

**Voces:** - RECURSO DE PROTECCIÓN - PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO - MULTA LABORAL - COMISIONES ESPECIALES - JUZGADOS DEL TRABAJO Y DE COBRANZA LABORAL Y PREVISIONAL - JORNADA DE TRABAJO - CALIFICACIÓN LEGAL - RECURSO ACOGIDO -

**Partes:** Recaudadora S.A. c/ Inspección Provincial del Trabajo de Puerto Montt | Facultades de la Inspección del Trabajo

**Tribunal:** Corte de Apelaciones de Puerto Montt

**Fecha:** 13-ago-2012

La Inspección del Trabajo se ha arrogado facultades que no tiene, al interpretar cláusulas contractuales expresas con la finalidad de multar a una empresa. Por ello, actúa como tribunal y se constituye como una comisión especial.

**Doctrina:**

1.- Corresponde acoger el recurso de protección interpuesto contra las multas interpuestas por la inspección del trabajo recurrida, pues su proceder se tornó en ilegal y perturba la garantía constitucional contemplada en el artículo 19 N° 3, inciso 4º, de la Constitución, pues de la manera en que el fiscalizador obró interpretando la ley importa arrogarse facultades propias y excluyentes de los tribunales competentes en dicha materia, esto es, de los juzgados del trabajo, ya que nadie puede ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que señale la ley y que se halle establecido con anterioridad por ésta, lo que no ha sido el caso, en que la Inspección del Trabajo asumió, en la práctica, la función que corresponde a los tribunales, al decidir como lo hizo, en orden a estimar que no se cumplían los requisitos legales para que los trabajadores de la empresa recurrente fueran excluidos de la limitación de jornada ordinaria de trabajo según el artículo ya mencionado, como consecuencia de la interpretación del artículo 22 del Código del Trabajo que hizo.

2.- De los contratos de trabajo de los tres trabajadores involucrados de la empresa recurrente, se puede determinar que fueron contratados como ejecutivos de cobranza y recaudación domiciliaria, y en su cláusula segunda, se establece que atendida la naturaleza de los servicios que están obligados a ejecutar, no estarán sujetos a limitación de jornada ordinaria de trabajo, de conformidad a lo prevenido en el inciso segundo del artículo 22 del Código del Trabajo, y en mérito de ello, no tendrán derecho a percibir pago por concepto de horas extraordinarias. De lo anterior se advierte, que el actuar de la recurrida pasa por interpretar la cláusula segunda del contrato de trabajo que se refiere a la jornada de trabajo convenida entre el empleador y los

tres trabajadores involucrados, dirimiendo el asunto en duda, estableciendo si éstos están excluidos de o no de la limitación de jornada ordinaria de trabajo, labor que no le compete.

3.- En derecho público los órganos no tienen más facultades que las que la ley les señale expresamente, y en este orden de ideas, si bien la ley otorga a los recurridos una potestad fiscalizadora ello no puede devenir en una facultad para interpretar cláusulas contractuales expresas, particularmente cuando estas disponen cuestiones totalmente diversas a las establecidas por la Inspección, pues de admitir dicha posibilidad no podría efectuarse diferencias entre el actuar de la Inspección del Trabajo y un Tribunal de Justicia.

---

Puerto Montt, 13 de agosto de 2012.

VISTOS:

A fojas 36, comparece don Alejandro Musa Campos, abogado, en representación de RECAUDADORA S.A., persona jurídica del giro comercial, ambos domiciliados en calle Pedro Montt N° 72, oficina N° 203, comuna y ciudad de Puerto Montt; e interpone recurso de protección en contra de la DIRECCIÓN DEL TRABAJO, INSPECCIÓN PROVINCIAL DEL TRABAJO DE PUERTO MONTT, representada por su Inspector Provincial don VÍCTOR INOSTROZA FLORES, funcionario público y de don JORGE ARMANDO VERA ALMONACID, fiscalizador de la mencionada Inspección, todos domiciliados en calle Benavente N° 485, comuna y ciudad de Puerto Montt, la que al dictar la Resolución de Multa N° 4433/12/41-1, de fecha 14 de junio de 2012, notificada personalmente con fecha 15 de junio de 2012, ha privado, amenazado y perturbado los derechos constitucionales garantizados a la recurrente por el artículo 19 N° 3, inciso 4°, N° 21 y N° 24 de la Constitución Política de la República, a fin de que esta Corte adopte las medidas que juzgue necesarias para el restablecimiento del imperio del derecho.

Refiere que en cuanto a la Resolución contra la cual se recurre, se constataron por medio de la fiscalización realizada por el Inspector de la Inspección Provincial del Trabajo de Puerto Montt, don Jorge Armando Vera Almonacid, la siguiente supuesta infracción: "Mantener excluido de la limitación de jornada ordinaria de 45 horas semanales, Iván Rojas, Luis Díaz, Guido González. Cobradores que por contrato tienen jornada pactada de 45 horas de lunes a sábado, que asisten diariamente a su oficina donde reciben hojas de ruta que deben cumplir diariamente, ingresando a las 09.00 y que además tienen supervisión directa de Sra. Ángela Vera la cual se materializa por control en oficina y terreno con revisiones de cumplimiento estricto de hojas de ruta además de acompañar a los cobradores para ver que se cumplan los procedimientos de cobranzas en visitas a clientes morosos. Enero 2012 a junio 2012".

En virtud de dicha infracción se aplicó a la recurrente mediante resolución recurrida una multa ascendiente a 60 UTM, por la supuesta infracción constatada, cuyo monto en pesos a la fecha de ocurrencia de los hechos ascendía a \$ 2.000.000.

Indica que la resolución de multa, se basa en la supuesta infracción a las normas contenidas en el artículo 22 del Código del Trabajo, cuando en los hechos todos estos trabajadores se encuentran exceptuados de la limitación de jornada de trabajo conforme al mismo artículo citado, atendida la naturaleza de las funciones desempeñadas por los trabajadores mencionados y a lo pactado expresamente en sus contratos de trabajo, entrenado así los recurridos a interpretar y calificar las estipulaciones contractuales de los trabajadores

supuestamente afectados.

Señala que en los contratos de trabajo de los trabajadores mencionados, expresamente se estipula que "atendida la naturaleza de los servicios que el trabajador está obligado a ejecutar (ejecutivo de cobranza y recaudación domiciliaria) no estará sujeto a limitación de jornada ordinaria de trabajo, en conformidad a lo prevenido en el inciso segundo del artículo 22 del Código del Trabajo. En mérito de ello el trabajador no tendrá derecho a percibir pago por concepto de horas extraordinarias".

Expone que con su accionar la recurrida excede sus atribuciones privativas, pues han invadido el ámbito privativo de conocimiento de los Tribunales especializados en la materia y a los que corresponde su conocimiento por aplicación del artículo 420 letras a) y g) del Código del Trabajo, lo que implica constituirse en una verdadera comisión especial que desconoce las funciones que desempeñan los referidos trabajadores, en especial, lo convenido en sus contratos de trabajo, pues pasan a determinar por sí mismos el alcance y extensión de dichas convenciones.

Reconoce que es efectivo que la autoridad administrativa del trabajo está facultada para sancionar e imponer multas a los infractores, pero dicha potestad está reservada respecto de infracciones ostensibles, patentes, claras y manifiestas, y ejercerse ante derechos debidamente acreditados, pero no cuando la situación que la origina es un hecho discutido.

Agrega que la propia recurrida ha dejado sin efecto, de oficio, resoluciones similares en las que se ha extendido indebidamente en la interpretación de contratos individuales.

Refiere que con su actuar la recurrida vulnera derechamente el principio de legalidad de los actos de administración del artículo 2 de la Ley 18.575, así como artículo 7 de la Constitución Política.

En cuanto a las garantías vulneradas, con su actuar la recurrida perturba gravemente el ejercicio del derecho de propiedad, establecida en el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política, pues se está aplicando una multa administrativa que pretende gravar injusta e ilegítimamente el patrimonio de la recurrente, haciendo uso de una facultad interpretativa, de la cual nunca ha gozado el órgano fiscalizador. En segundo lugar, dice que se conculca su garantía contemplada en el artículo 19 N° 3 inciso 4 de la Carta Fundamental, al atribuirse la Inspección del Trabajo potestad de juzgamiento actuando como una comisión especial; y finalmente la contemplada en el artículo 19 N° 21, por cuanto priva a la actora de su derecho a desarrollar cualquier actividad económica lícita, en cuanto coarta la libertad para dirigir, organizar y administrar su empresa, de momento que se le obliga a la recurrente a modificar el régimen de contratación y modalidades en que los trabajadores han ejercido su función en esta empresa.

Concluye, pidiendo que sea acogido el recurso, y que se deje sin efecto Resolución de Multa Nro. 4433/12/41 -1, de fecha 14 de junio de 2012; debiendo, además, la recurrida abstenerse de realizar actos y ejecutar conductas similares a aquellas que son objeto de la presente acción constitucional, todo con expresa condena en costas.

A fojas 1 y siguientes, la parte recurrente acompaña los siguientes documentos:

1. Copia de resolución de multa Nro. 4433/12/41 del 14 de junio de 2012, luego de la

fiscalización realizada por el Fiscalizador Sr. Jorge Armando Vera Almonacid de la Inspección del Trabajo de Puerto Montt, constatando la infracción: "Excluir de la limitación de la jornada ordinaria sin cumplir requisitos legales", aplicándole multa de 60 UTM.

2. Acta de Notificación de Resolución anterior, de fecha 15 de junio de 2012.

3.- Copia de contrato de trabajo de tres trabajadores, Iván rojas Valladares, Luis Díaz Oyarzun y Francisco González Muñoz, ejecutivos de cobranza y recaudación domiciliaria, en cláusula segunda se establece que atendida la naturaleza de los servicios, no estarán sujetos a limitación de jornada ordinaria de trabajo, ni derecho a percibir pago por concepto de horas extraordinarias. A fojas 68, informa doña Yoselin Güelet Calisto, abogada por los recurridos, en representación del Inspector Provincial del Trabajo, don Víctor Inostroza y el fiscalizador de la mencionada Inspección, solicitando que la presente acción sea desestimada, con costas, atendido los siguientes fundamentos:

En primer lugar, señala la improcedencia del presente recurso de protección, pues la aplicación de multa administrativa no origina una cuestión constitucional que deba ser tutelada por la presente acción, pues no está destinada a reemplazar procedimientos específicos que contempla la ley para la defensa de los derechos de quien se siente perjudicado por la dictación de una resolución administrativa, no siendo esta la vía idónea para reclamar contra la multa impuesta por autoridad administrativa, pues en este caso existen acciones específicas para la impugnación de las resoluciones de multa, ya sea a través de la vía administrativa, como lo dispone artículo 511 del Código del Trabajo, o bien haciendo uso de la acción ordinaria de reclamación ante el Juzgado Laboral, que regula artículo 503 del mismo cuerpo legal.

En segundo lugar, refiere que el presente recurso de protección debe ser rechazado respecto del Inspector Provincial del Trabajo de Puerto Montt, Sr. Víctor Inostroza Flores, quien sólo es superior jerárquico del fiscalizador, y no tiene vinculación directa con los hechos reclamados, al no haber tenido siquiera la posibilidad de revisar los hechos o la actuación del fiscalizador, dado que la recurrente ni siquiera ha reclamado administrativamente de la multa conforme a lo previsto en los artículos 511 y 512 del Código del Trabajo.

Por otro lado, indica que con fecha 25 de mayo de 2012, se recepcionó la denuncia por parte de un tercero que no se identifica, por lo que en atención a ello se asigna fiscalización a don Jorge Armando Vera, quien luego de la visita inspectiva constató una infracción a lo dispuesto en artículo 22 inciso 1º en relación con el artículo 42 letra a) del Código del Trabajo, pues de acuerdo a estos quedan excluidos del límite de jornada ordinaria los agentes comisionistas y de seguro, vendedores viajantes, cobradores y demás similares que no ejerzan sus funciones en el local del establecimiento. Por su parte el artículo 42 letra a) del Código del Trabajo presume que el trabajador está afecto a jornada ordinaria, cuando el empleador, por intermedio de un superior jerárquico, ejerciere una supervisión o control funcional directo, por lo que, a pesar de haberse establecido en el contrato la exclusión de jornada, en los hechos el empleador, por intermedio de un superior jerárquico, ejerce una supervisión o control funcional y directo sobre la forma y oportunidad en que se desarrollen las labores, lo que significa que debiera establecerse una jornada laboral determinada en el contrato y el trabajador debería registrar su ingreso y salida diaria en el registro de asistencia.

Indica que los hechos en que se basa la multa, fueron constatados por el fiscalizador, gozan en consecuencia de presunción legal de veracidad establecida en el artículo 23 del D.F.L. N°2 de 1967, que opera para todos los efectos legales, incluso para la prueba judicial, lo que en

consecuencia por el artículo 1698 del Código Civil determina que la carga de la prueba le corresponde al recurrente.

Agrega que el fiscalizador sólo se ha limitado a verificar una situación objetiva y no entró a calificar ni interpretar situación alguna, por lo que la multa cursada no puede ser calificada de ilegal, pues el funcionario ha actuado haciendo uso de sus atribuciones privativas contenidas en la legislación laboral. Asimismo la multa cursada carece de rasgos arbitrarios, pues se dicta la resolución, una vez realizada la fiscalización, tras una denuncia.

En cuanto a la inexistencia de conculcación de garantías constitucionales, señala que hay que tener claro que el fiscalizador no se constituyó en comisión especial, ni ejerció funciones jurisdiccionales, ni resolvió cuestiones de fondo, simplemente se limitó a realizar las funciones encomendadas por ley, constatando que los hechos se ajustaban a un tipo legal, por lo que se cursa la infracción. En cuanto a respetar el derecho a desarrollar cualquier actividad económica, esto tiene como limite el que se desarrollen respetando las normas legales, y en el extenso informe del fiscalizador se llegó a la conclusión que la empresa ha vulnerado las normas sobre limitación de jornada, y por último la resolución de multa no amenaza, no perturba y no priva a la recurrente de su derecho de propiedad, máxime si se funda en una actuación completamente legal.

Concluye que se debe rechazar el presente recurso, por ser el actuar del fiscalizador legal y conforme a derecho no se ha vulnerado ninguna de las garantías alegadas por la actora, todo ello con costas.

A fojas 62 y siguientes, la recurrida acompañó los siguientes documentos:

1. Resolución de multa Nro. 4433/12/41 de 14 de junio de 2012.
2. Ingreso de denuncia, con fecha 25 de mayo de 2012, en contra de recurrente
3. Informe de Fiscalización de fecha 15 de junio de 2012.
4. Informe de exposición.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que la Acción Constitucional de Protección ha sido concebida en nuestro derecho como un remedio procesal de carácter extraordinario para la mantención regular del orden jurídico, de modo que cualquiera persona que se vea privada, perturbada o amenazada en el legítimo ejercicio de alguno de los derechos que esta acción cautela, pueda reclamar del Tribunal a quien el propio Constituyente ha encargado su conocimiento, la adopción inmediata de las providencias necesarias para restablecer el imperio del derecho.

SEGUNDO: Que, la acción cautelar deducida se fundamenta por las actora en que se habrían afectado gravemente las garantías constitucionales, especialmente la previsto en el artículo 19 N° 3 inciso 4, 21 y 24 de la Constitución Política de la República, por cuanto solicita se deje sin efecto la Resolución N° 4433/12/41-1, que aplicó una multa de 60 UTM, por constatar una supuesta infracción cometida por la recurrente, esto es, excluir de la limitación de jornada ordinaria a tres trabajadores, sin cumplir con los requisitos legales para ello, pese a que en sus contratos de trabajo se estipuló que dichos trabajadores estaban exceptuados de la limitación

de jornada de trabajo, con lo cual los recurridos interpretan y califican las cláusulas contractuales, extralimitándose de sus facultades y arrojándose facultades que son propias de los tribunales ordinarios de justicia.

TERCERO: Que los recurridos alegan en primer lugar, que el recurso de protección no es el camino idóneo para reclamar contra multas impuestas por la autoridad administrativa, pues existen acciones específicas para la impugnación de las resoluciones de multa, ya sea a través de la vía administrativa que dispone el artículo 511 del Código del Trabajo, o bien haciendo uso de la acción ordinaria de reclamación ante el juzgado laboral que regula el artículo 503 del mismo cuerpo legal. En este sentido, y en contra de lo argumentado por los recurridos, la circunstancia que habilita para la interposición de la presente acción cautelar, dice relación con las facultades que tenían los recurridos para proceder de la forma que en definitiva se hizo, pues la presente acción no dice relación con el agravio del acto administrativo, el cual puede ser discutido en sede de lato conocimiento, además la existencia de una vía administrativa o judicial orientada a reclamar o a impugnar la actuación de un fiscalizador del Servicio, no impide el ejercicio de la acción de protección, conforme con el mandato del artículo 20, última parte del inciso primero, de la Constitución Política de la República, en cuanto establece la procedencia de esta acción, sin perjuicio de los demás derechos que el afectado pueda hacer valer ante las autoridades o tribunales correspondientes, razones por las cuales se rechazará la primera argumentación de los recurridos.

CUARTO: Que como segundo argumento, los recurridos solicitaron el rechazo de la presente acción, porque se dirige en contra del Inspector Provincial del Trabajo, en circunstancias que éste no tuvo vinculación directa con los hechos reclamados ni la posibilidad de revisar los hechos o la actuación del fiscalizador, dado que el recurrente no reclamó administrativamente de la multa conforme a lo previsto en los artículos 511 y 512 del Código del Trabajo. A este respecto cabe señalar que según su Organización legal y estructura, las Inspecciones están a cargo de un Inspector Jefe y cuentan con unidades técnicas de trabajo, tales como: unidad jurídica, unidad de fiscalización, unidad de turno (atención de público), unidad de reclamos y comparendos, sección de partes y archivos. De ello resulta que la posición del Inspector Provincial del Trabajo, conforme a la estructura organizacional de aquel Servicio, es de superior jerárquico y supervisor de los funcionarios fiscalizadores, de manera que las actuaciones de éstos caen directamente bajo su responsabilidad, razones que permiten concluir que la presente acción de protección procede también en su contra.

QUINTO: Que en cuanto al fondo, los recurridos argumentan que a través de la Resolución N° 4433/12/41, se aplicó una multa de 60 UTM a la recurrente, tras determinar por el fiscalizador, que respecto de tres trabajadores, no se cumplen los requisitos legales para ser considerados como excluidos de cumplir con la jornada ordinaria de trabajo, pues a pesar de haberse establecido en sus contratos de trabajo la exclusión de jornada, en los hechos el empleador, por intermedio de un superior jerárquico, ejerce una supervisión o control funcional directo en la forma y oportunidad en que desarrollan sus labores, lo que implica que debiera establecerse una jornada laboral determinada en el contrato y el trabajador debería registrar su ingreso y salida diario en el libro de asistencia, constituyendo una infracción al artículo 22 inciso 1°, en relación con el artículo 42 letra a) y artículo 506 del Código del Trabajo.

SEXTO: Que de los contratos de trabajo de los tres trabajadores involucrados, que rolan a fojas 7 y siguiente de autos, se puede determinar que fueron contratados como ejecutivos de cobranza y recaudación domiciliaria, y en su cláusula segunda, se establece que atendida la naturaleza de los servicios que están obligados a ejecutar, no estarán sujetos a limitación de

jornada ordinaria de trabajo, de conformidad a lo prevenido en el inciso segundo del artículo 22 del Código del Trabajo, y en mérito de ello, no tendrán derecho a percibir pago por concepto de horas extraordinarias. De lo anterior se advierte, que el actuar de la recurrida pasa por interpretar la cláusula segunda del contrato de trabajo que se refiere a la jornada de trabajo convenida entre el empleador y los tres trabajadores involucrados, dirimiendo el asunto en duda, estableciendo si éstos están excluidos de o no de la limitación de jornada ordinaria de trabajo, labor que no le compete.

SÉPTIMO: Que en efecto, si bien no cabe discusión en cuanto a las atribuciones de que están investidos los Inspectores de la Dirección del Trabajo y su calidad de ministros de fe en relación a los hechos que constatan, habiéndose interpuesto una denuncia al respecto, no es menos cierto que en derecho público los órganos no tienen más facultades que las que la ley les señale expresamente, y en este orden de ideas, si bien la ley otorga a los recurridos una potestad fiscalizadora ello no puede devenir en una facultad para interpretar cláusulas contractuales expresas, particularmente cuando estas disponen cuestiones totalmente diversas a las establecidas por la Inspección, pues de admitir dicha posibilidad no podría efectuarse diferencias entre el actuar de la Inspección del Trabajo y un Tribunal de Justicia.

Es así, que tales facultades deben ejercerse sólo cuando dicho fiscalizador se encuentre frente a situaciones de infracción a las normas laborales, esto es, cuando con su actividad de fiscalización se constaten ilegalidades claras, precisas y determinadas y no como acontece en el presente caso, en que la recurrida zanjó la situación existente entre el empleador y sus trabajadores, cosa que se encontraba discutida, y que no se trata de una simple verificación por parte del fiscalizador, como lo señalan en su informe los recurridos, sino que se da por sentado un derecho que debe ser determinado en juicio de lato conocimiento y por tribunal con competencia laboral.

OCTAVO: Que a este respecto, el proceder cuestionado de la recurrida se tornó en ilegal y perturba la garantía constitucional contemplada en el artículo 19 N° 3, inciso 4°, de la Constitución Política de la República, pues de la manera en que el fiscalizador obró, tal actividad de la recurrida importa arrogarse facultades propias y excluyentes de los tribunales competentes en dicha materia, esto es, de los juzgados del trabajo, ya que nadie puede ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que señale la ley y que se halle establecido con anterioridad por ésta, lo que no ha sido el caso, en que la Inspección del Trabajo asumió, en la práctica, la función que corresponde a los tribunales, al decidir como lo hizo, en orden a estimar que no se cumplían los requisitos legales para que los trabajadores fueran excluidos de la limitación de jornada ordinaria de trabajo, como consecuencia de la interpretación que hizo del problema planteado.

NOVENO: Que conforme se ha razonado precedentemente, la presente acción será acogida de la forma en que se declarará en lo resolutive.

Y de conformidad con lo prevenido en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de la República y Auto Acordado sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección, se acoge, sin costas, el recurso de protección interpuesto a fojas 36, por don Alejandro Musa Campos, en representación de la sociedad Recaudadora S.A., en contra de la Inspección Provincial del Trabajo de Puerto Montt, representada por el Inspector Provincial don Víctor Inostroza Flores y del fiscalizador Jorge Vera Almonacid, y en consecuencia se deja sin efecto la multa de 60 Unidades Tributarias Mensuales impuesta por la Resolución N° 4433/12/41, de fecha 14 de junio de 2012, expedida por la Inspección Provincial del Trabajo de Puerto Montt, por la

supuesta infracción de excluir de la limitación de jornada ordinaria a tres trabajadores, sin cumplir con los requisitos legales.

Regístrese, notifíquese y archívese en su oportunidad.

Redacción de la Ministra Titular doña Teresa Mora Torres.

Rol N° 153-2012.-

Pronunciada por la Segunda Sala integrada por la Ministra Titular doña Teresa Mora Torres, el Ministro Titular don Hernán Crisosto Greisse y el abogado integrante don Pedro Campos Latorre. Autoriza la Secretaria Titular doña Lorena Fresard Briones.

En Puerto Montt, a trece de agosto de dos mil doce, notifiqué por el estado diario la sentencia que antecede.