



000121

Ciento Veintiuno

2020

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE

Sentencia

Rol 7554-2019

[3 de marzo de 2020]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 506 DEL
CÓDIGO DEL TRABAJO

SAN BARTOLOMÉ DE NOS S.A.

EN LOS AUTOS CARATULADOS "SAN BARTOLOMÉ DE NOS S.A. CON
INSPECCIÓN DEL TRABAJO", RIT I-23-2019, DEL JUZGADO DE LETRAS DEL
TRABAJO DE SAN BERNARDO, EN ACTUAL CONOCIMIENTO DE LA CORTE
DE APELACIONES DE SAN MIGUEL, POR RECURSO DE NULIDAD, BAJO EL
ROL N° 475-2019 – LABORAL COBRANZA

VISTOS:

Con fecha 4 de octubre de 2019, San Bartolomé de Nos S.A., representada convencionalmente por Mauricio Duque González, ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 506 del Código del Trabajo, en los autos caratulados "San Bartolomé de Nos S.A. con Inspección del Trabajo", RIT I-23-2019, del Juzgado de Letras del Trabajo de San Bernardo, en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de San Miguel, por recurso de nulidad, bajo el Rol N° 475-2019 – Laboral Cobranza.

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone:

"Código del Trabajo

(...)



Artículo 506.- *Las infracciones a este Código y sus leyes complementarias, que no tengan señalada una sanción especial, serán sancionadas de conformidad a lo dispuesto en los incisos siguientes, según la gravedad de la infracción.*

Para la micro empresa y la pequeña empresa, la sanción ascenderá de 1 a 10 unidades tributarias mensuales.

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

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

En el caso de las multas especiales que establece este Código, su rango se podrá duplicar y triplicar, según corresponda, si se dan las condiciones establecidas en los incisos tercero y cuarto de este artículo, respectivamente y de acuerdo a la normativa aplicable por la Dirección del Trabajo.

La infracción a las normas sobre fuero sindical se sancionará con multa de 14 a 70 unidades tributarias mensuales.”.

Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

La requirente refiere que la Inspección Comunal del Trabajo, con fecha 11 de abril de 2019, le sancionó por *“no dar cumplimiento al contrato de trabajo de doña Daniela Medel Barra, al alterar unilateral y discrecionalmente la función de profesor de educación básica que realizaba la trabajadora hasta el término del año 2018, siendo alterada en abril de 2019, cumpliendo labores de apoyo académico y preparación de material pedagógico”.*

Expone que dicha multa fue reclamada judicialmente ante el Juzgado de Letras del Trabajo de San Bernardo, el cual acogió el reclamo judicial con fecha 9 de agosto de 2019, siendo presentado recurso de nulidad contra tal sentencia por la Inspección Comunal del Trabajo, cuyo conocimiento y resolución está pendiente en la Corte de Apelaciones de San Miguel.

En razón de dicha gestión pendiente, expone que la aplicación de la normativa cuestionada genera resultados contrarios a la Constitución.

Argumenta, así, infracción a los *artículos 6° y 7° de la Constitución*. Expone que a la potestad administrativa sancionadora resulta aplicable el principio de legalidad, el que no se satisface con la simple existencia de una norma de rango legal que faculte a la administración a sancionar, sino que debe contar con una densidad normativa suficiente.

En la especie, ello no se cumple, posibilitando una actuación arbitraria de parte de la Inspección del Trabajo. El precepto no contempla limitaciones efectivas a tal facultad. Se refiere a *“la gravedad de la infracción”*, pero no señala qué debe entenderse por gravedad, ni establece parámetros o criterios para determinar cuándo se está frente a infracciones menos o más graves, ni dispone de alguna graduación de aquella.



000122
Ciento Veintidos

En segundo término, alega *vulneración al artículo 19 N° 2 de la Constitución*, respecto de los principios de igualdad y proporcionalidad. Expone que la norma faculta a la autoridad administrativa para sancionar de forma distinta a dos personas jurídicas que cometieron una misma infracción y que se encuentren en la misma situación fáctica sin que existan presupuestos objetivos ni justificados para ella.

Finalmente, argumenta *transgresión al artículo 19 N°3, de la Carta Fundamental*. El precepto cuestionado no gradúa las sanciones de acuerdo con la gravedad de la infracción ni considera factores que permitan determinar su monto, lo que posibilita a la Inspección de Trabajo respectiva imponer multas sin necesidad de fundar las razones del quantum de la misma.

Por lo expuesto solicita que el libelo sea acogido.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala, con fecha 8 de octubre de 2019, a fojas 28, disponiéndose la suspensión del procedimiento. A su turno, en resolución de fecha 7 de noviembre de 2019, a fojas 93, se declaró admisible, confirmando traslados de estilo.



Traslados

A fojas 100, con fecha 4 de diciembre de 2019, evacúa traslado la Dirección del Trabajo, solicitando el rechazo del requerimiento.

Refiere que la requirente impugna más bien un acto administrativo, en relación a la actuación de la Dirección del Trabajo en la imposición de la multa, materia impropia de una acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

Agrega que no existe vulneración al principio de legalidad pues el derecho administrativo sancionador, en el ámbito laboral, tiene grandes diferencias con el Derecho Penal, sin que el requirente se haga cargo argumentativamente de tales diferencias en el libelo. Añade, en tal sentido que, por lo demás, discrecionalidad no resulta equivalente a arbitrariedad.

Por último, indica que no resulta efectiva la alegación de infracciones al principio de proporcionalidad, pues el reproche realmente planteado se configura en torno a la ausencia de graduación en la aplicación de montos de multas, lo que es en definitiva un cuestionamiento abstracto, alejado de carácter concreto de una acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

Vista de la causa y acuerdo



En Sesión de Pleno de 19 de diciembre de 2019 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, con los alegatos, por la parte requirente, del abogado don Mauricio Duque González y por la Dirección del Trabajo, del abogado don Jorge Zanzo García. Se adoptó acuerdo con igual fecha, conforme fue certificado por el relator de la causa.

Y CONSIDERANDO:

I.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA CAUSA Y ALGUNAS CUESTIONES PREVIAS

PRIMERO. El requirente de inaplicabilidad en el caso que nos ocupa es San Bartolomé de Nos S.A.

Aquella sociedad ha solicitado al Tribunal Constitucional que determine si la aplicación del artículo 506 del Código del Trabajo resulta contraria a la Constitución, en los autos caratulados “San Bartolomé de Nos S.A. con Inspección del Trabajo”, RIT I-23-2019, del Juzgado de Letras del Trabajo de San Bernardo, en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de San Miguel, por recurso de nulidad, bajo el Rol N° 475-2019 – Laboral Cobranza.

SEGUNDO. Antes de entrar al fondo de lo pedido, cabe dejar asentado que no corresponde a este Tribunal entrar a examinar si se cometió o no la infracción laboral que llevó a la Inspección del Trabajo a sancionar a la empresa requirente, o bien determinar cuál es la gravedad de la misma de la imputada infracción, pues ello escapa de su competencia. Lo que le compete, en ejercicio de sus atribuciones, es examinar si la disposición impugnada, que fija el monto y regula la aplicación de las sanciones correspondientes, produce o no efectos inconstitucionales en su aplicación judicial.

TERCERO. Igualmente, antes de entrar al fondo de la cuestión, resulta necesario asentar que la argumentación que se desarrollará, por una parte, no supone cuestionar la facultad fiscalizadora ni sancionatoria que en el ámbito laboral se le reconoce a la Dirección del Trabajo; tampoco validarla en términos generales y sin correlato específico con lo planteado por la requirente.

La impugnación planteada tiene un ámbito muy específico, pues versa únicamente respecto de un preciso precepto – el artículo 506 del Código del Trabajo – que forma parte de las disposiciones que aquella ha de respetar al momento de aplicar la sanción, específicamente, en la determinación de la sanción concreta a imponer.

Lo anterior, fundamentalmente desde la perspectiva de dos garantías constitucionales: la exigencia de legalidad de las sanciones (artículo 19 N° 3) y el de igualdad y proporcionalidad de las mismas (artículo 19, números 2 y 3). De allí que no corresponda, como se ha intentado en otros casos conocidos sobre este precepto



000123
Ciento Veintitrés

(v.gr. STC Rol N° 2671), empeñarse en un análisis de la normativa a la luz del artículo 19 N°s 16°, 18°, 19° o 21°, o bien, del artículo 63 constitucional.

CUARTO. Otro aspecto previo que es preciso señalar, es que no corresponde a esta Magistratura entrar a calificar la entidad de la infracción que se le imputa a la empresa en la gestión pendiente, pues aquello es propio de las atribuciones de la Dirección del Trabajo y del Tribunal que conoce de la reclamación de la sanción impuesta en la respectiva gestión pendiente. Es decir, no es algo propio de la esfera de atribuciones de esta Magistratura, debiendo repararse que aquel ejercicio no posible siquiera en abstracto, pues en este caso— como explicará — la legislación respectiva no califica las infracciones según su gravedad (v.gr leves, graves o gravísimas).

II. LA IMPUGNACIÓN (a). EL PRECEPTO IMPUGNADO, SU CONTENIDO Y EL CONTEXTO NORMATIVO EN QUE SE INSERTA (b)

(A) LA IMPUGNACIÓN



QUINTO. Que, en estos autos, la requirente afirma que la aplicación de la disposición reprochada conlleva la infracción de los artículos 6° y 7° de la CPR, como también del artículo 19 N° 3, en cuanto al principio de legalidad en su vertiente de tipicidad, desde que el artículo 506 no goza de la suficiente densidad normativa, habilitando el actuar no discrecional sino derechamente arbitrario de la autoridad. En efecto, afirma, la norma dispone la sanción “según la gravedad de la infracción”, pero no dispone parámetros objetivos y obligatorios para determinar esa gravedad, sino sólo un mínimo y máximo de multa, de acuerdo al tamaño de la empresa; dejando en definitiva, al mero arbitrio de la Inspección del Trabajo la aplicación de una multa que va entre 3 y 60 UTM, afectando igualmente el debido proceso y el derecho a defensa de la requirente.

Y, en concordancia con lo anterior, también se infringiría el principio de igualdad, del artículo 19 N° 2, y el de proporcionalidad que se desprende de los mismos numerales 2 y 3 del artículo 19. Así, se afirma por la requirente que la norma no sortea el test de proporcionalidad, toda vez que, si bien aparece con una finalidad legítima, no es idónea ni adecuada al fin perseguido, ya que no contiene criterio alguno de clasificación para fijar el monto de la multa, más allá de un margen conforme al tamaño de la empresa, que es un factor ajeno a la infracción, que no pondera su gravedad, no atiende a la capacidad económica del infractor, ni contiene bases que permitan motivar debidamente el acto administrativo sancionatorio, redundando en discriminaciones arbitrarias de la autoridad;

(B) CONTENIDO DEL PRECEPTO IMPUGNADO (1) Y EL CONTEXTO NORMATIVO EN EL QUE SE INSERTA (2)



(1) El contenido del precepto impugnado

SEXTO. En estos autos se impugna el artículo 506 del Código del Trabajo, el que, para efectos de claridad del presente fallo, incorporaremos en esta consideración:

“Art. 506. Las infracciones a este Código y sus leyes complementarias, que no tengan señalada una sanción especial, serán sancionadas de conformidad a lo dispuesto en los incisos siguientes, según la gravedad de la infracción.

Para la micro empresa y la pequeña empresa, la sanción ascenderá de 1 a 10 unidades tributarias mensuales.

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

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

En el caso de las multas especiales que establece este Código, su rango se podrá duplicar y triplicar, según corresponda, si se dan las condiciones establecidas en los incisos tercero y cuarto de este artículo, respectivamente y de acuerdo a la normativa aplicable por la Dirección del Trabajo.

La infracción a las normas sobre fuero sindical se sancionará con multa de 14 a 70 unidades tributarias mensuales”;

SÉPTIMO: En cuanto al contenido del precepto impugnado, es menester señalar que aquel establece, primeramente, el monto de las sanciones aplicables a la infracción de las leyes laborales cuando no tienen señalada una sanción especial, y luego, en el caso que la tengan, habilita a su aumento, ello en atención al número de trabajadores de la empresa.

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

Aquello puede graficarse en la siguiente tabla:

Tamaño de la empresa según número de trabajadores (artículo 505 bis Código del Trabajo)	Rango de multa según el tamaño de la empresa (artículo 506 del Código del Trabajo)
Micro (1 a 9 trabajadores) y pequeña empresa (10 a 49 trabajadores)	1 a 10 UTM



000124
Ciento veinticuatro

Mediana empresa (50 a 199 trabajadores)	2 a 40 UTM
Gran empresa (200 trabajadores o más)	3 a 60 UTM

A su vez, el inciso quinto del artículo 506 dispone que “[e]n el caso de las multas especiales que establece este Código, su rango se podrá duplicar y triplicar, según corresponda, si se dan las condiciones establecidas en los incisos tercero y cuarto de este artículo, respectivamente y de acuerdo a la normativa aplicable por la Dirección del Trabajo”;

(2) Contexto en que se inserta el precepto impugnado

OCTAVO. En cuanto al contexto respecto del cual la norma se inserta, es decir, la legislación laboral, específicamente en su faceta sancionatoria, en el Código del Trabajo es posible advertir la existencia de dos clases de infracciones: 1) La infracción general y; 2) Las infracciones especiales.

El artículo 506 del Código del Trabajo se refiere a la infracción laboral general, es decir, a aquellas infracciones al Código del Trabajo y a sus leyes complementarias, que no tienen señalada una sanción especial.

El art. 506 del Código del Trabajo le da el carácter de infracción a aquellas conductas que contravengan lo establecido por el Código del Trabajo (Ley), o Leyes Complementarias.

La sanción asignada a estas infracciones siempre es pecuniaria (multa expresada en UTM), y su cuantía depende de dos elementos: a) Gravedad de la infracción, sobre lo que nos referiremos con detalle en las consideraciones siguientes; b) El tamaño de la empresa sancionada, que puede ser micro y pequeña; mediana y grandes, conforme al artículo 505 bis del Código del Trabajo.

En este sentido, no se debe perder de vista que la determinación de si una empresa es micro, pequeña, mediana o grande, depende del número de trabajadores que la empresa tenga contratados (artículo 505 bis), como se grafica en la tabla incorporada en la consideración precedente.

Luego, en cuanto a las infracciones laborales especiales, cabe señalar que están establecidas a lo largo del cuerpo del Código del Trabajo y se caracterizan porque el legislador ha definido expresa y especialmente la acción u omisión que las constituye. Además, la sanción no siempre será pecuniaria, y cuando lo es, normalmente tienen señalada una multa especial, pese a que puede suceder que se apliquen las multas generales. Un ejemplo de infracción especial se encuentra en el artículo 14, inciso final, del Código del Trabajo, pues en la norma se determina una conducta, cuya comisión tiene aparejada una sanción específica;



NOVENO. Además, cabe consignar que el legislador, en esta materia, no ha formulado una clasificación de las infracciones a la legislación laboral en atención a su gravedad. Aquí, el ordenamiento laboral no ha distinguido y determinado, en contraste a como ocurre en otros sectores, aquellas infracciones que pueden ser leves, graves o gravísimas.

No ha de perderse de vista que son múltiples los casos en que el Legislador ha efectuado tal distinción y determinación, como ocurre, por mencionar solo algunos, en el ámbito ambiental (Ley N° 20.417, artículo 36, contenido en su artículo segundo), educacional (es el caso de la Ley N° 20.529, en sus artículos 76, 77 y 78) e insolvencia y reemprendimiento (Ley N° 20.720, artículo 339).

En aquel diseño, y tomando como ejemplo lo establecido en materia educacional, la imposición de la sanción se impone “de acuerdo a la naturaleza y gravedad de la infracción” (artículo 73, inciso 1°), previéndose para la sanción de multa distintos rangos según se trate de infracciones leves (1 a 50 UTM), menos graves (51 a 500 UTM) y graves (501 a 1000 UTM).

De la mano con lo anterior, los artículos 76, 77 y 78 señalan cuales son las infracciones graves, menos graves y leves, respectivamente. En ese escenario, el criterio de gravedad de la infracción tiene un significado predeterminado por el propio legislador, pues es aquel y no otro sujeto, quien ponderó la gravedad de la infracción de cara a los bienes e intereses jurídicos que mediante su castigo se pretende amparar.

Luego, conforme al literal a) del referido artículo 73, en la determinación de la cuantía de la multa el operador debe tomar en cuenta los criterios que la disposición señala: 1. el beneficio económico obtenido con la infracción; 2. la intencionalidad de la comisión de la infracción y la concurrencia de circunstancias atenuantes o agravantes; 3. La matrícula total del establecimiento a la fecha de la infracción y; 4. La subvención mensual por alumno o los recursos que reciba regularmente, excluidas las donaciones;

DÉCIMO. Como se apuntó más arriba, uno de los criterios que emplea el legislador, en el artículo 506 del Código del Trabajo, es la gravedad de la infracción. Se dispone que la infracción debe ser sancionada “según la gravedad de la infracción”, lo que proyecta la apariencia de existir algún parámetro o criterio expreso y objetivo en orden a orientar la labor del juez para calibrar la entidad de la sanción.

Decimos que el recurso al criterio de “gravedad de la infracción” proyecta nada más que algo aparente, en tanto aquel no garantiza realmente que el operador encargado de aplicar la misma, vaya a ajustar o calibrar la sanción según la gravedad de la infracción.

Lo anterior, pues en las condiciones y el contexto en que el precepto se inserta, tal cuestión queda entregada enteramente a la apreciación discrecional de este último, no solo porque el legislador no calificó si una infracción era leve, grave o gravísima – lo



000125
ciento veinticinco

que por sí mismo transforma en vacuo el criterio antedicho - sino que además porque omitió establecer otros factores o criterios obligatorios a considerar para desarrollar tal tarea. En estas condiciones, el concepto de "gravedad de la infracción" no es, en sí mismo, un criterio idóneo de graduación, pues corresponde - en el contexto en que se encuentra llamado a operar - un término indeterminado que da pábulo para que dentro de él se comprenda cualquier elemento de juicio.

Como se aprecia de la norma, los únicos límites objetivos y exentos de apreciación discrecional del operador encargado de aplicar la sanción, son, por una parte, el tamaño del infractor (que se determina por el número de trabajadores que tiene contratados), contemplando un tratamiento más severo a medida que dicho número crece y que obliga a situarse en el tramo de multa que al efecto se fija según el tamaño del infractor. Sobre este razonaremos más adelante.

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

III.- SE INFRINGE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD ENTRE CONDUCTA Y SANCIÓN: LA NORMA CARECE DE CRITERIOS SUFICIENTES PARA EQUILIBRAR EL CASTIGO IMPUESTO EN RELACIÓN A LA CONDUCTA IMPUTADA. INSUFICIENCIA E IMPERTINENCIA DE LOS CRITERIOS EMPLEADOS

DÉCIMO PRIMERO. Como se explicará en las consideraciones que siguen, el mecanismo contenido en el precepto reprochado, para la determinación de la multa aplicable respecto de una infracción laboral, se revela contrario al principio de proporcionalidad en materia de sanciones, el cual como ha reiterado recientemente esta Magistratura, se aplica en materia de sanciones administrativas (entre otras, STC Rol N° 5018, c. 6°). Este principio, como se dirá, en esencia exige una relación de equilibrio entre el castigo impuesto y la conducta imputada.

Nos referiremos a continuación al principio de proporcionalidad en materia sancionatoria, teniendo presente al efecto los criterios de esta Magistratura (a), para luego señalar los motivos por los cuales el precepto no satisface las exigencias que emanan del referido principio, demostrando la insuficiencia de los criterios que el legislador emplea en el precepto impugnado (b);

III. A.- EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN MATERIA SANCIONATORIA. CRITERIOS DE ESTA MAGISTRATURA

DÉCIMO SEGUNDO. En relación al principio aludido recientemente, esta Magistratura ha pronunciado múltiples decisiones, frente a normas sancionatorias



abiertas, carentes de criterios objetivos, orientadores de la actuación del órgano que sanciona, a efectos de calibrar la sanción.

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

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

DÉCIMO TERCERO. Igualmente, en sentencia posterior a las aludidas, ha considerado que "[...] el principio de predeterminación normativa se integra también con el elemento de correspondencia entre la conducta ilícita tipificada y la sanción consiguiente, como se ha discurrido en las consideraciones precedentes. Si bien tal correspondencia puede dejar márgenes más o menos flexibles a la discrecionalidad judicial, en función de las características del caso concreto, le está vedado al legislador -so riesgo de vulnerar el principio de proporcionalidad en el sentido de delimitación de la potestad sancionadora - prescindir de todo criterio para la graduación o determinación del marco de la sanción a aplicar, sea en términos absolutos o de manera excesivamente amplia. Ésta, por lo demás, ha sido la impronta seguida en general en nuestro ordenamiento jurídico administrativo en el ámbito de la regulación económica, comprobándose que, para el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, los órganos dotados de ius puniendi deben sujetarse a ciertos límites impuestos objetivamente por el legislador para efectos de ponderación de la sanción. El esquema habitualmente utilizado se orienta a restringir la discrecionalidad del ente sancionador, a través de la incorporación de directrices que hacen obligatoria la ponderación de las circunstancias para la determinación de las correspondientes sanciones, en el caso concreto" (STC Rol N° 2678, c. 13°).

DÉCIMO CUARTO. Igualmente, ha de consignarse que desde las exigencias emanadas del principio de proporcionalidad a que se ha aludido en los considerandos precedentes, esta Magistratura ha determinado la inconstitucionalidad de preceptos

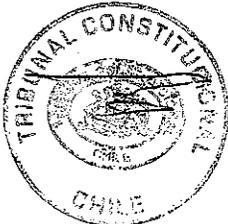


000126
Ciento Veintiseis

carentes de criterios y pautas objetivas que se impongan al órgano encargado de aplicar la sanción, a efectos de determinar su severidad.

Así, por ejemplo, se afirmó la inconstitucionalidad de una disposición de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en tanto “[...]la norma legal impugnada en su aplicación no evidencia criterios objetivos, reproducibles y verificables, en virtud de los cuales el juez competente esté habilitado para imponer una sanción pecuniaria de menor o mayor magnitud o cuantía, por infracción a la legislación de urbanismo y construcciones, se manifiesta así un margen legal excesivamente amplio o laxo entre la sanción mínima y la máxima aplicable, rayano en la indeterminación del marco penal, lo que alberga la posibilidad de decisiones arbitrarias o desiguales, desde que no puede saberse con certeza sobre la base de qué motivaciones explícitas el juez las puede adoptar. (STC Rol N° 2648, c. 19°).

Igualmente, frente a una norma sancionatoria en el ámbito de la libre competencia, este Tribunal reparó que “[...] la disposición cuestionada no fija parámetro alguno de razonabilidad a la autoridad, lo que no se compadece con criterios mínimos de proporcionalidad, como los que han sido reiteradamente citados por esta Magistratura constitucional. En efecto, de optarse por la imposición de la sanción prevista en el artículo 29, la norma no entrega parámetros o baremos objetivos a la autoridad administrativa para determinar “cómo y por qué” se aplica el 1% o, en su grado máximo, el tope del 30% previsto en la normativa” (STC Rol N° 2922, C. 45°).



III.B.-LA NORMA IMPUGNADA NO SATISFACE LAS EXIGENCIAS QUE EMANAN DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD: LOS CRITERIOS EMPLEADOS POR EL LEGISLADOR SON INSUFICIENTES E IMPERTINENTES AL EFECTO.

INSUFICIENCIA DEL CRITERIO DE “GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN”

DÉCIMO QUINTO. El precepto impugnado, contenido en el artículo 506 del Código del Trabajo, rompe con aquella relación proporcional descrita, imperativa al legislador por mandato constitucional.

Como se ha dicho, en la disposición reprochada el legislador prescribe que la sanción debe imponerse según la “gravedad” de la infracción, criterio que como se ha explicado en las consideraciones 10^a y 11^a resulta vacío e insuficiente.

Como se ha dicho más arriba, y aquí se reitera, aquel no garantiza realmente que el operador encargado de aplicar la misma, vaya a ajustar o calibrar la sanción según la gravedad de la infracción.

Lo anterior, pues en las condiciones y el contexto en que el precepto se inserta, tal cuestión queda entregada enteramente a la apreciación discrecional de este último, no solo porque el legislador no calificó si una infracción era leve, grave o gravísima - lo que por sí mismo transforma en vacuo el criterio antedicho - sino que además porque



omitió establecer otros factores o criterios obligatorios a considerar para desarrollar tal tarea.

IMPERTINENCIA DEL CRITERIO DEL "TAMAÑO" DEL EVENTUAL INFRACTOR

DÉCIMO SEXTO. Luego, la disposición emplea el tamaño del eventual infractor, como criterio a efecto de determinar la sanción concreta a imponer, distinguiéndose, en base a ello, la cuantía de la sanción de multa.

Crea la norma marcos más gravosos para aquellas empresas más grandes y otros menos rigurosos para las más pequeñas. Clasificación que, como se ha explicado, depende únicamente del número de trabajadores contratados que tiene la empresa; distinguiéndose, al efecto, entre micro o pequeña empresa, mediana empresa o gran empresa.

Debe advertirse que lo anterior tiene incidencia no solamente respecto de aquellos casos en que la infracción no tenga señalada una sanción especial, sino que también respecto del caso de las multas especiales establecidas en el Código, habilitándose a la duplicación o triplicación de las mismas.

DÉCIMO SÉPTIMO. Este segundo criterio - el tamaño de la empresa - no es coherente con la exigencia de proporcionalidad entre conducta y sanción, pues más que apuntar al hecho constitutivo que se pretende sancionar por infringir una norma laboral y la gravedad que este reviste de cara a los bienes jurídicos protegidos por la legislación del ramo, tiene como único factor a considerar el tamaño de la empresa en que ocurre la infracción, el que según vimos, depende del número de trabajadores que la misma tiene contratados.

Con la aplicación de este criterio se da pábulo para que una infracción que puede revestir una idéntica gravedad y por consiguiente importar un mismo grado de sacrificio para los bienes y derechos que la legislación laboral tutela, reciba una sanción menor o mayor, por el sólo hecho de ocurrir en el seno de una empresa de mayor o menor tamaño, determinado esto por el número de trabajadores que la empresa tiene contratados, aun cuando estos no hayan tenido vinculación alguna con la infracción que se persigue castigar ni menos se hayan visto afectados por la misma. En definitiva, la mayor o menor severidad del castigo - en este caso multa - depende de un elemento que escapa al hecho que motiva el subsecuente castigo.

Y es que la exclusiva consideración del número de trabajadores contratados en una empresa, elemento que según la norma automáticamente importa una mayor o menor entidad de la multa, no importa por sí misma que la infracción merezca una mayor o menor sanción. Cuestión que se agrava si se tiene en cuenta que el legislador no ha establecido en el Código del Trabajo, según se dijo, una clasificación de las infracciones, reputando algunas de ellas como leves, graves o gravísimas ni criterios que permitan determinar la sanción a imponer.



000127
ciento veintisiete

DÉCIMO OCTAVO. En relación al criterio analizado en la consideración precedente, cabe consignar que lo señalado no escapó de la consideración de algunos parlamentarios cuando se introdujo el mismo para la determinación de las sanciones, en reemplazo del anterior consistente en la consideración de los trabajadores que hubieren sido "afectados" por la infracción, es decir, directamente vinculados al hecho que motiva el castigo.

Dicha modificación se produjo con la Ley N° 19.759 y revisada su historia, consta que durante su tramitación se reparó en que "la sustitución del número de trabajadores afectados por la infracción como referente, para aplicar la sanción, por la cantidad de trabajadores que laboran en la empresa, importa otro aumento de la multa y con base en un antecedente que no guarda relación con el hecho que fundamenta la infracción, castigando a las empresas por su solo tamaño o por ser intensivas en mano de obra. Además, se ocupa el mismo criterio anterior para elevar en bloque las multas de las infracciones especiales del Código del Trabajo, cuya existencia supone una valoración específica del hecho que constituye la infracción, lo que es contradictorio con un incremento indiscriminado". (Intervención del Senador Pérez que consta en el Primer Informe de la Comisión de Trabajo del Senado, en primer trámite Constitucional. Historia de la Ley N° 19.759, p. 111).



DÉCIMO NOVENO. Por otra parte, cabe señalar que, si se considerare que en el precepto reprochado se instauró un sistema progresivo de multas de acuerdo "a la capacidad económica de la empresa", el artículo 506 del Código del Trabajo falla y supone una infracción al artículo 19, números 2° y 3°, según se pasa a exponer.

Lo anterior, pues aun cuando en abstracto se pueda considerar que uno de los factores - mas no el único ni primordial- a tener en cuenta para determinar el monto de una multa sea la capacidad económica del infractor como ocurre en otros ámbitos donde se acude a tal criterio, ésta ha de deducirse de antecedentes que inequívocamente la demuestren y no de datos de los cuales no se desprenda necesariamente dicha capacidad económica.

VIGÉSIMO. Esto último es precisamente lo que ocurre con el artículo 506 del Código del Trabajo, disposición legal en la que a medida que aumenta el número de trabajadores de una empresa se incrementa el monto de las multas a aplicar, sin tener en cuenta otros factores relevantes para determinar su capacidad económica.

Tal criterio es ajeno y no se corresponde con la realidad de las empresas, pues según los bienes que produzca o los servicios que preste, como también por su capital, tecnologías que utilice y monto de sus operaciones, es posible encontrarse ante empresas de gran capacidad económica y una planta laboral más bien reducida, como a la inversa, con empresas con alto número de trabajadores, pero sin mayor capacidad económica.



De allí que en este caso, la utilización como factor para fijar el monto de las multas por infracciones laborales del número de trabajadores de la empresa representa un criterio equívoco, producto de una apreciación superficial de lo que es la realidad económica de las empresas, y de ahí que signifique el establecimiento de una diferencia arbitraria por parte de la ley y un incumplimiento de la garantía constitucional de dar una igual protección a todas las personas, lo que infringe el artículo 19 de la Constitución Política en sus numerales 2° y 3°.

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

IV.- CONCLUSIÓN

VIGÉSIMO SEGUNDO. En mérito de las consideraciones anteriores, y habiéndose argumentado que la aplicación del precepto impugnado no resulta conciliable con precisas exigencias constitucionales, que este Tribunal acogerá la pretensión de inaplicabilidad deducida, y declarará inaplicable, por inconstitucional, el artículo 506 del Código del Trabajo.

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

SE RESUELVE:

I. QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1, DECLARÁNDOSE LA INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 506 DEL CÓDIGO DEL TRABAJO, EN LOS AUTOS CARATULADOS "SAN BARTOLOMÉ DE NOS S.A. CON INSPECCIÓN DEL TRABAJO", RIT I-23-2019, DEL JUZGADO DE LETRAS DEL TRABAJO DE SAN BERNARDO, EN ACTUAL CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE APELACIONES DE SAN



000128
ciento veintiocho

MIGUEL, POR RECURSO DE NULIDAD, BAJO EL ROL N° 475-2019 - LABORAL COBRANZA. OFÍCIESE A AMBOS TRIBUNALES.

II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE A TAL EFECTO.

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO, JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN y NELSON POZO SILVA, y de la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, quienes estuvieron por rechazar el requerimiento deducido, por las siguientes razones:

1°. Por resolución 8514/19/16, de 11.04.19, la Inspección Provincial del Trabajo de Maipo aplicó una multa a la requirente por 9 UTM, por no dar cumplimiento al contrato de trabajo de una trabajadora, al alterar unilateral y discrecionalmente la función de profesora de educación básica que realizaba la trabajadora hasta el término del año 2018, siendo alterada en abril de 2019, cumpliendo labores actuales de apoyo académico y preparación de material pedagógico.

El requirente reclamó de la multa impuesta en procedimiento monitorio, solicitando que esta fuera dejada sin efecto o, en subsidio, rebajada al monto que el tribunal estimare. La reclamación se funda en que la supuesta infracción no es tal, pues el artículo 506 del Código de Trabajo no cumple con estándares de certeza y especificidad y, por otra parte, el cambio de funciones es manifestación de la facultad de administración del empleador, establecida en el artículo 12 del Código del Trabajo y en que la Inspección del Trabajo no siguió el procedimiento legal establecido para ese caso, contraviniendo los artículos 6 y 7 de la Constitución.

Por su parte, el juez laboral estimó que hubo incumplimiento del artículo 12 del Código del Trabajo, por parte de la requirente, al disponer un cambio unilateral de funciones, no obstante lo cual, acogió el reclamo, ya que la Inspección del Trabajo no respetó el procedimiento legal establecido para el caso del ejercicio del *ius variandi*. La repartición pública dedujo recurso de nulidad en contra de la sentencia definitiva, fundado en que la infracción sancionada no es un caso de *ius variandi*, sino una infracción al contrato de trabajo.

2°. El requirente alega que la aplicación del precepto impugnado produce resultados contrarios a la Constitución, al infringir sus artículos 6 y 7 (principio de legalidad), toda vez que el precepto impugnado no cumple con satisfacer una densidad normativa suficiente que permita prever la conducta sancionada, de manera que se transgrede el principio de tipicidad. Agrega que dicho precepto no entrega





parámetros que permitan entender cuándo es grave una infracción; su artículo 19 N° 2 (igualdad ante la ley), porque el precepto legal objetado permite sancionar a dos personas que cometieron una misma infracción y que se encuentran en la misma situación fáctica de manera diversa, sin motivo plausible. Es así que a una empresa se le puede sancionar con 1 UTM y a otra con el máximo de 10 UTM; y su artículo 19 N° 3 (debido proceso), ya que la disposición impugnada no gradúa las sanciones de acuerdo con la gravedad de la infracción ni considera factores que permitan determinar el monto de la multa, lo que genera indefensión del fiscalizado.

II.- Disposición impugnada

3°. El requirente ha impugnado el artículo 506 del Código del Trabajo que dispone lo siguiente:

“Artículo 506 Código del Trabajo. Las infracciones a este Código y sus leyes complementarias, que no tengan señalada una sanción especial, serán sancionadas de conformidad a lo dispuesto en los incisos siguientes, según la gravedad de la infracción.

Para la micro empresa y la pequeña empresa, la sanción ascenderá de 1 a 10 unidades tributarias mensuales.

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

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

En el caso de las multas especiales que establece este Código, su rango se podrá duplicar y triplicar, según corresponda, si se dan las condiciones establecidas en los incisos tercero y cuarto de este artículo, respectivamente y de acuerdo a la normativa aplicable por la Dirección del Trabajo.

La infracción a las normas sobre fuero sindical se sancionará con multa de 14 a 70 unidades tributarias mensuales.”

4°. Cabe constatar que el procedimiento seguido en el cual tendría incidencia el artículo 506 del Código del Trabajo se vincula con la reclamación judicial de las multas regulada en el artículo 503 del Código del Trabajo. Esta referencia es relevante puesto que de haber seguido el procedimiento de “reclamación en contra de la Resolución Administrativa que se pronuncia sobre la solicitud de Reconsideración de Multa Administrativa” (Díaz Méndez, Marcela (2017), Manual de procedimiento del trabajo, Librotecnia, Santiago, p. 167) o también simplemente “reclamo administrativo” (Humeres Noguera, Héctor (2016), Derecho del trabajo y de la seguridad social, Tomo I, 19° edición, Editorial Jurídica de Chile, pp. 531-532), la norma cuestionada no



hubiere tenido forma de ser aplicada, puesto que ahí se seguirían las reglas del artículo 512 en relación con el artículo 511 del Código del Trabajo.

III.- Lo no debatido en este voto

5°. La parte requirente, expresamente, no cuestiona las facultades de fiscalización, interpretación y tutela administrativa de los derechos de los trabajadores que ejerce la Dirección del Trabajo, las que han sido reafirmadas en Sentencias de esta Magistratura (Roles 2671, cc. 7° a 15°, y 4990, c. 10°) y que se entienden incorporadas a este razonamiento. Con lo cual nos remitimos a esos criterios, los que, siendo el supuesto normativo del precepto reprochado, implican que no es razonable impugnar la facultad de la Dirección, sino que este análisis se limitará al precepto que sostiene las infracciones. Si se nos admite una deriva futbolística, el requerimiento va a la jugada y no sobre el jugador.

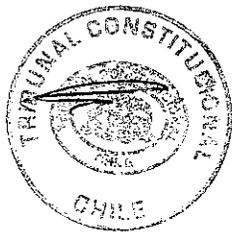
IV.- Criterios interpretativos

6°. Recapitulando los tres asuntos que motivan el requerimiento en orden a las infracciones estimadas, éstos son, por una parte, el principio de reserva legal y de tipicidad de las infracciones laborales, a partir de la vulneración de los artículos 6° y 7° de la Constitución. Seguidamente, el principio de igualdad, consagrado en el artículo 19, numeral 2° de la Constitución. Y, por último, la infracción al debido proceso, en orden al quebrantamiento del inciso 6°, del numeral 3°, del artículo 19 de la Constitución.

De las infracciones fluyen algunos criterios desestimatorios. En primer lugar, que la Constitución tiene particulares reglas en materia laboral que predeterminan un espacio normativo complementario para los actores laborales determinando una particular clase de reserva legal con amplia colaboración reglamentaria. En segundo lugar, el principio de tipicidad estimado vulnerado por la empresa requirente no indicó la vulneración de la regulación constitucional específica de los incisos 8° y 9° del numeral 3°, del artículo 19 de la Constitución, lo que impide examinar la estructura de las sanciones y su cumplimiento normativo. En tercer lugar, se reexamina el modo en que se cumple la reserva legal básica en materia laboral. En cuarto lugar, el régimen sancionatorio tiene graduación proporcional. Y, en quinto lugar, la norma reprochada no vulnera el debido proceso.

a.- La reserva legal en la Constitución en materia laboral

7°. La primera materia puesta en cuestión por el requirente dice relación con el principio de legalidad, a partir de una interpretación exigida desde los artículos 6° y 7° de la Constitución.





Se reprocha que “el principio de legalidad no se satisface, en materia de potestad administrativa sancionadora, con la simple existencia de una norma de rango legal que faculte a la Administración a sancionar a los administrados. Por el contrario, el propio legislador, por expreso mandato de la Constitución, debe cumplir con un estándar más alto, consistente en dictar preceptos con una densidad normativa suficiente que limiten de manera efectiva y eficaz el poder punitivo del Estado, en resguardo de otros derechos que la propia Carta Política reconoce a las personas” (fs. 5 del requerimiento).

8°. Los reseñados preceptos constitucionales, sin perjuicio de ordenar el principio general de actuación conforme a la Constitución y a la ley, implican que los órganos del Estado se encuentran delimitados normativamente.

Por lo mismo, de acuerdo al principio de jerarquía de las reglas constitucionales, no podemos deducir un principio de legalidad conflictuado con la Constitución, sino que uno que parte por el respeto de la norma superior a partir de la cual se deducen los principios organizadores de un determinado procedimiento. Lo anterior exige encuadrar las competencias legales dentro de las bases constitucionales de las normas laborales.

Dicho de otra manera, no es posible recurrir al genérico “sanciones” sin pasar por el modo en que la Constitución configura las normas laborales, puesto que las normas constitucionales que preferentemente regulan un asunto son las que han de guiar la resolución del conflicto planteado a esta Magistratura y subsidiariamente las demás que le sirvan de contexto.

9°. Si de principio de legalidad se trata, hay que partir con el principio de reserva legal tasado de la Constitución en el marco de un modelo de dominio legal tendencialmente máximo. La “configuración del artículo 63, numeral 4, de la Constitución restringe las materias de ley a aquellas cuestiones que son propiamente las materias básicas relativas al régimen jurídico laboral. Por tanto, el espacio reglamentario es más amplio que el habitual. Es evidente que para la normativa reglamentaria siguen rigiendo los mismos criterios de determinación y especificidad en materias que afecten derechos fundamentales y que comprometan el contenido esencial de los mismos. Lo que esta norma constitucional habilita es el principio de complementariedad en la legislación laboral. “Este principio se verifica cuando la norma de rango superior se centra solamente en el establecimiento de bases o criterios generales de regulación de una determinada materia, remitiendo el desarrollo, concreción o implementación de tales reglas a lo que se perfile sucesivamente a través de una norma de rango jerárquico inferior a la que se remite. La norma inferior goza de una capacidad de incorporar condiciones, procedimientos o efectos que no figuran con detalle suficiente en la norma de rango superior, sin perjuicio de que necesariamente ha de hacerlo ateniéndose a las pautas generales contenidas en la norma de rango superior” (Cruz Villalón, Jesús (2014), *Compendio de Derecho del Trabajo*, Tecnos, 7a. edición, Madrid, p. 92)” (STC 2671, c. 14°).



000130
ciento treinta

10°. El sentido por el cual la Constitución ordena en materia laboral que solo "las materias básicas" sean fijadas por ley tiene que ver con la esencia de esta área del Derecho. A diferencia de muchos ámbitos normativos que exigen del Estado fuertes regulaciones aquí tal obligación es más laxa.

Su finalidad la hemos destacado en otras sentencias por su efecto indirecto esencial en la construcción de relaciones laborales colaborativas entre los actores del mundo del trabajo. Esto tiene por consecuencias, por ejemplo, "la protección del contrato colectivo como fuente de Derecho. En este sentido, la legislación del trabajo es una norma base que implica una colaboración mayoritaria del reglamento y del contrato o convenio colectivo. El modelo normativo que plantea la Constitución asume y protege la autorregulación de las relaciones laborales, mediante el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva. El contrato colectivo se erige entonces como una fuente formal de la cual se presume legitimidad por ser resultado de un procedimiento especialmente reglado, en donde se han protegido los derechos de los trabajadores (...)" (STC 2722, c. 19°).

11°. En consecuencia, no es posible en materia de principio de legalidad en el ámbito laboral desconocer que la Constitución deriva al reglamento todas las materias no básicas, en donde el poder reglamentario tiene una convocatoria a la colaboración más amplio que en otros órdenes, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 20° del artículo 63 de la Constitución en relación con el numeral 6° del artículo 32 de la Carta Fundamental. Y, en segundo lugar, que los principios sancionatorios de la Administración son el resultado de una determinación pretoriana relativa a entender que se asimilan a un modelo punitivo único del Estado en donde su extensión a otros órdenes se ha de realizar con matices. La pregunta añadida es si la determinación de las infracciones laborales es una cuestión básica ordenada por la Constitución o es una materia que admite la colaboración reglamentaria.

El requirente incorpora jurisprudencia y ejemplos que nada tienen que ver con el ámbito laboral. Así, se cita la sentencia Rol 2666 que ordena el conjunto de principios y exigencias constitucionales de la potestad sancionadora de la Administración, pero aplicadas a la legislación ambiental. Este sector opera con principios opuestos al mercado del trabajo, puesto que los actores se enmarcan en autorizaciones previas, en mercados bajo supervigilancia de una Superintendencia específica y con un conjunto denso de obligaciones que no son comparables al mundo laboral.

No hay matiz más importante que respetar el tratamiento normativo que permita relaciones laborales construidas por los propios actores en un margen constitucionalmente apreciable para su libre desenvolvimiento. Partiendo de esa amplitud queda subsistente la pregunta acerca de si es materia básica definir las infracciones por parte del legislador.





b.- El principio de tipicidad en las infracciones laborales

12°. El requirente entiende que se ha infringido el derecho objetivo a ser sancionado conforme al principio de tipicidad. Por lo mismo, el propio requirente entiende por principio de tipicidad que se debe por mandato constitucional “describir la conducta ilícita que opera como antecedente, a un tiempo de establecer o acomodar la pena que le sigue como consecuente en relación de justo equilibrio y adecuada proporción” (aludiendo a la Sentencia Rol N° 2946/2015 en un considerando relativo a la vulneración del principio de tipicidad constitucional indicado en el inciso octavo, del numeral 3°, del artículo 19 de la Constitución).

Por ende, asocia el principio de tipicidad exigido en materia laboral a la regla penal que exige que “ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad (...)”. Lo solicitado, en consecuencia, no es un examen de cumplimiento del principio de legalidad conforme a los artículos 6° y 7° de la Constitución, sino que va más allá en su argumentación identificando una especie de principio de legalidad más denso asociado a la tipicidad propiamente penal, en su versión aplicable a una sanción administrativa.

13°. Sin embargo, realizar el ejercicio de contrastación bajo la exigencia de tipicidad penal es una cuestión ultra vires, ya que no habiendo sido utilizada la facultad del artículo 88 de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional que le permite a todas las partes pronunciarse sobre esa vulneración, simplemente no es posible debatir sobre ella. En la configuración de las reglas que el propio requirente estima vulneradas no incorporó la infracción del inciso octavo, del numeral 3° del artículo 19 de la Constitución en cuanto ordena el principio de legalidad penal y el inciso noveno del mismo precepto en cuanto minimiza al extremo la colaboración reglamentaria en materia penal prácticamente prohibiendo las normas penales en blanco.

14°. En consecuencia, el requirente no le ha otorgado competencia para examinar si satisface el estándar constitucional que las infracciones laborales, sus sanciones y el modo en que se determina el procedimiento sean estimadas a la luz de los incisos 8° y 9°, del numeral 3°, del artículo 19 de la Constitución.

c.- Cumplimiento del principio de legalidad en materia laboral

15°. Volviendo a la cuestión de legalidad nos cabe especificar como criterio interpretativo que las infracciones laborales cumplan con el estándar de ser reguladas de un modo tal que cumpla con la exigencia del numeral 4° del artículo 63 de la Constitución, en cuanto son normas básicas infraccionales en materia laboral.

16°. Para examinar el grado de cumplimiento, identificaremos la infracción específica bajo la cual está siendo juzgado y su adecuada correlación legal en el Código del Trabajo.



000131

ciento treinta y uno

Infracción	Conducta debida
No dar cumplimiento al contrato de trabajo de la trabajadora, al alterar unilateral y discrecionalmente la función de profesor de educación básica, al obligar a la trabajadora a cumplir labores de apoyo académico y preparación de material pedagógico.	<p>Artículo 5º, inc. tercero, C. del T.- (...)</p> <p>Los contratos individuales y los instrumentos colectivos de trabajo podrán ser modificados, por mutuo consentimiento, en aquellas materias en que las partes hayan podido convenir libremente.</p> <p>Artículo 7º, C. del Trabajo.- Contrato individual de trabajo es una convención por la cual el empleador y el trabajador se obligan recíprocamente, éste a prestar servicios personales bajo dependencia y subordinación del primero, y aquél a pagar por estos servicios una remuneración determinada.</p> <p>Artículo 10, C. del Trabajo.- El contrato de trabajo debe contener, a lo menos, las siguientes estipulaciones:</p> <p>(...)</p> <p>3.- determinación de la naturaleza de los servicios y del lugar o ciudad en que hayan de prestarse. El contrato podrá señalar dos o más funciones específicas, sean éstas alternativas o complementarias.</p> <p>(...)</p>



17º. La sola comparación normativa da cuenta de que las infracciones tienen un fundamento legal que viene del Código del Trabajo de un modo directo e inmediato, siendo sus artículos 5º, 7º y 10 la estructura normativa básica que impone obligaciones en cuestiones esenciales. Estos deberes se vinculan estrechamente a la naturaleza consensual del contrato de trabajo y, especialmente, a la relación jurídica contenida en él, que dificulta que el trabajador pueda oponerse a cambios unilaterales del contrato impuestos por el empleador, pues "más que una relación entre iguales encubre una suerte de sujeción del trabajador, o la sumisión de la voluntad frente al empleador./ En consecuencia, en el contrato de trabajo observamos un ámbito donde la personalidad del trabajador y su interés moral y extrapatrimonial se encuentran especialmente comprometidos" (Gamonal Contreras, Sergio. (2013). El principio de protección del trabajador en la constitución chilena. *Estudios constitucionales*, 11(1),



425-458, p. 426). De este modo, el trabajador se encuentra subordinado al poder del empleador y, por tanto, en una situación de desigualdad frente a este último, que justifica la vocación protectora del Derecho del Trabajo.

d.- El régimen de sanciones está graduado

18°. Para explicar el grado en que se cumple el régimen sancionatorio del artículo reprochado hay que examinar la historia legal de la imposición de multas en el ámbito laboral.

Desde que se plantea el proyecto de ley para la dictación de un nuevo Código del Trabajo (Ley N° 18.620), la Junta de Gobierno propone una regla general para la determinación de las multas administrativas por infracción laboral.

Así en el proyecto de ley se propone un artículo 620 que propone una multa de dos a 20 UTM, que se duplicaría en caso de reincidencia.

Sin embargo, luego la Comisión conjunta (Hacienda y Trabajo) acordó modificar la redacción del precepto con el objeto de establecer una graduación de la multa en relación con el número de trabajadores afectados por la infracción. En la historia de la ley no se hallan mayores antecedentes acerca de las razones para la determinación de la multa en base del número de trabajadores de la empresa.

19°. De esta manera, el Código del Trabajo, publicado en el año 1987, mediante la Ley N° 18.620, estableció como regla general para la determinación de multa el considerar el número de trabajadores. Así el artículo 451 de dicha versión del Código del Trabajo estableció dos elementos centrales que se mantendrán permanentes en todas las reformas posteriores a dicha regla de determinación: a) La fijación del monto de la multa en razón al número de trabajadores de la empresa. b) El aumento de la multa en caso de reincidencia por parte del infractor.

En efecto, ya en el artículo 451 del Código del Trabajo de 1987, se estableció la multa entre una a diez UTM, aumentada en diez por cada cien trabajadores. Duplicándose las multas en casos de reincidencia.

20°. Luego, la primera reforma a este articulado, mediante la Ley N° 19.250, establece la regla de aumento de 0.15 UTM por cada trabajador afectado en empresas mayores de diez trabajadores afectados. En cuanto a la regla de reincidencia, se limita a que éstas ocurran dentro de un año para efectos del aumento de la multa.

21°. Con la Ley N° 19.759, se distingue aún más entre empresas, existiendo rangos de multas para aquellas que emplean cincuenta o más, más de doscientos. Esta ley tiene una particularidad en cuanto introduce un nuevo elemento a las reglas de determinación de las multas, haciendo procedente la posibilidad de sustitución de multas en caso de empresas que empleen nueve o menos trabajadores. (Un informe sobre la experiencia de la sustitución de multas para las MyPYMES en: OIT "Sustitución de multas por capacitación", 2015. Disponible:



000152
ciento veinte, dos

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_371229.pdf . Thayer Arteaga, William (2002) Texto y comentario del Código del Trabajo. Editorial Jurídica de Chile, p. 412).

22°. La regla de sustitución de multas se complementa luego con la introducción de un nuevo inciso al artículo 477, por medio de la Ley N° 20.123 estableciendo que la regla de sustitución también aplica para empresas de hasta veinticinco trabajadores.

23°. Finalmente, con la Ley N° 20.416, se distingue además el caso de las micro empresas, estableciéndose para el caso de infracción un rango de 1 a 10 UTM, agregándose para su caso una posibilidad de sustitución. La regla especial para las microempresas va en la línea de lo manifestado por el Ejecutivo en su mensaje. Así señaló:

“En el ámbito de la fiscalización se propone la práctica de transparentar los criterios utilizados por los fiscalizadores al momento de determinar si la unidad fiscalizada amerita la aplicación de una multa y el monto del mismo de la multa. Ello no sólo contribuye a difundir las normas a cumplir, sino que además reduce la potencial discrecionalidad en la práctica de la fiscalización. Cabe hacer presente al respecto, que normalmente las leyes establecen un rango mínimo y máximo de multas a aplicar por el fiscalizador en caso de una determinada infracción.

En consideración a lo anterior, se propone transparentar esta información que guía el accionar del fiscalizador, lo cual dicho sea de paso constituye un objetivo en sí mismo. Específicamente en este proyecto, se propone que las instituciones encargadas de fiscalizar a las empresas de menor tamaño y con la facultad de aplicar multas deban poner a disposición del público general un documento detallado informando sobre los criterios usados por los fiscalizadores en el acto mismo de la inspección y asimismo, para determinar el monto de la multa. Este acceso público al criterio fiscalizador deberá otorgarse a través de la publicación del mencionado documento en un lugar de fácil acceso, tal como el sitio web de la institución respectiva o a través de otros medios.”

24°. Estas referencias nos revelan que existe motivación y fundamentos del legislador, a lo largo del tiempo, para acrisolar criterios que permitan graduar técnicamente el modo en que se reflejan las multas y, particularmente, sus montos.

El artículo 506 reprochado se ha de entender a la luz del artículo 505 bis del Código del Trabajo y de ellos se desprenden los siguientes criterios: (i) las infracciones se sancionan con multa; (ii) las infracciones se sancionan según la gravedad de las mismas; (iii) existen tres diferentes rangos (máximos y mínimos) dentro de los cuales se debe fijar la multa (1 a 10 UTM, 2 a 40 UTM y 3 a 60 UTM); (iv) los rangos para la imposición de la sanción se establecen distinguiendo según el tamaño de la empresa (*micro y pequeña, mediana, y grande*); y (v) el tamaño de la empresa se determina de acuerdo al número de trabajadores (*micro: 1 a 9 trabajadores; pequeña: 10 a 49 trabajadores; mediana: 50 a 199 trabajadores; y grande: 200 trabajadores o más*).





25°. El legislador, en consecuencia, ha hecho distinciones, establece un marco sancionatorio, con una regla de graduación de multas siguiendo implícitamente el esquema de triple especificación de las multas en función de la gravedad de las conductas denunciadas. En fin, la única cuestión que ha suscitado controversia es que la base de comparación que permite este ejercicio graduado se refiere a tomar como factor el número de trabajadores para realizar las distinciones en función de cada tipo de empresa.

26°. William Thayer ha manifestado reparos a la determinación de la multa en base al número de trabajadores. De acuerdo a su visión esta regla generaría un incentivo para las empresas para no contratar más trabajadores con efecto de mantenerse en un rango en el que las multas no sean mayores (Ibid. p. 412).

Sin embargo, este argumento bien puede encontrar un contraargumento señalando que las empresas no necesariamente organizan su trabajo en función a los eventuales montos de las multas de la infracción laboral, añadiendo además que, si el mercado así lo requiere, las empresas tienden a aumentar o disminuir la mano de obra contratada en razón a las necesidades de su producción más que en razón de posibles sanciones administrativas. No se ha advertido una dimensión empírica que genere el efecto de desincentivar el trabajo por un grado hipotético de multas que deba enfrentar.

27°. El artículo 506 del Código del Trabajo fue previamente examinado en sede de inaplicabilidad en la causa rol N° 2671, y esta Magistratura, en dicha sentencia, analiza la regla de determinación de la multa basado en el tamaño de la empresa. En un resumen de dicha postura se declaró que esta regulación cumple con el principio de proporcionalidad, por las siguientes razones: a) El fin de la norma sancionatoria es constitucionalmente legítimo, en razón que lo que se persigue es proteger el trabajo. b) No existe una medida menos gravosa que produzca el mismo efecto. Al no existir en nuestro ordenamiento sanciones penales por infracción a la legislación laboral, las multas administrativas resultan adecuadas. c) Desde la perspectiva de la proporcionalidad en sentido estricto, la medida de establecer el monto de la multa en razón al tamaño de la empresa, se optó por este mecanismo de acuerdo a la capacidad de cada empresa. Así se manifiesta en la historia legislativa. Adicionalmente, se entrega a la autoridad un margen de apreciación con un monto mínimo y máximo, revisable además por un órgano judicial.

e.- La norma reprochada no vulnera el debido proceso

28°. El último reproche planteado dice relación con la vulneración del artículo 19, numeral 3°, de la Constitución, como una derivación de las demás vulneraciones, según entiende el requirente, puesto que "el debido proceso establece como estándares para determinar la constitucionalidad de una norma, que esta contenga un procedimiento racional y justo, que no dé lugar a arbitrariedades por parte del poder



000133
ciento treinta y tres

público, y que obligue a explicar los fundamentos de hecho y de derecho de las sanciones que -en base a ella- impone" (fs. 9 del requerimiento).

29°. Justamente, la cuestión planteada es un asunto de mera legalidad. Este requerimiento presenta un conflicto de legalidad, porque lo reclamado por la requirente es la falta de motivación del acto administrativo que impuso las multas, lo cual corresponde resolver a los jueces del fondo, ya que implica juzgar la actuación de la Administración.

30°. A mayor abundamiento puede apreciarse que en este caso no se ha vulnerado el principio de proporcionalidad ni sustantivo ni formalmente. Al contrario, existen suficientes resguardos para que a pesar de la calificación jurídica legítima que realiza la Dirección del Trabajo a través del tipificador de infracciones, el juez aplique directamente las normas legales de los artículos 5°, 7°, 10, 505 bis y 506 del Código del Trabajo. Se trata de una satisfacción del principio de legalidad de las infracciones laborales desarrolladas directamente por el codificador y complementadas mediante la colaboración del reglamento de un modo que no se oponen, estableciendo armonía en la obligación.

Po último, se trata de reglas que contienen la previsibilidad esencial de las conductas sancionadas. En este requerimiento, las infracciones denunciadas y las multas impuestas por la Inspección del Trabajo están fundadas en preceptos legales que establecen claramente la conducta debida. Sin perjuicio que es resorte del juez del fondo discutir su monto y concurrencia, no es posible desestimar que se trate de conductas donde el reproche no resulte claro.

31°. En definitiva, el caso está referido a la modificación unilateral de las funciones de una trabajadora y a si la referida modificación se encuadra en el ejercicio del *ius variandi* que posee el empleador o, por el contrario, constituye un incumplimiento de contrato. Sin embargo, la dimensión de las justificaciones o de la ausencia de motivación de la decisión administrativa, por tratarse de un conflicto jurídico en torno a la subsunción de hechos a normas legales, debe ser planteada ante la judicatura de la instancia. Se trata de cuestiones abiertas a la discusión en otra sede diversa al ámbito constitucional puesto que no es posible estimar que el artículo 506 del Código del Trabajo irroque un efecto inconstitucional considerado en sí mismo.

32°. Que, en consecuencia, en este requerimiento deducido por la empresa requirente, no se advierte la existencia de un efecto inconstitucional que vulnere los artículos 6°, 7° y 19, numerales 2° y 3°, de la Constitución, en relación con la aplicación de una multa por infracción al contrato de trabajo.

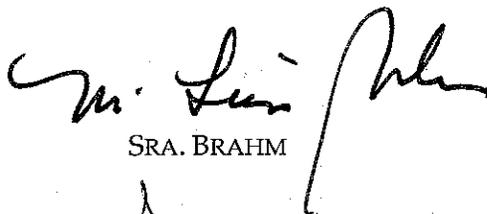


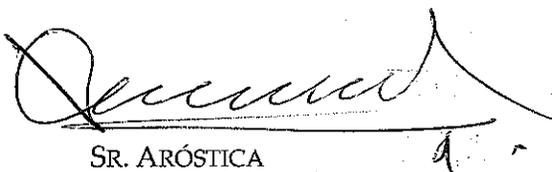


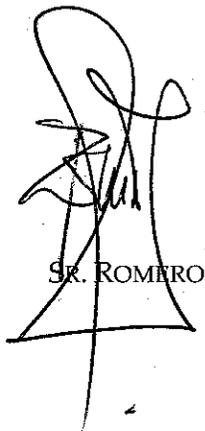
Redactó la sentencia la Presidenta, Ministra MARÍA LUISA BRAHM BARRIL; y la disidencia, el Ministro señor GONZALO GARCÍA PINO.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 7554-19-INA

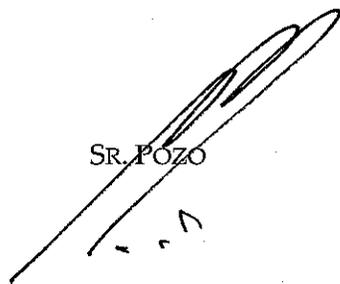

SRA. BRAHM

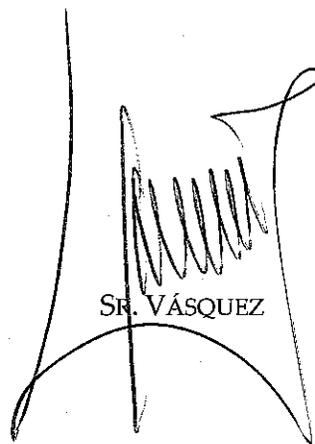

SR. ARÓSTICA

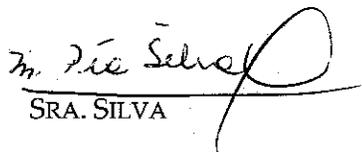

SR. ROMERO


SR. GARCÍA


SR. LETELIER


SR. POZO


SR. VÁSQUEZ


SRA. SILVA


SR. FERNÁNDEZ



000134
ciento treinta y cuatro

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, y por sus Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, GONZALO GARCÍA PINO, JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.

