamo del artículo 503 previsto por la ley debe ser la rebaja, o que la multa sea dejada sin efecto, dependiendo de la prueba el fundamento del reclamo. La discusión para dejar sin efecto la resolución de multa de la Dirección permite que el ámbito de debate se extienda a puntos de derecho, como resultan ser alegaciones, tales como, que la multa no se ajusta a los parámetros que establece la ley, la inexistencia de la infracción o, por último, la hipótesis legal estricta del “error de hecho” del fiscalizador.

2) Reclamo judicial de resolución que resuelve reconsideración administrativa de multa: por su parte, el artículo 512 del Código, como se anticipó, establece la posibilidad complementaria de accionar judicialmente en contra de la resolución de la reconsideración administrativa ejercida ante la dictación de la resolución de multa. En materia procedimental, este tipo de proceso es esencialmente equivalente al de reclamación de multa. Sin embargo, se diferencia en que procesalmente mantiene un objeto más estrecho de hipótesis de reclamo, solo permitiendo al juez de Letras del Trabajo revisar la legalidad de la resolución del inspector que revisó la reclamación administrativa. En efecto, solo debe dejar sin efecto si aparece “de manifiesto que se ha incurrido en un error de hecho” o rebajar la multa por “haberse acreditado haber dado íntegro cumplimiento a las disposiciones legales”.

De esta forma, en los procedimientos del artículo 512, en teoría más purista, no se debiera conocer directamente del fundamento sancionatorio de la resolución. Sin embargo, se hace presente como prevención, puesto

que usualmente la práctica forense ha demostrado que se usa judicialmente como fundamento de rechazo de la reclamación, mas en los casos en que se acoge, los jueces del Trabajo examinarán el contenido mismo de la resolución.

Finalmente, la sentencia que resuelva el reclamo, sea por el artículo 503 o el 512, debe cumplir con todos los requisitos que establece el artículo 459 del Código del Trabajo y debe apreciar la prueba de acuerdo con las reglas de la sana crítica. Este tipo de ponderación probatoria alcanza también a las presunciones simplemente legales, no existiendo disposición alguna que las exima de este tipo de análisis.

Dicha sentencia solo es susceptible de ser impugnada vía recurso de nulidad, en conformidad con el artículo 477 del Código del Trabajo y, a su vez, aquella sentencia que se pronuncia sobre el recurso de nulidad, no es susceptible del recurso de unificación de jurisprudencia por expresa mención de los artículos 502 y 503. Por eso, es que muchos de los conflictos presentados en este ámbito, no redundarán en un pronunciamiento unificador de la Cuarta Sala de la Corte Suprema, como sí se da en muchas otras temáticas. Luego, cabe señalar, en orden a consideraciones prácticas, que se acepta la admisibilidad del recurso de queja ante la Corte Suprema, conociéndose muchos reclamos de multa en dicha excepcionalísima sede disciplinaria. No obstante, existe una marcada jurisprudencia de rechazo que estima que la sentencia que resuelve un recurso de nulidad no reviste el carácter de interlocutoria ni definitiva, por lo que muchos recursos de quejas son rechazados (Aguayo y Skoknic, 2014, p. 101).

2. Conclusión

De forma general se ha podido comprobar la enorme trascendencia y centralidad que la Dirección del Trabajo mantiene en el espacio de las relaciones laborales. Su determinante rol social queda de manifiesto en la atribución y ejercicio conjunto de facultades interpretativas, fiscalizadoras y sancionatorias en materia laboral. En efecto, su proceder administrativo mantiene una estructura multipropósito que ha ido, en virtud de sucesivas leyes, incrementando sus obligaciones. De tal forma que hoy en día, resulta imposible restringirla de manera unívoca en torno a un rol administrativo determinado. Sin embargo, este aglutinamiento de poderes y facultades no ha venido aparejado con una regulación normativa acorde con dicho crecimiento, lo que se ve reflejado en el análisis de la potestad administrativa revisada.

En este sentido, la función sancionatoria en la propia Ley Orgánica de la institución —el DFL N°2 de 1967— se encuentra regulada solo a partir del ejercicio de las funciones y atribuciones específicas de los inspectores o fiscalizadores, a establecer solamente sanciones de multas a partir de determinadas hipótesis de incumplimiento y desacato administrativo, sin regular un procedimiento general. En el mismo tenor, el Código del Trabajo da cuenta de la existencia de la facultad, y de forma extensa regula la mecánica judicial de su reclamación, mas no hace referencia al sentido, alcance y condiciones para su imposición. Por el contrario, la regulación efectiva del proceder de la administración en el proceso sancionatorio solo se encuentra mayormente en circulares, órdenes de servicio y documentos administrativos dictados por la misma Dirección del Trabajo, tales como, el “Manual de Fiscalización” (Antigua Circular N°88) y el denominado “Tipificador de Infracciones Laborales”.

Dentro del escenario legal descrito, pudimos revisar el procedimiento administrativo para la aplicación de la sanción de multa, la regulación en materia de determinación de cuantía y los mecanismos judiciales

de impugnación. Tratamiento que nos permitió efectuar un sinnúmero de consideraciones críticas en temáticas que han sido tratadas y definidas mayormente al nivel de circular administrativa.

Del análisis efectuado a la mecánica propia de un proceso de fiscalización-sanción, fueron surgiendo una serie de observaciones al mérito de los principios del derecho administrativo sancionador. Uno de los primeros puntos advertidos dentro de dichas consideraciones fue observar la inexistencia administrativa de traslado u oportunidad previa de descargos formales ante la constatación de infracción por parte de la Dirección del Trabajo. Sin perjuicio de las oportunidades prácticas que se efectúan por los fiscalizadores para complemento de antecedentes, se remarca que no existe un procedimiento legal administrativo que permita una oportunidad formal para ello. Lo que nos vincula con una segunda sugerencia de modificación, que refiere al hecho que sea el mismo funcionario quién detecta la infracción laboral y luego la sanciona. Parece ser recomendable la introducción de un tercer actor, un instructor o juez administrativo en el procedimiento, que pueda contar con mayor imparcialidad para resolver sobre la procedencia administrativa de la sanción con la exhibición de antecedentes.

Este impreciso contorno normativo de la facultad sancionatoria de la Dirección del Trabajo nos llevó al natural cuestionamiento sobre qué verdaderamente comprende hoy una infracción administrativa laboral y cuál es su relación normativa con el Código del Trabajo. En este punto, se destacó que, si bien es cierto existe un número importante de normas del Código que señalan, en específico, que su infracción será sancionada por la Dirección del Trabajo y el monto de ella, cabe señalar que la mayoría de las infracciones que cursa la máxima autoridad laboral lo hace en virtud del mandato general que el DFL N°2 de 1967 le concede a la Dirección del Trabajo por sobre la legislación laboral para la aplicación, fiscalización y sanción de las leyes sociales.

En este sentido, cabe establecer que el Código del Trabajo no es una ley administrativo-sancionatoria que identifique de forma previa y expresa cada supuesto de infracción a una determinada sanción. Por consiguiente, corresponde a la actividad administrativa, en cada caso particular, realizar el acto de vinculación de la descripción infraccional con la norma del Código del Trabajo que se estima infringida.

En virtud de ello, se pudo concordar que ningún cuerpo normativo establece qué se entiende específicamente por “infracción laboral”. La sola mención del artículo 503 del Código del Trabajo no precisa si la fuente de la sanción referiría a una ley, a un decreto o, incluso, hasta a una disposición administrativa o dictamen. En este sentido, resulta indeterminado también cuál es el estándar de la norma que puede perseguir el organismo administrativo, lo que consolida un escenario complejo en el análisis operativo de la sanción administrativa laboral.

Su sentido y alcance se vuelve más difuso con la aplicación del mencionado documento “Tipificador de Infracciones Laborales”. Este instrumento constituye una especie de catálogo administrativo sancionatorio que hace mención a cada norma solo de forma descriptiva, asociándola a una serie numeral de multa. A través de él a través del cual, razonablemente se ha buscado delimitar cuáles serán las situaciones de “infracción laboral” que deben sancionar los fiscalizadores en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, la escena jurídica laboral no debe olvidar que este “Tipificador” corresponde a un documento administrativo particularísimo, sin rango de circular, por cuanto, su aplicación debe ser observada atentamente en el control jurisdiccional que se efectúe en concreto respecto de cada acto sancionatorio.

En virtud de cada una de las consideraciones señaladas, se pudo concluir de forma práctica, que la Dirección del Trabajo ejerce una vasta facultad discrecional administrativa, puesto que conforme a su

propia actuación puede establecer, en cada caso, la descripción de la infracción sobre la base de la lectura de la norma del Código del Trabajo, efectuándose, en cada caso particular, una vinculación de la potestad sancionatoria a la norma laboral específica que entiende infringida. En este sentido, el escenario sancionatorio laboral exhibe una menor densidad normativa que otras áreas administrativas, en el entendido de que la hipótesis de hecho específica que acarrea la sanción en el caso determinado, proviene solo por aplicación de un mandato genérico ejecutado al mérito abierto de una norma no administrativa y no expresamente sancionatoria, como resulta ser el Código del Trabajo.

Por lo mismo, deberá ser acuciosa la revisión que se realice en el Contencioso Administrativo Laboral, respecto de la descripción de la infracción que contenga cada resolución de multa; y así, examinar la vinculación que se haya hecho de la situación fáctica con la norma infringida de conformidad a los principios del derecho administrativo sancionador,

Por último, respecto de posibles reformas que se pudieran hacer cargo de algunas de las observaciones procedimentales efectuadas, convendrá en el futuro evaluar con atención y detalle el Proyecto de Ley sobre Modernización y Fortalecimiento de la Dirección Del Trabajo, correspondiente al Boletín N° 11.430-13, aprobado por la Cámara de Diputados. Una iniciativa legislativa que podría habernos acercado a una optimización del escenario de garantías administrativas en algunas de las temáticas tratadas. Sin embargo, lo que hoy en día nos revela preliminarmente el avance del proyecto de ley (oficio N° 16.208-21) son escasas respuestas a las observaciones efectuadas. Por lo que el examen y atención sobre la vigencia de las garantías del administrado en el presente procedimiento no deberá detenerse sino profundizarse, a efectos de configurar un proceso sancionatorio en estricta vigencia y defensa de los principios del derecho administrativo sancionador.

Referencias

- Aguayo, C. y Skoknic, I. (2014). *Fiscalización Laboral y Reclamo de Multas Administrativas* (3ª ed.). Santiago de Chile: Legal Publishing.
- Bermúdez S., J. (2011). *Derecho Administrativo General* (2ª ed.). Santiago de Chile: Thomson Reuters.
- Cervilla, M. J. y Jover, C. (2017). *Manual Básico de Derecho Administrativo Sancionador del Trabajo*. Madrid: Tecnos.
- Cordero, L. (2020). Los concursos infraccionales en el Derecho Administrativo Chileno. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (31), 33-65.
- Enteiche, Nicolás. (2017). *Las sanciones administrativas: el problema de proporcionalidad*. Valencia: Tirant Lo Blanc.
- García, J. F. (2015). Fallo TC La Sebastiana: ¿cuestión de constitucionalidad o legalidad? *El Mercurio Legal*. Recuperado de: <https://www.elmercurio.com/legal/movil/detalle.aspx?Id=904319&Path=/OD/CC/> [fecha de consulta: 1 de abril de 2020].
- Gómez Díaz-Romo, A., López, B. y Mayor, R. (2013). En Á. Quereda. (dir.). *Manual Práctico del Instructor de los Procedimientos Sancionadores Administrativos y Disciplinarios*. Valladolid: Lex Nova Thomson Reuters.
- Gómez González, R. (2017). El *non bis in ídem* en el derecho administrativo sancionador. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* (49), 101-138.
- Hormazábal, M. (2013). Problemas Actuales en la Aplicación de la Multa Laboral. *Revista de Derecho. Escuela de Postgrado Universidad de Chile* (4), 69-104. DOI: 10.5354/0719-5516.2015.35645
- Jara Schnettler, J. (2018). La revisión jurisdiccional de las sanciones administrativas y la garantía del recurso de plena jurisdicción. *Revista de Derecho Público* (89), 59-91.
- Lizama Portal, L. (1998). La Dirección del Trabajo: Una explicación de su facultad de interpretar la legislación laboral chilena. Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Derecho.
- Mañalich, J. P. (2018). *Estudios sobre la fundamentación y determinación de la pena*. Santiago de Chile: Legal Publishing Chile.
- Navarrete, M. (2020). *Derecho Laboral Infraccional: Reflexiones del Procedimiento de Fiscalización de la Dirección del Trabajo*. Santiago de Chile: Editorial Hammurabi.
- Nieto, A. (2017). *Derecho Administrativo Sancionador* (5ª ed. reformada). Madrid: Editorial Tecnos.
- Nogueira, H. (2007). *Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales. Tomo I*. Santiago de Chile: Librotecnia.
- Poblete Jiménez, C. y Palavecino Cáceres, C. (2018). *Derecho Penal del Trabajo*. Santiago de Chile: Librotecnia.
- Rodríguez, M. (2010). *La Inspección General del Trabajo: El surgimiento de la fiscalización laboral 1924-1934*. Santiago de Chile: Dirección del Trabajo. División de Estudios.
- Salinas Bruzzone, C. (2019). Análisis crítico de las prerrogativas del Estado. Santiago de Chile: Thomson Reuters.
- Vergara Blanco, A. (2004 año 11). Esquema de los Principios del Derecho Administrativo Sancionador. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte - Sede Coquimbo* Año 11 (2), 137-147. DOI:10.22199/S07189753.2004.0002.00008

Fuentes jurídicas nacionales

- Proyecto de Ley. Ministerio del Interior. Boletín N°3475
- Proyecto de Ley. Cámara de Diputados. Boletín Oficio N° 16.241- 2021.
- Proyecto de Ley. Cámara de Diputados. Boletín Oficio N° 12.827-13.
- Proyecto de Ley Sobre Modernización Y Fortalecimiento de La Dirección del Trabajo. (Boletín N° 11.430-13).
- Dictamen N°18573/2017 de Contraloría General de la República.
- Dictamen ORD. N°3316/59.28-jun-2016 de la Dirección del Trabajo.
- Circular N° 93 Chile. Dirección del Trabajo. del 26 de octubre de 2011.
- Circular N°16 de Departamento de Inspección de la Dirección del Trabajo. Imparte instrucciones sobre eliminación de Recurso Administrativo Simplificado RAS. Dirección del Trabajo, 4 de febrero de 2015.
- Circular N°46. Modifica Anexo 10 "Normas y Criterios para resolver solicitudes de reconsideración de multas". Dirección del Trabajo. Santiago, 2 de mayo de 2012.
- Resolución Exenta N° 074. Deja sin efecto Sistema alternativo de reconsideración administrativa de multas y Orden de Servicio que indica. Dirección del Trabajo.
- Tipificador de Hechos Infraccionales y Pauta para aplicar multas administrativas. Dirección del Trabajo. 2020.
- Tipificador de Infracciones Laborales. Dirección del Trabajo. Colección de Manuales Prácticos. Edición preparada por Edig Limitada. Editorial Libromar. Febrero 2020.

Jurisprudencia

- Tribunal Constitucional Sentencia Rol N° 2495-2013.
- Tribunal Constitucional Sentencia Rol N°2671-2014.
- Tribunal Constitucional Sentencia Rol 7554-2019.
- Tribunal Constitucional Sentencia N° 2346-2012.
- Corte Suprema. Auto Acordado de Recurso de Protección (17.07.2015).
- Corte Suprema. Sentencia Rol N° 887-2008.
- Corte Suprema Sentencia de Rol 18865-2019.
- Corte Suprema Sentencia Rol 2523-2013.
- Corte de Apelaciones de Santiago Sentencia Rol 11940-2008
- Corte de Apelaciones de Puerto Montt. Sentencia Rol N° 212-2006.
- Segundo Juzgado de Letras del Trabajo Sentencia del RIT I-213-2013.
- Segundo Juzgado de Letras del Trabajo Sentencia del RIT I-147-2011.