

Departamento Jurídico y Fiscalía
Unidad de Pronunciamientos,
Innovación y Estudios Laborales
E 113273 (702) 2022

1915 48

DICTAMEN N°: _____ / _____

ACTUACIÓN:

Aplica doctrina.

MATERIA:

Recurso de reposición en contra de Dictamen N°810/15 de 19.05.2022.

RESUMEN:

1.- No procede jurídicamente acoger el recurso de reposición regulado en el artículo 59 de la Ley N°19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, interpuesto en contra de un Dictamen emitido por la Dirección del Trabajo.

2.- Se rechaza la reconsideración del Dictamen N°810/15, de 19.05.2022, por encontrarse la doctrina sustentada en él ajustada a derecho.

ANTECEDENTES:

- 1.- Pase N°1033 de 25.10.2022 de Director del Trabajo.
- 2.- Pase N°880 de 12.09.2022 de Sr. Sergio Santibáñez Catalán. Gabinete.
- 3.-Instrucciones de 24.06.2022 de Jefa de U. de Pronunciamientos Innovación y Estudios Laborales.
- 4.-Presentación de 26.05.2022, del Sr. Rodrigo Ugarte, enviada mediante correo electrónico con misma fecha.

FUENTES:

- 1.- Constitución Política de la República, artículo 19 N°16, inciso 5°, artículo 63 N°2 y artículo 64 inciso 2°.
- 2.- Código del Trabajo, artículos 314, 320, 324, 6° inciso 3°, 11 inciso 2°, artículo 43, artículo 82, 178 inciso 1°, 316, inciso final y el Libro IV título IV.
- 3.- Código Civil, artículo 1.444.
- 4.- Ley N°19.880, artículos 3° y 59.

5.- DFL N°2 de 1967 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, artículo 1 inciso 2° letra b).

CONCORDANCIA:

Dictámenes N°810/15 de 19.05.2022; N°3938/33 de 27.07.2018; N°1024/17 de 21.02.2018; N°3194/84, de 12.07.2017, N°1163/29, de 12.07.2017 y N°2393/59, de 02.06.2017.

SANTIAGO,

04 NOV 2022

DE: DIRECTOR DEL TRABAJO

**A: SR. RODRIGO UGARTE BOLUMBURU
AV. LOS CONQUISTADORES N°1700 PISO N°16
PROVIDENCIA
rugarte@aninat.cl; lalul@aninat.cl y mramirez@aninat.cl**

Mediante solicitud de ANT. ha interpuesto un recurso de reposición, en base a lo regulado por el artículo 59 de la Ley N°19.880 que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, impugnando el Dictamen N°810/15 de 19.05.2022.

Luego de plantear una síntesis del contenido y conclusiones de dicho pronunciamiento jurídico, señala que sobre la existencia de los grupos negociadores existe un verdadero reconocimiento normativo expreso, particularmente, en materia de instrumentos colectivos. Cita, en dicho sentido, la norma contenida en el N°16 del artículo 19 de la Constitución Política de la República para sostener que el Tribunal Constitucional en sentencia definitiva, dictada en causa sobre requerimiento de inconstitucionalidad Rol N°3.016-16 de 09.05.2016, señaló que la titularidad para negociar colectivamente recae en todos los trabajadores "*individualmente considerados*".

De acuerdo con lo anterior, agrega que la titularidad de negociar colectivamente no se limita exclusivamente a las organizaciones sindicales, sino que es un derecho fundamental cuyo ejercicio es naturalmente colectivo, por lo que no existirían impedimentos constitucionales ni legales para reconocer a la "voluntad colectiva" de los grupos negociadores, tanto en materia de negociación colectiva como respecto de la naturaleza de sus acuerdos.

Además, indica que en virtud de una norma específica, el legislador realiza un reconocimiento de los acuerdos de grupo negociador en el artículo 324 del Código del Trabajo que precisamente regula a la duración y vigencia de los instrumentos colectivos. De esta forma, se argumenta que es el legislador laboral quien estableció una relación género-especie entre el concepto de "instrumento colectivo" y el "acuerdo de grupo negociador".

Por otra parte, sostiene que el ejercicio de la facultad de interpretación normativa de la Dirección del Trabajo no puede desatender el texto expreso del artículo 324 del Código del Trabajo, puesto que se contraviene el principio de interpretación legal que establece el artículo 19 del Código Civil. Y, concluye, afirmando que el pronunciamiento impugnado no se hace cargo de las menciones expresas que realiza el Código del Trabajo a la titularidad de los grupos negociadores y la naturaleza de instrumento colectivo resultante de su negociación, lo que no permite una interpretación armónica, coherente y consistente del cuerpo normativo.

Finalmente, solicita se enmiende conforme a derecho el pronunciamiento impugnado.

Al respecto, cúmpleme informar que la facultad del Director del Trabajo de interpretar la legislación laboral y reglamentación social se materializa en un acto que no se encuadra en ninguno de los conceptos de acto administrativo que contempla el artículo 3° de la Ley N°19.880, lo que hace inaplicable a su respecto la normativa que regula el recurso de reposición en el artículo 59 de la ley señalada y cuya interposición está prevista precisamente en contra de los actos administrativos.

A su vez, la doctrina de este Servicio contenida en Ord. N°5.570 de 31.10.2018, ha concluido lo siguiente: *"Precisado lo anterior, cabe manifestar que de acuerdo a la doctrina vigente, contenida, entre otros, en Ords. N°s 2755/0045, de 24.05.2016 y 110/11, de 09.01.2004, la facultad de carácter exclusivo que la ley asigna a la Dirección del Trabajo en orden a interpretar la legislación laboral y reglamentación social, se materializa en un acto que no se enmarca en ninguno de los conceptos de acto administrativo que contempla el artículo 3° de la ley 19.880, toda vez que se trata de una potestad normativa, reguladora, cuyo ejercicio corresponde que sea desempeñado únicamente por este Servicio.*

Sobre dicha base la jurisprudencia administrativa citada sostiene que no es jurídicamente procedente aplicar a tales actos las normas que regulan el procedimiento administrativo previsto en la ley N°19.880.

La conclusión que antecede encuentra su fundamento en la doctrina sustentada por la Contraloría General de la República en Oficio N°39.353, de 10 de septiembre de 2003 dirigido al Servicio de Impuestos Internos, entidad fiscalizadora de igual naturaleza jurídica que la Dirección del Trabajo, por lo que lo resuelto sobre la materia a su respecto, resulta plenamente aplicable a esta Repartición.

El pronunciamiento referido, en lo pertinente, señala: 'el uso de la atribución del Servicio de Impuestos Internos, de fijar normas e impartir instrucciones, se materializa en un acto que no se enmarca en ninguno de los conceptos de acto administrativo que contiene el artículo 3° de Ley N° 19.880, toda vez que se trata de una potestad normativa, reguladora, cuyo ejercicio corresponde que sea ponderado exclusivamente por el Servicio.

Por tanto, no resulta aplicable en la especie la regulación del procedimiento administrativo contenida en Ley N°19.880".

Asimismo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en cuanto al contenido de la potestad interpretativa de este Servicio, ha reconocido: *"Que, enseguida, la autoridad administrativa tiene la facultad para impartir normas*

generales e instrucciones para el cumplimiento de la función de fiscalización (artículo 8°, letra c), D.F.L. N°2, del Ministerio del Trabajo, del año 1967). Y tiene la facultad de mediante dictámenes, determinar el sentido y alcance de las leyes del trabajo (artículo 1°, inciso segundo, letra b), D.F.L.N°2, del Ministerio del Trabajo, del año 1967).

La potestad normativa de los órganos de la administración ha sido validada por esta Magistratura, en la medida que haya habilitación expresa (STC Rol N°2324/2012), como ocurre en la especie”¹. Además, el mismo alto tribunal ha destacado la base constitucional de la potestad para dictar normas y fiscalizar el cumplimiento de la legislación laboral al sostener: “Que en cuanto a la función de dictación de normas, así como a la dimensión interpretativa de la legislación laboral que se adjudica a la Dirección del Trabajo, ellas encuentran base constitucional orgánica en el artículo 65, numeral 2°, de la Constitución, en cuanto éste es un servicio público creado por la ley con las funciones y atribuciones descritas. Pero, sobre todo, tiene base constitucional sustantiva, puesto que la norma laboral debe aplicarse y ese ejercicio ‘se rige, en esencia, por las reglas por las que se conduce la aplicación del Derecho en general; reglas entre las que ocupan un lugar destacado las de carácter interpretativo’ (Montoya Melgar, Alfredo (2014), Derecho del Trabajo, 35a.edición, Tecnos, Madrid, p.213)”².

En consecuencia, no cabe sino concluir que no es jurídicamente procedente pronunciarse sobre el recurso de reposición deducido en contra de Dictamen N°810/15 de 19.05.2022, en conformidad a la normativa contenida en la Ley N°19.880 que se invoca en la presentación que nos ocupa, debido a que la facultad de este Organismo de interpretar la legislación laboral y reglamentación social se materializa en un acto que no se encuadra en ninguno de los conceptos de acto administrativo que contempla el artículo 3° de la citada ley por lo que no resulta procedente su revisión invocando los recursos que contempla dicho cuerpo legal.

No obstante lo anterior, y sin que ello implique la resolución del recurso señalado sino, considerando que sus argumentaciones instan a la reconsideración del pronunciamiento de que se trata, cumpla con informar a Ud. lo siguiente:

En cuanto a la alegación del recurrente, en el sentido que no comparte la conclusión de este Servicio cuando señala la presencia de meras referencias legales sobre la existencia de los grupos negociadores, puesto que, afirma la existencia de un reconocimiento normativo expreso respecto de la facultad de representación colectiva del grupo negociador, es preciso señalar que la normativa vigente no regula un procedimiento de negociación colectiva para los grupos negociadores. Tal conclusión no está basada en una visión política o ideológica acerca de cómo debiera interpretarse una norma jurídica determinada, ni tampoco surge omitiendo normativa existente. Es simplemente la consecuencia lógica que nace ante la imposibilidad de verificar en nuestro ordenamiento jurídico la regulación legal de un proceso de negociación colectiva para los grupos negociadores.

En esta perspectiva, cuando en el Dictamen N°810/15 de 19.05.2022 se concluyó la ausencia de un procedimiento legal para la negociación de los grupos

¹ STC de 16.01.2014, Rol N°2.346-12-INA, considerando 36°.

² STC de 01.10.2015, Rol N°2.671-14-INA, considerando 11°.

de trabajadores unidos para el solo efecto de negociar, dicha premisa se justificó en la *lege lata* o según la ley existente, sin que este Servicio esté autorizado a normar un procedimiento tal por el límite que impone el principio constitucional de reserva de ley.

La restricción para crear un procedimiento de negociación colectiva de los grupos negociadores tiene un fundamento constitucional, asunto que ya fue reconocido en Dictamen N°1.163/29 de 13.03.2017, considerando al principio de reserva legal, al establecer que “(...) *excede las facultades de esta Dirección del Trabajo el determinar a qué tipo de procedimiento de negociación colectiva y en qué forma podrían acceder los grupos negociadores o de trabajadores que se unen para el solo efecto de negociar. Si esta autoridad se atribuyera estas facultades estaría infringiendo normas constitucionales contenidas en los artículos 6, 7, 19 N°16 y 63 N°s 2 y 4, y, por ende, incurriendo en un acto susceptible de sancionarse con nulidad, originando las responsabilidades y sanciones para la autoridad que incurriera en esta infracción.*”

Por su parte, el inciso 5° del N°16 del artículo 19 de la Constitución Política de la República consagra que: “*La negociación colectiva con la empresa en que laboren es un derecho de los trabajadores, salvo los casos en que la ley expresamente no permita negociar. La ley establecerá las modalidades de la negociación colectiva y los procedimientos adecuados para lograr en ella una solución justa y pacífica. La ley señalará los casos en que la negociación colectiva deba someterse a arbitraje obligatorio, el que corresponderá a tribunales especiales de expertos cuya organización y atribuciones se establecerán en ella.*”

En este sentido, opera el principio de reserva absoluta de ley por cuanto solamente el legislador puede establecer las modalidades y procedimientos adecuados para que la negociación colectiva logre una solución justa y pacífica, en relación con el N°2 del artículo 63 de la Carta Fundamental. Justifica la anterior conclusión lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 64 de la Carta Magna, al marginar del procedimiento de delegación de facultades legislativas a las materias propias de nacionalidad, ciudadanía, elecciones, plebiscitos y las cuestiones comprendidas en las garantías (o derechos) constitucionales—como es la negociación colectiva—así como los asuntos que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado.

Asimismo, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es posible observar un reconocimiento a una reserva legal reforzada, mediante la cual se exige que toda disposición legal que habilite a la Administración a intervenir en la regulación del ejercicio de un derecho fundamental, deba cumplir con dos requisitos: “determinación” y “especificidad”. Destaca el alto tribunal: “40°. *Que, en este sentido es necesario reiterar el criterio que ha sostenido este Tribunal en cuanto a que las disposiciones legales que regulen el ejercicio de estos derechos, deben reunir los requisitos de ‘determinación’ y ‘especificidad’.* El primero exige que los derechos que puedan ser afectados se señalen, en forma concreta, en la norma legal; y el segundo requiere que la misma indique, de manera precisa, las medidas especiales que se pueden adoptar con tal finalidad. Por último, los derechos no podrán ser

*afectados en su esencia, ni imponerles, condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio.”*³

De esta forma, al no existir una norma legal que haya habilitado a la Administración a regular el ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva respecto de los grupos negociadores, es lógico concluir que no se cumplen ninguno de los requisitos jurisprudenciales de determinación ni especificidad, desde que no existe norma legal alguna que haya reconocido claramente que la Administración está habilitada para regular el ejercicio de la negociación colectiva para los grupos negociadores, ni tampoco hay una normativa que indique con precisión qué medidas especiales se autorizan a adoptar respecto de dicho derecho fundamental.

Además, los autores han reconocido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional una posición abiertamente contraria a la remisión normativa del legislador a la Administración para que regule el ejercicio de derechos fundamentales, sin pautas objetivas sujetas a control conforme a las cuales el órgano estatal se someterá.⁴ Y ese es el escenario que se arriesga si se llega a considerar que es la Dirección del Trabajo el órgano que debe completar el vacío normativo debido a la ausencia de un procedimiento de negociación colectiva de los grupos negociadores. Dicho razonamiento significaría que el legislador otorgó una potestad discrecional amplia e indeterminada a este Servicio, cuestión que el Tribunal Constitucional ha interpretado deviene en una normativa inconstitucional.⁵

Ahora bien, el argumento que entrega el recurrente respecto al reconocimiento al grupo negociador que hace el artículo 324 del Código del Trabajo no es suficiente para desde ahí desprender la existencia de toda una regulación de un procedimiento de negociación colectiva para los grupos negociadores.

Al mismo tiempo, no solo el artículo 324 ya mencionado se refiere a los grupos negociadores, también lo hacen las siguientes disposiciones legales contenidas en el Código del Trabajo: a) el inciso 3º del artículo 6º, b) el inciso 2º del artículo 11, c) artículo 43, d) artículo 82, e) inciso primero del artículo 178 y f) inciso final del artículo 316. Sin embargo, de este conjunto de normas la mayoría hace referencia a los acuerdos de grupo negociador, pero nada dicen respecto al procedimiento legal que permitiría obtener dichos acuerdos, luego, en base a esta realidad normativa no se puede inferir que existe una regulación normativa propia, específica y sistemática del procedimiento de negociación colectiva de los grupos de trabajadores. El mandato constitucional es claro en señalar que corresponde al legislador establecer el procedimiento y modalidades a través de las cuales se ejerza la negociación colectiva con la finalidad de obtener una solución justa y pacífica, sin embargo, para el grupo negociador el legislador no contempla un procedimiento como ya se ha reiterado anteriormente.

En esta perspectiva, los artículos del Código del Trabajo citados en forma precedente y que hacen mención a los acuerdos de grupos negociadores, en todos

³ STC de 26.06.2001 Rol N°325-01 considerando 40º.

⁴ Cordero Vega, Luis. "Videovigilancia e intervención administrativa. Las cuestiones de legitimidad" En Revista de Derecho Público, Volumen N°70. Pp.364-365.

⁵ *Ibid.*

los casos hacen una distinción con otros tipos de pactos como ocurre con los contratos y convenios colectivos y fallos arbitrales, los que si poseen un desarrollo normativo que los regula.

Asimismo, el artículo 320 del Código del Trabajo en sus incisos 1° y 2° establece que: *“Art.320. Instrumento colectivo. Instrumento colectivo es la convención celebrada entre empleadores y trabajadores con el objeto de establecer condiciones comunes de trabajo y remuneraciones u otros beneficios en especie o en dinero, por un tiempo determinado, de conformidad a las reglas previstas en este Libro.*

El laudo o fallo arbitral dictado según las normas de los artículos 385 y siguientes de este Código también constituye un instrumento colectivo”.

Como es dable observar, uno de los elementos esenciales⁶ de todo instrumento colectivo es que la convención sea celebrada *“(…) de conformidad a las reglas previstas en este Libro”*, es decir, el Libro IV del Código del Trabajo de la “Negociación Colectiva”, en donde no se contiene una regulación para la negociación colectiva de los grupos de trabajadores organizados para el solo efecto de negociar, por dicho motivo falta un elemento esencial en el acuerdo de grupo negociador para considerarlo como un instrumento colectivo, por ello, bien dice el Dictamen impugnado N°810/15 de 19.05.2022 que: *“(…) el legislador solo ha tipificado dos procedimientos de negociación, los cuales se encuentran destinados en su ejercicio exclusivamente a uno o más sindicatos, en tanto depositarios de la voluntad colectiva de sus afiliados.”*, al hacer referencia a la negociación colectiva no reglada establecida en el artículo 314 del Código del Trabajo y a la negociación colectiva reglada regulada en el Título IV del Libro IV del Código del Trabajo.

Por otra parte, sostener que la sola mención que hace el artículo 324 del Código del Trabajo a los acuerdos de grupo negociador es suficiente base para entender que la ley configuró un procedimiento de negociación colectiva y la existencia de un instrumento colectivo, es emplear un criterio literal de interpretación que no considera que la norma del artículo 324 del Estatuto Laboral tiene como objeto señalar cual es la duración y vigencia de los instrumentos colectivos, por lo tanto, desatiende que el artículo 320 del Código del Trabajo— el que si otorga un concepto legal de instrumento colectivo— impide subsumir dentro de la definición que describe a los acuerdos de grupo negociador tal como se dijera anteriormente.

Sin embargo, debe añadirse que el criterio literal para interpretar el artículo 324 del Código del Trabajo pasa por alto que la materia tratada se refiere al ejercicio de un derecho consagrado por la Carta Magna como es la negociación colectiva y, en consecuencia, no estamos interpretando un mero procedimiento legal por lo que tal derecho fundamental no debe ser infravalorado.

Así las cosas, recordar el ámbito en el que nos posicionamos en este análisis, debe servir para descartar criterios de interpretación que nos alejan de la hermenéutica correcta de los derechos fundamentales en una sociedad democrática, en tanto que el literalismo impide la aplicación de los criterios de interpretación finalistas que optimizan a los derechos fundamentales, como ocurre

⁶ En conformidad con el artículo 1.444 del Código Civil.

con el principio *pro homine*, norma más favorable, fuerza expansiva de los derechos, etc.

Desde esta perspectiva, debe destacarse el propósito del constituyente al delegar en el legislador la regulación de las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva, porque según lo preceptuado en el inciso 5° del N°16 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, la finalidad es lograr en la negociación colectiva una solución justa y pacífica.

Por esta razón, entender que los grupos negociadores pueden ceñirse putativamente por los procedimientos de negociación colectiva que el legislador regula para las organizaciones sindicales, representa la aplicación forzada de una normativa que contiene un conjunto de facultades, derechos y obligaciones establecida para ser ejercida por un cuerpo intermedio como son las organizaciones sindicales, dotadas de potestades y características específicas que las distinguen, como ser: su existencia permanente y representación de los trabajadores en la vida laboral en la empresa, el control del sindicato en el cumplimiento de lo pactado en representación de los trabajadores, el directorio sindical representa en forma permanente al sindicato y sus afiliados ante la empresa y ante los tribunales de justicia por el solo ministerio de la ley, se financia con las cuotas pagadas por los afiliados, tiene personalidad jurídica, domicilio y patrimonio propio, los trabajadores se afilian y aceptan regirse por las normas estatutarias, es el sujeto histórico que tanto la normativa nacional como la internacional han reconocido como expresión y ejercicio de la libertad sindical, entre otras.⁷ Conjunto de prerrogativas y características que no poseen los grupos negociadores.

De esta forma, cuando se interpreta que el ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva— bajo las modalidades y procedimientos que el legislador ha previsto para las organizaciones sindicales—, pueden ser utilizados por los grupos negociadores que carecen de las potestades de las organizaciones sindicales, la finalidad que persigue el constituyente de lograr una solución justa y pacífica a través de la negociación colectiva se ve en riesgo. Por eso la importancia de desechar una interpretación literalista del artículo 324 del Código del Trabajo para que el principio de supremacía constitucional tenga una aplicación en este caso concreto.

Es por lo anterior, que mientras no exista una regulación legal sobre la materia, las conclusiones contenidas en el Dictamen impugnado N°810/15 de 19.05.2022, en el sentido que los grupos negociadores solo pueden desarrollar procedimientos de negociación de carácter atípico a consecuencia de la inexistencia de normas legales que regulen dicho aspecto, así como, el razonamiento que reconoce la inhabilidad de este Servicio para normar el ejercicio de la voluntad colectiva de los grupos negociadores, deberán permanecer inalteradas.

En consecuencia, sobre la base de las consideraciones formuladas y disposiciones normativas citadas, cumplo con informar a usted que:

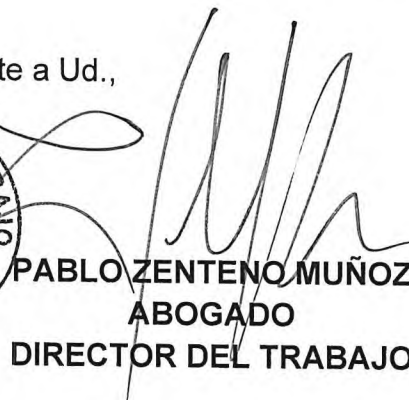
⁷ Parte de contraste contenido en la STC de 09.05.2016 Rol N°3.016 (3.026)-16.

1.- No procede jurídicamente acoger el recurso de reposición regulado en el artículo 59 de la Ley N°19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, en contra de un Dictamen emitido por la Dirección del Trabajo.

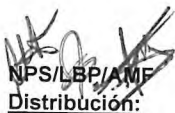
2.- Se rechaza la reconsideración del Dictamen N°810/15, de 19.05.2022, por encontrarse la doctrina sustentada en él ajustada a derecho.

Saluda atentamente a Ud.,




PABLO ZENTENO MUÑOZ
ABOGADO
DIRECTOR DEL TRABAJO




NPS/LBF/AMF

Distribución:

- Jurídico
- Partes
- Control
- Boletín Oficial
- Departamentos y Oficinas del Nivel Central
- Subdirectora
- XVI Regiones
- Inspecciones Provinciales y Comunes
- Sra. Ministra del Trabajo y Previsión Social
- Sr. Subsecretario del Trabajo