



Santiago, primero de octubre de dos mil quince.

VISTOS:

Por oficio de 3 de junio de 2014, a fojas 1, y auto motivado de 15 de mayo de 2014, a fojas 58, la Corte de Apelaciones de Valparaíso ha requerido a esta Magistratura un pronunciamiento respecto a la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 505, 505 bis y 506 del Código del Trabajo, en la causa sobre recurso de nulidad laboral caratulada "Guard Service Seguridad S.A. con Inspección Provincial del Trabajo de Valparaíso", de que conoce dicho Tribunal, bajo el Rol N° 39-2014.

Preceptiva legal cuya aplicación se impugna.

Los preceptos legales impugnados se sitúan en el título final del libro V del Código del Trabajo, sobre "fiscalización, sanciones y prescripción" y disponen:

"Artículo 505. La fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y su interpretación corresponde a la Dirección del Trabajo, sin perjuicio de las facultades conferidas a otros servicios administrativos en virtud de las leyes que los rigen.

Los funcionarios públicos deberán informar a la Inspección del Trabajo respectiva, las infracciones a la legislación laboral de que tomen conocimiento en el ejercicio de su cargo."

"Artículo 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."

"Artículo 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."

Auto motivado y antecedentes de la gestión pendiente.

Indica la Corte de Apelaciones de Valparaíso que la reclamante en la gestión pendiente -Guard Service Seguridad S.A.- dedujo recurso de nulidad, conforme al artículo 477 del Código del Trabajo, contra la sentencia del Juzgado del Trabajo de Valparaíso, de 6 de enero de 2014, por estimar que en la dictación de esta sentencia se habrían infringido sus garantías constitucionales y, en concreto, las disposiciones contenidas en los artículos 6°, 7° y 19, N°s 2° y 3°, de la Constitución, a consecuencia de la aplicación hecha por el juez en su





fallo de los artículos 505, 505 bis y 506 del Código del Trabajo.

Agrega la Corte requirente que la misma empresa aludida le solicitó que pidiera un pronunciamiento a esta Magistratura respecto de la inaplicabilidad de dichos preceptos.

Luego, señala el tribunal de alzada que, conforme a lo dispuesto en el artículo 93, inciso primero, N° 6°, e inciso undécimo, de la Carta Fundamental, corresponde a este Tribunal Constitucional determinar la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en la gestión pendiente resulte contraria a la Constitución, en la especie, respecto de las disposiciones constitucionales que Guard Service Seguridad S.A. estima conculcadas, por lo que formula el presente requerimiento a fin de que esta Magistratura establezca si las disposiciones legales aludidas son o no inconstitucionales en su aplicación al caso concreto.



Admisión a trámite, admisibilidad y suspensión del procedimiento en la gestión *sublite*.

La Primera Sala de esta Magistratura, por resolución de 12 de junio de 2014 (fojas 61) acogió a tramitación el requerimiento y, por resolución de 3 de julio de 2014 (fojas 105), previo traslado a las partes, lo declaró admisible y ordenó la suspensión del procedimiento en la gestión *sublite*.

Pasados los autos al Pleno, a fojas 113, la causa fue puesta en conocimiento de los órganos constitucionales interesados y se confirió un plazo de 20 días al tribunal requirente y a las partes en la gestión pendiente, para que formularan sus observaciones acerca del fondo del asunto, sin que ninguno hiciera uso de dicho derecho dentro del plazo conferido.



Presentación de Guard Service Seguridad S.A.

No obstante no evacuar el traslado de fondo, en su presentación de fojas 69, junto con evacuar el traslado previo a la declaración de admisibilidad, Guard Service Seguridad S.A. postula que el requerimiento formulado por la Corte de Valparaíso, junto con los preceptos del Código del Trabajo señalados, se vincula con los artículos 1°, letras a) y b); y 5°, letras b), c) y f), del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, del Ministerio del Trabajo, de 1967, que fija las funciones de la Dirección del Trabajo, disposiciones legales que consignan las facultades de dicho organismo y de su Director para fiscalizar la correcta aplicación de la legislación laboral, así como interpretarla y fijar su sentido y alcance, y dictar las resoluciones, circulares e instrucciones para la mejor administración del servicio.



Agrega que el requerimiento se relaciona, además de las disposiciones constitucionales indicadas por el Tribunal requirente (artículos 6°, 7° y 19, N°s 2° y 3°), con la infracción de los numerales 24° y 26° del artículo 19 de la Carta Fundamental.

Señala Guard Service que los preceptos legales referidos, al delegar en el Director del Trabajo la fijación del contenido de los preceptos impugnados, infringe las garantías constitucionales mencionadas, como ocurrió en la especie a través de la dictación por la Dirección del Trabajo del "Tipificador de Hechos Infraccionales y Pauta para Aplicar Multas Administrativas", de 15 de julio de 2013, agregando que no se impugna un acto administrativo, sino directamente la ley.

Expresa Guard Service que la autoridad laboral en su resolución N° 479, de 9 de septiembre de 2013, sobre la base de los preceptos cuestionados y la aplicación del Tipificador aludido, la condenó al pago de una multa de 60 UTM por infracción al artículo 28, inciso segundo, del



Código del Trabajo, al distribuir la jornada de trabajo de sus dependientes en la Casa Museo "La Sebastiana" al margen de la ley y sin la autorización de la Inspección del Trabajo; multa que fue confirmada por el Juez del Trabajo en la sentencia recurrida de nulidad, aunque rebajándola a 30 UTM.

Indica que la autoridad laboral ha fijado, en uso de sus facultades discrecionales otorgadas por los preceptos impugnados, un verdadero subsistema de responsabilidad objetiva, con una escala graduada de multas según el tamaño de la empresa, no contemplada por la ley, sino establecida por la autoridad, y que determina que el fiscalizador siempre aplique el máximo de la multa, sin que se respete el principio de legalidad y taxatividad de la conducta infraccional; ni la culpabilidad como elemento necesario para la aplicación de la sanción, ni el principio de proporcionalidad en la determinación del quantum de las penas, en relación con el *ius puniendi* del Estado; acarreando, en consecuencia, las infracciones constitucionales denunciadas a la igualdad ante la ley y al debido proceso, así como al derecho de propiedad y a la esencia de los derechos fundamentales.



Presentación de la Inspección Provincial del Trabajo de Valparaíso.

A fojas 126 se hace parte la Inspección Provincial del Trabajo de Valparaíso y solicita se tenga presente que el requerimiento de la Corte de Apelaciones de Valparaíso, de 3 de junio de 2014, ya se encuentra resuelto por este Tribunal Constitucional en los autos Rol N° 2665-14-INA, en que la empresa Guard Service dedujo, con fecha 14 de mayo del mismo año, requerimiento de inaplicabilidad en la misma gestión pendiente y luego solicitó la acumulación de autos, petición rechazada por esta Magistratura por resolución de 12 de junio de 2014, misma que declaró inadmisibile dicho requerimiento. Luego,



siendo lo mismo ambos requerimientos y encontrándose resueltos, no corresponde que este Tribunal continúe la tramitación de estos autos.

En subsidio, solicita el rechazo del requerimiento, por inadmisibile o improcedente, toda vez que se dirige contra un acto administrativo ya consumado, consistente en la Resolución Administrativa N° 479, de septiembre de 2013, que confirmó la sanción de multa aplicada a la empresa, aunque rebajando su monto, por distribuir la jornada semanal de 45 horas en menos de cinco días respecto del trabajador que indica, sin contar con autorización al efecto, hecho infraccional objetivo y no controvertido, al tiempo que esta Magistratura ha resuelto la improcedencia de la impugnación de actos administrativos en sede de inaplicabilidad.

En efecto, la resolución de admisibilidad de autos fue dictada con el voto en contra de dos Ministros, precisamente por estimar que la acción se dirigía en contra de un acto administrativo y no respecto de preceptos legales.

Por otra parte, la acción de autos se dirige contra normas legales que ya fueron aplicadas al discutirse la legalidad de la sanción aplicada en sede jurisdiccional ante el Juez del Trabajo de Valparaíso, que rebajó la multa.

Tampoco se explica la forma en que se produce en el caso concreto la infracción constitucional. Además, la acción *sublite* envuelve un asunto de mera legalidad, que escapa a la competencia de esta Magistratura Constitucional, pues se impugna la legalidad del instrumento que tipifica las infracciones, dictado por el Director del Trabajo, precisamente en ejercicio de sus facultades legales. Luego, lo que se impugna es la forma en que la autoridad aplicó la sanción al no conformarse Guard Service con la rebaja de la multa por parte del Juez del Trabajo, pretendiéndose en definitiva que esta





Magistratura efectúe una interpretación de la legislación laboral, lo que es de competencia exclusiva del juez del fondo.

En fin, el requerimiento de autos pretende un control de mérito del instrumento tipificador de multas y de la sanción aplicada en la especie por la Dirección del Trabajo en ejercicio de sus facultades legales, así como impugnar encubiertamente lo resuelto por el Juez Laboral, cuestiones todas que son improcedentes en sede de inaplicabilidad.

Vista de la causa, medida para mejor resolver y estado de acuerdo.

Por resolución de 31 de julio de 2014 (fojas 154) se ordenó traer los autos en relación e incluirlos en el Rol de Asuntos en Estado de Tabla, agregándose la causa en la tabla de Pleno del día 19 de agosto de 2014, fecha en que tuvo lugar la vista de la causa, oyéndose la relación y los alegatos de los abogados representantes de Guard Service Seguridad S.A. y de la Inspección Provincial del Trabajo de Valparaíso.

Por resolución de 21 de agosto de 2014, el Tribunal decretó como medida para mejor resolver requerir a la Inspección Provincial del Trabajo de Valparaíso para que remitiera antecedentes relacionados con el procedimiento administrativo seguido en contra de la empresa Guard Service Seguridad S.A.

Cumplida dicha diligencia, la presente causa quedó en estado de acuerdo con fecha 21 de octubre de 2014.

Y CONSIDERANDO:

I.- CUESTIONES DE FORMA Y LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN ESTA SENTENCIA.

PRIMERO.- Que el requerimiento presentado por la Iltma. Corte de Apelaciones de Valparaíso, bajo el Rol N°





2.671, debe compararse con la decisión adoptada por la Primera Sala de este Tribunal Constitucional que declaró inadmisibile un requerimiento presentado sobre los mismos hechos por la Empresa Guard Service bajo el Rol N° 2665, por falta de fundamento plausible, basándose al efecto en el hecho de que lo impugnado, en definitiva, era un acto administrativo de la Dirección del Trabajo, por lo que era resorte del juez de fondo determinar la legalidad de la dictación por aquélla del acto denominado "*Tipificador de Hechos Infraccionales y Pauta para Aplicar Multas Administrativas*";

SEGUNDO.- Que el actual requerimiento planteado por la Corte de Apelaciones de Valparaíso, bajo el Rol N° 2671, presenta un conjunto de complejidades procesales que es necesario destacar para relevar el conflicto constitucional respecto del cual debe este Tribunal emitir su fallo.



A fojas 58 la Corte de Apelaciones de Valparaíso formula requerimiento sin precisar la cuestión de constitucionalidad que somete a conocimiento del Tribunal Constitucional, remitiéndose vicariamente a lo declarado por la parte que interpuso el recurso de nulidad. Según el auto motivado que rola a fojas 58, la infracción constitucional denunciada por la parte afectada sería la vulneración de los artículos 6°, 7° y 19, N°s 2° y 3°, de la Constitución Política de la República, mientras que a fojas 53 la empresa solicita a la Corte de Apelaciones indicada que formule requerimiento por infracción del artículo 19, N°s 3° y 24°, de la Constitución. A fojas 69, contestando traslado, la empresa señala que la aplicación de las disposiciones impugnadas, vinculada con los artículos 1°, letras a) y b), y 5°, letras b), c) y f), del Decreto con Fuerza de Ley N° 2/1967, infringiría el artículo 19, N°s 2°, 3°, 24° y 26°, de la Carta Fundamental. En definitiva, la Corte de Apelaciones de Valparaíso no identifica claramente los preceptos



constitucionales que se estiman vulnerados; por tanto, para la resolución de este asunto el Tribunal sólo se atenderá a conocer los preceptos individualizados a fojas 58 y no los enunciados por la empresa, puesto que la legitimación de ésta para concurrir a esta Magistratura se encontraba agotada por la sentencia interlocutoria de inadmisibilidad recaída en el Rol N° 2665;

TERCERO.- Que la primera tarea de esta Magistratura debe ser determinar cuál es la cuestión de constitucionalidad planteada por la requirente. De la información disponible en este proceso, puede concluirse que se impugnan los artículos 505, 505 bis y 506 del Código del Trabajo en cuanto delegan a la autoridad administrativa la fiscalización e interpretación de la legislación laboral, en cuyo ejercicio la Dirección del Trabajo habría dictado el "tipificador de hechos infraccionales", en virtud del cual se aplicó una multa a la empresa de seguridad. Esta aplicación vulneraría los artículos 6° y 7° de la Constitución pues entregarían una facultad discrecional a la Administración, que en este caso infringiría la Constitución. Del mismo modo, se vulneraría el artículo 19, N° 3°, puesto que en el marco de un procedimiento sancionatorio no se respetarían los principios de legalidad, taxatividad y culpabilidad, pues la Dirección del Trabajo habría establecido un sistema de responsabilidad objetiva. Por último, se vulneraría el artículo 19, N° 2°, de la Constitución, pues la imposición de esta sanción infringe el principio de proporcionalidad, que debe estar relacionado con la culpabilidad;



II.- CUESTIONES DE FONDO QUE NO SON OBJETO DE RESOLUCIÓN POR ESTE TRIBUNAL.

CUARTO.- Que este ejercicio interpretativo para delimitar adecuadamente la competencia del Tribunal Constitucional exige seguir distinguiendo aquellos



asuntos respecto de los cuales no se tienen facultades para pronunciarse, máxime si una de las cuestiones involucradas en esta causa es la referente a la impugnación relativa a los artículos 6° y 7° de la Constitución;

QUINTO.- Que lo anterior nos lleva a identificar algunas cuestiones propias de legalidad. En primer lugar, la determinación judicial de la sanción al interior de este procedimiento laboral. Nuestra Magistratura examinará los preceptos legales que sirven de soporte a la determinación de la sanción e, indirectamente, esto puede tener incidencia específica en la medida que se estimen inaplicables por inconstitucionalidad. Sin embargo, resulta evidente reiterar que las dimensiones fácticas que rodean el modo, mérito y apreciación sobre la procedencia de una sanción no es resorte de este Tribunal. En segundo lugar, hay elementos de este requerimiento que tienen una función accesoria pero que no afectan ni se refieren a la cuestión constitucionalmente planteada. En tal sentido, la mayor o menor tardanza que tuvo la Dirección del Trabajo en expedir la autorización especial de funcionamiento en jornada extraordinaria de Guard Service para los servicios prestados a la institución en que laboraban sus guardias (Fundación Pablo Neruda, Museo La Sebastiana) no mitiga ni agrava la consideración estrictamente constitucional de esta causa y, por ende, es ajena a nuestra argumentación;



III.- PRESUPUESTOS CONSTITUCIONALES DE LAS NORMAS LABORALES.

SEXTO.- Que el conjunto de normas constitucionales aplicables al orden laboral describe un cuadro habilitante general que, *prima facie*, funda el ejercicio de potestades públicas estatales de intervención en la relación de trabajo.

En primer lugar, porque la propia Constitución reconoce una titularidad general para el ejercicio de derechos constitucionales aplicables a "todas las personas" (epígrafe del artículo 19). Esta titularidad no excluye el reconocimiento de titularidades específicas para el ejercicio de derechos constitucionales. Es así como se reconoce tal titularidad a los "trabajadores" (artículo 19, N° 16°, incisos quinto y sexto, de la Constitución) o a las "organizaciones sindicales" (artículo 19, numeral 19°, inciso segundo, de la Constitución).



En segundo lugar, porque reconoce todos los derechos fundamentales que se vinculan directamente en una relación laboral: desde la iniciativa económica (artículo 19, numeral 21°, de la Constitución); el estatuto jurídico de la contratación laboral en su vertiente individual (libertad de contratación, artículo 19, numeral 16°, inciso segundo, de la Constitución) como en su dimensión colectiva (negociación colectiva o derecho de huelga en el artículo 19, numeral 16°, incisos quinto y sexto, de la Constitución); el reconocimiento de la asimétrica relación empleador-trabajador que habilita a éste a la constitución de sindicatos (artículo 19, numeral 19°, de la Constitución) para concluir con el ejercicio de derechos de seguridad social que se presentan en contingencias durante la relación laboral (accidentes del trabajo, permisos y licencias) como con ocasión de ella (jubilaciones, montepíos o desempleo) y cuya regulación la Constitución, en su artículo 19, numeral 18°, encarga al legislador.

En tercer lugar, la Constitución habilita al establecimiento de especiales resguardos indirectos en una relación laboral y que se refieren al ejercicio de derechos fundamentales inespecíficos de los trabajadores. Si bien la Constitución no aborda directamente la eficacia horizontal de los mismos, es indudable que ésta



se infiere de un conjunto amplio de normas constitucionales. Por de pronto, desde el artículo 6°, inciso segundo, de la Constitución que hace vinculantes sus preceptos a toda persona, institución o grupo y que es la fuente normativa directa de la teoría de la eficacia horizontal de los derechos fundamentales. Asimismo, la propia Carta reconoce un conjunto amplio de derechos cuyo ejercicio natural se da en el marco de las relaciones privadas. Finalmente, la Constitución reconoce la acción tutelar del recurso de protección frente a actos arbitrarios o ilegales provenientes de los órganos del Estado, pero también de los particulares. Todo ello da pie para que en el marco de las relaciones laborales asimétricas que suponen subordinación y dependencia del trabajador al empleador, ésta se limite a los poderes de dirección, control y organización del empresario sin que la subordinación alcance al ejercicio de derechos fundamentales ajenos a la relación contractual. (Caamaño, Eduardo (2006), "La eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones laborales y su reconocimiento por la Dirección del Trabajo"; en *Revista de Derecho*, XXVII, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2006, Semestre I, p. 21).



Que, en cuarto lugar, este conjunto amplio de derechos fundamentales se da en un sentido concurrente en que, abstractamente, conviven con armonía, pero que en la dimensión concreta deben ponderarse puesto que no son derechos ilimitados. Por tanto, sea como límite interno a un derecho, sea como regla externa que restringe la autonomía contractual o negocial, existen normas de orden público económico (artículo 19, numeral 21°, inciso primero, de la Constitución) o de orden público laboral (artículo 19, numeral 16°, incisos tercero y cuarto, de la Constitución) que se concretan a través de disposiciones legislativas.



En quinto término, porque el artículo 63, numeral 4, de la Constitución dispone que son materias de ley aquellas "... básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social". Con esta disposición se produce un efecto que impacta en aquellos preceptos que pueden regular las cuestiones "no básicas" relativas al régimen jurídico laboral. Por un lado, la potestad reglamentaria de ejecución de estas leyes básicas es más amplia y, por otra parte, son los propios sujetos intervinientes en la relación laboral los que generan consecuencias jurídicas a través de contratos individuales o colectivos de trabajo que se constituyen, especialmente estos últimos, en fuente normativa específica. En ese sentido, respecto de la primera hipótesis de la ampliación reglamentaria, la propia Constitución la autoriza en el artículo 32, numeral 6°. Sin embargo, estos poderes normativos tienen relevancia y coherencia con la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en la innovación de diversos aspectos del régimen laboral, sindical y de seguridad social que están detallados en el artículo 65, numerales 4°, 5° y 6°, de la Constitución.



Finalmente, la propia Constitución reconoce los poderes normativos, fiscalizadores e inspectores, que se deducen de reglas protectoras de derechos. Es así como la existencia excepcional de trabajos prohibidos o la determinación de procedimientos adecuados para lograr una solución justa y pacífica en las negociaciones colectivas son manifestaciones específicas de reglas más amplias que permiten la supervigilancia estatal del derecho a la seguridad social (artículo 19, N° 18°, inciso final), como asimismo cuando se prevé que es deber estatal reconocer el derecho de las personas a la libertad de trabajo y su protección (artículo 19, numeral 16°, inciso primero, de la Constitución). Todo ello importa títulos habilitantes genéricos que exigen determinaciones



precisas en la creación de poderes normativos expresos entre las funciones y atribuciones de los servicios públicos creados por ley (artículo 65, numeral 2°, de la Constitución);

IV.- CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POTESTADES FISCALIZADORAS DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO.

SÉPTIMO.- Que la constitucionalidad de las potestades fiscalizadoras de la Dirección del Trabajo y de las Inspecciones Provinciales respectivas debe examinarse desde una doble perspectiva: sustantiva y procedimental. La naturaleza sustancial en la cual se funda la tarea de la Dirección del Trabajo surge de manera inmediata del artículo 19, numeral 16°, de la Constitución, en orden a que dicha norma suprema dispone que ella asegura a todas las personas "la libertad de trabajo y su protección". La protección del trabajo es una cuestión que se asume como inherente a la propia legislación del trabajo. Tanto así que en el tratado fundante de la Organización Internacional del Trabajo, en el noveno punto programático del Preámbulo de la Parte XIII del tratado, se dispuso que "cada Estado deberá organizar un servicio de inspección (...) a fin de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores" (Novoa, Patricio (2012), "La fiscalización administrativa de la legislación del trabajo y la Dirección del Trabajo", en Eduardo Caamaño y Rafael Pereira (directores), *Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Tomo VII, Abeledo Perrot, p. 4). La dimensión internacional de este reconocimiento se ha extendido e intensificado sistemáticamente en diversas recomendaciones primero y posteriores convenios de la Organización Internacional del Trabajo. Es así como se aprobó el Convenio N° 81, sobre Inspección del Trabajo, que es complementado por el Protocolo de 1995. Asimismo, debe recordarse el Convenio





N° 129, sobre Inspección del Trabajo en el ámbito de la Agricultura, el Convenio N° 178, sobre Inspección de las Condiciones de Vida y de Trabajo de la Gente de Mar, para concluir con el Convenio N° 150, sobre la Administración del Trabajo. Toda esta normativa internacional da cuenta de una idea tan simple como poderosa, cual es que la dimensión legislativa y tuitiva del orden público laboral exige organismos que hagan efectivos y concreten los mandatos de las leyes a los supuestos particulares en los que corresponda su aplicación. La noción de protección del trabajo está explícita en la Constitución y en ella se afina la tarea de la Dirección del Trabajo;



OCTAVO.- Que el legislador ha perfilado la institución y sus límites en la adopción de sus decisiones. Es así como el artículo 1° del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1967, regula la normativa especial de la Dirección del Trabajo en los siguientes términos:

“La Dirección del Trabajo es un servicio técnico dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social con el cual se vincula a través de la Subsecretaría de Trabajo. Le corresponderá particularmente, sin perjuicio de las funciones que leyes generales o especiales le encomienden:

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



NOVENO.- Que estas facultades de la Dirección del Trabajo han sido aludidas en pronunciamientos previos de esta Magistratura. Es así como en la sentencia Rol N°2346 que, por empate de votos, devino en el efecto jurídico de rechazo del requerimiento respectivo, ha indicado que:

“(E)ste Tribunal tiene asentada la doctrina de que el artículo 19, N° 16°, de la Constitución garantiza no sólo la libertad de trabajo, sino que también su protección (STC roles N°s 1852/2011, 2086/2012, 2110/2012, 2114/2012, 2182/2012, 2197/2012). La Dirección del Trabajo enmarca su tarea en ese rol protector, pues le corresponde la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y previsional (artículo 505, Código del Trabajo) y también, en lo que aquí interesa, de las normas de higiene y seguridad en el trabajo (artículo 184, Código del Trabajo). La relación laboral, entonces, se desenvuelve sujeta al control de este organismo de la administración. Independientemente de que la relación laboral se origine en un contrato de trabajo, individual (artículo 7°) o colectivo (artículos 306, 344 y 351), esta relación es tutelada por dicho organismo. Tanto es así, que si se producen represalias a los trabajadores por la labor fiscalizadora de este organismo, el legislador considera que ha habido una lesión de los derechos de éstos, que permite activar el procedimiento de tutela laboral (artículo 485, inciso tercero, Código del Trabajo). Para el cumplimiento de este rol, nuestro ordenamiento jurídico le da atribuciones de distinto tipo. Así puede dictar normas e interpretarlas (artículo 505, Código del Trabajo), fiscalizar (artículo 505) y sancionar (artículo 503). En virtud de la facultad fiscalizadora, dicha repartición puede calificar





los hechos, sin perjuicio de su revisión judicial posterior (SCS roles N°s 2316/2013, 2523/2013).

Este rol protector vía fiscalización y sanción, para sujetar al ordenamiento jurídico laboral al empleador, se debe a que la legislación establece medidas que equilibran la relación jurídica entre el trabajador y éste; también porque las normas aseguran derechos irrenunciables o cautelan bienes jurídicos de primer orden, como ciertos derechos o la seguridad en el trabajo. De ahí que se entrega a este organismo velar por que esta normativa se aplique correctamente" (considerando 16° de la sentencia Rol N° 2346);



DÉCIMO.- Que, en consecuencia, las potestades de dictar normas y fiscalizar el cumplimiento de la legislación laboral se deducen inequívocamente del mandato constitucional de tutelar la protección del trabajo y sus titularidades. Ellas dan cuenta de una obligación tan obvia como esencial en un Estado de Derecho, la ley está para cumplirse, para concretarse y la fiscalización de que ello acontezca es consustancial a la vigencia práctica de la norma. Como dice un autor español, en una afirmación plenamente extensible a Chile, "la historia de la legislación laboral es la historia de la Inspección del Trabajo, existiendo una interdependencia del Derecho del Trabajo y la Inspección del Trabajo. Con anterioridad al nacimiento de los primeros Cuerpos de Inspectores del Trabajo, las leyes laborales permanecen, de hecho, en el estéril campo de las declaraciones programáticas, cuya infracción no motiva reacciones sancionadoras por parte del Estado. Sólo cuando éste instrumenta un órgano específico de control de cumplimiento de esas leyes (y de las demás normas laborales) puede hablarse de un verdadero Derecho del Trabajo" (Montoya Melgar, Alfredo (2014),



Derecho del Trabajo, 35a. edición, Tecnos, Madrid, p. 251);

DECIMOPRIMERO.- Que en cuanto a la función de dictación de normas, así como a la dimensión interpretativa de la legislación laboral que se adjudica a la Dirección del Trabajo, ellas encuentran base constitucional orgánica en el artículo 65, numeral 2°, de la Constitución, en cuanto éste es un servicio público creado por la ley con las funciones y atribuciones descritas. Pero, sobre todo, tiene base constitucional sustantiva, puesto que la norma laboral debe aplicarse y ese ejercicio "se rige, en esencia, por las reglas por las que se conduce la aplicación del Derecho en general; reglas entre las que ocupan un lugar destacado las de carácter interpretativo" (Montoya Melgar, Alfredo (2014), *Derecho del Trabajo*, 35a. edición, Tecnos, Madrid, p. 213). La interpretación es una recreación de la norma en su adscripción a un caso concreto y, para ello, tiene un campo normativo que le otorga la Constitución en el artículo 63, numeral 4, para ejecutar las reglas no básicas del régimen jurídico laboral;



DECIMOSEGUNDO.- Que las impugnaciones formuladas en estos autos se refieren a las disposiciones sobre potestades de dictación de normas, fiscalización y de interpretación de la norma laboral que residen en la Dirección del Trabajo, lo que no exime que su interpretación concreta pueda ser objeto de cuestionamiento. Ya sabemos que en este caso, por sentencia Rol N° 2665 de esta Magistratura, no se puede entender impugnado el acto administrativo emanado de la Dirección del Trabajo para el caso de Guard Service. Sin embargo, cabe constatar que las decisiones administrativas de la Dirección del Trabajo son susceptibles de control jurisdiccional. Así lo dispone expresamente el artículo 420 del Código del

Trabajo respecto de cuestiones que se susciten entre empleadores y trabajadores y que se deriven de la aplicación de normas laborales o de la aplicación e interpretación de contratos individuales o colectivos de trabajo; por su parte, los artículos 503 y siguientes del referido Código prevén lo mismo respecto del procedimiento de reclamación de multas y demás resoluciones administrativas. No es del caso explicar dichos procedimientos, pero, *prima facie*, las reglas del debido proceso rigen igualmente para los mismos;



DECIMOTERCERO.- Que, asimismo, es consustancial a la eficacia de las normas laborales que no exista un monopolio judicial de la interpretación y aplicación de sus reglas. Lo anterior ha sido expresado por la propia jurisdicción ordinaria. Las Cortes también se han pronunciado sobre las facultades de la Dirección del Trabajo, señalando que "la función fiscalizadora de la Dirección del Trabajo quedaría seriamente menoscabada si dicho organismo estuviera privado de calificar jurídicamente hechos, dado que, careciendo la Inspección del Trabajo de titularidad para formular denuncias ante los Tribunales de Justicia, 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. Al prohibirle a la Inspección del Trabajo efectuar la calificación jurídica de los hechos bajo pretexto de ser una actividad reservada a los tribunales, se está "despojando de contenido a las normas de protección al trabajador ya que ningún órgano de control, sea jurisdiccional o administrativo, llevará a cabo dicha calificación y la eventual conducta trasgresora de la ley quedará sin sanción, salvo que sea el propio trabajador afectado el que reclame, lo que en muchos



casos resulta ilusorio" (Corte Suprema, sentencia Rol N° 88393-2013)." (Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N° 347-2013, considerando 8°, del 4 de agosto de 2014);

DECIMOCUARTO.- Que las funciones y potestades de la Dirección del Trabajo se enmarcan en un modelo institucional de aplicación de la legislación laboral esencialmente mixto, que involucra a la Administración del Estado y a los tribunales. Son rasgos fundamentales de este modelo su carácter general y de concurrencia coordinada. Es general "porque la competencia de la Inspección del Trabajo abarca toda la normativa laboral comprendida en el Código del Trabajo y leyes complementarias, salvo contadas excepciones, [y es coordinado porque] es un modelo donde la concurrencia administrativa y judicial en el conocimiento de la aplicación de las normas laborales se encuentra articulada en modo sucesivo: la actuación administrativa precede a la actuación judicial. En este sentido, las actuaciones de fiscalización de la Inspección del Trabajo son revisables por los tribunales de justicia." (UGARTE, José Luis (2008): "Inspección del Trabajo en Chile: vicisitudes y desafíos", en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, N° 6, enero-junio, pp. 188-9);



DECIMOQUINTO.- Que, en definitiva, la mencionada delegación que los preceptos impugnados hacen a favor de la Dirección del Trabajo, no es más que una expresión de su función legal, en el marco de un modelo mixto de protección de los trabajadores. No pugna con la Constitución la existencia de potestades normativas de los servicios públicos, y no es competencia del Tribunal Constitucional valorar las facultades legalmente conferidas a este servicio. Además, las decisiones de la Dirección del Trabajo y de las inspecciones son revisadas judicialmente, lo

que desmiente el argumento de un actuar administrativo de absoluta discrecionalidad sin control judicial;

V.- LEGALIDAD Y TIPIFICACIÓN DE LAS CONDUCTAS INFRACCIONALES.

DECIMOSEXTO.- Que la objeción que en este punto formula el requerimiento está referida a la construcción de una normativa infraccional laboral que pugnaría con el artículo 19, numeral 3°, de la Constitución, en cuanto constituye una vulneración a los principios de legalidad y tipicidad que dicho precepto exige;

DECIMOSÉPTIMO.- Que la dimensión del principio de legalidad quedará supeditada a la explicación de la infracción para verificar si en la especie existe uno u otro requiebro constitucional. Sobre esto basta mencionar que la norma legal que establece la conducta prohibida o sancionable en este caso es el artículo 28 del Código del Trabajo en los siguientes términos:

"El máximo semanal establecido en el inciso primero del artículo 22 [45 horas] no podrá distribuirse en más de seis ni en menos de cinco días.

En ningún caso la jornada ordinaria podrá exceder de diez horas por día, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso final del artículo 38."

Esta remisión exige tener en cuenta que el artículo 38 regula modalidades excepcionales de cumplimiento de la jornada laboral, así como de distribución de feriados y descansos. Todas ellas requieren la autorización de la Dirección del Trabajo. En el caso concreto, esta autorización fue solicitada, pero al momento de la fiscalización respectiva no existía la debida autorización administrativa;

DECIMOCTAVO.- Que la descripción que realiza la norma sobre lo permitido y lo prohibido no deja muchos espacios de duda, pues basta corroborar la asistencia de los trabajadores para determinar si se ha respetado o





infringido la norma. Luego, el inspector del trabajo que fiscaliza, si bien constata los hechos como ministro de fe, estos hechos pueden rebatirse en sede jurisdiccional a través de la reclamación, derecho que fue ejercido por Guard Service. Las sanciones también se encuentran establecidas por la ley en los artículos 505 bis y 506 del Código del Trabajo, y sólo queda a criterio de la Administración el rango de la multa, lo que analizaremos en otro acápite relativo a la proporcionalidad, la cual también es revisada judicialmente. Como puede constatarse, la tipificación de esta infracción es compatible con el principio de legalidad y goza incluso de mayor certeza que varios tipos penales. Tal como en el Código Penal, en este caso la ley establece un marco dentro del cual puede imponerse la sanción y aunque en el contexto laboral es impuesta por la Inspección correspondiente, el juez revisa esta aplicación y puede modificarla. Sobre la supuesta vulneración del debido proceso, el vicario requirente (no siendo responsabilidad de la Iltma. Corte de Apelaciones de Valparaíso) no ha aportado una fundamentación razonable al respecto que amerite analizar si se ha vulnerado en este caso, pues, como consta en el expediente, la parte ha ejercido todos sus derechos procesales;



DECIMONOVENO.- Que, finalmente, la configuración del artículo 63, numeral 4, de la Constitución restringe las materias de ley a aquellas cuestiones que son propiamente las "materias básicas relativas al régimen jurídico laboral". Por tanto, el espacio reglamentario es más amplio que el habitual. Es evidente que para la normativa reglamentaria siguen rigiendo los mismos criterios de determinación y especificidad en materias que afecten derechos fundamentales y que comprometan el contenido esencial de los mismos. Lo que esta norma constitucional habilita es el principio de complementariedad en la legislación laboral. "Este principio se verifica cuando

la norma de rango superior se centra en el establecimiento de bases o criterios generales de regulación de una determinada materia, remitiendo el desarrollo, concreción o implementación de tales reglas a lo que se perfila sucesivamente a través de una norma de rango jerárquico inferior a la que se remite. La norma inferior goza de una capacidad de incorporar condiciones, procedimientos o efectos que no figuran con detalle suficiente en la norma de rango superior, sin perjuicio de que necesariamente ha de hacerlo ateniéndose a las pautas generales contenidas en la norma de rango superior" (Cruz Villalón, Jesús (2014), *Compendio de Derecho del Trabajo*, Tecnos, 7a. edición, Madrid, p. 92).



Juzgados estos criterios a la luz de este caso concreto, la determinación legislativa de la sanción administrativa se ha dado por el incumplimiento de una regla legal (artículo 28 del Código del Trabajo) sin la autorización respectiva de la Dirección del Trabajo, definida por un mandato legal (artículo 38 del Código del Trabajo), con la imposición de sanciones definidas en el propio Código del Trabajo (artículo 506) en un ámbito carente de compromiso sobre un derecho fundamental. La colaboración reglamentaria es accesoria y sólo determina una concreción dentro del mandato definido por el legislador. Por tanto, no existe vulneración al artículo 19, numeral 3º, de la Constitución, tanto en lo relativo al principio de legalidad como al de tipicidad;

VI.- PROPORCIONALIDAD DE LAS MULTAS.

VIGÉSIMO.- Que, finalmente, se ha cuestionado la proporcionalidad de las multas en el entendido de que la determinación de la sanción pecuniaria se ha hecho tomando como factor el tamaño de la empresa de servicios de seguridad verificada en su globalidad y no respecto del personal destinado a prestar servicios en el Museo de La Sebastiana, donde se han asignado dos guardias y un

relevo. Lo anterior, dado que el Tipificador de Infracciones establecería una sanción máxima a la vulneración del artículo 28 del Código del Trabajo, por considerarla gravísima. Tal interpretación vulneraría el artículo 19, numeral 2°, de la Constitución, en cuanto constituye una medida desproporcionada;

VIGESIMOPRIMERO.- Que sobre esto cabe mencionar que el Tribunal Constitucional ha declarado que "la protección constitucional del trabajo del artículo 19, N° 16°, de nuestra Carta Fundamental no se limita sólo a garantizar la libertad de elección y de contratación laboral, sino que, al incluir la garantía constitucional el reconocimiento expreso de la libertad de trabajo y su protección, la Constitución extiende la protección al trabajo mismo, en atención al compromiso inseparable de respeto a la dignidad del trabajador en la forma en que efectúa su labor y a la ineludible función social que cumple el trabajo. En consecuencia, la Constitución también protege al trabajo propiamente tal, no consagrando el derecho al trabajo en términos generales, pero sí derechos que constituyen elementos fundamentales de éste y que pueden exigirse efectivamente del Estado" (Luz Bulnes: "La libertad de trabajo y su protección en la Constitución de 1980", en Revista de Derecho Público N° 28, Universidad de Chile. Santiago, 1980, p. 215). (STC Rol N° 1852, c. 6°. En el mismo sentido, STC roles N°s 2086, 2110, 2114, 2182, 2197, 2346). Siendo así, el Tribunal Constitucional ampara constitucionalmente la tutela de la legislación laboral, que desde sus orígenes ha buscado la protección del contratante más débil, en un contexto de subordinación y dependencia. Esta es la finalidad constitucionalmente legítima de las normas que imponen sanciones y que facultan a la Dirección del Trabajo, como lo hemos dicho reiteradamente, a fiscalizar el cumplimiento de la normativa laboral;



VIGESIMOSEGUNDO.- Que, en el caso concreto, tanto la Inspección del Trabajo como el juez de instancia han comprobado la existencia de una infracción al artículo 28 del Código del Trabajo, consistente en distribuir la jornada ordinaria semanal de 45 horas en menos de cinco días, lesionando los derechos laborales de los guardias de la empresa que presta servicios en el Museo La Sebastiana. Si bien el Código no señala que esta infracción debe considerarse leve, grave o gravísima, esta propia Magistratura Constitucional ha establecido que la organización de la jornada laboral que provoca una prolongación del tiempo de dedicación al trabajo, limitando con ello las horas de uso libre y privado del trabajador "[...] vulnera los derechos del trabajador a estar sujeto a una jornada diaria de duración razonable, al descanso y a disponer libremente de su tiempo, todos los cuales están expresamente reconocidos en tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile, que en virtud de lo dispuesto en el artículo 5° de la Constitución Política de la República complementan la garantía constitucional de protección sobre el trabajo reconocida en el artículo 19 N° 16° de nuestra Constitución. En efecto, el artículo 24° de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que "toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre y a una limitación razonable de la duración del trabajo"; el artículo 7° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce "el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: ... d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos", y el artículo 7° del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos (a mayor abundamiento) declara que "el derecho al trabajo





supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual los Estados partes garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular: ... g) La limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales, y h) El descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales.". Por tanto, la garantía constitucional de libertad de trabajo y su protección que declara el artículo 19, N° 16°, de la Constitución Política de la República incluye el reconocimiento de que todo operario debe gozar de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, lo que implica que pueda disponer de descanso adecuado y exista una limitación razonable de la duración del tiempo de trabajo, que le permita disfrutar de tiempo libre para compatibilizar sus obligaciones laborales con los otros aspectos de su vida." (STC 1852, c. 7°). Por tanto, el Tipificador de Infracciones que se ha impugnado directamente en este requerimiento, al menos sobre este punto, en el desarrollo normativo de concreción de mandatos legales del Código del Trabajo es compatible con los valores y derechos contemplados tanto en la Constitución como en los tratados internacionales aludidos;



VIGESIMOTERCERO.- Que, aplicando el principio de proporcionalidad al caso concreto, el fin constitucionalmente legítimo de la norma sancionatoria, en este caso, es proteger el derecho del trabajador a tener un horario limitado de trabajo, compatible con el ejercicio de su libertad. La medida o intervención del legislador es la aplicación de una multa, la cual es graduada de acuerdo al tamaño de la empresa. Sobre el juicio de idoneidad, "lo que se exige [...] no es un grado óptimo de idoneidad para alcanzar la máxima protección de un bien jurídico imprescindible, sino tan sólo que no sea abiertamente inadecuada para contribuir a proteger un

bien jurídico legítimo." (BERNAL PULIDO, Carlos: El derecho de los derechos... p. 135). En el contexto del modelo de protección laboral chileno, la multa, como instrumento globalmente considerado, es la herramienta más ampliamente utilizada como incentivo para el cumplimiento de normas y así se estima en general, puesto que el cuestionamiento no radica en la imposición de la multa sino que en su monto;

VIGESIMOCUARTO.- Que respecto al subprincipio de necesidad en el test de proporcionalidad, no existe una medida menos gravosa que produzca el mismo efecto y en nuestro contexto, al no existir sanciones penales para el incumplimiento de la normativa laboral, las únicas sanciones posibles son administrativas. El Derecho Administrativo Sancionador opera con los principios que permiten operacionalizar los mandatos legales con el objetivo de proteger efectivamente los derechos en relación con sus infracciones. Por tanto, la concurrencia de medidas penales es abiertamente desproporcionada en estas materias, de la misma manera que lo serían sanciones que no satisfagan un mínimo disuasorio;



VIGESIMOQUINTO.- Que respecto a la proporcionalidad en sentido estricto, cabe destacar que el marco de las sanciones ha sido establecido por la ley de acuerdo al tamaño de la empresa, medido por la cantidad de sus trabajadores, "con el objeto de que su finalidad de incentivar el cumplimiento sea proporcional a la capacidad económica del sancionado." (UGARTE, José Luis (2008): "Inspección del Trabajo en Chile: vicisitudes y desafíos", en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, N° 6, enero-junio, p. 190). Este criterio fue introducido el año 2001 por la Ley N° 19.759, y confirmado posteriormente a través de la Ley N° 20.416 del año 2010. En esta última, el mensaje señalaba que "[e]l esquema legal vigente, respecto a los rangos de multas, da un trato poco diferenciador entre las empresas más pequeñas

y la gran empresa, que en ocasiones se vuelve prohibitivo para las primeras y/o incentiva al pago de la multa más que a la corrección de la infracción a las empresas más grandes. Cabe mencionar que las microempresas corresponden al tamaño de empresa más fiscalizado por la Dirección del Trabajo." (Historia de la Ley N° 20.146, p. 21). La alegación de Guard Service de que en el establecimiento fiscalizado (Museo La Sebastiana) sólo asisten dos trabajadores y uno de reemplazo, y que por tanto la aplicación de la multa como gran empresa es desproporcionada, no se corresponde con la realidad económica y laboral en que se desenvuelve dicha empresa. Desde la instauración de este criterio se optó por un sistema progresivo de multas de acuerdo a la capacidad económica de la empresa. En este caso, Guard Service presta servicios como contratista de seguridad a múltiples empresas, y por tanto sus ingresos y ganancias son proporcionales a sus más de 1700 trabajadores. Si se atendiera al argumento de esta parte, habría que suponer que no fue Guard Service la sancionada, sino que lo sería directamente el Museo La Sebastiana. En tal sentido, no es razonable apelar a un estatuto jurídico en el marco de la externalización de servicios que los favorece en el mercado laboral y, a la vez, descartar los efectos normativos que se derivan de la misma consideración como empresa para cumplir con la legislación del trabajo. No se puede ser, a la vez, gran y microempresa, dependiendo de las circunstancias en las que se despliegue el supuesto fáctico de aplicación de la norma, máxime si hay derechos laborales involucrados;

VIGESIMOSEXTO.- Que, en este sentido, la fijación de las sanciones ya contempla un criterio de proporcionalidad, que deja como margen de apreciación un monto mínimo y otro máximo. A juicio de la Inspección, la infracción cometida es gravísima, calificación jurídica que parece compatible con la jurisprudencia del Tribunal



Constitucional. Sin embargo, el juez de instancia, conociendo de la reclamación de la multa, revisó el monto del impuesto aplicando exclusivamente el margen establecido por el legislador, sin atender al tipificador de infracciones. En efecto, el considerando 12° de la sentencia del Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso de 6 de enero de 2014 (Rol I-135-2013/RUC 1340037304-8) resuelve "sancionar a la reclamante por los hechos sobre que versó la multa, en el tramo medio señalado por la ley, por lo que la multa se fijará en 30 UTM" (fs. 18);

VIGESIMOSÉPTIMO.- Que, con todo, puede apreciarse que en este caso no se ha vulnerado el principio de proporcionalidad y, al contrario, existen suficientes resguardos para que a pesar de la calificación jurídica legítima que realiza la Dirección del Trabajo a través del tipificador de infracciones, el juez aplique directamente las normas legales de los artículos 28, 446 y siguientes, 503 y siguientes, 505 bis; 506, 511 y 512 del Código del Trabajo;

VIGESIMOCTAVO.- Que, en consecuencia, en este requerimiento deducido por la Iltma. Corte de Apelaciones de Valparaíso, a instancias de la Empresa Guard Service, no se advierte la existencia de un efecto inconstitucional que vulnere los artículos 6°, 7° y 19, numerales 2° y 3°, de la Constitución, en relación con la aplicación de una multa por infracción a las reglas laborales sobre distribución de la jornada de trabajo sin la autorización competente de la Dirección del Trabajo.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,



SE RESUELVE:

- 1) QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS UNO.
- 2) DÉJASE SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA A FOJAS 105. OFÍCIESE AL EFECTO A LA CORTE DE APELACIONES DE VALPARAÍSO.

El Ministro señor Juan José Romero Guzmán expresa que concurre al rechazo del presente requerimiento, teniendo en consideración únicamente lo siguiente:



- I. INTERROGANTE PLANTEADA POR LA CORTE DE APELACIONES DE VALPARAÍSO SOBRE LA COMPATIBILIDAD O NO CON LA CONSTITUCIÓN DE UN PRECEPTO LEGAL DECISIVO PARA LA RESOLUCIÓN DEL ASUNTO.

1º) *Asunto judicial pendiente ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso.* Recurso de nulidad respecto de la sentencia dictada por el Juez del Trabajo que impuso una sanción de 30 UTM, la cual, a su vez, modificó la multa de 60 UTM impuesta por la autoridad administrativa laboral.

2º) *Preceptos legales estimados como decisivos para la resolución del asunto y por el cual se solicita un pronunciamiento de este Tribunal.* Se trata de los artículos 505, 505 bis y 506 del Código del Trabajo.

En síntesis, los artículos 505 bis y 506 del mencionado código señalan que: (i) las infracciones se sancionan con multa; (ii) las infracciones se sancionan según la gravedad de las mismas; (iii) existen tres diferentes rangos (máximos y mínimos) dentro de los cuales se debe fijar la multa (1 a 10 UTM, 2 a 40 UTM y 3 a 60 UTM); (iv) los rangos para la imposición de la sanción se establecen distinguiendo según el tamaño de la

empresa (*micro y pequeña, mediana, y grande*); y (v) el tamaño de la empresa se determina de acuerdo al número de trabajadores (*micro: 1 a 9 trabajadores; pequeña: 10 a 49 trabajadores; mediana: 50 a 199 trabajadores; y grande: 200 trabajadores o más*).

Por su parte, el artículo 505 del Código del Trabajo establece, en lo más relevante y pertinente (inciso primero), que "[l]a fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y su interpretación corresponde a la Dirección del Trabajo, sin perjuicio de las facultades conferidas a otros servicios administrativos en virtud de las leyes que los rigen".

The logo of the Tribunal Constitucional de Chile, Secretaría, is circular, featuring a central emblem with a scale of justice and a book, surrounded by the text "TRIBUNAL CONSTITUCIONAL" and "SECRETARIA".

3°) Interrogantes constitucionales relevantes. Las preguntas que a continuación se plantean expresan, de diferente manera, la misma idea central: ¿Tienen las normas legales pertinentes el grado de precisión y especificidad suficiente para delimitar el espacio de discrecionalidad de la autoridad administrativa y de la justicia para imponer una sanción? ¿Tienen las normas sobre cuya inaplicabilidad debe pronunciarse este Tribunal la densidad legal suficiente para estructurar y guiar el ejercicio de la potestad sancionatoria? ¿Existen criterios, parámetros o guías para la determinación de la magnitud de la sanción aplicable? ¿Tienen las normas legales pertinentes la aptitud para que la judicatura pueda imponer (si es el caso) una sanción proporcionada o que no carezca de racionalidad en cuanto a su severidad? Incluso más, ¿Permiten las normas legales pertinentes modular la actividad sancionatoria de la judicatura de modo que sea posible lograr (de manera proporcionada) los objetivos inherentes a la pena?

4°) Reproche concreto. Se sugiere que el criterio legal de escalonamiento de infracciones y sanciones no guardaría relación con el parámetro de gravedad establecido por el mismo artículo 506 del Código del Trabajo, ya que más que atender al número de personas a

las cuales les habría afectado la infracción, se consideraría el número de personas que trabajan, en general, en la empresa. En efecto, a fojas 15 de autos se explica que para la determinación del tramo en que la empresa debe ser sancionada, no tiene ninguna relevancia que la instalación pertinente tuviera dos trabajadores y uno de relevo, quienes serían los causantes de la contingencia infraccional laboral. Por el contrario, la ley clasifica los tramos según el número de dependientes de la empresa, los cuales en este caso ascienden a mil setecientos trabajadores aproximadamente y, por lo tanto, da lugar a su clasificación como gran empresa.

5°) **Alegaciones adicionales.** Junto con considerarse que la clasificación en que se basa el sistema sancionador contempla márgenes que no posibilitan que la determinación de una sanción sea reflejo de un ejercicio que cumpla con el criterio o parámetro guía de la gravedad de la infracción, existen dos alegaciones adicionales: (i) no pueden utilizarse, por parte de la autoridad administrativa (la primera en aplicar una sanción), criterios contemplados en guías internas generales, uniformes y que permiten una fácil (y casi automática) subsunción para evaluar la gravedad y, consiguientemente, el grado de severidad de la sanción a ser impuesta. Al respecto, se objeta, principalmente, el carácter infralegal de la Guía de la Dirección del Trabajo ("*Tipificador de Hechos Infraccionales y Pauta para Aplicar Multas Administrativas*"), así como, también, su orientación hacia una responsabilidad objetiva que no brindaría espacios para la valoración de la culpabilidad; y (ii) la deficiente motivación de la sentencia dictada por la justicia laboral en virtud de la cual se sancionó a Guard Service Seguridad S.A., lo cual ocurriría a pesar de haber rebajado a la mitad el importe de la multa aplicada inicialmente por la autoridad laboral administrativa.



II. ALGUNOS ASPECTOS PROPIOS DE UN BUEN RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

6°) *Posibilidad de graduación por el juez.* Una primera característica que debiera existir en un buen régimen administrativo sancionador es que éste proporcione un espacio o flexibilidad suficiente para que el juzgador determine el importe de la multa al caso particular. Tiene que existir alguna posibilidad de que el juez pueda ajustar o graduar la sanción de acuerdo a las circunstancias concretas de la infracción e infractor, lo cual es especialmente atinente dada las diferencias existentes entre la esfera administrativa y la penal.



7°) En materia penal, en donde el principio de legalidad es particularmente fuerte, los espacios de flexibilidad para que el juez realice el necesario ejercicio de ajustar o graduar la sanción según las circunstancias son más acotados en virtud de que, por un lado, los diferentes tipos penales llevan asociados una sanción específica y, por otro lado, existen reglas detalladas respecto de cómo determinar la severidad de la pena (por ejemplo, el aumento o disminución de grados según la existencia de circunstancias agravantes o atenuantes).

8°) En materia administrativa sancionadora, en la que se admite una atenuación de los mayores requerimientos de precisión y especificidad exigibles en materia penal (ver STC 480), es posible apreciar y entender, en primer lugar, que el nivel de precisión con que están redactadas las infracciones suele ser menor. En segundo lugar, no existen, en general, sanciones específicas asociadas a cada infracción, lo cual determina un menor grado de densidad normativa y precisión del régimen sancionador. Y, en tercer lugar, los espacios de que dispone un juez para graduar la

severidad de la sanción suelen ser mayores, y así debiera ser dada la naturaleza de la regulación administrativa.

9°) **En base a criterios o parámetros fijados en forma previa por parte del legislador.** El hecho de que los exigentes requerimientos de precisión y especificidad característicos del sistema sancionatorio penal no necesariamente estén presentes en el ámbito administrativo sancionatorio no significa que las posibilidades de graduación de que deba disponer el juez para la determinación, en este caso, del importe de una multa por una infracción laboral, no deban estructurarse en base a algún o algunos criterios o parámetros orientadores fijados en forma previa por parte del legislador. En efecto, un buen régimen administrativo sancionador debe contar con uno o más criterios o parámetros legales que el juez debe tomar en consideración para determinar el grado de severidad de la sanción a ser impuesta.



10°) Como lo explicaremos, a continuación, **en este caso concreto sí se cumplen con las exigencias de lo que sería un régimen sancionador racional y justo.**

En primer lugar, cabe tener presente que el artículo 506 del Código del Trabajo sí establece explícitamente un criterio para que el juez pueda ponderar las circunstancias y aplicar una sanción: "*las infracciones [...] serán sancionadas [...] según la gravedad de la infracción*" (énfasis agregado). Así, resulta evidente de que se cumple con la exigencia de que exista algún parámetro o criterio explícito que oriente la labor del juez para determinar la severidad de la sanción.

En segundo lugar, y tal como también ocurre en este caso, el legislador delimita los espacios de discreción del juez, no ya por la vía de criterios orientadores del ejercicio ponderativo de quien juzga, sino por el camino de restringir a través de la existencia de rangos

diferenciados (como lo hace el artículo 505 bis) los espacios disponibles al juez para graduar o fijar las sanciones. Tal como se explicará en el apartado siguiente, la clasificación del tipo de infractor y del rango de sanciones disponibles para cada categoría es una manera diferente, adicional y legítima de estructuración.

III. EL RÉGIMEN SANCIONADOR OBJETO DEL REQUERIMIENTO SÍ CUMPLE CON LOS ESTÁNDARES DE LEGALIDAD, RACIONALIDAD Y JUSTICIA.

11°) Como ya se señaló, en este caso no existe un problema derivado de la ausencia de criterios legales explícitos que orienten la labor del juez al momento de fijar una sanción.

12°) El reproche principal parece derivar de la clasificación parcialmente escalonada del tipo de infractores y del margen de multas susceptibles de ser impuestas. Se argumenta que dicho sistema constriñe al juez a fijar sanciones más elevadas que las que correspondería a la gravedad de la infracción. En otras palabras, el temor no parece estar en los obstáculos derivados de los márgenes legales establecidos para aplicar una multa alta, sino para aplicar una multa que, de acuerdo a un criterio de gravedad, corresponda que sea baja.

13°) Al respecto hay que tener presente, no obstante, que el escalonamiento legal objetado no altera mayormente el importe mínimo, sino sólo parcialmente el máximo. Es decir, de acuerdo al sistema de márgenes legales el juez tiene, en este caso, un rango para apreciar la gravedad de la infracción que le permite aplicar, en el extremo, una multa propia de una micro empresa (1 a 10 UTM) o de una gran empresa 3 a 60 UTM). Por lo tanto, el juez sí tiene espacio suficiente para imponer una multa que, en atención al criterio de



gravedad, sea alta o baja. La única limitación es que no podrá imponer una multa que sea inferior a 3 UTM. Sólo nótese, para efectos comparativos, que la autoridad administrativa impuso una multa de 60 UTM, la que fue disminuida por el Juez Laboral a 30 UTM. En la eventualidad que la Corte de Apelaciones de Valparaíso mantuviera la decisión de aplicar una sanción, ésta podría llegar a ser rebajada hasta en un 90% (respecto de la multa impuesta por el Juez), lo que demuestra que el sistema de márgenes no impide que pueda graduarse adecuadamente la sanción.

IV. INEXISTENCIA DE CONFLICTO CONSTITUCIONAL DE OTRAS DOS ALEGACIONES (NO PRINCIPALES).



14°) Respecto de la objeción principal, se acaba de explicar, primero, por qué el sistema sancionador objetado sí contempla un criterio (en este caso, la gravedad de la infracción) para orientar el ejercicio de ponderación por parte del juez, y, segundo, por qué la clasificación utilizada por los artículos impugnados brinda espacio suficiente para que el juez pueda aplicar una sanción acorde con el nivel de gravedad de las infracciones.

15°) En lo concerniente a las otras dos alegaciones, debe señalarse que éstas no constituyen, en consideración al caso en cuestión, problemas de naturaleza constitucional.

16°) La primera de estas alegaciones plantea que no pueden utilizarse, por parte de la autoridad administrativa, criterios contemplados en el "*Tipificador de Hechos Infraccionales y Pauta para Aplicar Multas Administrativas*", ya que vulneraría el principio de reserva legal y de culpabilidad.

Sobre el particular debe señalarse, primeramente, que existiendo un criterio legal que guíe el ejercicio de

determinación del importe de la multa (esto es, la gravedad de la infracción) no resulta relevante si tal ejercicio de discreción (en este caso en sede administrativa) ha sido más o menos acertado. De hecho, precisamente, para enmendar un posible defecto es que se contempla la posibilidad de recurrir a la justicia, tanto en sede de reclamación, como de nulidad.

Dicho lo anterior, cabe señalar que existiendo un criterio legal guía, no resulta reprochable, en sí mismo, que la autoridad administrativa elabore una directriz interna que le permita abordar el ejercicio de determinación de una sanción de una manera que facilite dicha labor y que propenda a que las numerosas reparticiones administrativas a lo largo del país lo hagan de una manera razonablemente uniforme y predecible. Lo manifestado resulta especialmente atingente considerando, además, que el régimen sancionador impugnado es de carácter general y residual. En efecto, y tal como lo dispone el artículo 506 del Código del Trabajo, "[l]as 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, (...)". Un problema distinto es si las decisiones que surjan luego de aplicar los parámetros orientadores de la Guía dan lugar a un resultado inadecuado, para cuyo caso, no obstante, existe la posibilidad de enmienda por la vía judicial, tal como se manifestó.

17°) La segunda de estas alegaciones plantea, por su parte, que la sentencia dictada por la justicia laboral, en virtud de la cual se sancionó a Guard Service Seguridad S.A., tiene una deficiente fundamentación o motivación. En relación a esta última alegación, cabe consignar que ésta no representa un problema de compatibilidad o no de una norma legal con una



constitucional. Por el contrario, lo que se reclama, respecto de este punto, no es por un defecto constitucional en los preceptos legales, sino por un supuesto defecto en el acto judicial en virtud del cual se habría ponderado e impuesto, de una manera errada, una sanción no acorde con el criterio de gravedad de la infracción.

V. CONCLUSIÓN

18°) De acuerdo a lo expuesto, creemos que las interrogantes planteadas en el considerando 3° de este voto tienen una respuesta positiva.

Así, pues, las consideraciones precedentes permiten concluir que el régimen sancionador compuesto por los artículos 505, 505 bis y 506 del Código del Trabajo no vulneran, en primer lugar, el derecho constitucional contemplado en el inciso sexto, del numeral 3°, del artículo 19 de la Constitución, consistente en que por ley se establezca un procedimiento (en este caso sancionatorio) que sea racional y justo.

Igualmente, no existe defecto en la normativa legal que diga relación con un problema constitucional de desigualdad, sea ante la ley (artículo 19, N° 2°) o respecto de la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos (artículo 19, N° 3°, inciso primero). De hecho, y tal como se ha podido apreciar, el sistema sancionador objetado sí permite establecer las distinciones que correspondan de acuerdo a diferencias en la gravedad de la infracción que se haya cometido.

Finalmente, cabe descartar las infracciones a los artículos 6° y 7° de la Constitución, cuya invocación, en este caso, no es sino reflejo, al menos respecto de las dos alegaciones adicionales, de que se está ante un reproche a un acto de una autoridad administrativa o judicial.



Por lo tanto, en consideración a los argumentos expuestos y a las normas constitucionales pertinentes, **no corresponde declarar la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de las normas legales aludidas.**

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores Raúl Bertelsen Repetto e Iván Aróstica Maldonado y señora María Luisa Brahm Barril, quienes estuvieron por acoger el requerimiento, en lo que respecta al artículo 506 del Código del Trabajo, sobre la base de las siguientes argumentaciones:

1°. Que la requirente de inaplicabilidad en el caso que nos ocupa es la Corte de Apelaciones de Valparaíso. Ésta ha solicitado al Tribunal Constitucional que "establezca, si lo tiene a bien, si las disposiciones legales precitadas [artículos 505, 505 bis y 506 del Código del Trabajo] son o no inconstitucionales en su aplicación, en relación al presente caso". Lo anterior, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 93 N° 6 de la Carta Fundamental;

2°. Que, como puede apreciarse, es el propio tribunal llamado a decidir la gestión judicial pendiente - un recurso de nulidad laboral - el que ha requerido un pronunciamiento sobre la eventual inaplicabilidad por inconstitucionalidad de las disposiciones precitadas, solicitando entonces la intervención de esta Magistratura. Por consiguiente, no cabe dudar de la incidencia decisiva que los preceptos legales impugnados han de tener en la decisión del conflicto suscitado, por lo que el Tribunal Constitucional no puede rehusar examinar si, de aplicarse las normas del Código del Trabajo cuestionadas, tal aplicación infringiría los artículos 6°, 7° y 19 N°s 2° y 3° de la Constitución





Política, como lo plantea la Corte de Apelaciones de Valparaíso;

3° Que, evidentemente, lo anterior no significa entender que corresponde al Tribunal Constitucional entrar a examinar si se cometió o no la infracción laboral que llevó a la Inspección del Trabajo a sancionar a la empresa Guard Service Seguridad S.A. o bien determinar cuál es la gravedad de la misma, pues ello escapa de su competencia. Lo que le compete, en ejercicio de sus atribuciones, es examinar si todas o alguna de las disposiciones legales cuestionadas, que fijan el monto y regulan la aplicación de las sanciones correspondientes, producen o no efectos inconstitucionales en su aplicación judicial;



4°. Que, antes de entrar al fondo de la cuestión, estos disidentes consideran necesario hacer presente que la contienda constitucional debe ser resuelta dentro del marco planteado por la requirente de autos y, por cierto, dentro del ámbito de atribuciones del Tribunal. Lo anterior nos lleva a hacer presente, por una parte, que la sentencia de la que discrepamos se extiende a analizar cuestiones que resultan ajenas a la inaplicabilidad planteada en autos, como resulta ser el análisis de la normativa a la luz del artículo 19 N°s 16°, 18°, 19° o 21°, o bien del artículo 63 de la Constitución. Lo propio cabe decir respecto de la sentencia en cuanto entra a calificar la entidad de la infracción que se le imputa a la empresa Guard Service S.A., lo que aparece de la lectura coordinada de los considerandos vigesimosegundo y vigesimosexto del fallo del que nos sustraemos. Cuestión que se torna más llamativa en un caso como el de autos en que la legislación respectiva no califica las infracciones (v.gr leves, graves o gravísimas). Aquello, evidentemente, escapa del ámbito de atribuciones de este Tribunal, según asentamos en el motivo precedente.

Lo mismo puede predicarse del empeño en que incurre la sentencia cuando valida - de modo general y sin un correlato específico con lo planteado por la Corte requirente - la potestad fiscalizadora de la Dirección del Trabajo;

5°. Que, a juicio de estos disidentes, los artículos 505 y 505 bis del Código del Trabajo no pueden representar una vulneración de la normativa constitucional, según se pasa a exponer.

Aquellos preceptos establecen, por una parte, que la fiscalización del cumplimiento de la legislación, corresponde a la Dirección del Trabajo, y por otra, la clasificación de los empleadores en micro, pequeña, mediana y gran empresa, en función del número de trabajadores.

Por su contenido, uno y otro precepto no representan una vulneración de la normativa constitucional alegada por la requirente de autos;

6°. Que, el artículo 505 del Código del Trabajo prescribe, en su inciso primero, que "La fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y su interpretación corresponde a la Dirección del Trabajo, sin perjuicio de las facultades conferidas a otros servicios administrativos en virtud de las leyes que los rigen". En el inciso 2° se establece un deber de informar a la Dirección del Trabajo, que pesa sobre los funcionarios públicos, respecto de las infracciones a la legislación laboral de que tomen conocimiento en el ejercicio de su cargo.

En definitiva, dicho precepto, por una parte, entrega a un servicio público, en este caso la Dirección del Trabajo, atribuciones para velar por el cumplimiento de una legislación sectorial e interpretarla administrativamente, cuestión que no resulta cuestionable en la medida de que dicha interpretación no vincula a los



órganos jurisdiccionales, que mantienen sus facultades intactas. Además, establece un deber de denuncia.

De allí que no sea posible avizorar cómo tal precepto pudiere infringir las garantías de los N° 2° y 3° del artículo 19 constitucional, que son las que han sido alegadas en este requerimiento, toda vez que el mismo no formula distinción alguna y por consiguiente no habilita a un trato discriminatorio (N° 2° del artículo 19) ni tampoco tiene ligazón con elementos que se puedan entender comprendidos en la garantía del N° 3° del artículo 19, sea en sus aspectos formales o bien substantivos.

Luego, el artículo 505 bis del Código del Trabajo, establece en su inciso primero que para los efectos del Código del Trabajo y sus leyes complementarias, los empleadores se clasificarán en micro, pequeña, mediana y gran empresa-. Lo anterior en función del número de trabajadores que tengan contratados. En el inciso segundo precisa cuantos trabajadores se requieren para que una empresa se ubique en cada una de dichas categorías.

En lo señalado anteriormente se agota el contenido normativo del artículo 505 bis del Código del Trabajo, siendo menester destacar que dicho precepto no establece consecuencia jurídica alguna, sea esta favorable o desfavorable. Lo anterior resulta claro en cuanto la misma norma establece que la clasificación que formula es para los "efectos de este Código y sus leyes complementarias". De allí que no quepa si no descartar que el precepto pueda entrañar una infracción a las garantías alegadas, en el caso de autos, particularmente a la del artículo 19 N° 2°, pues aquel simplemente clasifica a los empleadores, no siguiéndose de su texto consecuencia jurídica alguna ni un trato diferenciado ya sea en lo perjudicial o beneficioso. Aquello podría ocurrir con alguno de los preceptos a que se remite, no



en la norma que simplemente introduce una clasificación sin establecer directamente una consecuencia jurídica.

En lo que respecta a la garantía del N° 3° del artículo 19, al igual que en el caso del artículo 505, tampoco es dable establecer una vinculación del mismo con elementos que se puedan entender comprendidos en la garantía del N° 3 del artículo 19, sea tanto en sus aspectos formales o bien substantivos.

7°. Que, en mérito de lo señalado en los motivos 5° y 6° del presente voto disidente, resta determinar si la aplicación del artículo 506 del Código del Trabajo puede provocar un efecto contrario a la Constitución.

Esta disposición legal establece, primeramente, el monto de las sanciones aplicables a la infracción de las leyes laborales cuando no tienen señalada una sanción especial, y luego, en el caso que la tengan, permite su aumento en atención al número de trabajadores de la empresa.



A tal efecto, los incisos segundo, tercero y cuarto, establecen las sanciones mínima y máxima, aplicables, según la gravedad de la infracción, a la micro y pequeña empresa en el inciso segundo, a la mediana empresa en el inciso tercero, y a la gran empresa en el inciso cuarto, cuando el Código del Trabajo y sus leyes complementarias no establecen una sanción especial, sanciones que fluctúan, respectivamente, entre 1 a 10, 2 a 40 y 3 a 60 unidades tributarias mensuales.

A su vez, el inciso quinto dispone que "[e]n 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";

8°. Que, en el caso que nos ocupa, cabe consignar en primer lugar, que el legislador no ha formulado una

clasificación de las infracciones a la legislación laboral en atención a su gravedad, de modo que no distinguió y determinó, como ocurre en otros sectores, aquellas que pueden ser leves, graves o gravísimas (v.gr Ley N° 20.417, artículo 36, contenido en su artículo segundo; Ley N° 20.529, en sus artículos 76, 77 y 78; Ley N° 20.720, artículo 339).

De allí que cuando el artículo 506 del Código del Trabajo dispone que la infracción debe ser sancionada "según la gravedad de la infracción", no garantiza realmente que el operador encargado de aplicar la misma, vaya a ajustar o calibrar la sanción según la gravedad de la infracción. Tal cuestión queda entregada enteramente a la apreciación discrecional de este último, no solo porque el legislador no calificó si una infracción era leve, grave o gravísima, sino que además, omitió establecer factores o criterios obligatorios a considerar para desarrollar tal tarea.



Los únicos límites que se contemplan en el artículo 506 para la determinación de la entidad de la sanción son, por una parte, el tamaño del infractor (que se determina por el número de trabajadores que tiene contratados), contemplando un tratamiento más severo a medida que dicho número crece y que obliga a situarse en el tramo de multa que al efecto se fija según el tamaño del infractor.

El segundo elemento obligatorio es el respectivo tramo que contempla sólo un mínimo y un máximo de multa. Dentro de él, el operador puede desplazarse con ilimitada libertad, atendida la ausencia de una calificación de las infracciones y de criterios específicos para aquilatar la sanción concreta a imponer;

9°. Que, a juicio de estos disidentes, el mecanismo diseñado por el precepto, para la determinación de la multa aplicable respecto de una infracción laboral, se revela contrario al principio de proporcionalidad en



materia de sanciones, que en esencia exige una relación de equilibrio entre el castigo impuesto y la conducta imputada. En sentencia reciente, se recordó al efecto que "este Tribunal Constitucional se ha pronunciado en numerosas oportunidades a favor del principio de proporcionalidad, especialmente en materia de sanciones o penas. Indicando que esa relación de equilibrio entre el castigo impuesto y la conducta imputada, que desde el campo penal se extiende como garantía a todo el orden punitivo estatal, viene a materializar tanto el derecho constitucional de igualdad ante la ley (artículo 19, N° 2°), cuanto aquella garantía que encauza la protección de los derechos en un procedimiento justo y racional (artículo 19, N° 3°). Así se ha reconocido en las sentencias roles N°s 1518, 1584 y 2022. (STC Rol N° 2658, Considerando 7°)



En uno de los fallos aludidos, se precisó que "el derecho a un procedimiento justo y racional no sólo trasunta aspectos adjetivos o formales, de señalada trascendencia como el acceso a la justicia de manera efectiva y eficaz, sino que también comprende elementos sustantivos de significativa connotación material (Rol N° 437, considerando 14°), como es -entre otras dimensiones- garantizar la proporcionalidad de las medidas adoptadas en su virtud. Esto es, en los procesos punitivos, que exista una relación de equilibrio entre la sanción impuesta y la conducta imputada" (STC Rol N° 1518, considerando 28°);

10°. Que, a nuestro entender, el precepto impugnado, contenido en el artículo 506 del Código del Trabajo, rompe con aquella relación proporcional descrita, imperativa al legislador por mandato constitucional.

En la disposición reprochada, el legislador, considerando únicamente el tamaño del eventual infractor, ha distinguido la cuantía de la sanción de multa, creando marcos más gravosos para aquellas más grandes y otros



menos rigurosos para las más pequeñas. Clasificación que según vimos depende únicamente del número de trabajadores que tiene la empresa contratada, elemento que sirve para distinguir las entre micro o pequeña empresa, mediana o grande. Y lo anterior tiene incidencia no solamente respecto de aquellos casos en que la infracción no tenga señalada una sanción especial, sino que también respecto del caso de las multas especiales establecidas en el Código, habilitándose a la duplicación o triplicación de las mismas.

El quebranto anunciado se produce pues más que apuntar al hecho constitutivo que se pretende sancionar por infringir una norma laboral, y la gravedad que este reviste de cara a los bienes jurídicos protegidos por la legislación laboral, se tiene como único factor a considerar el tamaño de la empresa en que ocurre la infracción, el que según vimos, depende del número de trabajadores que la misma tiene contratados.



Con la aplicación de este precepto se permite que una infracción que puede revestir una idéntica gravedad y por consiguiente importar un mismo grado de sacrificio para los bienes y derechos que la legislación laboral tutela, pueda recibir una sanción menor o mayor, por el sólo hecho de ocurrir en el seno de una empresa de mayor o menor tamaño, determinado esto por el número de trabajadores que la empresa tiene contratados, aun cuando estos no hayan tenido vinculación alguna con la infracción que se persigue castigar ni menos se hayan visto afectados por la misma.

En definitiva, la mayor o menor severidad del castigo - en este caso multa - depende de un elemento que escapa al hecho que motiva el subsecuente castigo. Y es que la exclusiva consideración del número de trabajadores contratados en una empresa, elemento que según la norma automáticamente importa una mayor o menor entidad de la

multa, no importa por sí misma que la infracción merezca una mayor o menor sanción.

Cuestión que se agrava si se tiene en cuenta que el legislador no ha establecido en el Código del Trabajo, según se dijo, una clasificación de las infracciones, reputando algunas de ellas como leves, graves o gravísimas ni criterios que permitan determinar la sanción a imponer;

11°. Que, en relación a lo razonado previamente, cabe consignar que de ello se dio cuenta cuando se introdujo este criterio para la determinación de las sanciones, en reemplazo del anterior consistente en la consideración de los trabajadores que hubieren sido "afectados" por la infracción, es decir, vinculados al hecho que motiva el castigo. Dicha modificación se produjo con la Ley N° 19.759 y revisada la historia de la misma, consta que durante su tramitación se reparó que "la sustitución del número de trabajadores afectados por la infracción como referente, para aplicar la sanción, por la cantidad de trabajadores que laboran en la empresa, importa otro aumento de la multa y con base en un antecedente que no guarda relación con el hecho que fundamenta la infracción, castigando a las empresas por su solo tamaño o por ser intensivas en mano de obra. Además, se ocupa el mismo criterio anterior para elevar en bloque las multas de las infracciones especiales del Código del Trabajo, cuya existencia supone una valoración específica del hecho que constituye la infracción, lo que es contradictorio con un incremento indiscriminado". (Intervención del Senador Pérez que consta en el Primer Informe de la Comisión de Trabajo del Senado, en primer trámite Constitucional. Historia de la Ley N° 19.759, p. 111);

12°. Que, la sentencia de la que discrepamos, se avoca en el considerando vigesimoquinto a realizar un análisis de "proporcionalidad en sentido estricto",



sosteniendo en definitiva que en el precepto reprochado se instauró un sistema progresivo de multas de acuerdo "a la capacidad económica de la empresa". Consideramos que aun cuando se considerare que ocurre lo anterior, el artículo 506 del Código del Trabajo falla y supone una infracción al artículo 19, números 2° y 3°, según se pasa a exponer;

13°. Que, aun cuando en abstracto se pueda considerar que uno de los factores - mas no el único ni primordial- a tener en cuenta para determinar el monto de una multa sea la capacidad económica del infractor, ésta ha de deducirse de antecedentes que inequívocamente la demuestren y no de datos de los cuales no se desprenda necesariamente dicha capacidad económica;

14°. Que, a nuestro juicio, esto último es predicable respecto del 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 monto de sus operaciones, es posible encontrarse ante empresas de gran capacidad económica y una planta laboral más bien reducida, como a la inversa, con empresas con alto número de trabajadores pero sin mayor capacidad económica.

De allí que en este caso, la utilización como factor para fijar el monto de las multas por infracciones laborales del número de trabajadores de la empresa representa un criterio equívoco, producto de una apreciación superficial de lo que es la realidad económica de las empresas, y de ahí que signifique el establecimiento de una diferencia arbitraria por parte de





la ley y un incumplimiento de la garantía constitucional de dar una igual protección a todas las personas, lo que infringe el artículo 19 de la Constitución Política en sus numerales 2° y 3°;

15°. Que, adicionalmente, cabe hacer presente que el inciso quinto del citado artículo 506 del Código del Trabajo, vincula la existencia de las condiciones que permiten incrementar el monto de las multas que contempla, "a la normativa aplicable por la Dirección del Trabajo". Tal facultad para dicho servicio público significa que la decisión que adopte un organismo de la Administración del Estado deviene en determinante para la resolución de un asunto judicial, pugnando ello con el artículo 76 de la Constitución, que reserva tal resolución a los tribunales establecidos por la ley y prohíbe en ella la intervención del Presidente de la República y del Congreso Nacional, lo que constituye un motivo adicional de inconstitucionalidad que le afecta y que debe llevar a declarar su inaplicabilidad;

16°. Que, en definitiva, estos Ministros disidentes consideran que la aplicación del artículo 506 del Código del Trabajo resulta inconstitucional, por lo que así debió declararse;

Redactó la sentencia el Ministro señor Gonzalo García Pino; la prevención, el Ministro señor Juan José Romero Guzmán, y la disidencia, la Ministra señora María Luisa Brahm Barril.





Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 2671-14-INA.

Sr. Carmona

Sr. Aróstica

Sr. Romero

Sr. García



Sra. Brahm

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Carlos Carmona Santander, y por sus Ministros señora Marisol Peña Torres, señores Raúl Bertelsen Repetto, Francisco Fernández Fredes, Iván Aróstica Maldonado, Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza, Juan José Romero Guzmán y señora María Luisa Brahm Barril.

Se certifica que los Ministros señora Marisol Peña Torres y señores Raúl Bertelsen Repetto, Francisco Fernández Fredes y Domingo Hernández Emparanza concurrieron al acuerdo y fallo, pero no firman por encontrarse con licencia, la primera; haber cesado en sus cargos, el segundo y tercero, y encontrarse haciendo uso de su feriado, el cuarto.

Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rodrigo Pica Flores.