

*Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la  
Seguridad Social*

*XX Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la  
Seguridad Social*

*Santiago de Chile, Septiembre 2012*

***INFORME DE CHILE.***

***TEMA I: LA EFICACIA DE LA LEGISLACIÓN LABORAL Y EL PAPEL DE LA  
INSPECCIÓN DEL TRABAJO***

***RELATORAS: Dr. Mónica Vergara del Río.***

***LIC. María Ester Feres Nazarala.***

***AGOSTO 2011.***

1. **La inspección del trabajo es uno de los medios más importantes para asegurar la eficacia de la legislación laboral. Dos modelos o sistemas de inspección prevalecen en el mundo. En uno de ellos la autoridad laboral es compartida por diferentes agencias u órganos, cada uno de los cuales tiene una competencia relativamente estrecha y delimitada. En el segundo la autoridad laboral está centralizada en un solo órgano o agencia, que es responsable de asegurar el cumplimiento de la legislación laboral en un sentido amplio (incluyendo convenios colectivos de trabajo). En este modelo los inspectores del trabajo gozan de considerable poder y autoridad.**

*En Chile, la Administración del Trabajo reúne en un solo organismo público - la Dirección del Trabajo - tanto las funciones de inspección como las de relaciones laborales. El modelo de inspección es de carácter general.*

La Dirección del Trabajo es 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, regido por su propia Ley Orgánica<sup>1</sup>. Este lleva a cabo sus funciones a través de la Direcciones Regionales y de las Inspecciones, con presencia en todas las regiones y comunas del país.

Existen 16 Direcciones Regionales<sup>2</sup> de las que dependen 82 Inspecciones del Trabajo<sup>3</sup>, 31 Inspecciones Intermitentes<sup>4</sup>, y 5 Centros de Conciliación Individual y Mediación Laboral.

Las principales funciones de la Dirección del Trabajo son:

1. Velar por **el cumplimiento de la normativa laboral**, la que se realiza mediante distintos instrumentos principalmente por la fiscalización en terreno en sus distintas modalidades: por denuncia o de oficio.
2. La **interpretación de la legislación laboral**, fijando el sentido y alcance de las leyes del trabajo por medio de dictámenes,
3. La **asistencia técnica** a los usuarios, ofreciendo orientación especializada y capacitación a trabajadores y empleadores Pymes,

---

<sup>1</sup> D.F.L. N° 2, del 30 de mayo de 1967

<sup>2</sup> Chile se divide administrativamente en 15 regiones. En la estructura de la DT cada región cuenta con una Dirección Regional y la Región Metropolitana, de Santiago, cuenta con 2.

<sup>3</sup> A cargo de ellas está un Inspector(a) Jefe. Cuentan con unidades técnicas de trabajo, tales como la Unidad Jurídica, de Fiscalización, la Unidad de Turno (atención de público), la de Reclamos y Comparendos, y la Oficina de Partes y Archivos.

<sup>4</sup> Las Inspecciones Intermitentes, funcionan físicamente en dependencias de otros servicios de la administración pública o municipalidades, generalmente en ciudades o poblados apartados y con baja densidad poblacional. Son atendidas por funcionarios provenientes de la Inspección permanente más cercana, lo que implica su desplazamiento hasta esos lugares para, de esta forma, llegar a la mayor cantidad de usuarios del país.

4. La **resolución administrativa de conflictos** laborales individuales mediante la conciliación ante un reclamo deducido con ocasión de un despido.
5. La **mediación** (buenos oficios) entre las partes involucradas en un procedimiento de negociación colectiva, cuando se ha votado la huelga y antes de hacerla efectiva,
6. **Protección de los derechos fundamentales** tales como el respeto de la dignidad, privacidad, honra, intimidad del trabajador, la no discriminación en el trabajo, el acoso moral, la violencia y el acoso sexual, así como de la libertad sindical, mediante la investigación y denuncia a la justicia de las prácticas antisindicales y desleales en la negociación colectiva que le sean denunciadas y de las vulneraciones de derechos fundamentales de las que tome conocimiento.
7. **Registro y Fe Pública**; Diversa documentación debe remitirse a la Inspección del Trabajo o suscribirse ante los Inspectores u otro ministro de fe.<sup>5</sup> Diversas actuaciones exigen presencia de un Inspector de Trabajo o de otro ministro de fe.<sup>6</sup>

Es de observar que la diversidad de funciones, en especial las de conciliación, comprometen la mayor parte de los recursos y tareas de los Inspectores.<sup>7</sup>

Asimismo, a la función fiscalizadora se incorpora la política de gestión del cumplimiento dirigida a garantizar el respeto de la norma, mediante instrumentos tales como la fiscalización asistida, certificaciones, auto verificación de cumplimiento, sustitución y rebaja de multas por capacitación y asistencia técnica, Programa de buenas prácticas laborales en las Mipymes,<sup>8</sup> etc., configurando una dimensión inspectiva de alcance mayor que la función meramente fiscalizadora.

En Chile no se exige ningún empresario del cumplimiento de las normas laborales, sin embargo se establecen sanciones pecuniarias diferenciadas según el tamaño de la empresa, siendo más benevolente con las pequeñas y micro empresas, a las que se les ofrece además plazos y

---

<sup>5</sup> Por ejemplo la vinculada a las formalidades del despido

<sup>6</sup> Por ejemplo la constitución de un sindicato, la votación de la huelga; el registro de Empresas de Servicios Transitorios, etc.

<sup>7</sup> El año 2009 se atendieron 171.944 reclamos. Balance de Gestión Integral Año 2009, disponible en [http://www.dt.gob.cl/1601/articles-60316\\_recurso\\_11.pdf](http://www.dt.gob.cl/1601/articles-60316_recurso_11.pdf)

<sup>8</sup> Por Orden de Servicio N° 4, de 29 de marzo de 2011, se establece 'procedimiento para la implementación, establecimiento y mejora continua del "Programa de Buenas Prácticas Laborales de la MIPYMES". (empresas de 1 a 199 trabajadores).

sustituciones de multas en los términos establecidos en los arts. 506, 506 bis y 506 ter del Código del Trabajo.<sup>9</sup>

- 2. ¿Además de la inspección del trabajo, es posible que en virtud de leyes especiales se hayan conferido funciones de control de aplicación de la ley a determinadas instituciones públicas; por ejemplo inspección de seguridad e higiene, la agencia o instituto de promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación, etc.? Si es el caso de su país, por favor enuncie esas instituciones, describa su competencia y explique sus relaciones con la inspección del trabajo.**

La función de fiscalización en el ámbito laboral corresponde principalmente a la Dirección del Trabajo, sin perjuicio de las facultades conferidas a otros servicios del Estado en virtud de las leyes que los rigen. (Art. 184 inc. 3°CT.)

---

<sup>9</sup> 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 microempresa 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.

Artículo 506 bis. El inspector del trabajo que constate en una micro o pequeña empresa una infracción legal o reglamentaria que no ponga en riesgo inminente la seguridad o la salud de los trabajadores podrá conceder un plazo de, a lo menos, cinco días hábiles para dar cumplimiento a las normas respectivas.

Artículo 506 ter. 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.

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 cumpliera 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% de su valor.

En Chile son cinco los organismos públicos con atribuciones en materia salud y seguridad en el trabajo: Dirección del Trabajo, Superintendencia de Seguridad Social, Ministerio de Salud, Servicio de Geología y Minas y Armada de Chile, a los que se suma el sistema de Mutuales (organismos privados sin fines de lucro que administran el seguro de accidentes del trabajo).

De esta forma, el CT<sup>10</sup> contempla un sistema de complementación de distintos órganos que concurren en la fiscalización del cumplimiento de las normas de higiene y seguridad en el trabajo, en los siguientes aspectos:

Concurren en la vigilancia de las condiciones de trabajo conjuntamente con la Dirección del Trabajo, **los organismos administradores del seguro de la ley sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales**, organismos a los que la DT debe informar las infracciones o deficiencias en materia de higiene y seguridad. Estos, en el plazo de 30 días, deben a su vez informar a la Dirección del Trabajo y a la Superintendencia de Seguridad Social acerca de las medidas de seguridad específicas que hubiere prescrito a la empresa infractora para corregir tales infracciones o deficiencias.

A **la autoridad marítima** le corresponde supervigilar los trabajos de carga y descarga, reparaciones y conservación de naves y demás faenas que se practiquen en los puertos, diques, desembarcaderos, muelles y espigones de atraque (Art. 188 CT).

Al **Servicio Nacional de Geología y Minería** (SERNAGEOMIN) corresponde la competencia general y exclusiva en la aplicación y fiscalización del cumplimiento del Reglamento de Seguridad Minera<sup>11</sup>, según dispone el Art. 189 CT.

Los **Servicios de Salud** pueden fijar las reformas o medidas mínimas de higiene y seguridad que los trabajos y la salud de los trabajadores aconsejen. (Art. 190 CT). Asimismo, fiscalizan y aplican las sanciones a las infracciones a las disposiciones del Reglamento Sobre Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los Lugares de Trabajo<sup>12</sup>. (Art. 131)

Para evitar y resolver conflictos de competencia se dispone que los distintos órganos con facultades fiscalizadoras no inhiben las facultades de fiscalización que en la materia corresponden a la Dirección del Trabajo, la que podrá controlar el cumplimiento de las medidas básicas legalmente exigibles. (Art. 191 CT).

No obstante si uno de los servicios facultados para fiscalizar la aplicación de normas de higiene y seguridad se constituye en visita inspectiva, los demás servicios deberán abstenerse de intervenir respecto de las materias que están siendo fiscalizadas, en tanto no se haya dado término al respectivo procedimiento.

---

<sup>10</sup> En el Libro II relativo a la Protección a los Trabajadores, (art. 184 y ss),

<sup>11</sup> Contenido en Decreto Supremo N° 132, Ministerio de Minería D.O. 07 .02. 2004

<sup>12</sup> Contenido en Decreto Supremo N° 594, Min. de Salud, D.O. 29.04.2000.

Asimismo, las multas que el Inspector del Trabajo aplique por infracciones a dichas normas podrán reclamarse por razones de orden técnico, reclamo que se resolverá previo informe de la autoridad especializada

Finalmente se concede acción popular para denunciar las infracciones a las normas que resguardan la vida y salud de los trabajadores y están especialmente obligados a denunciar, además de los inspectores del trabajo, el personal de Carabineros de Chile, los conductores de medios de transporte terrestre, los capitanes de naves mercantes chilenas o extranjeras, los funcionarios de aduana y los encargados de las labores de carga y descarga en los puertos. (Art. 192 CT)

Si bien se describe y regula un sistema integrado y coordinado de fiscalización que establece competencias complementarias entre distintos órganos, la función inspectiva no está igualmente desarrollada en todos los Servicios, y falta camino por recorrer en la coordinación entre los mismos. Lo anterior es especialmente grave en lo relativo a faenas que tienen lugar en localidades de difícil fiscalización por razones geográficas, o por la especialidad de sus procesos. Así quedó en evidencia en el accidente de la Mina San José en el que quedaron atrapados 33 mineros en el año 2010. Dicha faena había sido fiscalizada tanto por la Dirección del Trabajo, la SEMI de Salud como por Sernageomin, y el accidente puso en evidencia la ausencia de coordinación en las políticas de fiscalización, así como la menguada dotación de los organismos especializados como Sernageomin. No obstante hasta esta fecha no se ha reformulado la regulación destinada a precaver estos accidentes, aunque las autoridades han coincidido en la necesidad de una reforma.

**3. La existencia de un sistema eficaz de inspección del trabajo es algo vital para que se pueda aplicar la legislación laboral y se brinde protección a los trabajadores. Dentro de esta perspectiva es esencial que se confieran suficientes potestades a los inspectores del trabajo para administrar sanciones e imponer soluciones si en los lugares de trabajo se está violando la legislación. Para que esas sanciones sean eficaces es necesario que sean proporcionales a las faltas, disuasivas y eficaces. Con ese objeto es crucial que la Inspección del Trabajo y en general el sistema de administración del trabajo disponga de un arsenal de medidas adecuadas, que incluyan sanciones y soluciones.**

**a) ¿Qué clases de sanciones puede aplicar la Inspección del Trabajo de acuerdo con la naturaleza de la falta (p. ej. advertencias, multas, órdenes de cese o suspensión de conductas o actividades, cierre temporario o definitivo de locales de trabajo, revocación de licencias de explotación, arresto, prisión u otras sanciones penales)? ¿Qué procedimientos establece la ley para imponer estas sanciones? Por favor descríbalos brevemente.**

**b) ¿En qué medida los inspectores de trabajo gozan de discreción para dar consejos o emitir advertencias, en vez de imponer sanciones, con objeto de hacer cumplir la ley? ¿Qué procedimiento siguen en la práctica con ese objeto?**

**c) ¿De qué derechos de defensa y apelación gozan los empleadores y trabajadores ante las decisiones de la Inspección del Trabajo? ¿Si existe un procedimiento, cómo funciona? Por favor, explicita si existen otras garantías y cómo funcionan.**

Tanto la Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo<sup>13</sup> como el Manual de Procedimientos de Fiscalización,<sup>14</sup> regulan las facultades y procedimientos de los Inspectores, las que contemplan la de **verificar incumplimientos, aplicar sanciones** y ser **ministros de fe** respecto de todas las actuaciones que realicen en el ejercicio de sus funciones, pudiendo tomar declaraciones bajo juramento. Los hechos constatados por ellos constituyen presunción legal de veracidad para todos los efectos legales, incluso para los efectos de la prueba judicial. (Art. 23°DFL 2)

En la visita inspectiva la ley provee al Inspector de la **facultad de visitar los lugares de trabajo** a cualquiera hora del día o de la noche y a los empleadores le impone la obligación de dar todas las facilidades para que aquéllos puedan cumplir sus funciones; permitiéndoles el acceso a todas las dependencias o sitios de faenas; facilitándoles las conversaciones privadas con los trabajadores, tratando personalmente con los Inspectores los problemas que deban solucionar en sus cometidos y exhibiendo la documentación pertinente. (Art. 24° CT)

El **entorpecimiento de la fiscalización es sancionado** con multas de la que será directa y personalmente responsable el empresario obstruccionista. Los Inspectores pueden requerir el **auxilio de la fuerza pública** para el desempeño de sus funciones, auxilio que se presta ante el sólo requerimiento del funcionario. (Arts. 25° y 26° DFL 2)

La sanción más recurrente consiste en la aplicación de multas, no obstante los inspectores pueden **suspender y clausurar obras** que constituyen peligro inminente para la salud o vida de los trabajadores, manteniendo los trabajadores sus remuneraciones, durante el período de suspensión o clausura. (Art 28° DFL 2) También está facultado para disponer **la clausura en caso de reincidencia en una infracción**, pero esta última no se ejerce en la práctica. (Art. 34° DFL 2). Por último, también tiene la facultad de cancelar del registro público (Art. 183 CT) de empresas de servicios transitorios, el que debe llevar la Dirección del Trabajo

Los Inspectores **pueden citar** a empleadores, trabajadores, directores de sindicatos o a los representantes de unos u otros, para procurar solución a los asuntos que se le sometan en el ejercicio de sus funciones, o relativas al cumplimiento de disposiciones legales o reglamentarias,

---

<sup>13</sup> Contenida en el DFL 2 de 1967.

<sup>14</sup> Contenido en la Circular 88 de 5 de julio de 2001 de la D.T. Modificada por la Circular N° 10 de 10 de enero de 2009, por la que se instruye la implementación de un nuevo procedimiento especial de fiscalización diferenciado aplicable a la micro y pequeña empresa (MYPE).

así como para prevenir conflictos, pudiendo exigir la documentación pertinente. La no comparecencia sin causa justificada constituye una infracción que se sanciona con multas. (Art. 29°, 30° y 31° DFL 2).

Se dispone de un expedito sistema de notificaciones y las multas son aplicadas y cobradas en un altísimo porcentaje, vinculándose el sistema de cobro al Tesoro de la Nación. Asimismo, existen limitaciones comerciales para las empresas que registren multas insolutas las que son incorporadas a un registro público.

Las multas se aplican de acuerdo a patrones establecidos en la ley. En algunos casos la norma establece una sanción específica asociada a la infracción. En el caso que la infracción no tenga contemplada una sanción específica, se aplica un patrón que establece la ley el que señala rangos de multas según el tamaño de la empresa infractora (ver pp 8). El inspector podrá definir el monto de la multa dentro del rango, según la gravedad de la infracción pero su actuación *“...no puede quedar al arbitrio o subjetividad individual de cada fiscalizador o de cada oficina, sino que debe responder a una orientación uniforme y objetiva para todo el Servicio. No obstante, esta política de aplicación de sanciones, contenida .., contemplará márgenes permitidos de discrecionalidad para el fiscalizador actuante, en el entendido de que a él le corresponderá aplicar subjetivamente los criterios objetivos predeterminados, a objeto de adecuarlos a la realidad que le correspondió fiscalizar.”* (Circular 88)

La ley y la institucionalidad de la Dirección del Trabajo así como las políticas implementadas por sus autoridades favorecen la homogeneidad de los procedimientos de fiscalización y evitan la discrecionalidad en la aplicación de las multas.

Sin perjuicio de lo anterior, la ley autoriza al Director del Trabajo<sup>15</sup> a dejar sin efecto o rebajar una multa en casos concretos como son los señalados en el art. 511 CT, según el cual se pueden reconsiderar las multas aplicadas, de la siguiente forma:

---

<sup>15</sup> La Resolución Exenta N° 793, de la Directora del Trabajo, de 20 de Agosto de 2010, publicada en el Diario Oficial, en que “DELEGA FACULTADES QUE INDICA EN JEFES/AS DE DEPARTAMENTO JURÍDICO Y DE INSPECCIÓN Y EN LOS DIRECTORES/AS REGIONALES DEL TRABAJO”, resuelve: “1) Delegase en Jefe/a del Departamento Jurídico de la Dirección del Trabajo las siguientes facultades:

1.1) La facultad de invalidar total o parcialmente, de oficio o a petición de parte, de conformidad al artículo 53 de la Ley N° 19.880, las resoluciones contrarias a derecho, que resuelven reconsideraciones de multas administrativas cursadas en procedimientos de conciliación individual dictadas por los Directores Regionales del Trabajo en virtud de la delegación de facultades que se efectuara mediante Resolución Exenta N° 444, de 2007, de la señora Directora del Trabajo de la época.

1.2) La facultad de resolver los recursos extraordinarios de revisión interpuestos en virtud del artículo 60 de la Ley N° 19.880, en contra de las resoluciones que resuelven reconsideraciones de multas administrativas cursadas en procedimientos de conciliación individual dictadas por los Directores Regionales del Trabajo conforme a la delegación de facultades realizada mediante Resolución Exenta N° 444, de 2007, de la señora Directora del Trabajo de la época.

2) Delegase en Jefe/a del Departamento de Inspección de la Dirección del Trabajo las siguientes facultades:

2.1) La facultad de invalidar total o parcialmente, de oficio o a petición de parte, de conformidad al artículo 53 de la Ley N° 19.880, las resoluciones contrarias a derecho, que resuelven reconsideraciones de multas administrativas cursadas en procedimientos de fiscalización, dictadas por los Directores Regionales del

1. Dejando sin efecto la multa, cuando aparezca de manifiesto 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 sanción.

Si dentro de los quince días siguientes de notificada la multa, el empleador corrigiere la infracción, el monto de la multa se rebajará, a lo menos, en un cincuenta por ciento. Tratándose de la micro y pequeña empresa, la multa se rebajará, a lo menos, en un ochenta por ciento.

**Oportunidad de la sanción:** La visita inspectiva en la que se constate una infracción da lugar a la aplicación de una multa inmediata. No obstante, en ciertas materias se establece la re visita y se otorga un plazo al infractor para su cumplimiento. Las razones que justifican esta postergación en la sanción se funda en una política de asistencia al cumplimiento, en virtud de la cual se ofrece al infractor la posibilidad de evitar la aplicación de una sanción si corrige la infracción, especialmente en casos de nuevas obligaciones o de empresas pequeñas.

El empleador que es objeto de una sanción administrativa dispone de los siguientes derechos que le son informados conjuntamente con la notificación de la misma.

- recurso administrativo previsto en el artículo 511 CT (ver supra)
- reclamos judiciales previstos en los artículos 503 y 504 del Código del Trabajo

Expirados los plazos para ejercer estos derechos, la sanción adquiere mérito ejecutivo para su cumplimiento.

**El soporte tecnológico.** Todo el proceso de fiscalización está soportado en una plataforma lo que permite un procedimiento rápido, homogéneo y transparente, en el que constan las herramientas necesarias a cada etapa de la fiscalización, la individualización de los intervinientes, sus derechos y obligaciones, las notificaciones y actos intermedios, los hechos constatados y sus circunstancias,

---

Trabajo en virtud de la delegación de facultades que se efectuara mediante Resolución Exenta N° 444, de 2007, de la señora Directora del Trabajo de la época.

2.2) La facultad de resolver los recursos extraordinarios de revisión interpuestos en virtud del artículo 60 de la Ley N° 19.880, en contra de las resoluciones que resuelven reconsideraciones de multas administrativas cursadas en procedimientos de fiscalización, dictadas por los Directores Regionales del Trabajo conforme a la delegación de facultades realizada mediante Resolución Exenta N° 444, de 2007, de la señora Directora del Trabajo de la época.

3) Delegase en Directores/as Regionales del Trabajo las siguientes facultades:

3.1) La facultad de invalidar total o parcialmente, de oficio o a petición de parte, conforme al artículo 53 de la Ley N° 19.880, las resoluciones contrarias a derecho, que resuelven reconsideraciones de multas administrativas dictadas por los Inspectores Provinciales y Comunales del Trabajo y los Jefes de los Centros de Conciliación y Mediación de su dependencia, en virtud de la delegación de facultades que se efectuara mediante Resolución Exenta N° 444, de 2007, de la señora Directora del Trabajo de la época.

3.2) La facultad de resolver los recursos extraordinarios de revisión interpuestos de conformidad al artículo 60 de la Ley N° 19.880, en contra de las resoluciones que resuelven reconsideraciones de multas administrativas dictadas por los Inspectores Provinciales y Comunales del Trabajo y los Jefes de los Centros de Conciliación y Mediación de su dependencia, conforme a la delegación de facultades que se efectuara mediante Resolución Exenta N° 444, de 2007, de la señora Directora del Trabajo de la época.”

las normas legales y reglamentarias infringidas, los trabajadores afectados y la decisión, sus fundamentos y los recursos que proceden. Esta plataforma permite además construir estadísticas y revisar el comportamiento laboral de las empresas individualmente.

**4. La eficacia de la inspección del trabajo depende en una medida muy amplia de la voluntad de las autoridades públicas para tomar las medidas necesarias para atraer y retener un cuerpo de inspectores del trabajo calificados, motivados y en número suficiente. Como lo dispone el Convenio de la OIT sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)**

**a) Sírvase suministrar información, si estuviese disponible, sobre el número de inspectores del trabajo que llevan a cabo inspecciones en su país.**

**(b) ¿Cómo son reclutados los inspectores del trabajo en su país? ¿Qué requisitos de educación y formación se les exige para postular?**

**(c) ¿Los inspectores del trabajo gozan de garantías de carrera y estabilidad? ¿Su remuneración y otras condiciones de servicio son comparables a las de otras categorías equivalentes de funcionarios públicos en otros ministerios?**

Los inspectores son los jefes de cada oficina operativa (Inspecciones) y dependen de la autoridad central. Se designan a través de concursos generalmente internos.

La dotación máxima de personal de la Dirección del Trabajo, es de 2.143 personas<sup>16</sup>, según la Ley de Presupuesto de la Nación para el año 2011, de las cuales 453 se desempeñan como fiscalizadores de terreno. Los fiscalizadores son reclutados mediante concurso y progresivamente se han incrementado las calificaciones necesarias para optar a dicho cargo, exigiéndose en la actualidad título profesional otorgado por una Universidad o Instituto Profesional del Estado o reconocido por éste, de una carrera de a lo menos ocho semestres de duración; o en su defecto ser funcionario con experiencia y calificación suficiente.<sup>17</sup> Se aplican en la preselección pruebas de conocimientos y se realiza un proceso de capacitación (inducción) previo al ejercicio de las funciones.

Desde el año 2009 funciona en Chile la Escuela Técnica de la Dirección del Trabajo que tiene por objeto capacitar a todo nuevo funcionario y permite la formación y perfeccionamiento permanente dirigido a los funcionarios y funcionaras de la DT.

---

<sup>16</sup> Y la de vehículos, para todo el territorio nacional, de 160. <http://www.dt.gob.cl/1601/w3-article-59850.html>

<sup>17</sup> Esto es, desempeñar un cargo técnico con una antigüedad no inferior a cinco años en el Servicio, continuos o discontinuos, y haber aprobado un curso de capacitación de a lo menos dos semestres de duración relacionado con materias de fiscalización.

A modo de ejemplo, en el año 2009 más del 70% de la dotación de las Inspecciones accedieron a capacitación, la que en promedio se extendió por 30 horas por funcionario capacitado.<sup>18</sup>

Los Jefes de oficina (Inspectores) así como los fiscalizadores son funcionarios públicos. Sin embargo tienen distintas categorías según si pertenecen a la planta o no. Aquellos que pertenecen a la planta tienen las garantías propias de un funcionario público. Los demás (la mayoría) se asimilan a estos últimos en las condiciones de trabajo y remuneración pero su estabilidad y carrera funcionaria no está garantizada, renovándose anualmente su contrato lo que permite exonerarlos en cualquier momento, sin expresión de causa ni indemnización.

Esta situación, no es exclusiva de los Inspectores y fiscalizadores del trabajo sino que afecta a toda la administración pública en Chile.

Los funcionarios de las Inspecciones gozan de remuneraciones que incorporan una asignación por concepto de fiscalización y que son comparables con las de otros Servicios del Estado que cumplen funciones de fiscalización.<sup>19</sup>

**5. La credibilidad y eficacia de la inspección del trabajo depende en una medida muy amplia de su capacidad para ofrecer asesoramiento a empleadores y trabajadores acerca de la mejor manera de dar cumplimiento a la legislación laboral. Esta función asesora puede jugar un papel crucial para conferir mayor eficacia a la legislación.**

**a) ¿Qué funciones preventivas y educativas confiere la legislación laboral de su país a la Inspección del Trabajo?**

**b) ¿Se han dado iniciativas, o formulado programas, con objeto de concientizar a empleadores y trabajadores con relación a temas de inspección del trabajo?**

**c) ¿Los empleadores y trabajadores se encuentran implicados o son asociados en el seno de algún órgano relacionado con la inspección del trabajo? En caso afirmativo sírvase describirlo precisando los temas y áreas en que es competente.**

**d) ¿En qué medida los trabajadores o sus representantes (sindicatos, delegados de personales, consejos o comités de empresa) están implicados o han sido asociados en las actividades y funciones de la inspección del trabajo? ¿Por ejemplo, pueden someter denuncias de incumplimiento a la inspección del**

---

<sup>18</sup> Balance de Gestión Integral Año 2009, disponible en [http://www.dt.gob.cl/1601/articulos-60316\\_recurso\\_11.pdf](http://www.dt.gob.cl/1601/articulos-60316_recurso_11.pdf)

<sup>19</sup> Comparación de remuneraciones entre fiscalizadores de las Inspecciones del Trabajo y del Servicio de Impuestos Internos disponible en [http://www.sii.gob.cl/transparencia/2010/plantilla\\_escala\\_dic.html](http://www.sii.gob.cl/transparencia/2010/plantilla_escala_dic.html)

## **trabajo? ¿Pueden acompañar a un inspector del trabajo cuando el mismo realiza una visita de una empresa o establecimiento?**

Diversas herramientas se han desarrollado para favorecer la información y la prevención en el cumplimiento de las obligaciones laborales, entre las cuales destacan las siguientes:

**Auto diagnóstico del cumplimiento** de la normativa laboral: Herramienta *on line* que permite obtener un diagnóstico certero del nivel de cumplimiento de las normas laborales en la empresa. Al finalizar el cuestionario, el empleador obtiene una completa guía para resolver las eventuales infracciones que registre.<sup>20</sup>

**Certificación del cumplimiento de las obligaciones laborales:** La disminución del grado de responsabilidad de la empresa principal en la subcontratación, la posibilidad de contratación con el Estado, y el acceso a beneficios tributarios y de capacitación son importantes mecanismos de autocontrol de las normas laborales y previsionales. Esta herramienta acredita que un empresario no registra multas ni deudas por cotizaciones previsionales lo que consta de un certificado que emite la Dirección del Trabajo y que se puede obtener en forma presencial o electrónica. Anualmente se emiten más de 400.000 certificados por este concepto.<sup>21</sup>

**Fiscalización Asistida para la gestión del cumplimiento:** Su objetivo es lograr el acatamiento voluntario de las normas laborales, previsionales y de salud y seguridad en el trabajo por parte del empleador, atendiendo las causas del incumplimiento antes que la aplicación de la multa. Contempla, la detección de una infracción, plazos de corrección, verificación del cumplimiento y sanción en caso de mantenerse la infracción. Este instrumento es dirigido por la autoridad mediante programas de fiscalización (aplicada a las MYPE en el 2009, en el 80% de los casos corrigieron sus errores o infracciones). También se aplica en sectores económicos determinados (por ej. agricultura de temporada, construcción), y/ o se enfatizan algunas materias específicas (por ej. normas de salud y seguridad).

**Unidad Inspectiva Programada de Oficio:** creada en noviembre de 2003,<sup>22</sup> dependiente del Departamento de Inspección, con el objeto de abordar de forma integral los problemas laborales, apuntando tanto hacia el logro de un incremento del cumplimiento normativo en todas las dimensiones que regulan las relaciones de trabajo cuanto al logro de un mejoramiento integral de las condiciones de trabajo en un sector dado (“trabajo decente”) sobre la base de un fortalecimiento de los actores sociales y de su capacidad de diálogo. Para ello la intervención se orientaba a generar cambios de actitud entre los sujetos de la relación laboral en esas dos

---

<sup>20</sup> <http://www.dt.gob.cl/tramites/1617/w3-article-97337.html>

<sup>21</sup> Balance de Gestión Integral Año 2009.

<sup>22</sup> La Orden de Servicio N° 3 de 14.05.2004, establecía las instrucciones y lineamientos de esta nueva política institucional. [http://www.dt.gob.cl/1601/articles-65345\\_OS\\_3.pdf](http://www.dt.gob.cl/1601/articles-65345_OS_3.pdf).

dimensiones y utilizaba como instrumentos el conjunto de los medios de acción del Servicio. Dicha unidad fue suprimida en el mes de agosto de 2010, por las nuevas autoridades del Servicio.<sup>23</sup>

**Asesoría laboral y previsional:** Este servicio destinado a responder consultas laborales y previsionales de trabajadores y empleadores es el más utilizado por los usuarios (53,4%)<sup>24</sup> Puede realizarse en las Oficinas de atención de público de las Inspecciones del Trabajo a lo largo del país, o las Unidades de Relaciones Laborales de cada Inspección en el caso de un colectivo de trabajadores. También se cuenta con un Centro de Consultas Laborales. Telefónico (600 4504000), y en Internet el sitio [www.dt.gob.cl](http://www.dt.gob.cl) cuenta con un Centro de Consultas, donde se publican las preguntas que realizan los usuarios y sus respectivas respuestas.

**Asistencia Técnica y Capacitación:** El desarrollo de políticas, programas y acciones destinadas a brindar a los actores del mundo laboral, asistencia, capacitación e información sobre materias propias de las relaciones laborales, es una función relevante de las Inspección del Trabajo. Anualmente se privilegian materias o sectores, (como por ejemplo el liderazgo femenino en los sindicatos de trabajadores dependientes) u otras acciones de capacitación programadas dirigidas a dirigentes sindicales y empleadores en sectores prioritarios.

**Los Consejos Tripartitos Regionales de Usuarios (CTRU).**<sup>25</sup> Se crean el año 2004 con el objetivo de establecer un mecanismo institucional, permanente, descentralizado y de carácter regional de diálogo entre los actores sociales, con el fin de transparentar y fortalecer el quehacer de las Inspecciones; aumentar el grado de conocimiento de las necesidades de los usuarios; mejorar las políticas del Servicio frente a éstos; incrementar la capacidad de diagnóstico de la realidad laboral; mejorar la calidad de servicio y satisfacción de los usuarios; y fomentar el establecimiento de relaciones laborales modernas en la región. Los integrantes son las organizaciones de trabajadores y empleadores más representativas de las áreas de actividad productiva y de mayor relevancia económica y social de la región. Su desarrollo ha sido desigual según la región y el énfasis que le de la autoridad central, a esta herramienta. En enero del 2011 se introdujeron algunas modificaciones a la normativa interna con el objeto de homogenizar y fortalecer su funcionamiento.<sup>26</sup>

**Mesas de Trabajo para el Diálogo Social:**<sup>27</sup> Se las define como instancias de diálogo social de carácter tripartito, centradas en problemáticas o conflictos que afectan a una empresa o sector de actividad económica específicos, los cuales una vez resueltos (con o sin acuerdo) concluyen a no ser que la autoridad decida continuar con su funcionamiento. Son convocadas y dirigidas por la Dirección del Trabajo, y se constituyen regional o localmente.

---

<sup>23</sup> “Descrito como un “cuerpo de élite”, la UIPO estuvo a cargo de las mejoras que se hicieron en el sector minero, agrícola, retail y en la situación de los trabajadores de la televisión, entre otros sectores especialmente sensibles como el de los conductores de buses interurbanos.” Según artículo de prensa: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2010/08/25/gobierno-cierra-unidad-clave-en-materia-de-fiscalizacion-laboral/>

<sup>24</sup> Resultado Encuesta de Satisfacción de Usuarios, Dirección del Trabajo, 2010.

<sup>25</sup> Regulados en la Resolución Exenta N°476, del 11 de Mayo de 2004.

<sup>26</sup> Orden de Servicio N° 1 de 19 de enero de 2011.

<sup>27</sup> Creadas por Orden de Servicio N° 8 de 22 de Octubre de 2010.

6. **La Inspección del Trabajo y la Justicia deben trabajar en estrecha cooperación con objeto de asegurar el mejor cumplimiento de la legislación laboral. De hecho, la eficacia de las sanciones previstas en caso de incumplimiento de la legislación laboral es tributaria de la diligencia con que la justicia trata y expide los asuntos que le remite la inspección del trabajo. Como se destaca en el Estudio General de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de OIT relativo a la inspección del trabajo (2006)<sup>2</sup>, un número creciente de países ha venido tomando medidas para mejorar la colaboración entre la administración de justicia y la inspección del trabajo.**

**a) ¿Qué relaciones se han establecido entre la Inspección del Trabajo y la administración justicia en su país?**

**b) ¿Cuál es el potencial de estas relaciones y con qué escollos se enfrentan?**

**c) ¿Cuán eficaz es esta relación?**

**d) ¿Qué recomendaría Vd., para mejorar su eficacia?**

La existencia en Chile de un sistema de relaciones laborales eminentemente heterónimo, de débil desarrollo sindical, exige un modelo institucional complejo para la aplicación de la ley. Este involucra tanto a la Inspección del Trabajo como a los Tribunales de Justicia.

La competencia de la Inspección abarca toda la normativa laboral comprendida en el Código del Trabajo y leyes complementarias, salvo contadas excepciones, casos estos últimos en que la competencia es exclusivamente judicial.<sup>28</sup> A sus competencias inspectivas en materia laboral se suman parte de la legislación previsional y de seguridad y salud en el trabajo.

El modelo institucional, denominado de “conurrencia coordinada” (Ugarte 2008)<sup>29</sup> en el conocimiento de la aplicación de las normas laborales, se articula secuencialmente: la actuación administrativa precede a la actuación judicial, siendo las actuaciones de fiscalización de la Inspección del Trabajo revisables por los Tribunales de Justicia.

Este sistema, derivado de la amplitud con que la normas legales respectivas fijan el objeto de la acción fiscalizadora, previene o resuelve el eventual conflicto institucional del siguiente modo: - la Inspección del Trabajo debe abstenerse de conocer en caso que el asunto este siendo ya conocido

---

<sup>28</sup> Las excepciones están expresamente previstas por las normas legales, como por ejemplo, la calificación del término de contrato o la resolución de conflicto de derechos constitucionales en el marco del contrato, cuestiones entregadas exclusivamente a los tribunales de justicia.

<sup>29</sup> Ugarte Cataldo, José Luis. “Inspección del Trabajo en Chile: vicisitudes y desafíos” <http://www.juridicas.unam.mx/>.

por los Tribunales de Justicia (artículo 5 DFL 2 de 1967); - si el asunto ya fue conocido por la Inspección del Trabajo, corresponde su eventual revisión por los Tribunales de Justicia<sup>30</sup>.

Con la entrada en vigencia de la Reforma a la Justicia Procesal Laboral en Chile (2008) se le otorga a la Dirección del Trabajo un rol adicional: el de colaborador del sistema de administración de justicia laboral. Esta establece que: para acceder a la jurisdicción el trabajador que reclame por cantidades inferiores a los US \$4.000 aproximadamente, debe necesariamente requerir la intervención de la Inspección del Trabajo vía interposición de un reclamo, el que da lugar a un procedimiento de conciliación y en caso de no tener éxito, deducir su demanda en Procedimiento Monitorio.

Como, la Inspección del Trabajo revisa cerca de 120.000 despidos al año, con una tasa de conciliación del 75%, según la jurisdicción de cada tribunal del trabajo, se han establecido vínculos entre el tribunal, la Inspección o Inspecciones del Trabajo respectivas y la Defensoría Laboral con el objeto de establecer canales de comunicación expeditos, resolver cuestiones de gestión, (por ejemplo se organiza la agenda del tribunal para conocer el mismo día de la semana todos los asuntos en los que la Inspección es parte), etc.

En relación al respeto efectivo de los derechos humanos inespecíficos, incluidos los de libertad sindical, la reforma procesal laboral determina también una colaboración especial desde la Administración, la que se traduce en la obligación de ésta de denunciar al Tribunal los hechos violatorios de que tome conocimiento así como la facultad de accionar y de hacerse parte en el juicio (Modalidad procedimental de Tutela de Derechos Fundamentales).

**Los principales problemas y desafíos entre la acción administrativa y la acción judicial se presentan en materia interpretativa.**

De una parte, como se acaba de señalar, las normas legales construyen un modelo institucional laboral de concurrencia regulada: - en el cumplimiento de las normas legales laborales conoce, en general, la Inspección del Trabajo, salvo aquellos particulares casos que están ya en conocimiento de los Tribunales de Justicia; - en los casos conocidos por la Inspección del Trabajo, su revisión corresponde a los Tribunales de Justicia.

De otra parte, entre las facultades que la ley le entrega a la Dirección del Trabajo está la de “fijar de oficio o a petición de parte por medio de dictámenes el sentido y alcance de las leyes del

---

<sup>30</sup> Según lo dispone expresamente el artículo 474 del Código del Trabajo, que señala: “La resolución que aplique la multa administrativa será reclamable ante el Juez de Letras del Trabajo, dentro de quince días de notificada por un funcionario de la Dirección del Trabajo.”

trabajo”<sup>31</sup>. Esta facultad, en no pocas ocasiones, entra en colisión con el “efecto relativo de las sentencias judiciales”<sup>32</sup>, como se explica a continuación.

Según Ugarte<sup>33</sup>, **la función interpretativa de la legislación laboral constituye un complemento central de la acción fiscalizadora**. Para poder controlar el cumplimiento de las normas laborales, es necesario previamente determinar su sentido y alcance, cuestión que la Inspección del Trabajo realiza mediante la emisión del acto administrativo denominado dictamen, que ha dado lugar a la denominada “jurisprudencia administrativa”.<sup>34</sup>

Dicha jurisprudencia corresponde al sentido coherente del conjunto de interpretaciones que la Inspección del Trabajo tiene sobre la legislación laboral, la que posee algunos rasgos fundamentales:

- **Respecto de la fuerza vinculante** de la interpretación administrativa, ésta es *directa e inmediata para sus funcionarios*, los que deben necesariamente enmarcar su accionar dentro de las directrices contenida en los dictámenes.<sup>35</sup> **Respecto de los particulares**, tendría un carácter de *fuerza vinculante indirecta*. Ello, porque “la aplicación de la decisión interpretativa de la Administración se hará extensiva a los particulares a través del ejercicio de la potestad fiscalizadora de sus funcionarios”. “Esta circunstancia nos permite afirmar que la interpretación administrativa tiene una fuerza obligatoria indirecta respecto de los particulares fiscalizados por los servicios inspectivos, los que para evitar multas y sanciones adecuan sus conductas a la doctrina contenida en los dictámenes”.<sup>36</sup>

- **La jurisprudencia administrativa laboral tiene efectos generales**, en cuanto la directriz interpretativa adoptada por el órgano administrativo en una materia determinada a través de un dictamen, debe ser aplicada en situaciones sustancialmente iguales en lo sucesivo. Ello “porque los fiscalizadores estarán obligados a aplicar esta decisión respecto de los casos sustancialmente iguales de que tomen conocimiento en el ejercicio de sus facultades, y porque sólo existirá un funcionario no sometido a su fuerza gravitacional: el Director del Trabajo, quien está legalmente facultado para modificarla por medio de otro dictamen”.

---

<sup>31</sup> Artículo 1° del D.F.L. 2 de 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, o Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo.

<sup>32</sup> En efecto, el Art. 3° del Código Civil prescribe: “Sólo toca al legislador explicar o interpretar la ley de un modo generalmente obligatorio. Las sentencias judiciales no tienen fuerza obligatoria sino respecto de las causas que actualmente se pronunciaren”

<sup>33</sup> Ob. Cit. Págs. 5 a 7.

<sup>34</sup> Existen una multiplicidad de órganos administrativos en Chile a quienes se les permite interpretar administrativamente la ley: Contraloría General de la Republica, Servicios de Impuestos Internos, Servicio Nacional de Aduanas, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, etc.

<sup>35</sup> Los funcionarios públicos, en este caso los inspectores del Trabajo, se encuentran obligados legalmente por las instrucciones que emanen de sus superiores jerárquicos (Ley 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado).

<sup>36</sup> Lizama, Luis. La Dirección del Trabajo: una explicación de su facultad de interpretar la legislación laboral chilena, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 1998, p 59. Citado por Ugarte. IBÍD

Debido a lo anterior, es decir la existencia de competencias concurrente en las mismas materias, no es difícil que las mismas normas de derecho laboral sean interpretadas de modo contradictorio entre la Dirección del Trabajo y los Tribunales de Justicia. Esto crea un complejo panorama institucional que, de una parte pone en cuestión el arreglo institucional de concurrencia reglada y sucesiva (las actuaciones de la fiscalización administrativa pueden ser revertidas por la actuación judicial, en los casos específicos sometidos a su conocimiento) y de otra, afecta seriamente, en no pocas ocasiones, la eficacia del Derecho del Trabajo.

**- ¿Cómo se soluciona esa eventual contradicción interpretativa en el modelo institucional laboral chileno?** La respuesta no es fácil.

En cuanto a la Dirección del Trabajo, esta “sostiene que los fallos judiciales que le son adversos en materia de interpretación de la ley laboral, por su efecto relativo, sólo la afectan en el caso específico en a que dicho fallo se refiere, pero no la obligan a modificar su doctrina interpretativa contenida en sus dictámenes, la que tiene, según ya se señaló, carácter general.”<sup>37</sup>

Por su parte, la Corte Suprema viene desde hace ya un tiempo desconociendo el modelo institucional de competencia concurrente y sucesiva, sosteniendo que los ámbitos materiales de actuación entre la Inspección del Trabajo y los Tribunales de Justicia serían distintos. No habría, entonces, concurrencia, sino ámbitos excluyentes. Tal división de materias normativas entre instituciones estatales estaría dada por un ámbito propio de acción administrativa y un ámbito propio de acción judicial. Dentro de ese ámbito normativo, debe operar cada organismo público, de modo tal, que de rebasar la Inspección del Trabajo su espacio de competencia restringida, su actuación sería contraria a derecho.

La materia que ha servido a la Corte Suprema para dar curso a esta tesis de competencia no concurrente corresponde a una problemática de gran importancia para la eficacia de las normas laborales: **la calificación de relaciones civiles como laborales, cuando ésta es una forma de reprimir el encubrimiento o fraude laboral.**

Tal problemática concierne a los contenidos de la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198) de la OIT., en tanto ésta viene, precisamente, en proporcionar importantes orientaciones para la legislación nacional (y para el intérprete), como son ciertos indicios que permiten determinar la existencia o no de una relación de trabajo, a saber: a) el trabajo bajo instrucciones y control, o integración del trabajador en la organización de la empresa, exclusividad, trabajo personal con horario determinado, en lugar determinado o aceptado, continuo y bajo disponibilidad; b) materiales de trabajo aportados por quien lo requiere; c) pago periódico de una remuneración y principal fuente de ingresos, pagos en especie, reconocimiento del derecho al descanso semanal y a las vacaciones, financiamiento de viajes y ausencia de riesgos financieros para el trabajador.

---

<sup>37</sup> Ugarte. IBID.

Acorde con ella, y aplicando el principio de primacía de la realidad, la Dirección del Trabajo, en el ejercicio de su función fiscalizadora<sup>38</sup> determina, frente a antecedentes de hecho, la existencia de vínculos de subordinación y dependencia laboral, evitando en múltiples ocasiones que se encubran relaciones laborales con figuras civiles o de similar naturaleza. Ante la evidencia de hecho, proporcionadas por informes de fiscalización, se determina la existencia de una relación laboral.<sup>39</sup>

Ante las menores pero persistentes dificultades de acceso a la justicia laboral en Chile (a pesar de la reciente e importante reforma al procedimiento laboral), junto al temor de ser despedido del trabajador demandante, la posibilidad que sea la Inspección del Trabajo la que califique y desenmascare el encubrimiento es fundamental, ya que permite que los casos de trabajo informal o de fraude en la subcontratación o suministro de personal, que no están en principio en condiciones - objetivas o subjetivas - de llegar al sistema jurisdiccional se vean reprimidos, dándole eficacia al Derecho del Trabajo y de paso resguardando los derechos de los trabajadores involucrados.

Ahora, esta calificación administrativa, pese a su importancia estratégica en la detención de la fuga del Derecho del Trabajo, experimenta una paralizante limitación de origen judicial: *cuando la relación de prestación de los servicios ha sido registrada por escrito por las partes, mediante un documento de carácter no laboral, comúnmente un contrato de prestación de servicios civil (“de honorarios”), pese a la evidencia de la presencia fáctica de elementos de la relación laboral, no correspondería, según esta opinión judicial, que dicho órgano administrativo califique la naturaleza jurídica del contrato, por ser esa una tarea jurisdiccional propia de los Tribunales de Justicia.*

En ese sentido no es difícil encontrar fallos como los siguientes: “La Dirección del Trabajo carece de atribuciones para calificar o interpretar la naturaleza de la relación jurídica que vincula a las partes de un contrato que atribuyen a éste una significación distinta de la índole laboral, aún cuando su ley orgánica le confiere, entre otras funciones, la fiscalización de la aplicación de la legislación y la resolución de conflictos del trabajo” (Corte de Apelaciones de Santiago, 02.04.1991, Rol 101/90).

---

<sup>38</sup> Recordemos que, la función fiscalizadora de la Dirección del Trabajo tiene su soporte legal tanto en los artículos 2 y 474 del Código del Trabajo, como en el Decreto Ley N°2 del Ministerio del Trabajo, de 1967. Aquí y en el análisis que sigue, por su pertinencia, se transcriben parcialmente algunos párrafos del trabajo de Ugarte, ya varias veces citado.

<sup>39</sup> Como por ejemplo el dictamen N° 2448-115, del 25.04.1994, que señala lo siguiente:

“Del análisis de los informes de fiscalización transcritos en párrafos precedentes, posible es sostener que, en la especie, existe una jornada semanal, un horario fijo de trabajo, supervigilancia superior inmediata por parte del concesionario del servicio de parquímetro en el desempeño de las funciones del personal de que se trata, obligación de de sujetarse a controles e instrucciones por parte de la empresa concesionaria, etc., manifestaciones concretas del vínculo de subordinación y dependencia, que se ha señalado como característico de la relación laboral”. “De esta manera, entonces, de acuerdo a lo expuesto en los acápites que anteceden, preciso resulta convenir que la relación jurídica que une al personal a que se refiere la consulta con la Empresa “Parquímetros S.A”, concesionaria de las Ilustres Municipalidades de Santiago y Providencia, constituye un contrato de trabajo, toda vez que aparece como una prestación personal de servicios realizada en condiciones de subordinación y dependencia”.

Según la doctrina en comento, a la acción fiscalizadora sólo le corresponde detectar infracciones precisas, determinadas y objetivas, y cualquier otra operación significa resolver un conflicto entre partes, cuestión que corresponde a la jurisdicción.<sup>40</sup> Ello conduce a lo ya señalado: pretender cambiar un modelo de instituciones concurrentes para el cumplimiento de la ley por otro de competencias excluyentes, bajo el fundamento jurídico que existirían, de una parte infracciones claras y evidentes y de otra, infracciones confusas y escondidas; las primeras de competencia administrativa y las segundas de competencia judicial.

Dicha interpretación mayoritaria de la Corte Suprema, junto con contribuir a la ineficacia de la legislación laboral protectora, es de muy débil sustento jurídico: **-primero**, porque fiscalizar es aplicar el derecho y aplicar el derecho es, precisamente, la calificación tanto de la premisa fáctica como de la jurídica para la resolución de una situación particular, exista o no conflicto entre los involucrados sobre cómo debe calificarse dicha situación. No existe ya, en rigor, moderna teoría del derecho que sostenga que se puede aplicar el derecho sin calificar desde las normas jurídicas

---

<sup>40</sup> Existe jurisprudencia en sentido contrario, aunque minoritaria, que reconoce facultades complejas para los inspectores del trabajo. Desde la propia Corte Suprema (Rol 1225/2005, del 06.04.2005) hasta diversos fallos de Corte de Apelaciones: Santiago (Rol N° 7.369-2.003, del 05.01.2004), Valparaíso (Rol N° 174-2005, del 24.05.2005). Existe incluso un reciente fallo de la Sala de Verano de la Corte Suprema, que señala: “**PRIMERO:** Que la autoridad administrativa está facultada para calificar jurídicamente los hechos, siendo esta actividad parte de tal función. En efecto, es precisamente dicha calificación jurídica la que es indispensable para el ejercicio de esa labor, especialmente en lo concerniente a la imposición de sanciones administrativas, por lo cual no existe garantía constitucional alguna que deba protegerse por la presente vía, puesto que la Inspección del Trabajo de que se trata no ha actuado como comisión especial sino en el ejercicio de las facultades de que ha sido investida. **SEGUNDO:** Que el control de legalidad de los actos administrativos por parte del juez, ineludible para el estado de derecho, consiste en examinar el apego a la ley de los mismos en relación con sus distintos elementos, a saber: forma, competencia, fin, objeto y motivos del acto, siendo el control de estos últimos el más característico del control jurisdiccional, pues se refiere al análisis de los hechos que fundamentan el acto administrativo. Es precisamente por ello que la calificación jurídica que de los hechos realiza la autoridad, que corresponde a los previstos por el legislador para dictar el acto, no puede, por sí misma, constituir una ilegalidad, puesto que forma parte integrante de la actividad administrativa. Lo anterior no obsta a que si se incurre en un error en la calificación de los hechos, ella pueda ser controlada por el juez, quien por regla general, lo hará en un juicio en el cual se impugne la resolución de la Administración, como ocurre con el procedimiento jurisdiccional contemplado en su artículo 474 del Código del Trabajo, que resulta ser la vía adecuada para resolver el fondo de la controversia ventilada en esta sede extraordinaria; no correspondiendo, por consiguiente, por el solo hecho de que la autoridad administrativa haya interpretado jurídicamente hechos sujetos a su fiscalización, que se acoja un recurso de protección en su contra. **TERCERO:** Que en el procedimiento destinado a la elaboración de un acto administrativo, la calificación jurídica ocurre cada vez que la autoridad aplica a un hecho una norma o un concepto jurídico que le sirve de fundamento a aquél y que justifica su dictación, por lo que privarla de dicha facultad paralizaría a la Administración e impediría el cumplimiento de su función. Por lo demás, así lo ha entendido la ley cuando, por ejemplo, el artículo 5° número 3 de la Ley N° 17.322 sobre Cobranza Judicial de Cotizaciones indica que la oposición del ejecutado será admisible cuando exista “errada calificación de las funciones desempeñadas por el trabajador”, circunstancia que importa reconocer que le es permitido a la Administración llevar a cabo una calificación jurídica de las situaciones fácticas comprendidas en el ámbito de su competencia. **CUARTO:** Que la atribución que se le reconoce a la Inspección del Trabajo tiene particular relevancia, por cuanto dicha repartición pública carece de titularidad para interponer denuncias ante los tribunales, por lo que al prohibirle efectuar la calificación jurídica en comento, se está despojando de contenido a las normas de protección al trabajador, toda vez que ningún órgano de control, sea jurisdiccional o administrativo, llevará a cabo dicha calificación, y la eventual conducta transgresora de la ley quedará sin sanción, salvo que sea el propio trabajador afectado el que reclame, lo que en muchos casos resulta ilusorio. Rol N° 451-2011. 24 de febrero de 2011.

las situaciones fácticas que se deben resolver, ya sea que lo haga un juez como que lo haga un órgano administrativo; **-segundo**, porque es la propia ley laboral la que no respalda la tan poco defendible idea de que fiscalizar es sólo constatar hechos y no calificar jurídicamente dichas situaciones. En numerosas normas del derecho laboral chileno se reconoce esta facultad explícitamente a la Inspección del Trabajo.<sup>41</sup> Incluso, en la ley de subcontratación (Ley Nº 20.123, 2006) se le reconoce expresamente la facultad de calificar, en ejercicio de su función fiscalizadora, ya no sólo un contrato de trabajo, sino un contrato de naturaleza mercantil como es el denominado contrato de puesta a disposición de trabajadores suministrados;<sup>42</sup> **- tercero**, porque lo propio de lo jurisdiccional no es, como lo supone esta doctrina de la Corte Suprema, la resolución de conflictos entre partes, de hecho no existe ninguna definición ni normativa ni doctrinaria que reduzca a este elemento la jurisdicción, sino que, cosa distinta, el modo en que dicha solución se produce: de modo definitivo e inalterable tanto para el propio órgano jurisdiccional que la ha emitido como para cualquier otro (efecto de cosa juzgada).<sup>43</sup> La Dirección del Trabajo efectivamente resuelve, al momento de fiscalizar, conflictos entre las partes del

---

<sup>41</sup> En efecto, como lo reconoce un notable fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago (Rol 7054, 09.01.2004): “además de las facultades de fiscalización y de interpretación de la legislación del trabajo que se le atribuyen a la Dirección del Trabajo, el propio Código del ramo ha consagrado otras que importan calificación de la situación jurídica y mediante las cuales, puede adoptar resoluciones ordenadas a establecer derechos y obligaciones propias de las partes de que se trate, como es el caso del artículo 12, en que resuelve sobre la procedencia del *ius variandi*; el artículo 17 cuando ordena el cese de una relación laboral del menor de edad; el artículo 27 cuando resuelve sobre las jornadas de trabajo de aquellos a quienes se aplica dicha disposición; el artículo 31 cuando prohíbe el trabajo extraordinario en los casos que indica; el artículo 37 cuando califica si ha habido o no fuerza mayor; el artículo 87 cuando califica si se trata o no de trabajadores agrícolas; el artículo 146 cuando determina si se trata o no de trabajadores de casa particular; el artículo 305 cuando resuelve y califica jurídicamente si el trabajador puede negociar colectivamente; y el artículo 331 cuando resuelve las reclamaciones derivadas de las objeciones de legalidad del empleador, en su respuesta al proyecto de contrato colectivo presentado por los trabajadores. Asimismo, se debe tener presente que la ley ha dispuesto las excepciones, cuando la Dirección del Trabajo está obligada además, a practicar la denuncia a los tribunales de justicia, como ocurre con el artículo 13 del Código en lo relativo a la autorización del menor y el artículo 292 en lo relativo a las prácticas antisindicales”.

<sup>42</sup> La Dirección del Trabajo, señala la ley, “podrá revisar los contenidos del Contrato de Servicios Transitorios, o puesta a disposición, entre ambas empresas, a fin de fiscalizar los supuestos que habilitan la celebración de un contrato de trabajo de servicios transitorios” (artículo 183 letra g). Está claro, por los rotundos términos de la norma legal recién citada en orden al grado e intensidad de las facultades de la Inspección del Trabajo, que el legislador laboral ha dado la espalda evidentemente a la doctrina de la Corte Suprema del fiscalizador como un mero constataador de hechos, anulando gran parte de la eficacia de la acción fiscalizadora.

<sup>43</sup> El simplista concepto de jurisdicción que maneja la Corte Suprema -como facultad de resolución de conflictos- no tiene aval en la doctrina ni nacional ni comparada, que maneja una noción bastante más compuesta, y que gira en torno al concepto de cosa juzgada: según COUTURE esta corresponde a la “la función pública, realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la Ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factible de ejecución”. Couture, E. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. Buenos Aires. Ediciones De Palma. 1981. P 40. Ugarte. Op. Cit.

contrato de trabajo, pero no se trata de una actuación jurisdiccional, porque su resolución no es definitiva y es modificable, precisamente, por los Tribunales de Justicia.<sup>44</sup>

Por eso, se ha sostenido que “el problema es que precisamente por la función no se diferencian mayormente Administración y Jurisdicción. La función de aplicación de normas a casos concretos es común a estas dos potestades. La separación de ambas potestades, la división de poderes propia de un Estado de Derecho moderno, supone considerar las características estructurales de estos poderes. Una de esas características estructurales que definen a un tribunal de justicia y la función judicial, es la independencia del órgano a fin de garantizar su actuación imparcial en el caso concreto”;<sup>45</sup> y, -**cuarto**, si fiscalizar es sólo detectar infracciones donde las partes no discrepen, y que por lo tanto, no haya conflicto que resolver, entonces, la fiscalización queda al criterio del fiscalizado, lo que es sencillamente insostenible en un Estado de Derecho como se supone el chileno. Con ello, se vacía de sentido la fiscalización laboral, contraviniéndose el principio de protección laboral contenido tanto en el artículo 19, números 16 y 19 de la CPR: de la libre elección del trabajo y la no discriminación y la garantía a la libertad de trabajo y la “protección” del mismo)<sup>46</sup>, como el artículo 2° del Código del Trabajo que señala como deber de Estado “velar por el cumplimiento de las normas que regulan la prestación de servicios”.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Cuestión que por lo demás realizan numerosos órganos públicos no jurisdiccionales del Estado, tales como Superintendencia de Salud, AFP, de Bancos. Servicios Agrícola y Ganadero, Servicio de Aduanas, etc. Al respecto ver Lizama, L. Op. Cit. 5.

<sup>45</sup> Kemelmajer, A. “La administración pública ante los tribunales de justicia chilenos”, Revista Chilena de Derecho, v. 33, N°1, pp. 17, 2006. Bajo esa perspectiva “El director regional del Servicio de Impuestos Internos, el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, la Junta General de Aduanas y todos los otros órganos de la Administración que en el derecho chileno tienen facultades de resolución de controversias, corresponden a lo que en la tradición del civil law se acostumbra a denominar tribunales administrativos. Estos tribunales administrativos no son verdaderos tribunales de justicia, sino órganos administrativos, ya que no está garantizada su inamovilidad respecto del Ejecutivo”.

<sup>46</sup> Que la protección del Estado al trabajador y sus derechos, por la vía de la fiscalización de la legislación laboral de la Dirección del Trabajo, tiene un preciso fundamento constitucional – y no sólo legal- no es una idea que sugiera algún laboralista pro sindical o de tintes particularmente progresista, sino que, al límite de la paradoja, la propia Corte Suprema, que ha sostenido con toda rotundidad que “Que siendo el trabajo un derecho-deber, ha sido objetivo también de la función protectora asumida por el Estado, y que, elevada a nivel constitucional, en la Carta Fundamental aparece prevista en el artículo 19 N° 16 en la que se establece que “ Toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución”. Agregando, sin dejar margen a la duda, que “Dentro de la protección del derecho-deber de trabajar asumida por el Estado, debe considerarse que el derecho laboral, en su contenido, siempre ha previsto las formas de resguardar los derechos que se reconocen a los trabajadores y, entre ellas, indudablemente ha de incluirse la creación de entidades que tienden a concretar esa protección, entre otros, la Dirección Nacional del Trabajo, que, a lo largo del país, a través de sus órganos regionales, ejecuta, entre otras, la función de fiscalizar el cumplimiento de la legislación laboral, de concretizar el amparo de la parte más débil de la relación laboral”.(Corte Suprema, rol 778-06, 16.03.2006).

<sup>47</sup> A tal absurdo se refiere razonablemente la Corte de Apelaciones de Santiago cuando, conociendo de un acci3n de protecci3n en contra de la Inspecci3n del Trabajo por una resoluci3n de objecci3n de legalidad en la negociaci3n colectiva, señaala que “en efecto, de entenderse que toda cuesti3n vinculada a las cl3usulas del contrato exceder3a las facultades de la fiscalizadora por constituir actuaci3n jurisdiccional reservada 3nicamente al Poder Judicial, no podr3a menos que concluirse que bastar3a que la empleadora al dar respuesta al proyecto planteara un problema de esta clase para inhibir a la Direcci3n del Trabajo y para obligar a los trabajadores a demandar en juicio ordinario respecto de tal conflicto” (Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N° 4132/2006, del 26.11.2006). El resultado pol3tico laboral de la tesis opuesta, la de la Corte Suprema, es

El Presente Informe se ha explayado en este punto por ser relevante para la eficacia del Derecho del Trabajo. Uno de los principales criterios para determinar la aplicabilidad de la legislación laboral es la existencia de una relación de trabajo. En los casos de creciente informalidad laboral a menudo los inspectores enfrentan dificultades para disponer la celebración del respectivo contrato de trabajo o aplicar una sanción por estar cuestionada su competencia por los fallos de la Corte Suprema de Justicia. Con el debilitamiento a tal extremo de las facultades fiscalizadoras la mayor parte de las normas legales de protección al trabajador podrían quedar sin aplicación.

**7. ¿Cuáles son las principales dificultades que enfrenta el sistema de inspección del trabajo (p. ej. ámbito de acción, recursos humanos y materiales disponibles, funciones, organización, procedimientos, eficacia de las sanciones?)**

**a) Introducción**

Las dificultades del sistema de inspección chileno derivan de causas muy diversas. Si se intentase un ejercicio virtual de descontextualización del accionar de la Inspección del Trabajo de las políticas laborales y económicas de carácter nacional, sus principales falencias se relacionan con la falta de personal, con una insuficiente formación y especialización de éste según las funciones a desempeñar, con bajos recursos materiales incluidos los de transporte y de comunicación de los funcionarios, la débil o ausente coordinación con otros entes inspectivos, con la problemática interpretativa ya señalada, con los procedimientos inspectivos y con la ineficacia de las sanciones.

Sin embargo, los problemas de eficacia de iure y de facto de la normativa laboral se ligan indisolublemente con la redefinición del rol del trabajo en la estrategia nacional de desarrollo. No es posible evaluar la eficacia del accionar inspectivo abstrayéndose de un discurso dominante que ignora la finalidad esencialmente protectora del Derecho del Trabajo. Que pretende su re-conceptualización como una legislación pro-empleo (cualquiera sea su calidad), en base a la falsa dicotomía entre generación de empleo y empleo protegido. Dicho discurso, guste o no, transmite subliminalmente una menor valoración de las leyes laborales frente a sus pares dentro del ordenamiento jurídico y una legitimación - proyectando permisibilidad y comprensión - del incumplimiento empresarial. Tal visión se traduce en normas, recursos y políticas que reflejan la relación subordinada del área laboral frente a las áreas económicas del Gobierno.

---

puesta de manifiesto por la Corte de Apelaciones de Santiago: “Tal comprensión significa minimizar la función fiscalizadora de la autoridad del trabajo al permitir la subsistencia de los conflictos que surjan en el proceso de negociación al rechazar la posibilidad de que la propia administración entregue una solución para los objetivos que le son propios, dificultándose así el proceso de negociación colectiva”. Se puede decir más alto, pero no más claro.

## **b) Un diagnóstico del empleo en Chile. Evaluación Fundación SOL.<sup>48</sup>**

La Unidad de Estadísticas del Trabajo de la Fundación SOL se ha preocupado de estudiar la calidad del empleo en Chile, a partir de los datos entregados por la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del INE<sup>49</sup>. En su Minuta de Empleo<sup>50</sup> Diciembre- Febrero 2011 afirman que 6 millones de personas en Chile tienen problemas de inserción laboral.

En ella se parte del supuesto que las particulares características del modelo de desarrollo chileno y sus problemas estructurales, obligan a revisar otro tipo de indicadores, ya que cuando crece el PIB, se benefician principalmente los grupos más privilegiados de la sociedad y que tienen mayores cuotas de poder. En Chile, mayor crecimiento económico o una menor tasa de desempleo oficial, no asegura mejores condiciones de vida para todos sus habitantes. Los aspectos cualitativos pasan a ser fundamentales, tal como se puede observar en la discusión que están llevando los Premios Nobel de Economía Joseph Stiglitz y Amartya Sen.

Siguiendo esa lógica y utilizando los datos de la Nueva Encuesta de Empleo (NENE), la Fundación calcula el “Índice de Empleo Protegido” (IEP)<sup>51</sup>, el “Indicador de Inserción Laboral” (IIL)<sup>52</sup> y la “Tasa de Desempleo Integral” (TDI)<sup>53</sup>.

A pesar de que se registra una variación de los ocupados de 478 mil entre el trimestre enero-marzo 2010 y diciembre-febrero 2011, se entrega evidencia de que el 43% de esta cifra son trabajos “por cuenta propia”, “personal de servicio doméstico”, “familiar no remunerado”, o empleadores de microempresas de menos de 5 personas, es decir, que no están vinculados necesariamente a políticas o planes de empleo del gobierno y que no están cubiertos por los sistemas de protección clásicos del trabajo.

A la hora de analizar el trabajo asalariado, los datos dan cuenta que, a nivel agregado, aumenta en 261 mil personas. Esto representa un avance con respecto a mediciones anteriores, pero sólo equivale a un 54% del total de los 478 mil empleos adicionales durante el período de referencia. No obstante, cuando se observa la composición de la fuerza de trabajo ocupada en Chile, cerca del 70% corresponde a la categoría asalariados, por tanto se sigue manteniendo un déficit en relación a los nuevos empleos en lo que compete a esta categoría. Además, el 62% de la variación de los ocupados asalariados corresponde a la modalidad de subcontratación, servicios transitorios y suministro de personal y enganchadores, lo cual es una señal de mayor precarización e inestabilidad en el mundo del trabajo.

La tendencia de los últimos meses indicaría que se presenta un aumento del empleo asalariado y una disminución del empleo por cuenta propia, lo cual ha sido motivo de celebración por parte del

---

<sup>48</sup> Fundación privada, de composición interdisciplinaria, uno de cuyos objetivos es generar conocimiento teórico y empírico sobre el trabajo. Ver: [www.fundacionsol.cl](http://www.fundacionsol.cl).

<sup>49</sup> Instituto Nacional de Estadística.

<sup>50</sup> Informe elaborado mensualmente, tras la publicación de la Nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE) por parte del INE.

<sup>51</sup> Se define como todo aquel empleo que cumpla con los atributos de contrato formal indefinido con protección laboral.

<sup>52</sup> Incluye a todos aquellos ocupados que se registran en la NENE con un empleo indefinido formal protegido y los empleadores de empresas de más de 10 personas y que se caracterizan por mayores niveles de formalidad, protección, continuidad y permanencia.

<sup>53</sup> Incluye desempleo oculto (desempleados desalentados) y subempleo.

gobierno. Sin embargo, al analizar con mayor profundidad las características específicas de los empleos (ocupados) en el trimestre diciembre 2010-febrero 2011, se descubre una realidad muy poco alentadora y que amenaza la profundización de la democracia y la posibilidad de alcanzar en un mediano plazo el desarrollo: Más de 6 millones de personas presentan serios problemas de inserción laboral, de acuerdo al “Indicador de Inserción Laboral”.

En relación al “Índice de Empleo Protegido”, se observa que a nivel nacional, sólo un 43,1% del total de ocupados y un 58,3% de los asalariados presentan un empleo protegido, vale decir, con contrato escrito, indefinido, liquidación de sueldo y cotizaciones para pensión, salud y seguro de desempleo.

Si se extrapolan los datos de la Encuesta CASEN 2009, se puede concluir que un 75% de los empleos asalariados no están protegidos y/o no superan un ingreso mensual de \$300.000 (menos de dos salarios mínimos).

Además, dentro del empleo no protegido, la Fundación define la categoría del trabajador “Subordinado Independiente”, como los asalariados que no tienen liquidación de sueldo, vale decir, deben enfrentar todas las normas y sistemas de control de un trabajo dependiente, pero no cuentan con el sistema de protección de derechos laborales que caracteriza a un asalariado convencional. En el trimestre diciembre 2010-febrero 2011, esta categoría alcanzó un 22% del empleo asalariado (privado, público y servicio doméstico), lo que equivale a 1.206.253 personas.

En resumen, se concluye que actualmente en Chile un trabajo registrado como asalariado no está asegurando mejores condiciones en cuanto a protección, estabilidad e ingresos.

Al calcular la “Tasa de Desempleo Integral” se contabilizan casi un millón de personas desempleadas en Chile. Al incluir el desempleo oculto y el desempleo por subempleo, los desocupados aumentan en un 71% y la tasa de desempleo se sitúa en un 11,9%, mucho más del 7,3% registrado por el Gobierno. Además, indica que son las mujeres las que se han incorporado más precariamente a la fuerza de trabajo y que la recuperación en las regiones más afectadas por el terremoto y tsunami (Maule, Biobío y Araucanía), se basa fundamentalmente en mayor subempleo. Específicamente en La Araucanía la TDI alcanza el 16,8%, lo que significa 8,3 puntos porcentuales más alta que la tasa oficial.

Todo lo anterior lleva a la Fundación a concluir que es fundamental para 2011 iniciar un debate sobre la calidad del empleo en Chile. Las autoridades, más que felicitarse por la creación de “supuestos” nuevos puestos de trabajo mes a mes, debiesen referirse y analizar las características de esos empleos. El desempleo no se derrota con trabajos ocasionales y sin protección. No es lo mismo trabajar dos o tres horas a la semana que tener un contrato de trabajo bajo jornada completa y con cotizaciones previsionales al día.

**c) Una evaluación desde la Dirección del Trabajo**

Durante el año 2010, y sin olvidar sus múltiples funciones, las estadísticas institucionales entregan los siguientes antecedentes sobre actuaciones de fiscalización y de sanciones:<sup>54</sup>

**CUADRO I**

<b>Cantidad de denuncias interpuestas ante la Dirección del Trabajo durante el año 2010</b>	81.631	
<b>Cantidad de fiscalizaciones derivadas de denuncias, realizadas por la Dirección del Trabajo durante el año 2010,</b>	82.048	70%
<b>Cantidad de fiscalizaciones realizadas por la Dirección del Trabajo durante el año 2010,</b>	116.739	100%
<b>Cantidad de multas cursadas por la Dirección del Trabajo durante el año 2010,</b>	21.523	18%
<b>Cantidad de multas cursadas por la Dirección del Trabajo durante el año 2010 en fiscalizaciones derivadas de denuncias</b>	18.722	
<b>Cantidad de multas cursadas por la Dirección del Trabajo durante el año 2010 en fiscalizaciones de terreno derivadas de denuncias presenciales</b>	9.916	
<b>Evolución anual de multas cursadas por la por la Dirección del Trabajo. Años 2006 a 2010 (-50%)</b>	2006 2007 2008 2009 2010	42.740 36.295 29.486 23.864 21.523

Seguramente, la mejor evaluación sobre las falencias, dificultades y desafíos de la Dirección del Trabajo es la realizada por sus propios usuarios. Por ello, esta consulta del informe se va a centrar en ella.

En efecto, recientemente, la institución, por medio de la empresa Activa Research, efectuó un estudio con la finalidad de “determinar el nivel de satisfacción que poseen Trabajadores, Empleadores y Organizaciones Sindicales, con la Dirección del Trabajo, sus procedimientos y el resultado de sus productos o servicios, en función de los atributos más valorados por los propios usuarios de la institución.

El estudio se compuso de dos fases, una cualitativa y otra cuantitativa. En lo cualitativo, el objetivo fue indagar en cuáles eran los elementos o variables que determinan la satisfacción de los usuarios de la Dirección del Trabajo. Para ello se realizaron entrevistas en profundidad a Organizaciones Sindicales y a algunos empleadores y Focus Group a Trabajadores y Empleadores. En el ámbito cuantitativo, se pretendía determinar el grado de satisfacción de sus usuarios con distintas dimensiones del quehacer de la DT.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Informe estadístico: [http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articulos-99379\\_recurso\\_5.pdf](http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articulos-99379_recurso_5.pdf)

<sup>55</sup> El estudio se desarrolló entre el 22 de Noviembre del 2010 y el 4 de Marzo del 2011, y abarcó a todas las regiones y a los tres tipos de usuarios. Los objetivos específicos del estudio fueron los siguientes:

Los resultados más relevantes en las dimensiones consultadas, por tipo de usuarios, son, en síntesis, los siguientes:

En cuanto al nivel de satisfacción global, este sería de 74%, superior al 68.5% que constituye la media de los servicios públicos (SSPP). Las dimensiones que representan menor satisfacción son: fiscalización (alto grado de insatisfacción); conciliación (bajo promedio DT); infraestructura (bajo promedio de los SS.PP); y, tiempos de espera (bajo promedio SS.PP)

***En la dimensión fiscalización destaca un alto nivel de insatisfacción de parte de trabajadores y organizaciones sindicales. Este nivel de insatisfacción difiere según dimensiones específicas:***

*Insatisfacción general:* Trabajadores, 28.3%; dirigentes: 40.8%.

*Insatisfacción con la Imparcialidad del proceso de fiscalización:* Trabajadores, 24.1%; Dirigentes, 36.2%

*Insatisfacción con la Contribución del proceso a mejorar las relaciones laborales:* Trabajadores, 29.8%; Dirigentes, 39.9%

*Insatisfacción con el tiempo que transcurre entre la denuncia y la acción de fiscalización:* Trabajadores, 30%; Dirigentes, 52.8%

*Insatisfacción con la contribución de la fiscalización a la solución del problema que la origina:* Trabajadores, 30.4%; Dirigentes, 51.8%

*Insatisfacción con la igualdad de criterios en las fiscalizaciones:* Trabajadores, 27%; Dirigentes, 42.6%.

Acorde con lo anterior, las recomendaciones que entrega la empresa que hizo el estudio son las de avanzar en la igualación de criterios que se entregan a los usuarios; en la eficacia de la fiscalización; en imparcialidad de los funcionarios; en la reducción de los tiempo de espera entre la denuncia y la fiscalización; y en la contribución de ésta a mejorar las prácticas laborales.

---

- Identificar y determinar los aspectos o atributos más valorados por los/as usuarios/as de la Dirección del Trabajo. - Identificar y determinar, a nivel nacional, regional, por tipo de usuario y tipo de producto el grado de importancia asignado a cada atributo relevado. - Determinar el nivel de satisfacción nacional con la Institución, procedimientos y resultados obtenidos con los productos y servicios, de acuerdo con los atributos identificados por los usuarios. - Determinar el nivel de satisfacción regional con la Institución, procedimientos y resultados obtenidos con los productos y servicios, de acuerdo con los atributos identificados por los usuarios. - Determinar el nivel de satisfacción nacional y regional por tipo de usuario con la Institución, procedimientos y resultados obtenidos con los productos y servicios, de acuerdo con los atributos identificados por los usuarios. - Determinar el nivel de satisfacción nacional y regional por tipo de producto con la Institución, procedimientos y resultados obtenidos con los productos y servicios, de acuerdo con los atributos identificados por los usuarios. - Determinar el nivel de satisfacción nacional y regional por tipo de usuario y tipo de producto con la Institución, procedimientos y resultados obtenidos con los productos y servicios, de acuerdo con los atributos identificados por los usuarios. - Construir a partir de las mediciones de importancia y satisfacción un índice de la satisfacción de los usuarios con el Servicio. - Identificar, determinar y describir fortalezas y debilidades a nivel nacional, regional, por tipo de usuario y tipo de producto.

También en la dimensión específica “Conciliación” el nivel de satisfacción es menor al promedio, recomendándose mejorar: la solución ofrecida/resultado de la conciliación; la imparcialidad del proceso; el ambiente en que se lleva a cabo la audiencia.; y, la seriedad con la que se toma el caso.

En cuanto a los tiempos de espera para la atención se manifiesta una alta insatisfacción de parte de todos los usuarios, en todos los productos, salvo en la entrega de certificados de obligaciones laborales (certificados de contratistas, por normas sobre subcontratación).

Sobre la infraestructura de la DT, se manifiesta también un alto grado de insatisfacción de parte de todos los usuarios, recomendándose mejorar: el espacio disponible para los funcionarios; la Señalética; el espacio disponible para el público; la cantidad de módulos de atención; la cantidad de oficinas; la folletería, etc.

Consultado el total de entrevistados (4102): trabajadores, empleadores y dirigentes sindicales, sobre lo que debiese hacer la Dirección del Trabajo para mejorar los servicios brindados: un 54% plantea la necesidad de incrementar personal, mayor formación, mejor trato, mejor fiscalización, etc.; un 37% se refiere a mejoramiento de infraestructura; y poco más de un 13%, recomienda mayor y mejor información.

## **8. ¿Qué acciones concretas convendría emprender para mejorar la eficacia de la inspección del trabajo?**

La respuesta a esta interrogante se aborda desde dos dimensiones específicas. La primera, asumiendo la característica de la Administración del Trabajo como ente que opera en el conjunto de dimensiones del sistema de relaciones laborales. La segunda, diferenciando conceptualmente las funciones inspectivas de las funciones fiscalizadoras.

### **a) *Administración laboral y sistema de Relaciones Laborales.***

Una particularidad bastante excepcional de la Administración del Trabajo en Chile es la de reunir en un solo servicio público las funciones de Inspección y las de Relaciones Laborales. Esta circunstancia si bien complejiza el actuar institucional, puede convertirse en un potencial elemento dinamizador de la eficacia del Derecho del Trabajo tanto en su dimensión individual como colectiva, como se intenta explicar a continuación.

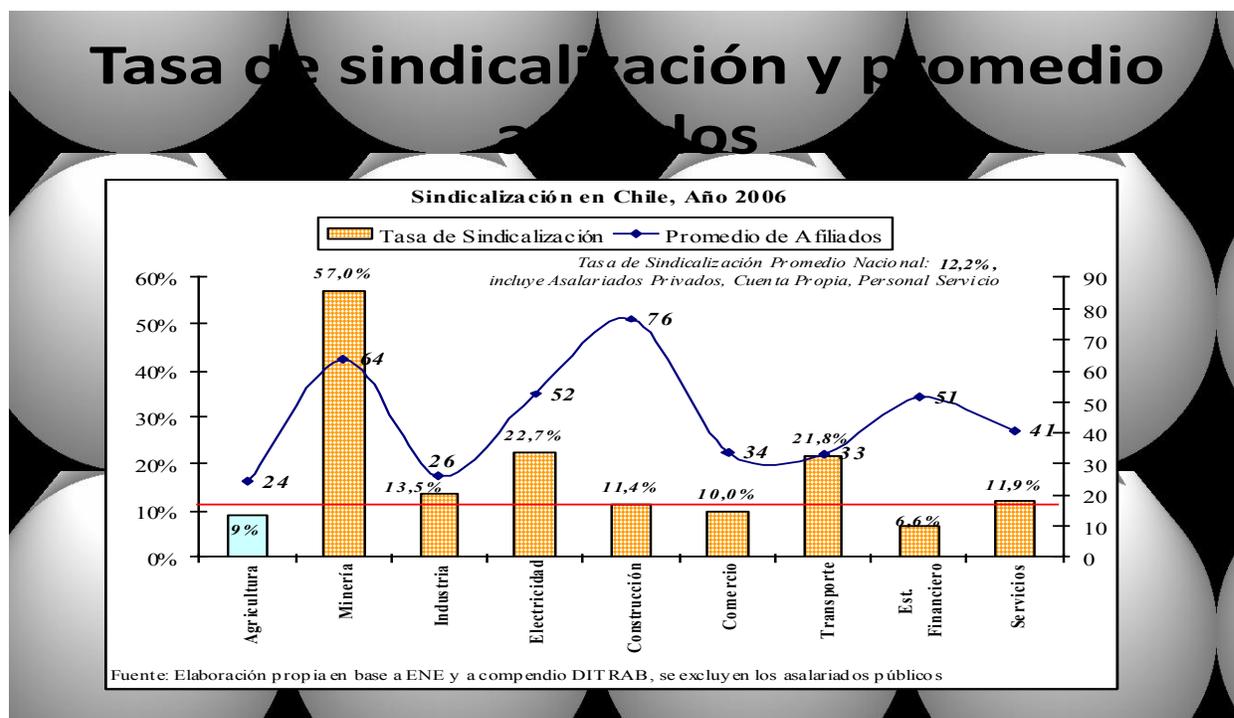
Lo anterior, partiendo de ciertas premisas. La primera de ellas refiere a que todo sistema de aceptable eficacia de las normas laborales supone un mínimo de fortalecimiento del sindicalismo, partiendo del supuesto que una de sus funciones más primarias es la de hacer respetar los mínimos legales que regulan la relación individual de trabajo. La segunda implica entender la intervención del Estado en un sistema de relaciones colectivas a través de políticas públicas de cariz muy diferenciado: una, para inhibir su manifestación y desarrollo y otra, para promover

activamente su rol socio-laboral. Y, tercero, sobre la importancia de incorporar el trabajo decente como objetivo central de la estrategia de desarrollo.

El carácter tremendamente heterónimo del sistema de relaciones laborales en Chile se manifiesta de una parte en una cada vez más prolifera legislación individual (en su gran mayoría desreguladora en sus contenidos legales y/ o de hecho) y de otra, a partir de una estructura sindical y negocial de empresa<sup>56</sup>, en un hiper- reglamentarismo en materia colectiva, inhibiendo en algunos casos y francamente violando en otros, el principio de libertad sindical, en especial el derecho a negociar colectivamente y el derecho de huelga.

Resultado de ello los niveles de sindicalización y de trabajadores cubiertos por negociación colectiva disminuyen progresiva y sostenidamente. En materia sindical, al año 2006, la tasa de sindicalización promedio de los ocupados, sin asalariados públicos, fue de 12,2%. Por rama de actividad económica: “Minería”, “Transporte” y “Electricidad”, tienen la mayor tasa de sindicalización, pero agrupan tan sólo el 11% del total de los ocupados. La gran atomización sindical se refleja en la existencia de más de 19 mil sindicatos vigentes<sup>57</sup>, unida a la increíble cifra de 35 personas promedio por sindicato. Así lo demuestran los gráficos siguientes.

GRAFICO I

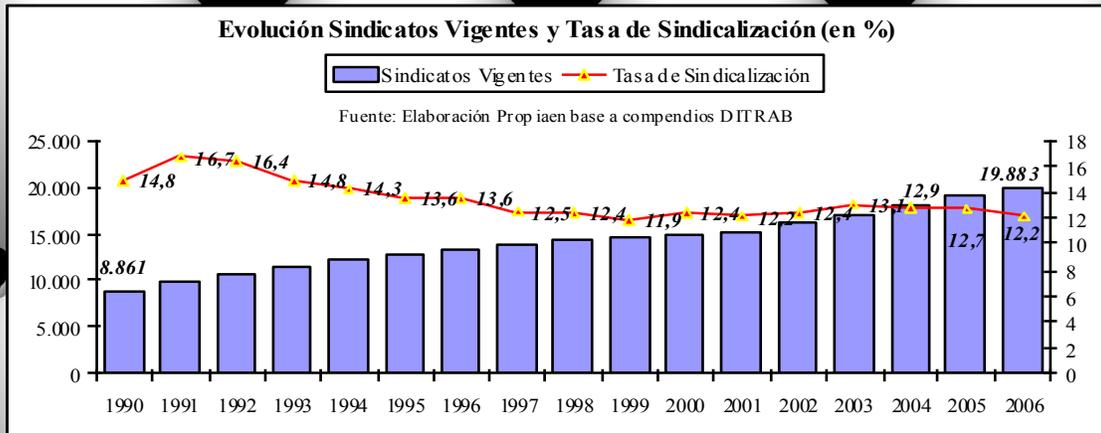


<sup>56</sup> Entendiéndose la empresa no como unidad económica sino como “individual jurídica determinada”, formalismo que atomiza aún más la negociación colectiva.

<sup>57</sup> Según datos oficiales, más de la mitad de ellos se encontrarían en receso.

GRAFICO II

## Tasa de sindicalización y promedio



Algunos datos sobre negociación colectiva dan cuenta también de los efectos negativos del marco legal institucional vigente por más de 30 años en el país.

GRAFICO III

## INDICES DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA

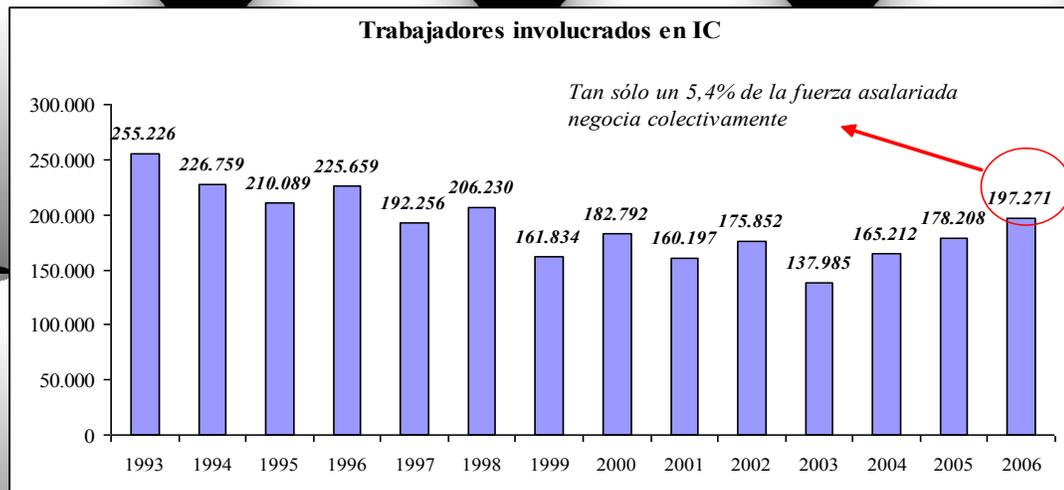
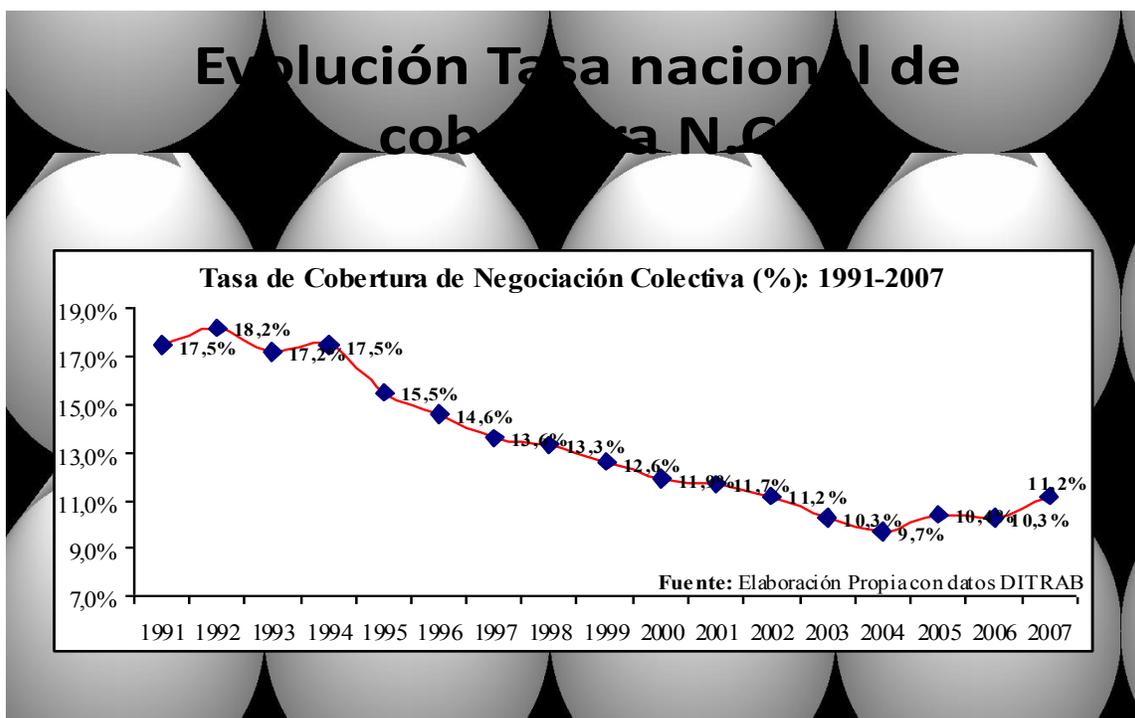
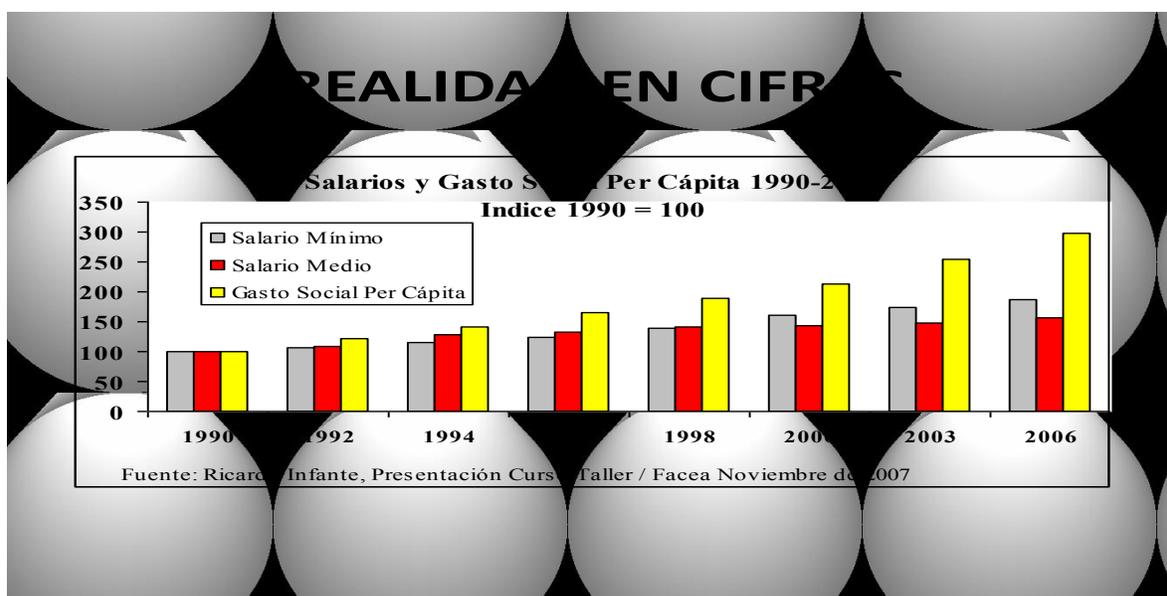


GRÁFICO IV

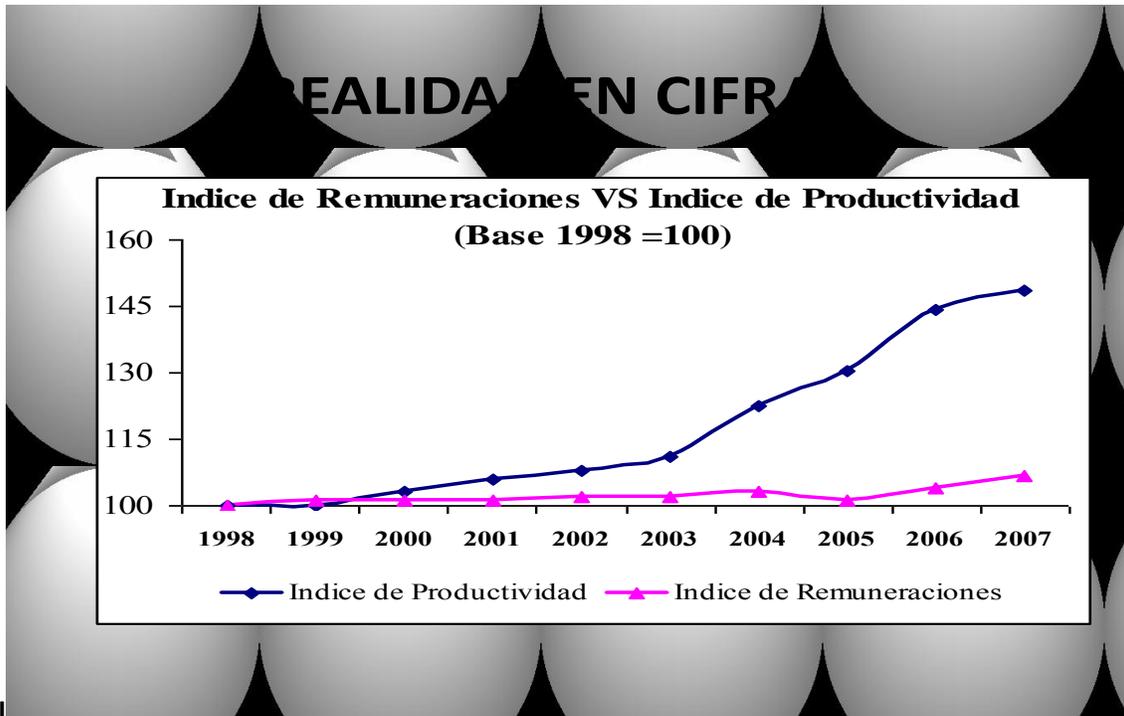


La debilidad sindical se retroalimenta de la falta de eficacia de la negociación colectiva, llevando a un sistema de complementación crecientes de los ingresos monetarios de los hogares para los grupos más vulnerables vía políticas sociales. Distintos cuadros muestran el funcionamiento del sistema de acumulación, redistribución y creciente desigualdad de ingresos, en directa relación con la falta de reconocimiento efectivo de los derechos laborales colectivos.

GRÁFICO V



GRAFICO



VI

La baja tasa de sindicalización y de negociación colectiva, con su consiguiente ineficacia, se manifiesta prístinamente en la distribución funcional de los ingresos del trabajo con una gran concentración de los ocupados en los tramos inferiores de ingresos. De ese modo, el 80% de los asalariados percibían menos de 4 IMM líquidos (descontado el 20% aprox., por cotizaciones previsionales, de cargo de los trabajadores), según la CASEN 2006<sup>58</sup>. Cifra que empeoró en la aplicación del año 2009. Por su parte, un 65% de los asalariados no alcanzaban remuneraciones superiores a 2 IMM brutos; en tanto las cifras del 2009 arrojan que **el 70% de los pobres son asalariados**.

El marco legal, en abierta contradicción a los Convenios 87 y 98 de la OIT (ratificados por Chile), se refleja en los deprimentes resultados económicos de la negociación colectiva, según los gráficos siguientes:

<sup>58</sup> Encuesta Nacional de Caracterización socio-económica de hogares.

GRAFICO VII

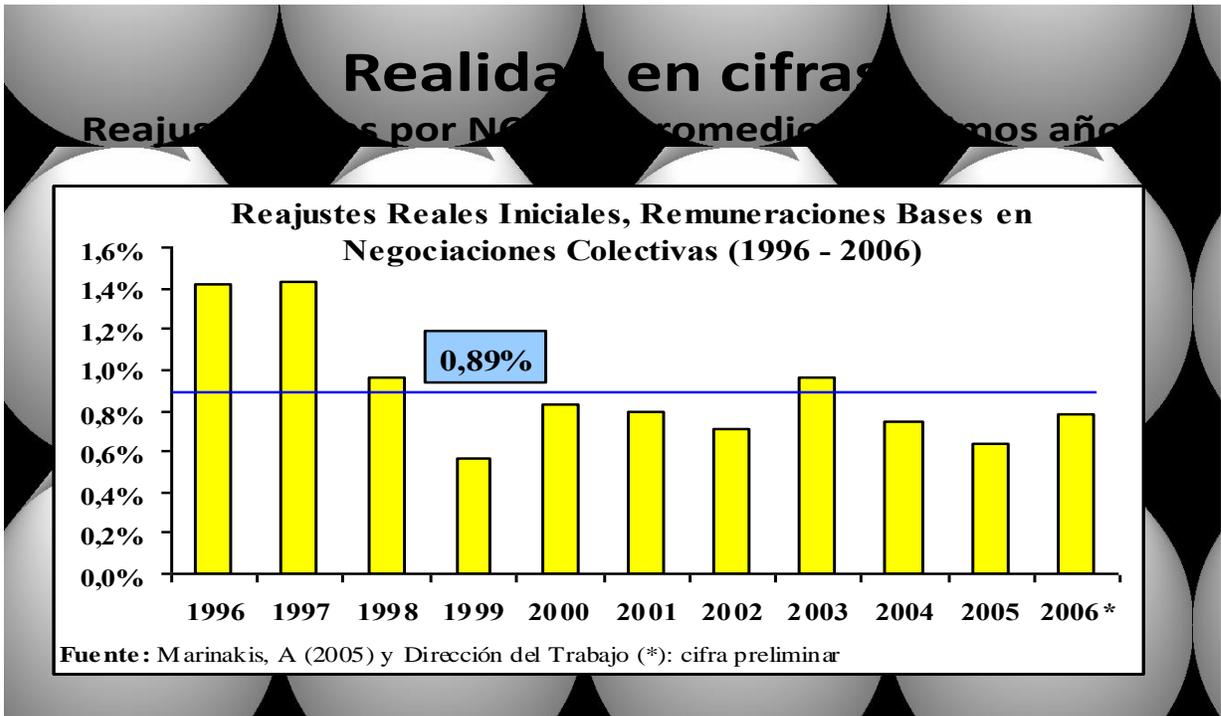
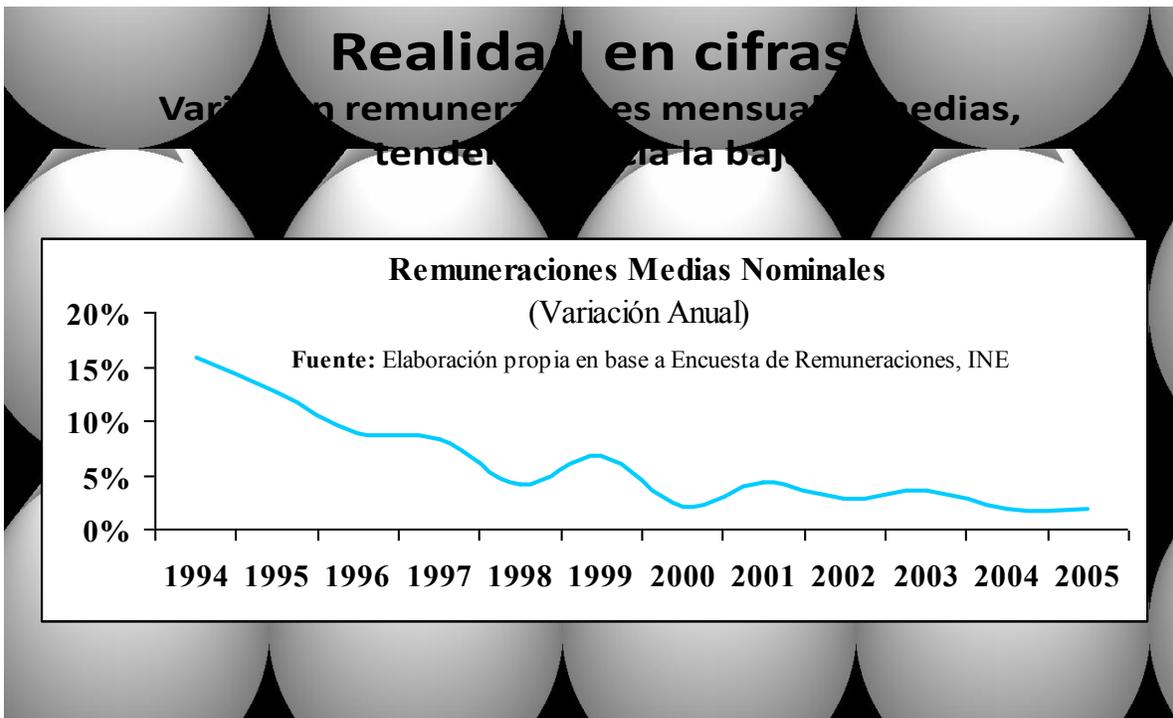


GRAFICO VIII



Estos antecedentes avalan la tesis de que en Chile ni el tema laboral y tampoco el del trabajo decente forman parte de una estrategia nacional de desarrollo. Ello se refleja no sólo en la institucionalidad jurídica del sistema de relaciones laborales sino también en la preeminencia de un discurso dominante dentro de ciertas elites políticas de que los costos del trabajo constituyen factores relevantes para el empleo y la competitividad país. Se trata de discursos y políticas que subordinan la legislación laboral, y consecuentemente su cumplimiento, a las políticas económicas.<sup>59</sup>

Pues bien, en los últimos 20 años, producto de la decisión política de mantener los pilares restrictivos y excluyentes en materia colectiva, impuestos por la Dictadura militar, acentuando progresivamente el modelo intervencionista estatal, la Dirección del Trabajo ha visto incrementadas sus funciones y recursos de modo tal que casi toda nueva norma legal laboral viene acompañada de nuevas responsabilidades para ella.

Lo anterior le permitiría diseñar políticas inspectivas incorporando activamente al actor sindical, de modo tal de apoyarle en una mayor legitimación ante sus bases, a partir de la eficacia de su accionar en el cumplimiento normativo, promoviendo, en paralelo, el reconocimiento y respeto por su contraparte empleadora.

Son múltiples las formas en que la promoción sindical activa puede manifestarse en las políticas inspectivas: desde priorizar las denuncias de sindicatos atendiéndolas con mayor celeridad; permitir su participación como observador incumbente en las acciones de fiscalización; constituir mesas tripartitas que tengan por objeto realizar diagnósticos sectoriales del estado de cumplimiento normativo, establecer de común acuerdo compromisos calendarizados de mejora progresiva de los problemas detectados (dependiendo de la gravedad e importancia de la infracción), generar instancias de seguimiento periódicos a fin de mantener las mejoras introducidas; planificar en conjunto con las Direcciones nacionales y regionales, programas de fiscalización en aquellas materias y sectores de mayor infraccionalidad, etc.

El tener bajo un “mismo techo” las funciones inspectivas y de promoción de las relaciones laborales permite también a la Dirección del Trabajo transversalizar el tratamiento de materias de gran relevancia, tales como las de respeto a los derechos fundamentales, las de seguridad y salud laboral, las de igualdad y equidad de género, la de formalización del empleo, etc.

---

<sup>59</sup> “Desde una comprensión sistémica se sostiene que, sin los necesarios equilibrios sociales no es posible profundizar los sistemas democráticos; sin políticas proactivas de los Estados y sus agentes – los partidos políticos- es muy difícil, sino imposible, recomponer el mundo social y el movimiento sindical, en tanto históricamente en la región lo social ha sido construido desde lo político (Espinosa 2005). Sin interlocutores sociales constituidos, con relaciones de mínimo equilibrio, con espacios ciertos que permitan y promuevan una cultura de negociación, diálogo y concertación social; etc. no cabe mejorar los bajos ingresos del trabajo, disminuir la brecha distributiva al interior de la sociedad, ni avanzar en la eficacia de las normas laborales como promotoras del trabajo decente.” La eficacia de la legislación laboral: Un análisis multidimensional para el caso de Chile. Serie de Investigación 118. ILLS.OIT. Feres, M.E., Duran G, López, Diego y Henríquez H. Pág. 8.

Las organizaciones sindicales y también las empresariales son actores coadyuvantes de gran importancia en materia de eficacia normativa, ya sea en el cumplimiento de la legislación vigente como en la formulación de propuestas legales modificatorias que pueden no adecuarse a la finalidad protectora de las normas. Un persistente incumplimiento normativo (de fuente legal y contractual) incide muy negativamente en los climas organizacionales y es fuente permanente de conflictos: individuales y colectivos de trabajo.

La negociación colectiva y también el diálogo social requieren de una institucionalidad legal y de políticas públicas que lo sustenten, así como de prácticas entre los actores que contribuyan a generar una nueva cultura de relacionamiento entre ellos. Allí, la pedagogía de la administración del trabajo mediante la planificación y gestión del cúmulo de sus funciones puede jugar un rol relevante.

Las consideraciones anteriores permiten apreciar como positiva la confluencia de las funciones inspectivas y de relaciones laborales en un solo ente público, en cuanto posibilitaría la elaboración de políticas que eleven la eficacia normativa, a partir de la colaboración y potenciación de los actores sociales, en particular del sindicalismo.

#### **b) *La función inspectiva y la acción fiscalizadora.***

Un objetivo central de la función inspectiva es lograr una mayor eficacia de las normas legales y contractuales que regulan la relación de trabajo.<sup>60</sup>

Esta función tiene una dimensión más amplia que la acción fiscalizadora propiamente tal. La primera apunta al cumplimiento de la ley y la segunda a la aplicación de la misma; ello mediante correctivos, en caso de resistencia a un cumplimiento voluntario.

La mayor o menor eficacia de una disposición legal, en relación a su grado de infraccionalidad, reconoce muy diversas causas, a saber: la inadecuación de la norma (debido a su incapacidad de iure) a las realidades que se pretende regular; la falta de coherencia entre normas laborales con las contenidas en otros ordenamientos jurídicos especiales (por ejemplo, la regulación inadecuada de relaciones intraempresariales que permiten o fuerzan la competencia desleal a partir del peso económico de las unidades productivas); al desconocimiento de las normas o la falta de una comprensión adecuada de ellas de parte tanto de trabajadores como de empleadores; y, a la

---

<sup>60</sup> “Desde esa perspectiva se entiende por eficacia la recepción que hacen las normas laborales de principios de general aceptación y la relación entre los contenidos normativos de una norma y la aplicación de facto de tales contenidos. La primera dimensión de la eficacia de las normas laborales apunta a evaluar la capacidad de su contenido de iure para reflejar principios de general aceptación, referidos a compatibilizar la libertad empresarial para aprovechar el trabajo con la seguridad, prosperidad, dignidad y libertad de los trabajadores, y cómo tales normas logran garantizar posibilidades reales de prosperar en el trabajo responsabilizando legalmente a las empresas por el uso de trabajo humano. Una norma será materialmente eficaz cuando razonablemente recoja principios protectores y garantice un nivel aceptable de seguridad, prosperidad, dignidad y libertad en el trabajo. La segunda dimensión de la eficacia de las normas laborales incluye dos aspectos: el cumplimiento directo que logra una norma, esto es, que sus destinatarios se ciñan espontáneamente a lo que la ley les impone y por otra parte, la aplicación de correctivos cuando los destinatarios se resisten a cumplir la ley. Lo primero es el cumplimiento de una ley; lo segundo es la aplicación de una ley (Hierro 2003). Ya sea por cumplimiento o aplicación, una norma legal será propiamente eficaz cuando quienes son regidos por ella se comportan tal y como ordena la ley.” IBÍD. Págs. 12 y 13.

decisión consciente y pertinaz de empleadores y empresas de incumplir las normas (a lo que contribuye el bajo costo del incumplimiento, un riesgo menor de detección de infracciones y de fiscalización, el aprovechamiento de la debilidad del trabajador frente a la mantención de su fuente de ingresos para la supervivencia propia de su familia, etc.).

Las normas y políticas inspectivas - para lograr una real eficacia - deben disponer de diagnósticos adecuados que permitan de una parte conocer la realidad del mundo del trabajo en sus dimensiones generales y específicas y de otra atacar con las políticas más adecuadas las diferentes causas de incumplimiento. Estas van desde la formulación de políticas inspectivas diferenciadas, según las causas de la infraccionalidad, hasta propuestas, con fundamentos sólidos, de cambios legislativos. Para ello, la planificación e implementación de programas de inspección sectoriales o por materias son instrumentos importantes de diagnóstico. De otra parte, la Dirección del Trabajo cuenta con un sólido y validado Departamento de Estudios, el cual - entre sus muchos estudios y publicaciones - elabora la interesante Encuesta Laboral (ENCLA), ya en su sexta aplicación.

Desde ese enfoque, la función inspectiva es el género y la de fiscalización es uno de los instrumentos de que la primera dispone para cerrar progresivamente la brecha entre norma y realidad.

La Dirección del Trabajo en Chile, a partir de su multiplicidad de atribuciones y responsabilidades, es teóricamente un ente privilegiado para revertir la creciente precariedad del empleo, la informalidad laboral y la fuga creciente de asalariados de la protección del Derecho del Trabajo. Sin embargo, para pasar de la teoría a la práctica se requiere de verdadera voluntad política y de sólido respaldo gubernamental.

**9. ¿Describa brevemente si ha habido recientes reformas de la inspección del trabajo en su país, o si algunas de ellas se encuentran en curso o en proyecto? ¿Cuáles serían los cambios más importantes? ¿Qué resultados se espera de ellos?**

Durante el año 2010 se contrató una consultora externa para que prestara una Asesoría Especializada al Proceso de Fiscalización en la Dirección del Trabajo. El “Documento Definitivo de Diseño del Modelo de Gestión de Fiscalización” fue entregado en Enero de 2011.

A continuación se transcriben las principales conclusiones y recomendaciones de esta asesoría:

***Principales conclusiones del diagnóstico***

2. Del análisis de los levantamientos del proceso general de fiscalización y de los cinco procesos específicos, así como de los antecedentes recabados en las distintas reuniones de trabajo sostenidas y del análisis de abundante información, se concluyó que las propuestas de mejoras deberían estar concentradas en tres de los cinco subprocesos identificados, a saber: (1) denuncias y creación de programas; (2) fiscalización; y (3) multas, por estimarse que son éstos los que presentan mayores potencialidades de mejoras y los que agregan mayor valor al proceso de fiscalización.

3. Una primera conclusión importante del diagnóstico fue que la fiscalización no está siendo efectiva en reducir los niveles de incumplimiento de las normas laborales, lo queda de manifiesto al analizar el número de denuncias recibidas, normalizado por el crecimiento de la masa laboral, indicador que ha permanecido relativamente constante en los últimos diez años.

4. Para lograr un salto cuántico en la efectividad de la acción fiscalizadora de la DT se requieren cambios radicales en el proceso de fiscalización, que involucren (1) el cambio de eje desde una fiscalización reactiva a otra proactiva, basada en la gestión de riesgos y en el uso de información masiva; (2) romper el paradigma de que la fiscalización sólo se hace en terreno, posibilitando también otras formas de actuación, con fiscalizadores suficientemente preparados y con apoyo técnico y jurídico; y (3) un sistema de sanciones que promueva el cumplimiento voluntario, penalice la reiteración y diferencie positivamente a quien cumple respecto del que no lo hace.

#### ***Modelo Definitivo de Gestión de Riesgos:***

5. Para lograr el salto recién mencionado, se propone desarrollar un modelo de gestión de riesgos que distinga cuatro tipos de actuación: masiva, selectiva, selectiva estructurada y sectorial. Esta forma de organizar la fiscalización es una de las medidas que permitirá elevar la eficiencia del proceso, tanto para la DT como para el sector privado, y lograr avances medibles de la mejora en la percepción de los trabajadores respecto del respeto de sus derechos laborales, dando seguridad a los empleadores que cumplen con la normativa, que dicho actuar es reconocido y valorado por el órgano regulador.

6. El modelo propuesto requiere la implementación de un ciclo de gestión de riesgos, con seis etapas: (i) definición del plan de control; (ii) análisis de riesgos y definición de su tratamiento; (iii) carga de datos; (iv) generación de nóminas y selección de casos; (v) tratamiento; y (vi) evaluación.

7. Para avanzar en la implementación del modelo se requiere tomar una serie de iniciativas, que han sido clasificadas en cuatro ámbitos: (i) obligaciones y facultades de la DT; (ii) proceso de fiscalización; (iii) simplificación del cumplimiento; y (iv) gestión de recursos humanos.

#### ***Propuestas respecto de las obligaciones y facultades de la DT***

8. En términos generales, se propone actualizar el catálogo de atribuciones generales de la DT, en pos de mejorar o consolidar las mejoras que se verifiquen en su sistema de fiscalización. En el corto plazo, mientras lo anterior no ocurra, se propone aplicar un criterio de interpretación amplio de las atribuciones vigentes.

9. En particular, se propone incorporar en la legislación atribuciones para requerir información masiva de los empleadores; de otras entidades del sector público, como el SII, el IPS y el Registro Civil; y de otras entidades del sector privado, como AFP, ISAPRES y Mutuales de Seguridad. Asimismo, se propone regular por ley las notificaciones por medios electrónicos, facultar a la DT para condonar multas y estudiar una modificación del nivel y estructura de las sanciones.

### ***Propuestas respecto del proceso de fiscalización***

10. Una primera propuesta conceptual, que a lo largo del informe se aterriza en medidas concretas, es evolucionar hacia una fiscalización mayoritariamente proactiva, en donde las denuncias sean cada vez menos, o su resolución demande menos recursos, liberándolos para la realización de programas.

11. Se propone crear una Unidad de Gestión de Denuncias, encargada de recibir las denuncias y reclamos presentados por los trabajadores; dar una primera atención orientadora al denunciante, evitando el ingreso de denuncias injustificadas; generar conocimiento respecto de las denuncias que hacen los trabajadores; y analizar las causas de las denuncias y proponer estrategias para minimizarlas.

12. Se propone focalizar la fiscalización mediante la definición de un Plan de Control Anual, que contenga los objetivos en base a los lineamientos de la dirección, los resultados del plan anual anterior y el análisis de las denuncias recibidas; la evaluación de resultados a la fecha del Plan en curso; la evaluación de las denuncias recibidas, que incluya un análisis estadístico que permita priorizar las materias que serán abordadas por programas de fiscalización; la descripción resumida de los programas de fiscalización a desarrollar; y planillas resumen con los planes agrupados a nivel nacional, y desglosados por materia, tipo de tratamiento, casos totales, etc.

13. Se propone implementar la fiscalización en oficina para aquellas materias cuya revisión es principalmente documental, esto es, remuneraciones, cotizaciones legales y beneficios previsionales. Asimismo, se sugiere crear grupos de fiscalización especializados en estas materias.

14. En cuanto a la fiscalización en terreno, se proponen las siguientes adecuaciones: realizar visitas a terreno en parejas de fiscalizadores; cursar las multas mediante notificación posterior a la visita o a través de la página WEB; y delegar en las jefaturas la responsabilidad de seleccionar las empresas a fiscalizar, y no en los propios fiscalizadores.

15. Se propone aplicar control masivo a las materias vinculadas con contratos de trabajo, pago de remuneraciones y pago de cotizaciones. Para ello, será necesario acceder a cinco fuentes de datos principales: (i) declaraciones juradas de contratos de trabajo, provistas por los empleadores; (ii) declaraciones juradas mensuales de declaración y pago de cotizaciones legales, provistas por las entidades previsionales; (iii) base de datos de empresas con inicio de actividad vigente, provista por el SII; (iv) base de datos anual de remuneraciones por trabajador, provista por el SII; y (v) base de datos con edad y nacionalidad de los trabajadores, provista por el Registro Civil.

16. Se propone crear un sistema simplificado de sanciones, que sea efectivo en disuadir el incumplimiento de la legislación laboral y que al mismo tiempo evite la judicialización de los casos. Este sistema considerará la rebaja automática de las multas cuando los empleadores auto-denuncien las infracciones en que han incurrido; o cuando, detectada la infracción por los funcionarios de la DT, el empleador la reconozca, renuncie a las instancias de reclamo administrativo y judicial y se allane a pagar la multa.

17. También se sugieren una serie de medidas para brindar apoyo jurídico e información de ayuda a los fiscalizadores, tales como: crear instrumentos de difusión de la jurisprudencia; elaborar guías de trabajo detalladas para el desarrollo de la labor fiscalizadora; organizar actividades permanentes de capacitación en determinadas temáticas; e introducir mejoras al buscador normativo de la página WEB.

#### ***Propuestas respecto de la simplificación del cumplimiento***

18. *En primer lugar, se sugiere establecer vínculos permanentes y orgánicos con los gremios empresariales, relación que permitirá considerar en el rediseño de los procesos la opinión del sector privado, iniciar el consenso necesario para la implantación de los cambios y otorgar mayor legitimidad al acto de la autoridad.*

19. Se propone poner en la página WEB, a disposición de los empleadores, una aplicación que permita confeccionar los contratos de trabajo de baja y mediana complejidad. En una segunda versión de la aplicación, se sugiere habilitar la posibilidad de firma electrónica de ambas partes.

20. Se propone habilitar una calculadora electrónica en el sitio WEB de la DT, que permita al usuario calcular la remuneración a obtener en base a los datos del contrato de trabajo. Asimismo, se propone concordar con los empleadores, de empresas medianas y grandes, un aplicativo similar disponible en la Intranet de las empresas para sus trabajadores.

21. Se propone disponer de un sistema, soportado por un gestor de flujo de trabajo, que permita al empleador informar a la DT cuando tenga un incidente en su infraestructura que signifique que está incumpliendo en estas materias, comprometiéndose además a solucionar la contingencia en un plazo determinado, señalando los medios que utilizará para ello.

22. Con el objeto de otorgar un servicio eficaz y aumentar la eficiencia de su gestión, se sugiere que la DT amplíe sustantivamente la utilización de medios electrónicos en sus procedimientos relacionados con la gestión de denuncias y programas de fiscalización. Algunas medidas concretas sugeridas son: formular notificaciones preliminares a través del Portal Web y correo electrónico; desarrollar un portal en el sitio WEB de la DT sobre seguridad laboral; informatizar el proceso completo de gestión de las denuncias y de los programas de fiscalización, registrando cada una de las actuaciones; etc.

#### ***Propuestas respecto de la gestión de RRHH de la fiscalización***

23. Se propone establecer un régimen de carrera que permita el crecimiento del profesional fiscalizador mediante dos escalas complementarias: Una primera escala denominada escala horizontal, que se refiere a lo que es el profesional y reconocen los méritos personales. Una segunda escala denominada escala vertical, referida a lo que hace el profesional en la línea de mando de la pirámide organizacional. Vale decir, en este escalafón se reconoce en forma prioritaria el nivel de responsabilidad que la institución le ha confiado al profesional. El acceso se concreta mediante concursos de mérito, donde se incorpora como antecedente primordial y prerequisite de acceso, el grado de la escala horizontal de los postulantes.

## **10. Toda apreciación crítica del sistema actual de inspección del trabajo de su país será muy bienvenida.**

El objetivo declarado de las actuales autoridades gubernamentales en materia de Inspección del Trabajo es el de la **“Fiscalización educativa”**. Se afirma que las grandes empresas cumplen con las normas laborales, y como en la mayoría de ellas existiría sindicato, tendrían estándares laborales muy superiores a los fijados en la ley.

Lógicamente, **se trata de una apreciación falsa**, ya que las grandes empresas, muchas de ellas con inversiones y sucursales en el exterior, operan sobre la base de complejas y extensas contrataciones y subcontratas, con empleos directos en base a contratos por horas, con falsos contratos a honorarios y con el debatible mecanismo de las filializaciones; todo lo cual conlleva la segmentación de la fuerza de trabajo y la competencia y acumulación empresarial en base a muy bajas condiciones de trabajo y remuneraciones.

De alguna manera, la objetiva mayor infraccionalidad de las pequeñas y microempresas se debe a que, una parte no menor de ellas, forman parte de encadenamientos productivos, ya sea en fraude a la ley o con inexistentes o muy exigüos márgenes de ganancia, bajo el supuesto que les corresponde abaratar los costos laborales (o costos blandos).

Otras PYMES son tributarias de usuales prácticas perniciosas de las grandes empresas, dificultando su capacidad de cumplir con las normas laborales, tales como: modificación unilateral de las cláusulas de pago, cancelación con atrasos de 3 a 6 meses, no consideración como sujetos de crédito, etc., etc.

A mayor abundamiento, las grandes empresas y corporaciones son beneficiarias en un 90% de las políticas estatales de subsidio a la contratación

En fin, los casos más dramáticos de incumplimientos laborales de este año 2011, tales como la mantención de trabajadores encerrados en turnos nocturnos en locales con cadenas, el uso de pañales de trabajadoras de supermercados y callcenter, la misma práctica - más la condena judicial por obligar a los trabajadores a orinar en la calle o en botellas - en las empresas de transporte metropolitano de pasajeros, son infracciones que cometen las grandes empresas.

Las actuales políticas internas de la Dirección del Trabajo de privilegiar el concertar con los empleadores y no con las organizaciones sindicales programas de promoción al cumplimiento, de escasos resultados en la experiencia comparada, así como las instrucciones de no sancionar infracciones en forma inmediata a todo tipo de empresas y de infracciones, y dar siempre plazos para la reparación de los incumplimientos, permiten prever un debilitamiento de la eficacia de las funciones inspectivas. Ello, más allá de las propuestas, positivas algunas pero muy tecnocráticas otras, de la consultora ya transcritas y en el supuesto caso que sean implementadas.

Lo anterior se complementa con la emisión de una serie de nuevos dictámenes con prevalencia de reglas de interpretación civilista, dejando sin efecto pronunciamientos anteriores sobre la base de los Principios del Derecho del Trabajo.

Por último, a más de un año del accidente de los 33 mineros, ocasión en que el Gobierno comprometió un nuevo trato laboral, entendido éste exclusivamente para la importante dimensión de seguridad y salud laboral, con facultades inspectivas centradas en la Dirección del Trabajo, aún no se conocen las propuestas legislativas ni de políticas sobre la materia. ¿Será el sector laboral y sindical considerado en las propuestas?