

OFICIO N° 202- 2020

INFORME PROYECTO DE LEY N° 38-2020

ANTECEDENTE: BOLETÍN N° 12.827-13

Santiago, 16 de diciembre de 2020

Por Oficio N° 16.056, de fecha 1 de diciembre de 2020, el Presidente de la Cámara de Diputados, don Diego Paulsen Kehr, puso en conocimiento de la Excma. Corte Suprema, en conformidad con lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, el proyecto de ley “*Moderniza la Dirección del Trabajo*” (Boletín N°12.827-13).

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión de quince del mes en curso, presidida por su titular señor Guillermo Silva Gundelach y con la asistencia de los Ministros señores Muñoz G., señoras Maggi, Egnem y Sandoval, señores Fuentes y Blanco, señoras Chevesich y Muñoz S., señores Valderrama, Dahm y Prado, señoras Vivanco y Repetto, señor Llanos, señora Ravanales y suplente señor Biel, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

**AL PRESIDENTE
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS,
SEÑOR DIEGO PAULSEN KEHR
VALPARAÍSO**



“Santiago, **dieciséis de diciembre de dos mil veinte.**”

Vistos y teniendo presente:

Primero. Que el Presidente de la Cámara de Diputados, don Diego Paulsen Kehr, mediante Oficio N° 16.056, de uno de diciembre en curso, puso en conocimiento de la Excma. Corte Suprema el proyecto de ley que “*Moderniza la Dirección del Trabajo*”, al tenor de lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (Boletín N° 12.287-13).

Segundo. Antecedentes:

El proyecto de ley en estudio tiene por objeto, según se desprende del mensaje presidencial el que los órganos del Estado actúen de forma eficiente y coordinada, aprovechando al máximo los recursos públicos. Por su parte, se señala que un mercado laboral moderno requiere que la institucionalidad del Estado se encuentre acorde a éste. Además, se agrega que “*La realidad actual es completamente distinta a la existente hace medio siglo y hoy existen numerosas herramientas tecnológicas, técnicas y profesionales que, bien utilizadas, facilitarían las labores de la institución, mejorarían su nivel de servicio y a la vez, la calidad de vida de sus funcionarios y usuarios*”¹.

En esta línea, se propone modernizar la Dirección del Trabajo, estableciendo: (1) Nuevas formas de fiscalización, para proteger de mejor manera a los trabajadores; (2) Mejora de la institucionalidad vigente en materia de calificación de servicios mínimos y equipos de emergencia; (3) Modificaciones a las normas de ingreso a la Dirección del Trabajo y su planta.

En cuanto a las nuevas formas de fiscalización se precisan ciertos lineamientos, tales como: (a) Aumento de la independencia de la Dirección del Trabajo; (b) Modernización en la gestión de la Dirección del Trabajo; (c) Fortalecimiento de la mediación como mecanismo de resolución de controversias; (d) Mejoras en los procesos de fiscalización; (e) Fortalecimiento del rol de la Dirección del Trabajo en materias sindicales; (f) Preferencia de inspectores del trabajo para actuar como ministros de fe en determinadas materias sindicales; (g) Fuero de constitución del sindicato de empresa, de establecimiento de empresa, interempresa o de trabajadores transitorios o eventuales.

De esta manera, la iniciativa legal pretende modificar distintos cuerpos legales, dentro de los cuales se contemplan principalmente el Código del Trabajo, el Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1967, que Dispone la Reestructuración y Fija Funciones de la Dirección del Trabajo, además de otras regulaciones atinentes a esta materia.

¹ Mensaje Presidencial. Boletín 12.827-13. p.3.



Tercero. Observaciones a la propuesta:

La consulta efectuada por la Cámara de Diputados se realiza, en específico, respecto del inciso segundo del artículo 46 ter, que se propone introducir al Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1967, que Dispone la Reestructuración y Fija Funciones de la Dirección del Trabajo, por el artículo 14 N°4 de la propuesta.

El artículo propuesto establece en su primer inciso el periodo de duración en el cargo del Director del Trabajo y su cesación por haber cumplido 75 años de edad. Por su parte, en lo que nos convoca, el inciso segundo dispone la remoción del Director del Trabajo por resolución de la Corte Suprema a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados o de la cuarta parte de sus miembros en ejercicio, por incapacidad o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones. De esta manera, el artículo propuesto dispone:

“Artículo 46 ter.- La designación del Director del Trabajo será por un período de seis años y no podrá ser designado para el período inmediatamente siguiente. Con todo, al cumplir 75 años de edad cesará en el cargo.

Podrá ser removido por resolución de la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados o de la cuarta parte de sus miembros en ejercicio, por incapacidad o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones, de conformidad a las disposiciones del decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo. La Corte conocerá del asunto en pleno especialmente convocado al efecto y para acordar la remoción deberá reunir el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio. El procedimiento a seguir para la remoción es el contemplado en el artículo 53 de la ley N° 19.640, sobre orgánica constitucional del Ministerio Público.”.

Cuarto. En este contexto, para un mejor análisis de la iniciativa consultada, cabe referirse a cuatro aspectos: (i) Tribunal Competente para conocer de la remoción; (ii) Personas facultadas para hacer el requerimiento de remoción; (iii) Causales de remoción; y, (iv) Procedimiento de remoción.

Quinto. Tribunal Competente

1.- Como fue señalado anteriormente, la iniciativa propone que sea el Pleno de la Corte Suprema quien conozca de la remoción del Director del Trabajo a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados o de la cuarta parte de sus miembros en ejercicio.

Esta propuesta modifica el régimen actual de nombramiento y destitución de los Directores del Trabajo, que actualmente son cargos de exclusiva confianza del Presidente de la República y, por tanto, pueden ser removidos por éste en



cualquier momento en virtud del artículo 46 del Decreto con Fuerza de Ley N° 2 de 1967², que Dispone la Reestructuración y fija Funciones de la Dirección del Trabajo, y el artículo 148 del Estatuto Administrativo³.

2.- Esta modificación tiene como motivación otorgar mayor autonomía e independencia a la Dirección de Trabajo, lo cual se consignó expresamente como uno de los objetivos de la reforma, al disponerse en el mensaje presidencial que *“Habida consideración de la importancia y complejidad de las materias que en el ejercicio de su cargo debe resolver el Director del Trabajo, el presente proyecto de ley propone que su designación sea efectuada por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, de manera de elevar el estándar de transparencia y prescindencia política de esta alta función”*⁴.

3.- Atendidas las razones tenidas en cuenta para la elaboración de la iniciativa que se consulta, esta Corte Suprema estima necesario hacer presente que un sistema robusto de separación de poderes demanda el establecimiento de mecanismos de resolución de los conflictos de la Administración, al interior de la misma, de modo tal que sólo las decisiones que se adopten al respecto, en este caso por el Presidente de la República, disponiendo o no el cese de la máxima autoridad del servicio, sean reclamables ante la jurisdicción. En estas condiciones, la asignación de competencias a la jurisdicción para revisar la decisión que se refiere a la permanencia de una autoridad administrativa, se advierte respetuosa de las esferas de atribuciones de los distintos órganos del Estado, garantiza su autonomía y permite a los Tribunales de Justicia ejercer su función privativa, en resguardo de los derechos de los afectados.

4.- Sin perjuicio de lo expresado precedentemente y analizando derechamente las disposiciones consultadas, resulta necesario tener en cuenta que esta **Corte Suprema, en reiterados proyectos de Ley similares a esta iniciativa legal, ha señalado que el conocimiento en pleno se reserva para los casos en que la institución tiene un rango constitucional, salvo ciertas excepciones en las cuales se ha elevado la jerarquía del órgano para**

² Decreto con Fuerza de Ley N° 2 de 1967, que Dispone la Reestructuración y Fija Funciones de la Dirección del Trabajo. *“Artículo 46°. Los cargos de Director y Subdirector serán de la exclusiva confianza del Presidente de la República”*.

³ Decreto con Fuerza de Ley N° 29, que Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo. *“Artículo 148.- En los casos de cargos de exclusiva confianza, la remoción se hará efectiva por medio de la petición de renuncia que formulará el Presidente de la República o la autoridad llamada a efectuar el nombramiento.*

Si la renuncia no se presenta dentro de las cuarenta y ocho horas de requerida, se declarará vacante el cargo”.

⁴ Mensaje Presidencial. Boletín 12.827-13. p. 7-8.



dotarlos de mayor autonomía, teniendo en consideración en qué casos la ley otorga al pleno el conocimiento de asuntos .

- En esta línea, la Corte Suprema, al informar sobre el proyecto de ley que “Crea el Consejo Fiscal Autónomo” (Boletín N° 11.777-05), en su Oficio N° 126-2018 de 02 de octubre de 2018, expresa que: *“Que respecto de estos asuntos, cabe considerar que en todos estos casos la designación del tribunal competente y forma de conocer (Pleno de la Corte Suprema) tienen rango constitucional, excepto los tres últimos (iv, v y vi), en que ha sido el legislador el que ha establecido el tribunal competente, elevando su jerarquía para dotar a los órganos respectivos de mayor autonomía. Cabe en este punto consignar que en la tramitación legislativa de la citada Ley N° 21.000, consultada la opinión de la Corte Suprema, ésta no concordó con ser la encargada de tramitar dicho procedimiento de acusación, observando ‘una disparidad en la gravedad de las materias que se le pretenden entregar a su conocimiento, constituyéndose esta sede en una inadecuada para los efectos pretendidos’.”*⁵

Siguiendo este análisis, en este informe la Corte Suprema concluye *“Que, nuevamente, la materia que el proyecto de ley en comento pretende asignar al conocimiento del Pleno de la Corte Suprema –remoción de los Consejeros de la CFA-, no parece ser de la importancia de aquellos asuntos que actualmente se conocen en esa sede, pues, como se ha reseñado, estos son básicamente establecidos por normas de orden constitucional y respecto de órganos cuya autonomía tiene ese rango”*.⁶ Finalmente, y a mayor abundamiento, agrega *“Que refuerza la conclusión anterior el hecho de que, incluso, la acusación en contra de los Consejeros del Banco Central –órgano autónomo, de rango constitucional y carácter técnico- que incurran en infracción o abuso, es de competencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, la que conoce en sala y en única instancia. Explica la radicación de dicho asunto en la referida Corte el hecho de que el Banco Central tiene su domicilio en la ciudad de Santiago, al igual que ocurrirá con el CFA”*⁷.

-Cabe destacar que durante la tramitación legislativa del proyecto que “Crea el Consejo Fiscal Autónomo” en comento, se cambió la regla de competencia, pasando a otorgársela a la Corte de Apelaciones de Santiago, lo cual fue celebrado por la Corte Suprema (Oficio N° 180-2018 de 21 de diciembre de 2018, punto quinto).

⁵ Corte Suprema. Oficio N° 126-2018 de 02 de octubre de 2018. Considerando 8°.

⁶ Corte Suprema. Oficio N° 126-2018 de 02 de octubre de 2018. Considerando 9°.

⁷ Corte Suprema. Oficio N° 126-2018 de 02 de octubre de 2018. Considerando 10°.



-En la misma línea, en el caso del Proyecto de Ley que “Moderniza el Consejo de Defensa del Estado” (Boletín N° 13.522-07), al ser consultada por la remoción de los abogados consejeros, la Corte se limitó a reiterar los argumentos esgrimidos respecto del Proyecto de Ley que “Crea el Consejo Fiscal Autónomo” (Boletín N° 11.777-05), señalando que *“En primer lugar, cabe reiterar la opinión uniforme de la Corte reseñada en el acápite anterior, esto es, que no resulta conveniente que se entregue competencia a la Corte Suprema para conocer de un asunto como el que es objeto del presente informe, por las razones ya señaladas”*⁸.

De esta forma, considerando que la Dirección del Trabajo no tiene rango constitucional, no pareciera ser adecuado que sea el Pleno de la Corte Suprema quien conozca del asunto, sugiriéndose que sea la Corte de Apelaciones de Santiago, en pleno. De esta manera, se otorgaría conocimiento a un tribunal acorde al rango de la institución y a su vez, se sigue asegurando la autonomía propuesta para la Dirección del Trabajo.

Sexto. Personas legitimadas para el requerimiento

1.- Como fue mencionado, en la iniciativa se propone que la remoción sea realizada por el pleno de la Corte Suprema *“... a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados o de la cuarta parte de sus miembros en ejercicio”*.

La formulación de los legitimados para promover la remoción se encuentra bien formulada y es clara, en términos tales que no augura dificultades para ser aplicada.

2.- No obstante lo anterior, cabe señalar que la cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados en ejercicio parece distar de la regulación los requerimientos de remoción que existen en relación a otras autoridades. (Consejeros: del Banco Central, del Consejo Nacional de Televisión, del Instituto Nacional de Derechos Humanos; Comisionado de la Comisión para el Mercado Financiero, Fiscal Nacional, Fiscales Regionales y Consejero del Consejo Fiscal Autónomo).

3.- Se puede observar que el único órgano en que se requiere un quórum más alto a un cuarto de la Cámara de Diputados es el caso del Servicio Electoral que, como se sabe, es un órgano que tiene rango constitucional y que, por lo tanto, se requieren de mayores requisitos para asegurar su autonomía e

⁸ Corte Suprema. Oficio N° 126-2018 de 02 de octubre de 2018. Considerando 2°.



independencia. De esta manera, la regla general en los casos en que se otorga legitimidad activa a la Cámara de Diputados, se le concede tanto a la propia Cámara como a 10 diputados en ejercicio, situación que se observa tanto en órganos de rango constitucional (Fiscales Nacionales y Regionales), como algunos sin este rango (Consejo para la Transparencia, Consejo Nacional de Televisión), siendo la única excepción a esta materia el caso del Instituto Nacional de Derechos Humanos, donde sólo se otorga legitimidad a la Cámara de Diputados sin dar un quórum especial a diputados en ejercicio.

4.- Cabe destacar el caso de la remoción de los Fiscales Nacionales y Regionales, en que sólo se requiere de 10 diputados para el requerimiento de remoción, ya que en este caso además de tener rango constitucional, la iniciativa en examen utiliza el procedimiento de remoción de éstos como referencia para la remoción del Director del Trabajo.

Séptimo. Causales de remoción

1.- En cuanto a las causales para el requerimiento de remoción del Director del Trabajo, la iniciativa propone que se realice “...*por incapacidad o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones, de conformidad a las disposiciones del decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo*”.

2.- Al respecto, cabe destacar que en la iniciativa se establece, en relación a las causales de remoción, que será de conformidad al Estatuto Administrativo. Sin embargo, en este cuerpo legal no existen normas similares que puedan ser aplicables al caso en cuestión, ya que no se define o elaboran los casos de incapacidad o negligencia manifiesta, ni tampoco se establecen hipótesis que puedan ser asimilables a una remoción de este tipo.

En este sentido, pareciera ser recomendable definir de forma clara cuáles son las normas del Estatuto Administrativo que serían aplicables a la remoción y de qué manera éstas permitirían esclarecer la oscuridad del texto propuesto.

3.- Por otro lado, en cuanto a las causales propiamente tal, parece adecuado revisar cuáles son las que se han dispuesto en otras normativas similares, como ser para los Consejeros del Banco Central, del Servicio Electoral, del Consejo Nacional de Televisión, del Consejo para la Transparencia, del Instituto Nacional de Derechos Humanos, Comisionado de la Comisión para el



Mercado Financiero, Fiscal Nacional y Regionales y Consejero del Consejo Fiscal Autónomo.

4.- En efecto se puede observar que, en general, se han utilizado causales en otras leyes similares para requerir la remoción de un cargo público, que son más extensas que las propuestas en la iniciativa. A mayor abundamiento, incluso en aquellos casos en que los órganos tienen rango constitucional, se agrega la hipótesis de “mal comportamiento” (Servicio Electoral, Fiscales Nacional y Regionales). Por otro lado, la tendencia en las regulaciones que no tienen rango constitucional es la de establecer causales específicas en relación a las funciones particulares del cargo.

5.- En este orden de ideas, pareciera recomendable ampliar las hipótesis en las cuales es posible requerir la remoción del Director del Trabajo, siguiendo la tendencia de agregar causales específicas en relación a las funciones más relevantes del cargo, o al menos incorporar la causal de “mal comportamiento”.

Octavo. Procedimiento de remoción

1.- En cuanto al procedimiento de remoción, la propuesta establece que la *“...Corte conocerá del asunto en pleno especialmente convocado al efecto y para acordar la remoción deberá reunir el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio. El procedimiento a seguir para la remoción es el contemplado en el artículo 53 de la ley N° 19.640, sobre orgánica constitucional del Ministerio Público”*.

2.- La propuesta de procedimiento, entonces, es coherente con la idea que el asunto sea de conocimiento del pleno de la Corte Suprema.

3.- Es por dicha razón que, sin perjuicio que esta Corte ha expresado su opinión contraria a esta propuesta por los motivos generales de que da cuenta el considerando Quinto, punto 3.-, y atendidas las razones particulares, consignadas en el punto 4.-; en el escenario que el conocimiento de la remoción de integrantes de órganos que no tienen rango constitucional no radique en la Corte Suprema, el procedimiento deberá ajustarse a esa postura. Es así como, durante la tramitación del Boletín N°11.777-06, se señaló que *“Pues bien, no puede sino celebrarse la modificación del tribunal competente en esta materia, radicándola, ahora, en la Corte de Apelaciones de Santiago, sin perjuicio de lo cual, cabe observar que dicho tribunal debería conocer de estas materias en Sala, y no en Pleno, como se consigna en el proyecto. Ello, porque el procedimiento a que se somete la acusación, que se considera adecuado por*



contemplar el traslado al acusado, la posibilidad de abrir un término probatorio y de dictar medidas para mejor resolver, se aviene más con el conocimiento del asunto por parte de una sala, y no del Pleno de esa Corte. (...) Además, se citó en el informe ya referido de esta Corte que el precedente sobre la materia – acusación en contra de los Consejeros del Banco Central- es de competencia de la Corte de Apelaciones de Santiago la que conoce en Sala y en única instancia”⁹. Esta opinión, a su vez, fue reiterada en el informe de la Corte Suprema respecto del Boletín N° 13.522-07¹⁰.

4.- De esta manera, reiterándose que el conocimiento de este asunto sea por el Tribunal Pleno de la Corte de Apelaciones de Santiago, resulta conveniente que se ventile a través del procedimiento previsto en el artículo 53 de la Ley N° 19.640. Esto es, el establecido para la remoción del Fiscal Nacional y Fiscales Regionales, el cual resulta adecuado, toda vez que contempla una etapa de discusión con actuaciones y plazos razonables, y una etapa concentrada de rendición de prueba que permitirá acreditar las causales invocadas, sin perjuicio que sea recomendable, introducirle algunas adecuaciones propias del conocimiento en sala (prueba ante el tribunal y no solo ante un ministro y quórum según reglas generales).

Noveno. Conclusiones:

1.- Como se ha podido observar en el presente pre-informe, existen ciertas modificaciones que se podrían efectuar al sistema de remoción del Director del Trabajo para que éste sea más eficiente y acorde a la categoría legal del órgano al cual dirige.

2.- En esta línea se formulan consideraciones para instar por la creación de mecanismos que permitan dirimir, en primera instancia, estos conflictos en el seno de la administración, sugiriendo, en el caso de que tales razones no sean atendidas, y tal como ha expresado la Corte Suprema en reiteradas ocasiones respecto de órganos que no tienen rango constitucional, que sea la Corte de Apelaciones de Santiago en pleno la que conozca de la remoción de una manera similar a la dispuesta en relación al Consejo Fiscal Autónomo (artículo 4° de la Ley 21.148).

3.- Por su parte, en la formulación de los legitimados, la norma propuesta resulta más exigente para el quórum de los diputados que pudieren impetrar el

⁹ Corte Suprema. Oficio N° 180-2018 de 21 de diciembre de 2018, punto quinto.

¹⁰ Corte Suprema. Oficio N° 126-2018 de 02 de octubre de 2018. Considerando 2°.



requerimiento, en comparación con las regulaciones actualmente vigentes para otras autoridades.

4.- En el caso de las causales de remoción, se sugiere definir de forma clara cuales son las normas del Estatuto Administrativo que son aplicables a la remoción y de qué manera éstas permiten establecer el texto propuesto. Además, se aprecia que estas causales son más restringidas que en otras leyes de similar naturaleza.

5.- Finalmente, en cuanto al procedimiento, junto a la opción que la competencia se radique en el pleno de la Corte de Apelaciones de Santiago, se estima como buen modelo utilizar el del artículo 53 de la Ley N° 19.640, con algunas adecuaciones.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar **en los términos precedentemente expuestos** el Proyecto de Ley que “*Moderniza la Dirección del Trabajo*”, (Boletín N° 12.827-13).

Se deja constancia:

Que **los ministros señor Muñoz G. señora Sandoval y señor Dahm**, atendido lo expresado en el considerando Quinto, punto 3, fueron de opinión de informar desfavorablemente el proyecto de ley, en los términos en que éste fue propuesto.

Que los ministros **señoras Maggi, Egnem, Chevesich, Muñoz S., señor Prado, señoras Vivanco y Repetto y señor Llanos** no comparten lo expresado en el considerando Quinto, punto 3.-, por lo que tampoco suscriben lo afirmado a su respecto en el motivo Octavo N° 3, ni en la primera parte del numeral 2° del fundamento Noveno;

Que **los ministros señora Muñoz S., señor Prado y señora Repetto** difieren de lo consignado en el mismo motivo Quinto, párrafo final de su punto 4.- y en el considerando Octavo, punto 3.- en cuanto sugiere entregar el conocimiento de la remoción del Director del Trabajo al Tribunal Pleno de la Corte de Apelaciones de Santiago, por considerar más adecuado que tal asunto siga la regla consagrada en el artículo 15 Ley N° 18.840, Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile;

Y que las **ministras señoras Maggi, Egnem, Chevesich y Vivanco** estuvieron por no informar lo consignado en los considerandos Sexto y Séptimo, por abordar materias distintas de las que el artículo 77 de la Constitución Política



de la República impone escuchar a esta Corte, por lo que no comparten las conclusiones signadas 3 y 4 del fundamento Noveno.

Oficiese.

PL 38-2020.”

Saluda atentamente a V.S.

