



2020

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 8954-2020

[10 de noviembre de 2020]

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

UNIVERSIDAD LA REPÚBLICA

EN PROCESO RIT I-53-2019, RUC RUC 19-4-0201912-6, SEGUIDOS ANTE EL
JUZGADO DE LETRAS DEL TRABAJO DE LA SERENA, EN ACTUAL
CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE APELACIONES DE LA SERENA, POR
RECURSO DE NULIDAD, BAJO EL ROL N° 177- 2020

VISTOS:

Con fecha 15 de julio de 2020, Universidad La República ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 506 del Código del Trabajo, en el proceso RIT I-53-2019, RUC RUC 19-4-0201912-6, seguidos ante el Juzgado de Letras del Trabajo de La Serena, en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de La Serena, por recurso de nulidad, bajo el Rol N° 177-2020.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone:

“Código del Trabajo



(...)

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.”.

(...)

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

Refiere la requirente haber sido fiscalizada por la Inspección del Trabajo en su sede de la localidad de Coquimbo en junio de 2019, siendo sancionada con multas con motivo de diversas infracciones consistentes en:

- i. No informar a trabajadores acerca de los riegos laborales;
- ii. No tener al día el Reglamento de Higiene y Seguridad;
- iii. No mantener toda la documentación necesaria para efectuar las labores de
- iv. fiscalización;
- v. Distribuir la jornada semanal ordinaria de 45 horas en más de 6 días (menos de 5 días);
- vi. No llevar correctamente registro de asistencia y determinación de las horas de trabajo;
- vii. No mantener los pasillos de circulación suficientemente amplios para un seguro desplazamiento.

Refiere haber reclamado judicialmente de las multas impuestas referidas en lugares 2, 3, 5 y 6 antes referidas, a través del procedimiento dispuesto por el artículo 503 del Código del Trabajo, solicitando se dejaran sin efecto las multas o, en subsidio, estas fueran rebajadas al mínimo que la ley permitiera.



Con fecha 10 de febrero de 2020 fue celebrada audiencia de juicio ante el Juzgado del Trabajo de la Serena, pronunciándose sentencia el 29 de mayo de igual año, acogiendo el reclamo parcialmente, y reduciendo una de las multas impuestas.

Seguidamente ha presentado un recurso de nulidad fundado, encontrándose pendiente de resolución dicho recurso ante la Corte de Apelaciones de la Serena.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, con fecha 23 de julio de 2020, a fojas 38, disponiéndose la suspensión del procedimiento. Fue declarado admisible por resolución de la misma Sala el día 17 de agosto de 2020, a fojas 82, confiriéndose traslados de estilo.

A fojas 191, con fecha 3 de junio de 2020, evacúa traslado la Dirección del Trabajo, solicitando el rechazo del requerimiento. Sostiene en síntesis lo siguiente:

1. No se cuestiona en la gestión *sub lite* ni el mínimo ni el máximo establecido por el legislador, así como tampoco la diferenciación de dichos rangos legales por tamaño de empresa. Lo cuestionado, más bien, es que no se habría fundamentado el monto impuesto en la resolución de multa, acto administrativo impugnado en forma encubierta mediante esta acción de inaplicabilidad. Así entonces, lo planteado por la actora consiste en un asunto de mera legalidad que ha de ser resuelto por el juez del fondo.
2. Agrega que todas las sanciones que puede aplicar la Dirección del Trabajo se encuentran establecidas por la ley, en este caso puntual, en los artículos 505 bis y 506 del Código del Trabajo, quedando solamente por determinar a tal servicio el monto específico de la multa.
3. Afirma que la proporcionalidad, en dicho sentido, no existe en abstracto: algo es o no proporcionado siempre por relación. Así, realizada la anterior precisión, destaca que la gravedad de los hechos constatados, constituyen hechos graves de acuerdo con el tipificador de hechos infraccionales de la Dirección del Trabajo, por lo que no existe una vulneración al principio de proporcionalidad.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 8 de octubre de 2020 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, y los alegatos, por la parte requirente, de la abogada



Macarena Carvalho Silva, y por la Dirección del Trabajo, del abogado María Eliana Alegría Esteban.

Se adoptó acuerdo en Sesión 8 de octubre de 2020, conforme fue certificado por el relator de la causa.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, traídos los autos en relación, y luego de verificarse la vista de la causa, se procedió a votar el acuerdo respectivo, obteniéndose el resultado que a continuación se enuncia:

La Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, y los Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, estuvieron por acoger la acción deducida a fojas 1.

Por su parte, los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO, JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN, NELSON POZO SILVA, la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y el Ministro señor RODRIGO PICA FLORES, estuvieron por rechazar el requerimiento.

SEGUNDO: Que, en esas condiciones, se ha producido empate de votos, con lo cual, atendido el quorum exigido por el artículo 93, inciso primero, N° 6, de la Carta Fundamental para acoger un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, y teniendo en cuenta, de la misma forma, que por mandato del literal g) del artículo 8° de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, el voto del Presidente de esta Magistratura no dirime un empate, como el ocurrido en el caso *sub-lite*, y, no habiéndose alcanzado la mayoría para acoger el presente requerimiento de inaplicabilidad, éste deberá ser necesariamente desestimado.

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, HABIÉNDOSE PRODUCIDO EMPATE DE VOTOS, NO SE HA OBTENIDO LA MAYORÍA EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 93, INCISO PRIMERO, NUMERAL 6° DE LA CONSTITUCIÓN**



POLÍTICA PARA DECLARAR LA INAPLICABILIDAD REQUERIDA, POR LO CUAL SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1.

II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.

VOTO POR ACOGER

La Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, y los Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, estuvieron por acoger el requerimiento, por las siguientes razones:

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

1°. La requirente de inaplicabilidad en el caso que nos ocupa es la Universidad La República, teniendo en su base, dicho requerimiento, el proceso RIT I-53-2019, RUC RUC 19-4-0201912-6, seguidos ante el Juzgado de Letras del Trabajo de La Serena, en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de La Serena, por recurso de nulidad, bajo el Rol N° 177-2020.

2°. Antes de entrar al fondo de lo pedido, cabe dejar asentado que no corresponde nuestro Tribunal entrar a examinar si se cometió o no las infracciones laborales que llevaron a la Inspección del Trabajo a sancionar a la requirente, o bien determinar cuál es la gravedad de las mismas, pues ello escapa de su competencia. Lo que le compete al Tribunal, 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. Esa es la norma, y los aspectos de esta, que han sido cuestionados.

3°. 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 (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.

4°. Otro aspecto previo que es preciso destacar, es que no corresponde a nuestro Tribunal entrar a calificar la entidad de la infracción que se le imputa a la requirente en la gestión pendiente, pues aquello es propio de las atribuciones de la Dirección del Trabajo y del Tribunales que conocen de la reclamación de la sanción impuesta en la respectiva gestión pendiente. Es decir, no es algo propio de la esfera de atribuciones de nuestro Tribunal, debiendo repararse que aquel ejercicio no resulta 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.

5°. Que, en estos autos, la requirente afirma que el artículo 506 del Código del Trabajo, en su aplicación en el caso concreto, importa vulnerar los artículos 6°, 7° y 19 N°s 2 y 3 de la Constitución Política, desde que el precepto no establece infracciones específicas, vulnerando los principios de tipicidad y de proporcionalidad, y sólo fija un rango de multas, sin permitir al administrado –bajo criterios ciertos y verificables - prever ex ante la cuantía de la sanción en caso de hechos que constituyan infracción, siendo en definitiva la autoridad laboral la que tipifica la infracción y la multa, y no el juez, en abierta infracción igualmente a los principios de juridicidad y legalidad.

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

(1) El contenido del precepto impugnado.

6°. En estos autos se impugna el artículo 506 del Código del Trabajo, el que, para efectos de claridad del presente voto, 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”.

7°. 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
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.

8°. 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.

9°. 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.

10°. 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 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.

11°. 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.

12°. 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°).

13°. 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°).

14°. 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 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”.

15°. 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 10ª y 11ª 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 INFRACCTOR



16°. 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.

17°. 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.

18°. 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).

19°. 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.

20°. 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°.



21°. 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.

22°. En mérito de las consideraciones anteriores, y habiéndose argumentado que la aplicación del precepto impugnado no resulta conciliable con precisas exigencias constitucionales, estos Ministros consideran que el requerimiento debió haber sido acogido y por consiguiente, debió declararse inaplicable, por inconstitucional, el artículo 506 del Código del Trabajo.

VOTOS POR RECHAZAR

Los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO, NELSON POZO SILVA, la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y el Ministro señor RODRIGO PICA FLORES, estuvieron por rechazar el requerimiento, por las siguientes razones:

I.- Conflicto constitucional planteado.

1°. Por resolución de multa N° 8087/19/12 1-2-3-4-5-6, de 5 de junio de 2019, la Inspección Provincial del Trabajo de Coquimbo sancionó a la requirente por las siguientes infracciones:

	Infracción	Multa
1	No informar a los trabajadores acerca de los riesgos laborales	60 UTM
2	No tener al día el reglamento interno de higiene y seguridad	40 UTM
3	No mantener todas la documentación necesaria para efectuar las labores de fiscalización	20 IMM
4	Distribuir jornada semanal ordinaria de 45 horas en más de 6 días (menos de 5 días)	60 UTM



5	No llevar correctamente registro de asistencia y determinación de las horas de trabajo	60 UTM
6	No mantener los pasillos de circulación suficientemente amplios para un seguro desplazamiento	60 UTM

La requirente reclamó de las distintas multas en forma separada. La gestión pendiente invocada dice relación con la reclamación judicial de las multas Nos. 2, 3, 5 y 6, en virtud de lo dispuesto en el artículo 503 del Código del Trabajo, en la cual se solicita que la multa sea dejada sin efecto o, en subsidio, que sea rebajada al mínimo legal. En el reclamo judicial, la requirente alega que la entidad fiscalizadora incurrió en errores de hecho y de derecho en la aplicación de las sanciones, puesto que, por un lado, algunas de las infracciones no se habrían configurado o serían de menor gravedad, y, por otro, no consideró a la requirente como una unidad independiente del total de la universidad, con 17 trabajadores, por lo que debió tenérsela como “pequeña empresa”.

Con 29 de mayo de 2020, el tribunal dictó sentencia definitiva, la que acoge parcialmente la reclamación, solo en tanto se rebaja la multa aplicada por la infracción signada con el N° 2 a 20 UTM, considerando que el reglamento interno se encontraba vigente, pero con un error de referencia de la mutualidad.

Contra la sentencia definitiva, la requirente dedujo recurso de nulidad, fundado en que la sentencia definitiva se dictó con infracción sustancial de los derechos y garantías de los numerales 2° y 3° del artículo 19 de la Constitución, pues el artículo 506 del Código del Trabajo es ilegal e inconstitucional.

2°. En cuanto al conflicto constitucional planteado ante esta Magistratura, el requerimiento sostiene que la aplicación del precepto impugnado vulnera el principio de legalidad de las sanciones, consagrado en el inciso octavo del N° 3 del artículo 19 de la Constitución, ya que aquel no contiene criterios objetivos para determinar con base real y cierta tanto la infracción como la multa impuesta, desde que no define el tipo de infracción, ni los casos en que ha de aplicarse el máximo de multa, así como tampoco da reglas para el cálculo de la multa. Y, en segundo lugar, sostiene que infringe el principio de proporcionalidad de las sanciones, establecido en el artículo 19, numerales 2° y 3°, de la Carta Fundamental, toda vez que el precepto legal no gradúa la sanción de acuerdo a la gravedad de la infracción, con lo cual no existe relación de equilibrio entre el castigo impuesto y la conducta imputada, además de que no distingue ni clasifica las sanciones y no considera la situación particular de la empresa.

II.- Norma legal 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 Noguer, 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, ante esta sede constitucional, 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 asuntos que motivan el requerimiento en orden a las infracciones estimadas, éstos son, por una parte, el principio de legalidad de las infracciones laborales, a partir de la vulneración del artículo 19 numeral 3°, inciso octavo, de la Constitución. Y, seguidamente, el principio de proporcionalidad, consagrado en el artículo 19, numerales 2° y 3° 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 legalidad 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. Y, en cuarto lugar, el régimen sancionatorio tiene graduación proporcional.

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

7°. Los artículos 6° y 7° de la Constitución, 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.

8°. 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°).

9°. 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°).

10°. 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 amplia 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.



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.

b.- El principio de tipicidad en las infracciones laborales

11°. La primera materia puesta en cuestión por el requirente dice relación con el principio de legalidad de las sanciones, que entiende consagrado en el inciso octavo del numeral 3° del artículo 19 de la Constitución.

Se reprocha que el precepto legal impugnado no “establece una formula ni un método para evaluar si una u otra conducta constituye una infracción, menos aún establece ningún parámetro que determine los casos en que debe aplicarse el máximo de las sanciones y, por supuesto, menos señala criterios legales que le entreguen a la Dirección del Trabajo determinar el monto de la sanción previsible y calculable, lo que en definitiva le entrega a la autoridad administrativa, que por su solo arbitrio pueda establecer la sanción, lo que significa en definitiva que la autoridad administrativa es quien fija el monto de la multa aplicable y no la ley, como lo exige la Constitución” (fs. 5 del requerimiento).

En tal sentido, identifica una especie de principio de legalidad más denso asociado a la tipicidad propiamente penal, en su versión aplicable a una sanción administrativa, sin embargo, lo asocia, únicamente, a la regla penal que exige que “ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad (...)”, y no incluye la regla penal prevista en el inciso noveno del numeral 3° del artículo 19 N° 3 de la Constitución, y que es precisamente la base de la impugnación del requirente en lo que se refiere a la supuesta vulneración del principio de legalidad de las sanciones, pues ella se funda en que el precepto legal objetado no contiene la descripción de la conducta sancionada.

12°. 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 noveno del numeral 3° del artículo 19 de la Constitución en cuanto minimiza al extremo la colaboración reglamentaria en materia penal prácticamente prohibiendo las normas penales en blanco.

13°. 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

14°. 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.

15°. 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.

Infracción	Conducta debida
<p>No tener al día el reglamento interno de higiene y seguridad</p>	<p>Artículo 184 del Código del Trabajo.- El empleador estará obligado a tomar todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y salud de los trabajadores, informando de los posibles riesgos y manteniendo las condiciones adecuadas de higiene y seguridad en las faenas, como también los implementos necesarios para prevenir accidentes y enfermedades profesionales.</p> <p>Deberá asimismo prestar o garantizar los elementos necesarios para que los trabajadores en caso de accidente o emergencia puedan acceder a una oportuna y adecuada atención médica, hospitalaria y farmacéutica.</p> <p>Corresponderá también a la Dirección del Trabajo fiscalizar el cumplimiento de normas de higiene y seguridad en el trabajo, en los términos señalados en el artículo 191, sin perjuicio de las facultades conferidas a otros servicios del Estado en virtud de las leyes que los rigen.</p> <p>La Dirección del Trabajo deberá poner en conocimiento del respectivo Organismo Administrador de la ley N° 16.744, todas aquellas infracciones o deficiencias en materia de higiene y seguridad, que se constaten en las fiscalizaciones que se practiquen a las empresas. Copia de esta comunicación deberá remitirse a la Superintendencia de Seguridad Social.</p>



	<p>El referido Organismo Administrador deberá, en el plazo de 30 días contado desde la notificación, informar a la Dirección del Trabajo y a la Superintendencia de Seguridad Social, acerca de las medidas de seguridad específicas que hubiere prescrito a la empresa infractora para corregir tales infracciones o deficiencias. Corresponderá a la Superintendencia de Seguridad Social velar por el cumplimiento de esta obligación por parte de los Organismos Administradores.</p> <p>Artículo 14, Decreto Supremo N° 40/1969, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.- Toda empresa o entidad estará obligada a establecer y mantener al día un reglamento interno de seguridad e higiene en el trabajo, cuyo cumplimiento será obligatorio para los trabajadores. La empresa o entidad deberá entregar gratuitamente un ejemplar del reglamento a cada trabajador.</p>
<p>No mantener todas la documentación necesaria para efectuar las labores de fiscalización</p>	<p>Decreto con Fuerza de Ley N° 2/1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social</p> <p>Artículo 31° Los funcionarios del Trabajo podrán requerir de los empleadores, patrones o de sus representantes y de sus organizaciones, toda la documentación necesaria para efectuar las labores de fiscalización que les corresponda y todos los datos pertinentes para realizar las encuestas que patrocina la Dirección del Trabajo, incluso la exhibición de sus registros contables para su examen.</p> <p>Toda aquella documentación que deriva de las relaciones de trabajo deberá mantenerse en los establecimientos y faenas en que se desarrollen labores y funciones.</p> <p>Artículo 32° La infracción a las disposiciones del artículo precedente será sancionada con multa administrativa de tres sueldos vitales mensuales, escala A) del departamento de Santiago hasta diez sueldos vitales anuales del mismo departamento que será aplicada por el Inspector del Trabajo que la constató.</p>



<p>No llevar correctamente registro de asistencia y determinación de las horas de trabajo</p>	<p>Art. 33, Código del Trabajo. Para los efectos de controlar la asistencia y determinar las horas de trabajo, sean ordinarias o extraordinarias, el empleador llevará un registro que consistirá en un libro de asistencia del personal o en un reloj control con tarjetas de registro.</p> <p>Cuando no fuere posible aplicar las normas previstas en el inciso precedente, o cuando su aplicación importare una difícil fiscalización, la Dirección del Trabajo, de oficio o a petición de parte, podrá establecer y regular, mediante resolución fundada, un sistema especial de control de las horas de trabajo y de la determinación de las remuneraciones correspondientes al servicio prestado. Este sistema será uniforme para una misma actividad.</p> <p>Art. 20.o, Reglamento 969/1933, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Con el fin de establecer el número de horas extraordinarias, el empleador colocará diariamente formularios o libros de asistencia que los empleados firmarán a las horas precisas de llegadas y salidas y también en los casos de ausencias por asuntos ajenos al servicio.</p> <p>Al fin de cada semana, el empleador sumará el total de horas trabajadas por cada empleado, y éste firmará en el mismo formulario o libro, en señal de aceptación.</p> <p>Estos libros o formularios serán exhibidos a los inspectores del Trabajo cada vez que éstos lo requieran, y estos funcionarios denunciarán al empleador cuando los libros o formularios no estén al día o tengan firmas anticipadas.</p>
<p>No mantener los pasillos de circulación suficientemente amplios para un seguro desplazamiento</p>	<p>Artículo 184, Código del Trabajo.- Ya transcrito para la primera infracción.</p> <p>Artículo 8º, Decreto Supremo Nº 594/1999, del Ministerio de Salud: Los pasillos de circulación serán lo suficientemente amplios de modo que permitan el movimiento seguro del personal, tanto en sus desplazamientos habituales como para el movimiento de material, sin exponerlos a accidentes. Así también,</p>



	los espacios entre máquinas por donde circulen personas no deberán ser inferiores a 150 cm.
--	---

16°. La sola comparación normativa da cuenta de que las infracciones tienen un fundamento legal que viene, de un modo directo e inmediato, de los artículos 33 y 184 del Código del Trabajo y de los artículos 31 y 32 del Decreto con Fuerza de Ley N° 2/1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, siendo las citadas disposiciones la estructura normativa básica que impone obligaciones en el ámbito laboral.

d.- El régimen de sanciones está graduado

17°. 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.

18°. 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.

19°. 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.



20°. 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: 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).

21°. 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.

22°. 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.”.

23°. 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).

24°. 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.

25°. 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.

26°. 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.



27°. Por lo demás, 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.

28°. 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 33 y 184, 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.

29°. En definitiva, el caso está referido a verificar si el acto administrativo que impuso la multa se encuentra motivado. Sin embargo, la dimensión de las justificaciones o de la ausencia de motivación de la decisión administrativa 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.

30°. Que, en consecuencia, en este requerimiento deducido por la empresa requirente, no se advierte la existencia de un efecto inconstitucional que vulnere los artículos 19, numerales 2° y 3°, de la Constitución, en relación con la aplicación de una multa por infracción a las reglas laborales sobre pago de remuneraciones.

El Ministro señor JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN expresa que concurre al rechazo del presente requerimiento, teniendo exclusivamente en consideración lo siguiente:

I. EL ASUNTO SOMETIDO A CONSIDERACIÓN DE ESTE TRIBUNAL

1°. *Precepto legal cuya inaplicabilidad se solicita a este Tribunal.* El artículo 506 del Código del Trabajo señala que:



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.

2º. Interrogantes constitucionales relevantes. Las preguntas que a continuación se plantean expresan, de diferente manera, la misma idea central: ¿Tiene la norma legal pertinente el grado de precisión y especificidad suficiente para delimitar el espacio de discrecionalidad de la autoridad administrativa y de la justicia para imponer una sanción? ¿Tiene la norma sobre cuya inaplicabilidad debe pronunciarse este Tribunal la densidad legal suficiente para estructurar y guiar el ejercicio de la potestad sancionatoria? ¿Existen criterios, parámetros o guías para la determinación de la magnitud de la sanción aplicable? ¿Tiene la norma legal pertinente la aptitud para que la judicatura pueda imponer (si es el caso) una sanción proporcionada o que no carezca de racionalidad en cuanto a su severidad? Incluso más, ¿Permite la norma legal pertinente modular la actividad sancionatoria de la judicatura de modo que sea posible lograr (de manera proporcionada) los objetivos inherentes a la pena?

3º. Reproches constitucionales a la norma impugnada en autos. Se argumenta que el criterio legal de escalonamiento de infracciones y sanciones no guardaría relación con el parámetro de gravedad establecido por el mismo artículo 506 del Código del Trabajo, ya que más que atender al número de personas a las cuales les habría afectado la infracción –que debería ser el bien jurídico que intenta proteger la norma-, se consideraría el número de personas que trabajan, en general, en la empresa.

Asimismo, se alega que no puede utilizarse, por parte de la autoridad administrativa (la primera en aplicar una sanción), criterios contemplados en guías internas generales, uniformes y que permiten una fácil (y casi automática) subsunción para evaluar la gravedad y, consiguientemente, el grado de severidad de la sanción a



ser impuesta. Al respecto, se objeta, principalmente, el carácter infralegal de la Guía de la Dirección del Trabajo (*“Tipificador de Hechos Infracionales y Pauta para Aplicar Multas Administrativas”*), así como, también, su orientación hacia una responsabilidad objetiva que no brindaría espacios para la valoración de la culpabilidad.

Lo anterior vulneraría el principio de proporcionalidad y legalidad de las sanciones afectando lo dispuesto en los artículos 19 N° 2 y 3 de la Constitución.

II. ACUERDOS Y DIVERGENCIAS CON LA POSTURA EXPRESADA EN EL VOTO POR ACOGER.

4°. Este voto particular valora la revisión judicial de sanciones administrativas como una condición ineludible derivada del principio constitucional de racionalidad y justicia procedimental. Igualmente, no discutimos sobre la necesidad de que un régimen sancionatorio cuente con un grado tal de especificidad que quite sustento a la pretensión de considerar como legítimo la aplicación de multas arbitrarias o desproporcionadas. En este último sentido, coincidimos en descartar la constitucionalidad de diseños legislativos que carezcan de algún criterio para la graduación de la severidad de una sanción. Asimismo, existe coincidencia en que este Tribunal, al conocer de una acción de inaplicabilidad de las características antes señaladas, no se pronuncia sobre si en el caso concreto procede o no sancionar o, en su caso, cuán severa debe ser la multa.

5°. Por el contrario, diferimos del voto por acoger en lo referente a las pautas que pueden extraerse de la jurisprudencia de este Tribunal. Estimamos que las sentencias de este Tribunal toleran mayores matices que los que parece admitir el fallo. Así, este voto particular rescata la importancia del criterio de la gravedad para la determinación del importe de la multa. Asimismo, descartamos que sea inconstitucional un régimen sancionatorio que carezca de una clasificación de las infracciones (según su importancia o gravedad) a las cuales asociar sanciones con distinto rango de severidad.

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

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



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

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

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

10º. *Relevancia del criterio de gravedad del punto de vista constitucional.* A diferencia de lo que se manifiesta en el voto por acoger, la gravedad es un criterio de graduación de sanciones que tiene un contenido de gran riqueza y que resulta importante desde el punto de vista constitucional. Cuando se habla de proporcionalidad se está aludiendo a la severidad de la sanción en relación con la gravedad del ilícito, lo cual está íntimamente relacionado con la justicia, elemento central en el lenguaje del inciso sexto del numeral 3º del artículo 19º de la Constitución.

11º. La falta de proporcionalidad entre la severidad de las sanciones y la gravedad de los ilícitos sancionados puede atentar contra consideraciones de justicia retributiva, la cual asume, en general, que la comisión de un ilícito más grave merece, también, una sanción más grave, en términos relativos. Este principio del “justo merecimiento”(o “just deserts”) no sólo proporciona una justificación moral para la imposición de una sanción, sino también una base teórica para determinar, en alguna medida, el quantum de la misma o, al menos, para limitar su grado de severidad, que



es aquello que aflige al requirente. En efecto, los teóricos de esta escuela argumentan que el quantum de la sanción debe estar determinada por el principio de proporcionalidad, el cual implica que la severidad de la pena debe estar relacionada con la gravedad de la infracción. Dicho de otra forma, la severidad de la sanción permite comunicar el grado de reproche atribuido a la infracción, de modo que mientras más grave sea la conducta, más severa será la sanción. Y, cuando se habla de gravedad de la infracción, es posible hacer referencia a dos componentes claves de dicho concepto: el daño causado y la culpabilidad. Esto último ha sido reconocido por este mismo Tribunal: *“No es ajeno a la doctrina jurídica el reconocimiento de que la culpabilidad y el daño son dos componentes claves del concepto de “gravedad” (Von Hirsch, Andrew: “Doing Justice: The Principle of Commensurate Deserts”. En Hyman Gross and Andrew von Hirsch (eds), Sentencing, Oxford University Press, 1981, p.243)”* (STC 2995, c. 10º - énfasis agregado).

12º. La principal fortaleza del modelo retributivo del que la noción de gravedad es tributaria, como hemos dicho, está dada por su estrecha vinculación con el sentido de justicia. Pero, no es la única, ya que la noción de gravedad, la que, como hemos señalado, está íntimamente relacionada con el daño y la culpabilidad, permite la acomodación o integración de diversas variables, muchas de las cuales sirven de sostén al modelo disuasorio. Por ejemplo, la noción de daño es uno de los factores para determinar la gravedad de la sanción al mismo tiempo de ser uno de los elementos fundantes de una de las variantes del modelo disuasorio.

13º. Considerar en serio la *gravedad* como criterio de graduación permite responder satisfactoriamente a objeciones centrales de la parte requirente, esto es, la supuesta falta de criterios para determinar un equilibrio entre el castigo impuesto y la conducta imputada.

Cuando se desprecia como vacío el criterio de la gravedad y, a su vez, se subraya la necesidad de que la ley establezca criterios objetivos, reproducibles y verificables para la determinación del monto de la multa uno se pregunta si no estarán, acaso, concibiendo el estándar de racionalidad y justicia como uno susceptible de ser satisfecho sólo con lo óptimo más que con lo suficiente. Es más, surge también la pregunta acerca del nivel de realismo de modelos “óptimos”.

Al respecto, es importante no perder de vista que no existe una multa óptima. No estamos en presencia de un ejercicio “científico”. Ya la STC 2995 asumía -incluso en materia penal- que *“es un tanto inevitable la existencia de algún grado menor de desproporción en el tratamiento punitivo dispensado por el legislador”* (c. 18º). En un sentido similar, pero esta vez en el ámbito administrativo sancionador, la STC 3932 manifestaba que *“[no se puede] aspirar a que el nivel de precisión y densidad normativa sea tal que de un proceso de subsunción cuasi-automático sea posible determinar la multa óptima en cada caso”* (c. 13º).



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

14°. En lo concerniente a los puntos recién discutidos y que resultan pertinentes para el análisis del caso concreto que se somete a nuestra consideración, explicaremos por qué es posible aseverar que sí se cumplen con los estándares mínimos de lo que sería un régimen sancionador racional y justo.

15°. La ley brinda espacios de flexibilidad para que la autoridad administrativa (en este caso, la Dirección del Trabajo), un Juzgado de Letras y un tribunal superior de justicia, revisando lo obrado, puedan determinar el tipo de sanción y la severidad de la sanción específica (en este caso, la cuantía de la multa), en base a criterios o parámetros fijados en forma previa por parte del legislador.

16°. Hacer justicia es dar a cada uno lo que le corresponde y, para esto, se requiere que, previamente, la ley provea de opciones para acometer tal ejercicio de ponderación. Los artículos 506 y siguientes del Código del Trabajo le brindan a la Dirección del Trabajo, al Juez de Letras del Trabajo y a los tribunales superiores de justicia la posibilidad de ponderar y ajustar la multa dentro de cierto margen.

17°. La antítesis está representada por aquellos casos en que la ley aplica de forma automática una sanción sin posibilidad de ponderar o graduar su aplicación. Ilustrativo de lo anterior han sido las sentencias estimatorias de inaplicabilidad del artículo 4º, inciso primero, segunda oración, de la Ley N° 19.886, referente a la sanción de inhabilidad para contratar con el Estado en caso de haber sido condenado por práctica antisindical o infracción a los derechos fundamentales de los trabajadores. En dicho tipo de casos, este Tribunal ha señalado que *“la disposición cuestionada desborda los límites que debe respetar el Legislador a la hora de perseguir y castigar a quienes cometen ilícitos, conforme a la Carta Fundamental. Por cuanto, cualquiera sea la naturaleza o entidad de la falta cometida, con prescindencia absoluta de su extensión o gravedad, siempre e ineluctablemente la disposición legal objetada da lugar a esa sanción única de obstrucción contractual durante el lapso inamovible e invariable de dos años”* (STC Rol N° 3750, c. 9º - énfasis agregado).

18°. En el caso de la norma impugnada en autos, el criterio orientador rector que la ley pone a disposición del sentenciador es el de la gravedad. En efecto, el artículo 506 del Código del Trabajo establece explícitamente un criterio para que el juez pueda ponderar las circunstancias y aplicar una sanción: *“las infracciones [...] serán sancionadas [...] según la gravedad de la infracción”* (énfasis agregado). Así, resulta evidente de que se cumple con la exigencia de que exista algún parámetro o criterio explícito que oriente la labor del juez para determinar la severidad de la sanción



19°. En segundo lugar, y tal como también ocurre en este caso, el legislador delimita los espacios de discreción del juez, no ya por la vía de criterios orientadores del ejercicio ponderativo de quien juzga, sino por el camino de restringir a través de la existencia de rangos diferenciados (como lo hace el artículo 505 bis) los espacios disponibles al juez para graduar o fijar las sanciones. Tal como se explicará en el apartado siguiente, la clasificación del tipo de infractor y del rango de sanciones disponibles para cada categoría es una manera diferente, adicional y legítima de estructuración.

20°. Como ya se señaló, en este caso no existe un problema derivado de la ausencia de criterios legales explícitos que orienten la labor del juez al momento de fijar una sanción.

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

21°. Al respecto hay que tener presente, no obstante, que el escalonamiento legal objetado no altera mayormente el importe mínimo, sino sólo parcialmente el máximo. Es decir, de acuerdo al sistema de márgenes legales el juez tiene, en este caso, un rango para apreciar la gravedad de la infracción que le permite aplicar, en el extremo, una multa propia de una micro empresa (1 a 10 UTM) o de una gran empresa (3 a 60 UTM). Por lo tanto, el juez sí tiene espacio suficiente para imponer una multa que, en atención al criterio de gravedad, sea alta o baja. La única limitación es que no podrá imponer una multa que sea inferior a 3 UTM. Sólo nótese, para efectos comparativos, que si la autoridad administrativa impone una multa de 60 UTM, tanto el Juzgado de Letras del Trabajo como los tribunales superiores de justicia pueden rebajar hasta en un 95% la multa impuesta por la Dirección del Trabajo, lo que demuestra que el sistema de márgenes no impide que pueda graduarse adecuadamente la sanción.

V. INEXISTENCIA DE CONFLICTO CONSTITUCIONAL EN LA APLICACIÓN DE GUÍAS O PAUTAS INFRALEGALES

22°. Respecto de la objeción principal, se acaba de explicar, primero, por qué el sistema sancionador objetado sí contempla un criterio (en este caso, la gravedad de la infracción) para orientar el ejercicio de ponderación por parte del juez, y, segundo, por qué la clasificación utilizada por los artículos impugnados brinda espacio suficiente para que el juez pueda aplicar una sanción acorde con el nivel de gravedad de las infracciones.



23°. Asimismo, el requirente alega que la Dirección del Trabajo, sin mediar mandato legal, a raíz de que el legislador no estableció un criterio objetivo para determinar con base real y cierta tanto la infracción como la multa impuesta, regula el *quantum* de las infracciones en el caso concreto, lo que atenta contra el principio de legalidad de las sanciones establecidas en el inciso octavo de numeral tercero del artículo 19° de la Constitución Política de la República.

Esta alegación reprocha, de manera implícita, que no pueden utilizarse por parte de la autoridad administrativa, criterios contemplados en el “*Tipificador de Hechos Infraccionales y Pauta para Aplicar Multas Administrativas*”, ya que vulneraría el principio de reserva legal y de culpabilidad.

24°. Sobre el particular debe señalarse, primeramente, que existiendo un criterio legal que guíe el ejercicio de determinación del importe de la multa (esto es, la gravedad de la infracción) no resulta relevante si tal ejercicio de discreción (en este caso en sede administrativa) ha sido más o menos acertado. De hecho, precisamente, para enmendar un posible defecto es que se contempla la posibilidad de recurrir a la justicia, tanto en sede de reclamación, como de nulidad.

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

VI. CONCLUSIÓN

25°. De acuerdo a lo expuesto, creemos que las interrogantes planteadas en el considerando 3° de este voto tienen una respuesta positiva.

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



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

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

Redactó el voto por acoger la Presidenta del Tribunal, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, y el voto por rechazar, los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO y JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN, respectivamente.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 8954-20-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.