



2020

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

---

**Sentencia**

**Rol 8677-2020**

[5 de noviembre de 2020]

---

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR  
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 23, INCISO  
SEGUNDO, DEL DFL 2, DEL MINISTERIO DEL TRABAJO Y  
PREVISIÓN SOCIAL DE 1967

BGR LATAM S.A.

EN PROCESO RIT I-221-2019, RUC 1940219720-2, SOBRE RECLAMO DE MULTA,  
SEGUIDO ANTE EL JUZGADO DE LETRAS DEL TRABAJO DE VALPARAÍSO, EN  
ACTUAL CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE APELACIONES DE VALPARAÍSO,  
POR RECURSO DE NULIDAD, BAJO EL ROL N° 208-2020

**VISTOS:**

Con fecha 4 de mayo de 2020, BGR Latam S.A. ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 23, inciso segundo, del DFL 2, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social de 1967, en el proceso RIT I-221-2019, RUC 1940219720-2, sobre reclamo de multa, seguido ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso, en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de Valparaíso, por recurso de nulidad, bajo el Rol N° 208-2020 (Reforma Laboral).

**Preceptos legales cuya aplicación se impugna**

El texto de los preceptos impugnados dispone:



***“Decreto con Fuerza de Ley N° 2, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social de 1967***

(...)

*“Artículo 23°. Los Inspectores del Trabajo tendrán el carácter de ministros de fe respecto de todas las actuaciones que realicen en el ejercicio de sus funciones, dentro de las cuales podrán tomar declaraciones bajo juramento.*

*En consecuencia, los hechos constatados por los Inspectores del Trabajo y de los cuales deban informar de oficio o a requerimiento, constituirán presunción legal de veracidad para todos los efectos legales, incluso para los efectos de la prueba judicial.”.*

(...)

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

Refiere la requirente que, con fecha 28 de agosto de 2019 la Inspección Comunal del Trabajo de Viña del Mar dictó la Resolución de multa N° 1736/19/73, condenándole por una infracción consistente en *“No otorgar a la trabajadora doña Monserrat María Sáez Toro, permiso de a lo menos una hora al día para concurrir a dar alimento a su hija menor de dos años, en el lugar donde se encuentra la menor, durante el período transcurrido entre el 11/04/2019 hasta el 27/07/2019”.*

La sanción impuesta corresponde a una multa de 153 UTM.

Frente a lo anterior, presentó una reclamación judicial el 26 de septiembre de 2019. Con fecha 28 de febrero de 2020 el Juez de Letras en lo Civil de Valparaíso rechazó el reclamo, fundamentando que lo estipulado por la fiscalizadora de la Inspección del Trabajo se encuentra revestido de una presunción legal de veracidad.

Seguidamente presentó un recurso de nulidad, pidiendo se deje sin efecto la multa impuesta o su rebaja, encontrándose aquel pendiente de resolución. En el mismo se invoca la causal de la letra b) del artículo 478 del Código del Trabajo, esto es, en haber sido pronunciada la sentencia con infracción manifiesta de las normas sobre la apreciación de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica; y en subsidio, la causal del artículo 477 del Código del Trabajo, consistente en haberse infringido sustancialmente derechos o garantías constitucionales en la tramitación del procedimiento o en la dictación de la sentencia; y la causal de la letra e) del artículo 478 del Código del Trabajo, relativa a la omisión de cualquiera de los requisitos establecidos en los artículos 459, 495 o 501, inciso final, del mencionado código en el pronunciamiento de la sentencia definitiva .

Dicho recurso se encuentra pendiente de resolución y funda la gestión judicial pendiente actualmente invocada.

Señala que las resoluciones que imponen multas son sanciones administrativas, y que aquellas sólo tienen una distinción de orden cuantitativo con



las penas penales, rigiendo en plenitud los derechos fundamentales del afectado en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

Para el caso concreto, refiere se vulnera tanto la presunción de inocencia como el principio de non bis in ídem. Así, en primer lugar, como consecuencia de aplicación del precepto impugnado el Tribunal sustanciador no parte del principio de inocencia, sino que falla sobre la base de su culpabilidad, debiendo ésta demostrar su inocencia.

En segundo lugar, refiere que, de no declararse la inaplicabilidad de la norma antes señalada, se transgredirá gravemente la garantía constitucional de “*igualdad ante la ley*”, pues significaría que existen grupos privilegiados a los cuales se les aplica la presunción de inocencia, y, otro grupo desfavorecido que no tendría derecho a la presunción señalada.

### **Tramitación**

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, con fecha 13 de mayo de 2020, a fojas 32. Fue declarado admisible por resolución de la misma Sala el día 1 de junio de 2020, a fojas 56, confiriéndose traslados de estilo.

A fojas 66 la Dirección del Trabajo evacuó traslado abogando por el rechazo del libelo. Para ello aduce, en síntesis, las siguientes razones:

1. No reviste importancia decisoria litis la aplicación del artículo 23, inciso segundo, del DFL N° 2, de 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social en la gestión judicial pendiente, toda vez que la Corte de Apelaciones de Valparaíso sólo puede pronunciarse en torno a la configuración de las causales de nulidad invocadas, todas las cuales se centran, de una u otra forma, en el mérito o el valor de convicción que pueda deducirse del contenido de las probanzas aportadas al juicio, para efectos de estimar como cierta o no la comisión del hecho infraccional que fundamenta la sanción, consistiendo en un asunto de orden netamente probatorio y no de vulneración de preceptos constitucionales.
2. Dicha atribución permite a la Dirección del Trabajo ejercer la tutela efectiva de los bienes jurídicos que está llamada a resguardar en virtud de las disposiciones contenidas tanto en su Ley Orgánica como en el Código del Trabajo, impidiendo con ello que su papel sea relegado al de un mero observador de las relaciones laborales, otorgándole un rol de supervigilancia activa respaldado por el Estado.
3. La jurisprudencia asentada del Tribunal Constitucional ha señalado a propósito del Derecho Administrativo Sancionador y su vinculación con los principios del Derecho Penal que, en general, los principios constitucionales del orden penal se aplican, pero con matices al derecho administrativo



sancionador. Así, se requieren adecuaciones para darle eficacia práctica a la referida potestad sancionadora, pues en caso contrario presumir que en ambas situaciones las exigencias derivadas de la aplicación de los principios de legalidad, tipicidad y culpabilidad entre otros, pueden ser las mismas en el orden penal que en el ámbito administrativo, puede llevar en la práctica, a la inoperancia de la potestad sancionadora por parte de la administración.

4. El requerimiento de inaplicabilidad de autos no contempla esta importante diferenciación que debió plasmar en la exposición de sus argumentos, remitiéndose exclusivamente a entregar fundamentos aplicables tanto en Derecho Penal como en materia administrativa sancionadora, lo que lleva a que su argumentación sólo tenga resolución en un ámbito abstracto y totalmente desconectado de la aplicación que tendrá el precepto legal impugnado a la gestión judicial pendiente.
5. Finaliza señalando que la requirente pudo ejercer los mismos derechos que le asisten a cada una de las empresas o empleadores que son sancionadas por infracciones a la legislación laboral y de seguridad social, todas las cuales deben soportar la inversión de la carga de la prueba que conlleva la mentada presunción, por lo que no se vislumbra en caso alguno que, aplicándose el precepto que se pretende impugnar por esta vía, se esté en presencia de una diferencia arbitraria y una discriminación hacia la requirente, no existiendo infracción a la garantía del artículo 19 N° 2 de la Carta Fundamental.

#### **Vista de la causa y acuerdo**

En Sesión de Pleno de 23 de julio de 2020 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, y los alegatos por la Dirección de Trabajo de la abogada Loreto González Moreno.

Se adoptó acuerdo con fecha 18 de agosto de 2020, conforme fue certificado por el relator de la causa.

#### **Y CONSIDERANDO:**

##### **I. ACERCA DE LA NECESIDAD DE POTESTADES DE FISCALIZACIÓN LABORAL EN EL CASO CONCRETO**

**PRIMERO.** Debe tenerse presente que la existencia de potestades de policía administrativa, fiscalizadoras, sancionatorias e investigativas en materia laboral, que después están sometidas a revisión judicial por vía de reclamación, no es una decisión incausada ni menos graciosa ni caprichosa por parte del legislador, sino que obedece al imperativo de velar por el respeto y la plena vigencia de normas laborales que



establecen derechos de carácter irrenunciable de conformidad con el artículo 5° del Código del Trabajo, en el marco de una relación jurídica de subordinación y dependencia, en la cual la irrenunciabilidad de dichos derechos mínimos establecidos por el legislador es uno de los mecanismos atenuantes de la desigualdad estructural de define la relación laboral.

**SEGUNDO.** Así, es dable sostener que la irrenunciabilidad de esos derechos mínimos y la construcción de un sistema administrativo de rápida y eficaz fiscalización y sanción es parte del desarrollo y cumplimiento de los estándares de protección constitucional del trabajo al amparo del numeral 16° del artículo 19 de la Constitución Política. En efecto, como se ha señalado por esta Magistratura, la protección constitucional del trabajo del artículo 19 N° 16° de nuestra Carta Fundamental no se limita sólo a garantizar la libertad de elección y de contratación laboral, sino que, al incluir la garantía constitucional el reconocimiento expreso de la libertad de trabajo y su protección, la Constitución extiende la protección al trabajo mismo, en atención al compromiso inseparable de respeto a la dignidad del trabajador en la forma en que efectúa su labor y a la ineludible función social que cumple el trabajo. En consecuencia, la Constitución también protege al trabajo propiamente tal, no consagrando el derecho al trabajo en términos generales, pero sí derechos que constituyen elementos fundamentales de éste y que pueden exigirse efectivamente del Estado (Luz Bulnes: “La libertad de trabajo y su protección en la Constitución de 1980”, en Revista de Derecho Público N° 28, Universidad de Chile. Santiago, 1980, p. 215) (Ver sentencia Rol N° 8452, cons. 34, en el mismo sentido, STC roles N°s 1852, 1971, 2086, 2110, 2114, 2182, 2197, 2346 y 2671).

**TERCERO.** Por otra parte, debe tenerse presente que el poder de dirección del empleador en materia laboral reconoce como límite a dichos derechos irrenunciables establecidos por la legislación laboral y también a los derechos fundamentales del trabajador, entre los cuales se encuentra la garantía de no discriminación arbitraria del numeral 2° del artículo 19 de la Constitución Política, que respecto de la mujer, en este caso concreto, significa el no sufrir tratos que la menoscaben a causa de su reciente maternidad y del ejercicio de su derecho a amamantar a su hijo, que es también titular de otros derechos fundamentales explicitados en la Constitución, como los derechos a la salud, a su integridad física y síquica y a no ser discriminado, además de otros específicos, como los derecho a la alimentación y a un pleno desarrollo en sus distintas etapas de crecimiento.

**CUARTO.** En ese sentido, y aún siendo una norma de simple rango legal, debe tenerse presente que el texto actual de la Ley N° 20.609, que establece medidas en contra de la discriminación, señala expresamente como ilegítima la discriminación en función de la maternidad o de la lactancia, lo cual debe tenerse presente más allá de lo dispuesto por dicha ley, en el sentido que ambos son factores ilegítimos para una diferencia de trato que signifique menoscabo y que la protección de ambos es parte del contenido de la garantía constitucional de igualdad ante la ley y no discriminación,



cuestión que es irrefutable desde la dictación de la Ley N° 21.155, que ESTABLECE MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LA LACTANCIA MATERNA Y SU EJERCICIO, publicada en el Diario oficial de 2 de mayo de 2019, que modificó el artículo 2 de la Ley N° 20.609, que establece medidas en contra de la discriminación en el sentido indicado. Además, la misma ley modificó el artículo 2° del Código del Trabajo en similar sentido, agregando a la garantía específica de no discriminación en materia laboral la misma calificación de ilegitimidad de la discriminación por maternidad y lactancia.

**QUINTO.** En efecto, dentro de los objetivos de la aludida la Ley N° 21.155, que ESTABLECE MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LA LACTANCIA MATERNA Y SU EJERCICIO se encuentran 1) Reconocer el valor fundamental de la maternidad y del derecho a la lactancia materna, como un derecho de la niñez, 2) Consagrar el derecho de la niñez al acceso a la leche humana y el derecho de las madres a amamantar libremente a sus hijos e hijas, y 3) Garantizar el libre ejercicio de la lactancia materna y del amamantamiento libre, sancionando cualquier discriminación arbitraria que cause privación, perturbación o amenaza a estos derechos. Es del caso señalar además que el derecho laboral de amamantamiento en anterior a la dictación de dicha ley, que solamente ha venido a reforzarlo.

**SEXTO.** De esta forma, la fiscalización y sanción a actos laborales lesivos de la protección a la maternidad no es solamente una cuestión de legalidad laboral, sino de cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución Política en materia de no discriminación y de protección constitucional del trabajo.

**SÉPTIMO.** Debe tenerse presente que la necesidad de y eficacia de la legislación en esta materia es importantísima, pues debe lograr como resultado el objetivo de asegurar el ejercicio de los derechos laborales mínimos e irrenunciables, que en este caso concreto se refieren a la protección de la maternidad, en una doble dimensión: la no discriminación de la mujer en el trabajo y el sano y pleno desarrollo del niño.

**OCTAVO.** Así, causas de estas materias no deben ser vistas exclusivamente en la perspectiva del derecho administrativo sancionador, sino que también en clave de ser una herramienta eficaz de restablecimiento del derecho cuando la norma es quebrantada, pues en materia laboral ello es un objetivo prioritario, sobre todo en casos como éste, la duración de un proceso jurisdiccional para el restablecimiento del derecho significarían que una sentencia definitiva quedaría firme probablemente cuando el derecho de amamantar al hijo se haya extinguido por la edad del mismo. De tal forma, sin un régimen de fiscalización y sanción dotado de potestades suficientes y eficaces lo que está en cuestión es el cumplimiento del derecho laboral, por lo cual la normativa cuestionada no puede ser considerada arbitraria ni menos carente de razonabilidad legislativa, ni menos carente de sustento en la Carta Fundamental.



**NOVENO.** Que, por otra parte, se observa que el precepto impugnado acota la presunción simplemente legal de veracidad al “hecho” constatado, mas no a los demás elementos de la infracción.

## II. ACERCA DEL JUICIO DE IGUALDAD PROPUESTO EN EL REQUERIMIENTO

**DÉCIMO.** Debe tenerse presente que en el requerimiento de fojas 1 se invoca como norma constitucional infringida solamente la garantía de igualdad ante la ley del numeral 2° del artículo 19 de la Constitución, en relación al artículo 5°, inciso segundo, de la misma y al artículo 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos, sin que se atienda a la naturaleza, razón y función de la presunción contenida en la preceptiva cuestionada y sin que se aluda ni menos razone acerca del estatuto constitucional de las presunciones, incluida la de inocencia que se invoca.

**UNDÉCIMO.** Por otra parte, alega que *“De no declararse la inaplicabilidad de la norma contenida en el inciso segundo del artículo 23 del DFL de 1967, se transgrediría gravemente la garantía constitucional de “la igualdad ante la ley”, pues significaría que existen grupos privilegiados a los cuales se les aplica la presunción de inocencia, y, otro grupo desfavorecido (al cual pertenece mi representada) el cual no tiene derecho a la presunción señalada. En efecto, el privilegio resulta concedido a cualquier imputado por un crimen, simple delito, o falta, quien tiene derecho a la presunción de inocencia, mientras que una empresa que se la persigue por una falta menor, no tiene presunción de inocencia”*.

**DUODÉCIMO.** Ya se ha razonado acerca de que las garantías y límites al ius puniendi son el contrapeso a la afectación de derechos que importa el proceso y la sanción, por lo cual la intensidad de dichas garantías y límites es mayor en la medida que el orden sancionatorio implica mayor punición en cuanto a los derechos involucrados, por lo que en el orden penal es donde dichas garantías tendrán por necesidad la mayor entidad, densidad y significación, pues la sanción puede llegar incluso a ser una privación de libertad personal a perpetuidad, lo cuál es diametralmente diferente al caso de una multa laboral. Así, resulta del todo improcedente calificar a la presunción de inocencia como un *“privilegio”* del imputado en sede penal.

**DECIMOTERCERO.** Al construir una cuestión de constitucionalidad de normas por vulneración de la garantía de igualdad ante la ley, no solamente es necesario identificar la norma cuestionada, sino que además debe identificarse el denominado *“tertium comparationis”*, o punto de comparación que se alega como trato común, ordinario y válido, para posteriormente examinarse la fundamentación de la diferencia, con el objeto de enjuiciar su licitud. En ese sentido, el requerimiento no aporta antecedentes que permitan desvirtuar lo razonado, al punto que el juicio de igualdad lo construye solamente sobre la base de lo transcrito en considerando ante anterior, agregando que *“Peor aún, si en la misma empresa se muriera un trabajador por*



*una caída en altura, existiría un proceso penal y uno administrativo ante la Inspección. En el proceso penal donde el bien jurídico protegido es “la vida”, el imputado tendría derecho a presunción de inocencia, mientras que por otra parte en un eventual proceso administrativo ante la Inspección del Trabajo, no tendría dicho derecho” y que “Todo lo cual nos llevaría al absurdo de que en un proceso ante un organismo del Estado tendríamos derecho a la presunción de inocencia, mientras que en otro proceso ante otro órgano del mismo Estado no tendríamos ese derecho”, cuestiones que no alcanzan a construir un juicio de igualdad completo y justificado en los términos enunciados y que además ignoran la diferencia entre la responsabilidad penal, la infraccional laboral y la pecuniaria por accidentes del trabajo, que perfectamente podrían ser concurrentes en el caso que enuncia, debiendo agregarse que por ser distintas se regulan por normas y procedimientos diferentes. A mayor abundamiento, tampoco puede sostenerse que el empleador sea un “grupo desfavorecido” en la legislación laboral chilena, pues, reconociendo constitucionalmente su libertad de empresa, justamente parte de la base de reconocer el poder de dirección y la potestad de mando en una relación en la cual existe subordinación y dependencia por la otra parte y en la cual la intervención estatal se refiere solamente a la garantía y eficacia de derechos irrenunciables establecidos como un piso mínimo por el legislador.*

**DECIMOCUARTO.** Queda claro así que la cuestión formulada ante este tribunal descansa sobre premisas erradas y que no se trata de una cuestión de igualdad ante la ley idóneamente formulada, resultando más que suficientes los razonamientos precedentes para concluir su completo rechazo, sin perjuicio de lo cuál se abordarán otras cuestiones relevantes del presente caso.

### **III. ACERCA DE LAS GARANTÍAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

**DECIMOQUINTO.** Sin perjuicio de lo anterior, y a mayor abundamiento, debe considerarse que bien el requerimiento no alude a las garantías del derecho administrativo sancionatorio en forma expresa, es del caso señalar que alega una vulneración de la garantía de igualdad ante la ley invocando que el precepto impugnado le privaría de la presunción de inocencia respecto de infracciones a la ley laboral constatadas en sede administrativa, misma en la cual se imponen multas, emanando una presunción de veracidad respecto de los hechos. Ello importa extrapolar la presunción de inocencia propia del examen de culpabilidad en la sede penal hacia el derecho administrativo en la fiscalización laboral y posteriormente hasta la reclamación judicial de la multa impuesta.

**DECIMOSEXTO.** A su vez, de acogerse el requerimiento, aunque sea por la garantía de igualdad ante la ley, debería forzosamente sostenerse la premisa que se está en presencia de una de aquellas presunciones que serían ilícitas frente a la Constitución, pues de otra forma no sería discriminatoria, sino constitucionalmente razonable.





**DECIMOSÉPTIMO.** Es dicho motivo por el cuál es imposible desprender el análisis de la presunción cuestionada desde su función en el orden penal y desde el numeral 3° del artículo 19 de la Constitución, pues es ahí donde la Constitución recoge y regula las presunciones. A su vez, Lo anteriormente expuesto obliga a abordar el régimen de las presunciones en materia sancionatoria administrativa, al tratarse de actos de tal tipo. En efecto, para realizar un examen de constitucionalidad de las presunciones, el primer estándar de enjuiciamiento de la norma legal será lo que la Constitución disponga o contenga en relación a las presunciones.

**DECIMOCTAVO.** En cuanto al derecho administrativo sancionatorio, es la teoría española en materia administrativa, la que refleja en mejor forma las relaciones entre lo administrativo y lo penal. A tal efecto, entiende que *“una sanción es un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho, imposición de una obligación de pago de una multa”* (García de Enterría-Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo II, 7ma. Edición, Civitas Ediciones S.L., año 2001, p. 161), por el contrario, lo penal afecta la libertad personal del individuo castigado.

**DECIMONOVENO.** Lo anterior explica que las sanciones administrativas, tal como la aplicada en este caso, si bien son independientes de las penas en el orden penal, tienen una identidad común con ellas, ya sea porque son manifestación de un mismo poder punitivo del Estado, o bien pues entre ambas hay una semejanza esencial (STC Roles N°s 294/96; 479/2006; 480/2006; 1413/2010; 1518/2010; 2381/2013; 5018/2019; 6250/2019).

Esto determina que los principios penales que deben aplicárselas a ambas son los mismos, teniendo eso si en consideración que las penas en el orden penal pueden privar de la libertad a un individuo, mientras que las sanciones administrativas no podrían afectar esta garantía fundamental (STC Rol N° 1518/2010). Siendo las garantías y límites al ius puniendi el contrapeso a la afectación de derechos que importa la sanción, la intensidad de dichas garantías y límites es mayor en la medida que el orden sancionatorio implica mayor punición en cuanto a los derechos involucrados, así, en el orden penal es donde tendrán la mayor entidad, densidad y significación, pues la sanción puede llegar incluso a ser una privación de libertad personal a perpetuidad. En materia administrativa, las sanciones generalmente son multas, no constituyendo privaciones de libertad, lo que significa que la intensidad y especificidad de las garantías no es la misma, al ser la entidad del ius puniendi diferente.

**VIGÉSIMO.** Que, el procedimiento administrativo sancionador debe cumplir dos tipos de garantías: las sustantivas, inherentes al ius puniendi del Estado, que se enfatizan en los pronunciamientos citados, y las vinculadas estrictamente al debido proceso. En este sentido, esta Magistratura Constitucional ha manifestado que el legislador debe permitir que quienes puedan ser afectados por dichas sanciones, puedan defenderse de los cargos que les formule la autoridad, pudiendo rendir



prueba, impugnar la sanción, etc. (STC Roles N°s 376/2003, 388/2003, 389/2003, 473/2006, 725/2008, 792/2007, 1413/2010, 1518/2010, 2381/2013).

**VIGÉSIMO PRIMERO.** Sin embargo, no debe preterirse la necesidad de reestablecer de manera rápida y eficaz el imperio de los irrenunciables derechos mínimos que contempla la legislación laboral, por lo cual la imposición de sanciones por incumplimiento en la materia puede ser verificada in actum por los fiscalizadores, sin perjuicio de lo cual las mismas no quedarán firmes al existir vías de impugnación administrativas y jurisdiccionales. En efecto, lo usual es que materia laboral, dicha defensa se verifique ante órganos jurisdiccionales, mediante la reclamación judicial de la multa, en un contencioso administrativo de plena jurisdicción.

**a. Acerca de la presunción contenida en el precepto impugnado y el derecho administrativo sancionador**

**VIGÉSIMO SEGUNDO.** En este sentido, y de conformidad con lo señalado, la coherencia del sistema jurídico determina que el estándar de constitucionalidad de presunciones en materia penal ha de ser una suerte de “cartabón maximalista” con el cuál ha de ser juzgado el precepto impugnado en materia administrativa sancionatoria, con dos notorias y paradójicas notas:

1) No podría ser un estándar superior al penal, pues la afectación de derechos e intensidad de la sanción no son las mismas, y es frente a ello que los derechos y garantías que limitan el ius puniendi son un contrapeso.

2) Está claro que asimilar el estándar de constitucionalidad penal y administrativo es un error, pues si bien las garantías son las mismas, su intensidad aparece matizada o mitigada en materia administrativa sancionatoria.

**VIGÉSIMO TERCERO.** Que, el Derecho Administrativo postula que, en defecto de regulaciones expresas que circunscriban la extensión de la potestad sancionadora de la Administración, la aplicación de las medidas correctivas dirigidas a reprimir contravenciones administrativas, debe sujetarse a los principios garantistas clásicos del Derecho Penal, mas ello admite matices por causa de la diferente intensidad de la punición que existe entre los órdenes penal y administrativo, en función de las características inherentes a dicha potestad sancionadora. El tema ha sido objeto de vasto análisis en la jurisprudencia de este Tribunal, desde la última década del siglo pasado (Roles N°s 244, c. 9°; 479, c.8°; 480, c. 5°; 725, c. 12°; 1.518, cc. 6° y 24°; 2.264, c. 33°; 2.682, c. 7°; 2.784, cc. 11° y 12°, y 8168, cons. 20° y ss., entre otros), así como también por la Contraloría General de la República (dictámenes N°s 34.644/78; 36.415/79 y 32.076/96, entre muchos otros).

**VIGÉSIMO CUARTO.** En el caso concreto, el procedimiento se inicia con una fiscalización por la Inspección del Trabajo y la imposición de multas a partir



de la constatación de infracciones a la legislación laboral, para posteriormente, por motivos de garantía del derecho a defensa, contemplarse el derecho a impugnación, sea por vía administrativa o por vía jurisdiccional, teniendo esta última todas las garantías del debido proceso.

**VIGÉSIMO QUINTO.** En cuanto a la presunción de inocencia en materia de derecho administrativo sancionatorio, la doctrina especializada ha señalado que *“Para el Tribunal Constitucional, el principio de presunción de inocencia tiene varias consecuencias:*

*i) La ley no puede establecer presunciones de responsabilidad. En efecto, el Tribunal ha considerado enteramente inadmisibles que la ley dé por establecida la existencia del hecho como constitutivo de infracción o el grado de participación que el sujeto tenga en él, impidiéndole a éste demostrar su inocencia por todos los medios de prueba que le franquea la ley (rol N° 519, considerandos 40° y 41°). Además, este derecho no sólo puede verse vulnerado cuando una ley estructura en forma nominal alguna presunción de culpabilidad. Si del contexto de la ley aparece que diversas disposiciones, relacionadas entre sí, conducen al mismo resultado, también debe ser declarada inconstitucional aquella norma que genere como consecuencia práctica una suposición irreversible de responsabilidad, cuando se desvirtúa el derecho del afectado para presentar reclamos y pruebas en contrario de manera eficaz (rol N° 1.518, considerando 35°)*

*ii) El derecho a la defensa es inherente a un trato inocente. La jurisprudencia del Tribunal ha señalado que se trata de un principio referido al trato inocente, que importa la obligación de considerar al imputado como si fuera inocente, reduciendo las limitaciones y perturbaciones en su derecho a defensa al mínimo indispensable para el cumplimiento de los fines del proceso (roles N°s. 1.351, considerando 45°, y 1.584, considerando 6°).*

*iii) El trato inocente se debe dar durante todo el procedimiento y hasta que una decisión ejecutoriada establezca fehacientemente la responsabilidad. En este caso la presunción de inocencia implica una primera regla de trato o conducta hacia el imputado, según la cual toda persona debe ser tratada como inocente mientras una sentencia de término no declare lo contrario (“nulla poena sine iudicio”) (rol N° 1.518, considerando 34°). (CORDERO QUINZACARA, Eduardo. Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso [online]. 2014, n.42 [citado 2020-08-03], pp.399-439. Disponible en: <[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-68512014000100012&lng=es&nrm=iso](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512014000100012&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 0718-6851. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512014000100012>).*

Debe constatar, en ese sentido, que la presunción establecida por el precepto impugnado no es de carácter *“irreversible”*, sino que es una presunción simplemente legal que admite prueba en contrario, en el marco del ejercicio del derecho a la acción, dentro de un proceso especial, de tipo laboral, con todo el derecho procesal del ramo, que incluye bilateralidad de la audiencia, oralidad, inmediatez, posibilidad de rendir prueba a través de diversos medios, controvertir la de la contraria, apreciación de las



probanzas de acuerdo a las reglas de la sana crítica, sentencia motivada en derecho y posterior recurso en contra de la misma, en un contencioso administrativo laboral de plena jurisdicción, en el que se puede revisar los hechos y el derecho.

El estándar de *“una decisión ejecutoriada establezca fehacientemente la responsabilidad”* se refiere indudablemente a la motivación de la resolución de multa, extrapolada desde los estándares que el derecho procesal establece para la sentencia, en lo referido al análisis de los antecedentes que se tengan como prueba o indicios y al mérito específico de lo que se ventile en la denuncia, cuestión que remite a la revisión de la misma en sede judicial y a las atribuciones del juez del fondo para revisar lo obrado, que en este caso son de plena jurisdicción en un proceso con todas las garantías.

Por otra parte, la proscripción de las presunciones no es automática ni universal ni menos genérica, está determinada porque la norma que la establece genere un verdadero estado de indefensión para el afectado, pues no se le impide demostrar su inocencia ni controvertir los hechos o la aplicación del derecho por todos los medios de prueba que le franquea la ley, ligando el análisis a la posibilidad de ejercicio del derecho a defensa y a su contenido, que en el caso concreto en nada se ve afectado. Como se razona en la presente sentencia, más allá de la presunción del precepto impugnado, en la gestión pendiente se contempla un procedimiento dotado de todas las garantías del racional y justo procedimiento, además de ser de plena jurisdicción, incluyendo revisión de hechos, competencia, casos y formas habilitantes y también el derecho aplicado.

**VIGÉSIMO SEXTO.** A su vez, el estándar de proscripción de presunciones en la jurisprudencia de este Tribunal no puede dejar de ser analizado sin alguna referencia a alguna de las presunciones más relevantes del sistema punitivo que han sido conocidas por esta Magistratura. En este sentido, en referencia a la operatividad de la presunción del artículo 4° de la Ley N° 20.000, referida al delito de tráfico de drogas, en la sentencia Rol N° 993, de 13 de mayo de 2008, esta Magistratura razonó:

*“QUINTO: Que, dentro del criterio de interpretación conforme a la Constitución, el respeto hacia las labores que desarrollan tanto el legislador al elaborar las normas de rango legislativo como la judicatura al aplicarlas, obliga al Tribunal Constitucional, en su función de contralor de la constitucionalidad de la ley, a buscar, al menos, alguna interpretación del precepto cuestionado que permita armonizarlo con la Carta Fundamental, y sólo en el evento de no ser ello posible, declarar su inconstitucionalidad, criterio que ha sido seguido en las sentencias roles 29, 38, 304, 368, 420, 460 y 681, entre otras.*

*En sede de inaplicabilidad, también, en el caso concreto, “deber de esta Magistratura evitar que el precepto legal impugnado se interprete y aplique de un modo en que efectivamente produzca un efecto contrario a la Constitución” (Sentencia Rol N° 806);*

*SEXTO: Que, unido a ello, todo precepto legal que se impugne no constituye generalmente una norma aislada, sino que es un enunciado que, puesto en aplicación, guarda*



*relaciones de interdependencia y operatividad con otros, a la luz de los cuales cabe ser interpretado y aplicado;”.*

**VIGÉSIMO SÉPTIMO.** A este respecto, en la misma sentencia Rol N° 993, de 13 de mayo de 2008, en referencia a la relación de las presunciones con una posible inversión del onus probandi y el estándar de convicción suficiente para emitir una condena, esta Magistratura razonó:

*“DECIMOTERCERO: Que, en el mismo contexto, hemos de entender por delito toda acción u omisión voluntaria penada por la ley, de conformidad al artículo 1º del Código Penal, debiendo acreditarse entonces, a la luz de la legislación vigente, la ocurrencia del hecho punible, la participación del imputado y su culpabilidad;*

*DECIMOCUARTO: Que de lo anterior se colige que, en virtud de lo expuesto, resulta, por una parte, posible entender y aplicar el precepto antes transcrito de conformidad a la Carta Fundamental, y por otra, no resulta dable concluir que exista una inversión de la carga de la prueba ni un atropello al debido proceso, pues, de todas formas y no habiendo norma en contrario, debe probarse, más allá de toda duda razonable, la comisión del hecho punible y la participación culpable del requirente, sin lo cual no puede ser condenado;*

*DECIMOQUINTO: Que, finalmente, debe descartarse la argumentación del recurrente referida a que la norma objetada contendría una presunción legal de responsabilidad penal que, en su aplicación al caso, pugnaría con la presunción de inocencia ya comentada.*

*Basta para ello recordar que tales presunciones admiten prueba en contrario y que la Constitución, en su artículo 19 N° 3, inciso sexto, sólo prohíbe presumir de derecho la responsabilidad penal;”*

**VIGÉSIMO OCTAVO.** Debe señalarse que entonces, si para la jurisprudencia de este tribunal en materia penal es admisible una presunción simplemente legal incluso en un delito sancionado con pena aflictiva, no resulta entonces coherente ni acertado sostener que en materia administrativa sancionatoria las mismas normas garantistas de la Constitución signifiquen que las haya proscrito. Adicionalmente, es dable concluir que el estándar precedentemente expuesto se encuentra cumplido en el caso concreto.

**VIGÉSIMO NOVENO.** A mayor abundamiento, como ya lo razonara este tribunal en el cons. 24° de la sentencia Rol N° 7138, recaída en otro precepto referido a fiscalización administrativa e imposición de multas, *“se hace necesario aclarar que la presunción cuestionada no sitúa a la Administración en una posición procesal privilegiada. Manifiestamente, ésta no queda eximida de sus cargas procesales por el sólo hecho de formular una denuncia que cumpla con las exigencias formales para su presentación. Así, no es posible descartar prueba adicional. La denuncia no es plena prueba. La infracción sólo puede darse por establecida si la denuncia que levante el funcionario es suficiente para comprobar la infracción. Es decir, si describe suficientemente los hechos constatados y acredita la existencia de la misma”,* de manera tal que *“si la denuncia no es desvirtuada, sólo ahí*



*resulta suficiente para dar establecida la infracción”, lo cual puede predicarse en este caso respecto del acta de fiscalización de la cual deriva la multa.*

**TRIGÉSIMO.** Por otra parte, pudiendo el empleador no saber del embarazo - lo cual si se alegara sería de resorte de la ponderación del juez del fondo- debe tenerse presente que el principio de culpabilidad también es parte del derecho administrativo sancionatorio según la doctrina autorizada (ver en este sentido, CORDERO QUINZACARA, Eduardo. Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso [online]. 2014, n.42 [citado 2020-08-03], pp.399-439. Disponible en: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-68512014000100012&lng=es&nrm=iso](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512014000100012&lng=es&nrm=iso). ISSN 0718-6851. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512014000100012>; también Bermúdez Soto, Jorge, Derecho administrativo general, Thomson Reuters, 2011, Santiago, pp. 278 y ss.). De tal forma, incluso en el entendido maximalista de asimilación a la intensidad penal de las garantías en materia administrativa sancionatoria, el requerimiento debería ser rechazado, pues resultaría plenamente pertinente la extrapolación a este caso de los razonamientos transcritos de la sentencia Rol N° 993, descartándose así las infracciones a la Constitución alegadas por aplicación del precepto impugnado, sin perjuicio de los derechos procesales que correspondan al sancionado en el marco del sistema recursivo y el control de la motivación de la sentencia que se dicte en la gestión pendiente.

**TRIGÉSIMO PRIMERO.** A mayor abundamiento, este Tribunal, razonando sobre la suficiencia de un instrumento o documento emanado de la Administración en el ejercicio de potestades fiscalizadoras, para dar por establecida una infracción, ha señalado que:

*“16° Que hay que distinguir dos cosas. Una, es el valor del acta. Esta puede llegar a probar los hechos, bajo ciertas condicionantes. Otra cosa es que el acta quede asentada por falta de pruebas que la controviertan.*

*17° Que el acta no descarta otros medios probatorios. Los tribunales han considerado que sólo si el acta no es desvirtuada, resulta suficiente para dar por establecida las infracciones sanitarias (SCA Arica, 56/2010). También ha sostenido que el acta puede ser desvirtuada por el reclamante durante el contencioso administrativo (SCS 2543/2013). El acta permite dar por establecida la infracción, pero no exime al servicio de establecer cuál es ésta y de fundar su decisión (SCS 5313/2008)”. (Sentencia Rol N° 7318, cons. 14°).*

**TRIGÉSIMO SEGUNDO.** Que, de tal forma, en función de lo expuesto no aparece infringida la garantía de la presunción de inocencia por aplicación de la preceptiva cuestionada.

**b. Acerca de la presunción de juridicidad del acto administrativo que impone multas.**



**TRIGÉSIMO TERCERO.** Por otra parte, en el evento de declararse inaplicable la preceptiva cuestionada, debe tenerse presente lo dispuesto por el artículo 3° de la Ley N° 19.880, sobre bases generales del procedimiento administrativo, que viene a establecer como efecto inmediato de los actos administrativos su presunción de legalidad, al disponer:

*“Los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, salvo que mediere una orden de suspensión dispuesta por la autoridad administrativa dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez, conociendo por la vía jurisdiccional.”.*

En este orden, la presunción de legalidad determina, a lo menos, que se presume que el acto ha sido emitido en los casos y formas que determina la ley y que ha sido emitido por autoridad competente legalmente habilitada.

**TRIGÉSIMO CUARTO.** Ello determina, como consecuencia de tal presunción, que quien alegue la antijuridicidad del acto tiene la carga de la prueba si ello llega a constituir un conflicto que sea sometido al conocimiento y resolución de los tribunales de justicia.

En ese sentido que la preceptiva impugnada no puede ni debe ser interpretada aisladamente, pues cabe tener presente que la presunción de legalidad es uno de los efectos inmediatos del acto administrativo (en este sentido ver a Bermúdez Soto, Jorge. (2010). ESTADO ACTUAL DEL CONTROL DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: ¿QUÉ QUEDA DE LA NULIDAD DE DERECHO PÚBLICO?. Revista de derecho (Valdivia), 23(1), 103-123. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502010000100005>), cuestión que ya era enseñada por la doctrina administrativista desde hace décadas, a pesar de no haber tenido un reconocimiento general en el sistema de fuentes en el derecho chileno (Por ejemplo, ver Hugo Caldera Delgado, El acto administrativo, legalidad, efectos e impugnación, Editorial Jurídica de Chile, 1981), circunstancia frente a la cual diversas leyes especiales -como la que contiene la preceptiva cuestionada- establecieron presunciones específicas respecto de actos determinados, que usualmente eran de aquellos que tenían efectos respecto de terceros, en especial los temas referidos a fiscalización e imposición de multas.

**TRIGÉSIMO QUINTO.** Que dicha particularidad llevó, como ya lo ha señalado esta Magistratura, a la consecuencia que *“en Chile no contamos con una normativa general de Derecho Administrativo que asigne un específico valor probatorio a los documentos que emanan de funcionarios públicos, en particular tratándose de fiscalizadores. No obstante, existen variados cuerpos legales que encomiendan a inspectores y fiscalizadores la tarea de constatar infracciones en su ámbito sectorial, a través del levantamiento de actas en que intervienen como “ministros de fe”. Entre otros, podemos mencionar a los funcionarios o fiscalizadores de: la autoridad sanitaria (arts. 156 y 157 del Código Sanitario); la Dirección General de Aguas (art. 172 ter del Código de Aguas); la Dirección del Trabajo (DFL 2, Trabajo, de 1967, art. 23); el Servicio de Impuestos Internos (DFL N° 7, Hacienda, de 1980, arts. 51 y*



86); el Servicio Agrícola y Ganadero (Ley N° 18.755, arts. 7 y 12); la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (Ley N° 18.410, art. 3); la Superintendencia de Servicios Sanitarios (Ley N° 18.902, art 11); la Superintendencia del Medio Ambiente (Ley N° 20.417, art 8°), la Superintendencia de Educación Escolar (Ley N° 20.529, art. 52); el Servicio Nacional del Consumidor (Ley N° 19.496, art 59 bis y Carabineros de Chile (Ley N° 18.287, arts. 3 y 15)” (Sentencia Rol N° 7318, cons. 12°), de lo cual derivarán presunciones legales de lo constatado por los respectivos funcionarios.

**TRIGÉSIMO SEXTO.** Cabe señalar que las bases del procedimiento administrativo, materia propia de ley según el numeral 18° del artículo 63 de la Constitución Política, no fue regulada por el legislador hasta la dictación de la Ley N° 19.880, que “ESTABLECE BASES DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE RIGEN LOS ACTOS DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO”, publicada en el Diario Oficial del 29 de mayo de 2003, estableciéndose recién en la ley chilena una presunción general de validez -referida a la legalidad en la norma- respecto de los actos de la Administración. Así, si los actos de fiscalización, constatación de hechos e imposición de multas en ejercicio de potestades sancionatorias son actos administrativos, están amparados en primer término por dicha presunción de legalidad. De igual forma, si el ser emitidos por autoridad dotada por ley de competencia y en los casos y formas habilitantes establecidos por las mismas normas son requisitos de legalidad y validez, el acto se presume ajustado a la ley y quien sostenga lo contrario deberá acreditarlo.

**TRIGÉSIMO SÉPTIMO.** Así, una eventual declaración de inaplicabilidad tampoco conseguiría desvirtuar la presunción de que se constató una infracción, pues al ser la misma parte de los casos y formas habilitantes para emitir el acto, una vez dictado el mismo ello se presume al amparo del artículo 3° de la citada ley N° 19.880, que en el año 2003 estableció una presunción de legalidad general que en la ley chilena no existía a la fecha de dictación de la preceptiva que introdujo la presunción cuestionada.

#### IV. OTRAS CUESTIONES

**TRIGÉSIMO OCTAVO.** Adicionalmente, debe tenerse presente que en el presente caso es una empresa quién invoca como infringidas normas de derecho internacional de derechos humanos contenidas en tratados internacionales, en específico de la Convención Americana de Derechos Humanos. A este respecto, no debe perderse de vista que la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la Opinión Consultiva OC-22/16 sobre «Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano de derechos humanos (interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1.a y b del Protocolo de San Salvador)», concluyendo que “se desprende con claridad que las personas jurídicas no son titulares de derechos convencionales, por lo que no





pueden ser consideradas como presuntas víctimas en el marco de los procesos contenciosos ante el sistema interamericano” (párrafo 70), reconociendo como excepciones parciales a las comunidades indígenas o tribales y a las organizaciones sindicales (solamente respecto de los Estados parte del Protocolo de San Salvador), en tanto serían titulares de ciertos derechos específicos, agregando que “«el ejercicio del derecho a través de una persona jurídica debe involucrar una relación esencial y directa entre la persona natural que requiere protección por parte del sistema interamericano y la persona jurídica a través de la cual se produjo la violación, por cuanto no es suficiente con un simple vínculo entre ambas personas para concluir que efectivamente se están protegiendo los derechos de personas físicas y no de las personas jurídicas» y que «se debe probar más allá de la simple participación de la persona natural en las actividades propias de la persona jurídica, de forma que dicha participación se relacione de manera sustancial con los derechos alegados como vulnerados» (párrafo 119)”, todo lo cual permite descartar las alegaciones de la requirente invocando la Convención Americana de derechos Humanos en el caso concreto.

**TRIGÉSIMO NOVENO.** Que, por otra parte, en el caso concreto la infracción en cuestión sería “NO OTORGAR EL PERMISO DE A LO MENOS UNA HORA PARA ALIMENTAR AL MENOR DE DOS AÑOS”, según se transcribe en la reclamación de multa acompañada al requerimiento. En ese sentido, si se omite la norma cuestionada, la requirente sigue teniendo la carga de la prueba respecto de acreditar el cumplimiento de la ley en el caso concreto, pues incluso sin la presunción, la reclamación pre supone alegar el cumplimiento de la norma habiendo otorgado el permiso, lo cual debe ser probado de acuerdo a las normas generales de carga de la prueba del artículo 1698 del Código Civil al ser un hecho positivo sostenido por la reclamante y requirente de inaplicabilidad. De esa forma, además aparece que la pretendida inaplicabilidad no puede tener el efecto que la requirente le atribuye.

**CUADRAGÉSIMO.** Por otra parte, en la medida que el precepto impugnado acota la presunción de veracidad solamente al “hecho” constatado, mas no a los demás elementos de la infracción, no tiene la aptitud de hacer desaparecer la presunción de inocencia, en la medida que la misma se ubica en la órbita de la culpabilidad y la ocurrencia del hecho en la de la tipicidad.

**CUADRAGÉSIMO PRIMERO.** Que, de tal forma, el requerimiento debe ser rechazado.

**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 **RECHAZA** EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO. OFÍCIESE.
- II. **ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVOMOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.

**DISIDENCIA**

Acordada la sentencia de rechazo con el voto disidente de los Ministros Sres. IVÁN ARÓSTICA MALDONADO y JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, quienes estuvieron por acoger el requerimiento deducido en contra del artículo 23, inciso segundo, del DFL N° 2, del Ministerio del Trabajo, de 1967, por contrariar el derecho constitucional a un procedimiento justo y racional, según enseguida explican:

1º) Que el quid de la cuestión no radica en la potestad que tiene el legislador para crear presunciones, como aquellas a que alude el Código Civil desde 1857 en su artículo 47. Tampoco concierne al hecho -no discutido- de que la parte afectada pueda rendir pruebas en contrario, comoquiera que -es obvio- la norma legal impugnada no establece una presunción de derecho que impida cuestionar alguna circunstancia desconocida que se infiera a partir de un antecedente conocido.

El problema comienza a esclarecerse -en una perspectiva muy distinta- cuando se observa que el cuestionado artículo 23, inciso segundo, implica la concurrencia de dos actos administrativos diferentes, considerando las tipologías que establece el artículo 3º de la Ley N° 19.880 sobre procedimientos administrativos: uno, es el acto de constancia o conocimiento de un hecho que recoge el acta levantada por un inspector del trabajo, actuando como ministro de fe; el otro, es el acto decisorio o de voluntad que sanciona al empleador por una infracción, el cual se contiene en una resolución posterior;

2º) Que, a la luz de este diagrama, examinado a continuación el expediente administrativo N° 0506/2019/1673, puede advertirse lo siguiente:

a) que ambos actos administrativos fueron expedidos por la misma funcionaria fiscalizadora y en un mismo día, el 28 de agosto de 2018 (fs. 93 a 99 y fs. 100 a 102, respectivamente);



b) que, sin perjuicio de las declaraciones prestadas por el representante del empleador en la etapa de fiscalización (días 20 y 22 de agosto de 2019), el acto de constancia o conocimiento, esto es, aquel en que el ministro de fe estima constatados ciertos hechos en particular, fue emitido con posterioridad (como se indicó, el 28 de agosto), sin que éste aparezca notificado al empleador afectado ni que haya servido de base para formular cargos antes de sancionar.

Enseguida, del expediente judicial RIT I-221-2019 seguido ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso, resulta lo siguiente:

c) que por sentencia de 28 de febrero de 2020 se rechazó el reclamo de la parte empleadora, esencialmente porque el atestado de la fiscalizadora de la Inspección del Trabajo “se encuentra revestido de una presunción legal de veracidad que debió ser desvirtuada en la actual causa por la reclamante”.

En concepto de la Inspección y del Juzgado individualizados, la circunstancia que la trabajadora haya firmado el registro de asistencia -no obstante estar facultada para ausentarse- acredita que “no se hizo uso del permiso de alimentación”, lo que es enteramente lógico. Sin embargo, de allí coligen -como si se siguiera necesariamente de lo anterior- que no es atendible lo alegado por el empleador, en cuanto a que “el permiso de alimentación se le otorgaba a la trabajadora y que era ella quien no ejercía el derecho”. Lo que los lleva a concluir que es el empleador quien habría cometido una infracción, al artículo 206 del Código del Trabajo.

Finalmente, un examen de ambos expedientes revela que:

d) no se indagó objetivamente la posibilidad de que fuera la trabajadora quien decidiera voluntariamente no hacer uso del permiso concedido, acompañado al proceso judicial por el empleador, al negarse la funcionaria fiscalizadora -en su oportunidad- a examinar si esa trabajadora había percibido un pago por las horas extraordinarias desempeñadas. Porque ello, según afirma la susodicha inspectora, “resultaría contradictorio” con su preconcepto de que la empleadora había incurrido en una infracción (fs. 98);

3º) Que, recién ahora, tras este examen exhaustivo, es posible efectuar un control concreto de constitucionalidad respecto a la aplicación real que se le ha dado a la norma legal impugnada.

Vale decir, sin incurrir en apreciaciones abstractas o de conjunto, es con los antecedentes del caso tenidos a la vista que -a continuación- cabe juzgar si el artículo 23, inciso segundo, del estatuto orgánico de la Dirección del Trabajo, en su aplicación, infringe o no el artículo 19, N° 3, inciso sexto, de la Carta Fundamental, al garantizar que toda ley de esta índole debe dar lugar, siempre, a “un procedimiento y una investigación racionales y justos”;



4º) Que tal garantía, en la especie, no puede darse por satisfecha, toda vez que la citada ley posibilita la consumación de cuatro situaciones reñidas con este derecho constitucional:

a) los actos administrativos de fiscalización y sanción fueron emitidos por el mismo funcionario, lo que choca con el artículo 19 N° 3, inciso sexto, de la Constitución, cuyo propósito es separar al fiscalizador del sancionador;

b) al ser coetáneos ambos actos administrativos, no se formularon cargos entretanto, que le permitieran al particular ejercer oportunamente sus defensas;

c) la presunción de veracidad del acta solo podría tener efectos en sede administrativa y no judicial, sin coartar indebidamente la facultad para conocer que le asiste a los tribunales del Poder Judicial, y

d) el hecho de que el acta produzca plena prueba induce a incurrir en el sesgo de confirmación, ya que obsta que el órgano sancionador acuda a otras evidencias de contraste o falsación.

Redactó la sentencia el Ministro señor RODRIGO PICA FLORES y la disidencia el Ministro señor IVÁN ARÓSTICA MALDONADO.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

**RoI N° 8677-20-INA**

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 señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y RODRIGO PICA FLORES.

Firma la señora Presidenta del Tribunal, y se certifica que los demás señora y señores Ministros concurren al acuerdo y fallo, pero no firman por no encontrarse en dependencias físicas de esta Magistratura, en cumplimiento de las medidas dispuestas ante la emergencia sanitaria existente en el país.

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