



2023

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 13.691-2022

[11 de octubre de 2023]

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

SERVICIOS MÉDICOS DEL BIOBÍO LIMITADA

EN EL PROCESO RIT N° I-95-2022, RUC N° 22-4-0414245-7, SEGUIDO ANTE EL
JUZGADO DE LETRAS DEL TRABAJO DE CONCEPCIÓN

VISTOS:

Que, con fecha 3 de octubre de 2022, Servicios Médicos del Biobío Limitada, ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto el artículo 506 inciso sexto del Código del Trabajo, para que ello incida en el proceso RIT N° I-95-2022, RUC N° 22-4-0414245-7, seguido ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Concepción.

Precepto legal cuya aplicación se impugna:

El texto de los preceptos legales impugnados dispone lo siguiente:

“Código del Trabajo

(...)

Artículo 506.

(...)



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 cuarto y quinto de este artículo, respectivamente y de acuerdo a la normativa aplicable por la Dirección del Trabajo.

(...)"

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

Indica la actora que en proceso de fiscalización de febrero de 2022, un Inspector del Trabajo entregó notificación de inicio de fiscalización a su parte, requiriendo antecedentes, los cuales le fueron entregados también en febrero de 2022. Anota que de la documentación exhibida y como resultado del proceso de fiscalización le fue notificada el día 2 de marzo de 2022, mediante correo electrónico, Resolución de Multa Administrativa emitida por la Inspección Comunal del Trabajo de Talcahuano.

Lo anterior, anota a fojas 2 y 3, por presuntos hechos que especifica consistentes en no garantizar a un adolescente con edad para trabajar, las condiciones de seguridad y salud en el trabajo; no remitir copia de los factores de riesgo a que están expuestos respecto de adolescente con edad para trabajar a las personas o entidades que dieron la autorización para celebrar el contrato de trabajo; no efectuar, antes de la incorporación a trabajar, una evaluación del puesto de trabajo en el que se desempeña la adolescente con edad para trabajar con el objeto de identificar y evaluar los factores de riesgo existentes en el referido puesto, considerando especialmente su edad, experiencia y formación; no dar estricto cumplimiento a la obligación de informar los factores de riesgo laboral a los que se expondrán y las medidas de prevención específicas que se deberán adoptar para la protección, respecto de adolescente con edad para trabajar; no proporcionar la capacitación necesaria y adecuada a su edad para que pueda desarrollar sus labores en forma segura y saludable una adolescente; y no denunciar la Empresa Usuaria al organismo administrador un accidente del trabajo que afectó en enero de 2022 a una trabajadora de servicios transitorios.

Explica que se resolvió sancionar a su parte con multas de 144 (grave); 240 (grave); 240 (grave); 240 (grave) y 60 (gravísima) Unidades Tributarias Mensuales (UTM), respectivamente, por cada una de las multas, lo que suma un total de 1.164 UTM, equivalentes a \$ 63.877.992.- a la fecha de su emisión.

Lo anterior, anota la requirente, en el marco de aplicación de los artículos 18 bis y 18 quáter del Código del Trabajo, con relación al inciso sexto de su artículo 506, a pesar de que la persona afectada, indica a fojas 3, no es directamente trabajadora contratada por su parte, alegación de fondo que corresponde pronunciamiento a tribunal de la instancia.



No obstante, añade, si bien la norma establece una sanción determinada, el Órgano administrativo, en mérito de lo dispuesto en el inciso sexto del artículo 506 del Código del Trabajo, ha definido, sin motivación o fundamentación como en derecho corresponde, duplicar o triplicar la sanción establecida sin parámetros ni criterios claros, vulnerando normas constitucionales que deben aplicarse.

Por ello, anota, luego de analizar cada una de las multas aplicadas, emprendió acciones para buscar dejar sin efecto alguna de ellas o bien rebajar los montos, pues considera que se han cometido serios abusos por parte del ente fiscalizador. Así, indica que en abril de 2022 presentó reconsideración administrativa, solicitando, con el mérito de los antecedentes proporcionados, que se dejara sin efecto la sanción impuesta, o bien, rebajarlas a los montos señalados por el legislador laboral. En subsidio, pidió fuera rebajada sustancialmente al monto que se estime justo y procedente.

Añade que hizo presente yerros en derecho en las multas aplicadas desde el principio de legalidad, dado que, por una parte, la normativa infringida es una sanción prevista para el empleador incumplidor, y por otra, la cuantía de la multa aplicada excedió los márgenes fijados por el legislador, errando tanto en la cuantía de la multa aplicada como en la no aplicación de criterios de proporcionalidad. Agregó que la resolución no dio cumplimiento a la Ley N° 19.880, por cuanto no fue fundada y no se realizó con transparencia ni con los fundamentos de la decisión que se adopta.

En junio de 2022, a través de resolución de la Inspección Comunal del Trabajo de Talcahuano, indica que se resolvió y notificó dicha reconsideración, manteniendo las multas impuestas. En dicho contexto, señala que dedujo reclamación judicial en contra de la resolución de multa que dictó la señalada Inspección Comunal del Trabajo, en que se encuentra pendiente audiencia de juicio.

Al fundar el **conflicto constitucional**, refiere que la norma cuestionada de inaplicabilidad vulnera el principio de proporcionalidad de la pena.

Indica que la norma no cumple con los estándares mínimos de certeza, determinación y especificidad, en tanto no define criterios que permitan establecer la aplicación de una determinada sanción al caso concreto. Sólo se señala un criterio que dice relación con el tamaño de la empresa, desde la perspectiva del número de trabajadores, lo que lleva aparejado una infracción a los principios de proporcionalidad y legalidad establecidos en la Constitución.

Anota que del precepto cuestionado se observa la existencia de sólo un rango de imposición de multa, el cual no permite determinar la cuantía de las sanciones y tampoco una base de cálculo previa que sea cierta, objetiva y efectiva, de tal forma que permita a los destinatarios de estas reglas impuestas saber con certeza cuáles serán o serían las multas a las cuales podrían estar expuestos frente a determinadas infracciones que sean evidenciadas o advertidas por el órgano administrativo competente, y que finalmente es regulada al árbitro de esta autoridad administrativa,



la que no tiene potestad legal para ello, lo cual se transforma en una vulneración del principio de juridicidad del Derecho Administrativo-Sancionador, como se advierte en la gestión pendiente.

Señala que habiéndose realizado la fiscalización, se aplican multas distintas a las establecidas en el texto legal, aumentándose arbitrariamente en razón del precepto cuestionado sin un criterio que permita justificar razonadamente el duplicar o triplicar la multa. A pesar de que la sanción tiene definido un rango, sólo atendiendo el tamaño de la empresa la Dirección del Trabajo está facultada para duplicar o triplicar la multa, sin que existan criterios objetivos y determinados en base a los hechos sancionados que permitan conocer las motivaciones del órgano administrativo para su aplicación dicha duplicidad o triplicidad. Así, el inciso cuestionado es abiertamente arbitrario y discriminatorio.

Desarrolla que, en tal mérito, es el ente sancionador el que aplica la sanción sin mediar mandato legal, y ello se produce porque el legislador no estableció un criterio objetivo, carente de arbitrariedad, para determinar con base real y cierta la infracción y el rango de la multa impuesta, así como establecer la graduación de la multa en leve, grave o gravísima, lo que atenta contra el principio de legalidad de las sanciones establecidas en el inciso octavo del numeral 3° del artículo 19 de la Constitución.

Agrega que el artículo 506 inciso sexto vulnera el principio de la proporcionalidad de las sanciones establecidas en el artículo 19 N°s 2 y 3 de la Constitución, al sancionar de manera indeterminada y sin una definición clara de parámetros objetivos para establecer qué hechos constituyen la facultad que del ente fiscalizador.

Se vulnera el deber del legislador de señalar con claridad la sanción aplicable a una infracción determinada, por lo cual es la propia administración, y no la ley, la que determina la sanción, marco en el cual no existe relación de equilibrio entre el castigo impuesto y la conducta imputada, además de que no existe distinción ni clasificación de ellas, como por ejemplo leve, grave o gravísima.

Anota que el criterio entregado en el inciso sexto del artículo 506, esto es, sólo atender al tamaño de la empresa, aparenta la existencia de parámetro o criterio expreso y objetivo en orden a autorizar la labor del ente fiscalizador para duplicar o triplicar la entidad de la sanción, sin embargo, expone que resulta ser arbitrario y discriminatorio, ya que únicamente atiende al tamaño de la empresa, dejando de lado los hechos que habría motivado la aplicación de la sanción especial, el número real de trabajadores involucrados y no garantiza que el operador encargado de aplicarla, esto es, la Dirección del Trabajo, se ajuste o calibre la sanción según la gravedad de la infracción así como los otros parámetros que pueda dar las normas especiales.

Así, indica, el concepto "tamaño de la empresa" no es, en sí mismo, un criterio idóneo para justificar la duplicidad o triplicación de una multa. Por lo anterior es que se infringe el principio de proporcionalidad entre conducta y sanción, por cuanto la



norma carece de criterios suficientes para equilibrar el castigo impuesto con relación a la conducta imputada. Los criterios empleados por el legislador son insuficientes e impertinentes.

Ello ha sido reconocido por la jurisprudencia de este Tribunal, citando a vía ejemplar la STC Rol N° 7659. Añade que también transgrede el principio de legalidad, puesto que la fiscalización de los actos administrativos ha nacido sobre la base de los principios de igualdad y transparencia en el actuar de los órganos de la Administración del Estado, cuestión que, para el caso de ser contravenidos, genera responsabilidad por la actuación del Estado Administrador y la posibilidad de recurrir para el resguardo de estos principios.

El fundamento de la fiscalización de los actos del Estado, ya sea el Estado-Administrador, Estado-Juez, o del Estado-Legislator, no es otro que el Estado de Derecho y sus presupuestos, cuyo fin último es proteger a los gobernados en sus derechos y no es concebible un Estado de Derecho irresponsable, pues sería un contrasentido.

Anota que en el caso concreto, durante el proceso de fiscalización, el fiscalizador no respetó el principio de juridicidad, lo que torna en ilegal la cuantía de la multa cursada, por una parte, al no fundamentar la resolución y, por otro lado, al aplicar el precepto cuestionado, vulnerando el principio de legalidad y el principio de proporcionalidad.

Por ello, añade a fojas 12, la aplicación del precepto por parte de la Dirección del Trabajo ha vulnerado los artículos 6 y 7 de la Constitución, dado que el fiscalizador aplicó la multa sin respetar los principios de legalidad y proporcionalidad, faltando a la objetividad e imparcialidad con que debe proceder un funcionario público.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala con fecha 5 de octubre de 2022, a fojas 77, disponiéndose la suspensión del procedimiento. Se declaró su admisibilidad por resolución de fojas 194, de 27 de octubre de 2022, confiriéndose traslados de fondo.

A fojas 208, en presentación de 25 de noviembre de 2022, la parte de la Inspección Comunal del Trabajo de Talcahuano evacúa traslado de fondo y solicita el rechazo del requerimiento.

Indica que con fecha 25 de febrero de 2022, y luego de haber verificado la comisión de una serie de hechos objetivos y ciertos que importan conculcación de la legislación laboral vigente, con motivo de accidente laboral sufrido por una adolescente con edad para trabajar, la Inspección Comunal del Trabajo Talcahuano



cursó a Servicios Médicos del Biobío Ltda. Resolución de Multa que contiene seis infracciones, que detalla a fojas 208 y 209.

Agrega que, en ejercicio de las facultades fiscalizadoras que ostenta en virtud del artículo 505 del Código del Trabajo, y del artículo 503 con relación al artículo 1 letra a) del D.F.L. N° 2, de 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y teniendo presente el artículo 506 del Código del Trabajo, que consagra los rangos legales aplicables a las multas que debe cursar al constatar infracciones laborales, cursó dichas multas.

Luego, en abril de 2022, la requirente interpuso en contra de las sanciones el recurso de reconsideración administrativa contemplado en el artículo 511 del Código del Trabajo, solicitando que éstas fueran dejadas sin efecto, o bien, rebajadas. La solicitud fue resuelta a través de Resolución de 20 de junio de 2022, del Inspector Comunal del Trabajo de Talcahuano, confirmándose todas las multas.

Posteriormente, en julio de 2022, la requirente reclamó judicialmente en contra de esta resolución en virtud de lo establecido en el artículo 512 del Código del Trabajo, encontrándose pendiente la celebración de la audiencia de juicio.

En la acción judicial, que corresponde a una revisión de mera legalidad de la resolución, se cuestiona la existencia de un error de hecho al aplicar las sanciones o la acreditación fehaciente de haber dado íntegro cumplimiento a las disposiciones legales infringidas.

Se cuestiona en dicha acción infracción al principio de legalidad, dado que se le atribuiría equivocadamente la calidad de empleador, como porque la cuantía de la multa excedería los márgenes fijados por los artículos 18 bis y 18 quáter del Código del Trabajo. Asimismo, argumenta que la resolución de multa no daría cumplimiento a lo dispuesto en la Ley N° 19.880, con relación a los principios de imparcialidad y transparencia, y que no se habría considerado como suficiente la documentación acompañada.

Así, explica, en el reclamo judicial no se efectúa reproche alguno a la aplicación del inciso sexto del artículo 506 del Código del Trabajo. La impugnación, así, se torna en no decisiva en la gestión invocada, la que no podría tener aplicación, ya que guarda relación con los presupuestos de fondo de las multas y no con las hipótesis previstas en el artículo 511, cuya revisión da lugar al proceso en que se encuadra la gestión pendiente en el requerimiento, pues la actora origina su presentación judicial invocando el procedimiento regulado en el artículo 512 del Código del Trabajo.

Indica que el debate planteado por la requirente en la gestión judicial pendiente llama al juez laboral a pronunciarse sobre lo fundado del acto administrativo, esto es, la resolución que resolvió el recurso de reconsideración en virtud de lo establecido en el artículo 511 del Código del Trabajo, pero solo en cuanto



a efectuar una revisión judicial de lo ya aplicado por el órgano administrativo en uso de sus facultades legales.

La competencia del juez laboral está delimitada por lo que expresamente señala el precepto, lo que implica un examen de la legalidad de la actuación del Inspector del Trabajo.

En el fondo, desarrolla que la norma cuestionada es conforme con la Constitución. Explica que la actora está cuestionando el acto administrativo, asunto que es improcedente ventilar en sede de inaplicabilidad, en que se pretende impugnar la aplicación concreta de un precepto legal a la gestión pendiente y no volver a revisar cuestiones que debió ventilar en sede judicial laboral. El requirente reprocha la falta de fundamentación del acto administrativo en cuanto a la determinación del monto de las sanciones aplicadas.

Acota que las dimensiones fácticas sobre el modo, mérito y apreciaciones respecto a la procedencia de una sanción no es resorte del Tribunal Constitucional, pues son materias propias de legalidad, citando el efecto jurisprudencia de este Tribunal.

Refiere que el conjunto de normas constitucionales aplicables al orden laboral presenta una habilitación general que funda el ejercicio de potestades públicas estatales de intervención en la relación de trabajo. La autonomía contractual se encuentra limitada por normas de orden público laboral, como el artículo 19 N° 16, incisos tercero y cuarto, las cuales se concretan en disposiciones legislativas.

Es la propia Constitución la que reconoce los poderes normativos y fiscalizadores que se desprenden de las reglas protectoras de derechos, siendo la protección del trabajo –de adolescentes en el caso concreto– una cuestión inherente a la legislación del ramo y es ahí donde la existencia de la Dirección del Trabajo encuentra su labor. En dicho rol protector, anota, le corresponde la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y previsional. La fiscalización y sanción obedece a que la ley está para cumplirse y en este caso la legislación laboral determina medidas que pretenden equilibrar las relaciones entre empleadores y trabajadores, considerando que este último es la parte más débil.

Unido a lo expuesto, refiere que no se vulnera el principio de legalidad. Conforme con la jurisprudencia constitucional, anota que está obligada a ajustarse a lo establecido en el artículo 506 quáter del Código del Trabajo, incorporado por la Ley N° 21.327, publicada el 30 de abril de 2021.

A su turno, una vez realizada la ponderación, se utiliza el Tipificador de Hechos Infraccionales, determinándose la cuantía exacta de la multa en base a la gravedad de la infracción, previamente fijada de acuerdo a reglas y al tamaño de la empresa, según el rango establecido en el artículo 506 del Código del Trabajo.



Agrega que no es efectivo que la Dirección del Trabajo, al determinar el monto de las multas que aplica –o al duplicar o triplicarlas–, no siga parámetros claros, objetivos y constatables, determinación que siempre puede ser objeto de revisión.

Junto a lo señalado, refiere que no se transgrede el principio de proporcionalidad. Anota que la proporcionalidad no existe en abstracto, puesto que algo es o no proporcionado siempre por relación. El principio de proporcionalidad es un “concepto relacional, que carece de vida propia y que siempre está ligado a un sustrato normativo y fáctico”. La requirente no informa ni aporta antecedentes acerca de su situación financiera, planes de negocios, capacidad económica o tamaño por número de trabajadores contratados, tampoco señala algún parámetro que concrete la norma legal impugnada para explicar por qué entiende que resulta desproporcionada.

Por el contrario, la actora únicamente otorga una impugnación en abstracto que se desvincula totalmente de su realidad y del contexto fáctico de la sanción – número de trabajadores afectados, gravedad de los hechos o comportamiento anterior. Así, el requirente está reprochando lo que entiende como una ausencia de graduación en la aplicación de los montos de las multas, rechazando la actuación complementaria de la Dirección del Trabajo en tal sentido.

En cuanto a la gravedad de los hechos constatados en el caso concreto, éstos dicen relación con infracciones a normas laborales relativas a la protección del trabajo de adolescentes, con ocasión del accidente del trabajo sufrido por una persona menor de edad.

El legislador, teniendo en cuenta la entidad de los bienes jurídicos protegidos, reguló específicamente las sanciones a los preceptos que se encuentran dentro del Capítulo II “De la Capacidad para Contratar y Otras Normas Relativas a la Protección del Trabajo de Niños, Niñas y Adolescentes” del Título I del Libro I del Código del Trabajo.

Por ello, señala que aplicando el principio de proporcionalidad al caso específico, el fin constitucionalmente legítimo de las normas sancionatorias es, en este caso, proteger el trabajo de los adolescentes.

Acota que las alegaciones vertidas por la actora en cuanto a lo desproporcionado de las sanciones constituyen un argumento dirigido en contra de la decisión de la autoridad administrativa, pero no del precepto legal impugnado, no aportando al caso concreto ningún dato referente a la proporcionalidad que refiere. Así, el régimen sancionatorio aplicado a la requirente, dentro del cual se contiene el precepto cuestionado, cumple con estándares de legalidad, racionalidad y justicia, pues establece márgenes que permiten graduar adecuadamente cada sanción.

Puede apreciarse así que la aplicación del artículo 506 inciso sexto del Código del Trabajo en la gestión pendiente no vulnera el principio de proporcionalidad,



considerando al efecto la gravedad de la infracción y la existencia de mecanismos dirigidos a revisar la procedencia y monto de la multa, tanto en sede administrativa como judicial.

A fojas 253, por decreto de 30 de noviembre de 2022, se trajeron los autos en relación.

Vista de la causa y adopción de acuerdo

En Sesión de Pleno de 31 de mayo de 2023 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos, por la parte requirente, del abogado Enio Rojas Uribe, y por la parte de la Inspección Comunal del Trabajo de Talcahuano, de la abogada Loreto González Moreno. Con igual fecha se adoptó acuerdo, certificado por el Relator a fojas 285.

Y CONSIDERANDO:

I.- Generalidades sobre la gestión pendiente

PRIMERO: Que, la norma requerida de inconstitucionalidad forma parte de la impugnación a una multa administrativa cursada en un procedimiento de fiscalización de la Inspección Provincial del Trabajo por hechos que fueron calificados como infracciones al Capítulo II *“De la Capacidad para Contratar y Otras Normas Relativas a la Protección del Trabajo de Niños, Niñas y Adolescentes”* del Título I del Libro I del Código del Trabajo. La normativa en cuestión es un estatuto especial y de reforzado carácter protector que habilita al empleador a realizar un supuesto excepcional: valerse de la mano de obra de menores de edad.

SEGUNDO: Que, ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Concepción se ventila una reclamación de multa administrativa con diversos argumentos. En primer lugar, la calificación jurídica de la requirente como parte empleadora, según las exigencias de los artículos 18 bis y 18 quáter del Código del Trabajo, al alegar esta su posición de empresa usuaria en una relación de suministro de trabajadores y su régimen de responsabilidad especial, establecido en los artículos 183 I y siguientes del mismo Código. Asimismo, se controvierte la calificación hecha por la Administración laboral respecto de trabajos peligrosos, al constatar que la trabajadora menor de edad trasladaba cheques sin cumplirse con las exigencias del artículo 4 numeral 22 del Decreto Supremo N°1, contempladas para los menores de edad al calificarse como trabajo peligroso por su naturaleza a aquellos que *“impliquen traslados de dinero y de otros bienes de valor”*. Como puede advertirse, se trata de conflictos de legalidad pertenecientes al ámbito de las competencias del juez de fondo y que no se vinculan a



la impugnación de las competencias fiscalizadoras de la Inspección del Trabajo, en su planteamiento como conflicto constitucional, que es lo que se ha traído a la decisión de este Tribunal. Por lo demás, constituyen cuestionamientos basados en otras disposiciones del Código del Trabajo, cuya inconstitucionalidad no ha sido solicitada en esta sede.

TERCERO: Que, la gestión pendiente da cuenta de otras defensas. En relación con la determinación de la multa se argumenta que esta ha sido mal calculada a partir de la aplicación de las reglas establecidas al efecto. De igual manera, postula la infracción al principio de imparcialidad en la actuación administrativa y el incumplimiento del deber de fundamentación de la decisión administrativa. Por otra parte, controvierte que no haya observado las exigencias propias del trabajo de menores de edad que realizan tareas que son consideradas peligrosas por su naturaleza. Todos estos constituyen hechos controvertidos que deberán ser probados en la instancia.

En este sentido, en sentencia de inaplicabilidad dirigida contra el mismo precepto legal que ahora nos convoca, el Tribunal Constitucional señaló que *“La calificación de la motivación – o ausencia de ella – en el acto administrativo dictado por la Inspección del Trabajo es competencia exclusiva y privativa del juez de fondo, ya que es un asunto de mera legalidad y no un conflicto constitucional (En este sentido existe basta jurisprudencia del Tribunal Constitucional, entre la cual es posible destacar las siguientes STC 796 c. 27, STC 896 c. 31, STC 1138 c. 65, STC 1141 c. 5, STC 1193 cc. 5, 6 y 11, STC 1201 cc. 5, 6 y 11, STC 1413 c. 4, STC 1453 cc. 6 y 7, STC 1732 cc. 1 y 2, STC 2225 c. 9, STC 2246 c. 8, STC 2303 c. 7, STC 2344 c. 14, STC 2364 cc. 8 y 9, STC 2702 c. 19, STC 2740 c. 5, STC 2802 c. 8, STC 2716 c. 3, STC 2697 c. 15, STC 2673 c. 16, STC 2693 c. 3, STC 2722 c. 1, STC 2868 c. 18, STC 2799 c. 3, STC 2759 c. 7, STC 2794 c. 16, STC 2983 c. 10 Ir a Sentencia, STC 2957 cc. 6, 34, 39 a 41, STC 3265 c. 23, STC 3404 c. 23, STC 3309 c. 10, STC 3432 c. 2, STC 3601 c. 5, STC 4381 c. 9, STC 5669 c. 21, STC 4476 cc. 30 y 31, STC 3569 c. 16, STC 4213 c. 16, STC 4785 cc. 23 y 24, STC 7182 c. 7, STC 3470 c. 16, STC 3630 c. 29, STC 4914 c. 10, STC 5808 cc. 9, 10, STC 5809 cc. 9, 10, STC 5810 STC 5894, cc. 9, 10 STC 6212, cc. 7, 8 STC 7668, STC 12 STC 9793, STC 10152 STC 9592)”* (STC Rol 13.658-22-INA, c. 6°).

CUARTO: Que, por todo lo anterior, puede apreciarse que la impugnación del artículo 506 del Código del Trabajo no es decisiva en el conflicto jurídico planteado ante la judicatura de fondo, sino que es una forma indirecta de hacer caer la sanción administrativa. No obstante, a continuación nos haremos cargo de la institucionalidad cuestionada en los términos propuestos por la requirente, siguiendo los planteamientos de la STC 12.419-22.

II.- Sobre la facultad de fiscalizar y sancionar de la Administración laboral

QUINTO: Que, la Inspección del Trabajo es el órgano administrativo establecido por ley para realizar la función de control general de cumplimiento



normativo de la legislación laboral y parte de la previsional, según lo prescrito en el DFL N°2 de 1967 y el artículo 506 del Código del Trabajo. Una de las dimensiones de esta función es la fiscalización, para lo cual realiza la operación de subsumir hechos que ha constatado en supuestos que establecen las normas, y que constituyen jurídicamente infracciones. En este ámbito, la actuación de la Inspección es revisable por los Tribunales. El artículo 503 del Código del Trabajo establece que *“Las sanciones por infracciones a la legislación laboral y de seguridad social y a sus reglamentos, se aplicarán administrativamente por los respectivos inspectores del trabajo o por los funcionarios que se determinen en el reglamento correspondiente. Dichos funcionarios actuarán como ministros de fe (...) La resolución que aplique la multa administrativa será reclamable ante el Jefe de Letras del Trabajo, dentro de quince días hábiles contados desde su notificación. Dicha reclamación deberá dirigirse en contra del Jefe de la Inspección Provincial o Comunal a la que pertenezca el funcionario que aplicó la sanción”*.

SEXTO: Que, la Inspección del Trabajo tiene esta función clave de control y fiscalización, entre otras funciones relevantes que ostenta (como la interpretación administrativa de la legislación, la conciliación, el deber de denuncia de vulneraciones a los derechos fundamentales), y que la erigen como uno de los pilares principales de una entera y amplia política estatal que concreta la protección constitucional del trabajo, consagrada en el artículo 19 N°16 de la Constitución.

La importancia de la institución es evidente, pues tiene una posición crucial en el sistema de relaciones laborales, ya que usualmente su intervención es anterior a la que puede desarrollar la judicatura y no solo se reduce a controlar el cumplimiento y sancionar el incumplimiento, sino que debe promover la observancia de los derechos de las personas que trabajan, buscando que exista una tutela eficaz.

SÉPTIMO: Que, el requerimiento apunta a la inconstitucionalidad de la multa, que es uno de los tipos de sanciones con que cuenta la Inspección del Trabajo para dar eficacia a su rol de fiscalización.

El esquema sancionatorio es amplio y contempla respuestas de diversa severidad, las que se han establecido según la gravedad y características de las infracciones a las que vienen aparejadas: *“Sin perjuicio de que la multa es la sanción paradigmática en la fiscalización laboral, la ley establece otro tipo de sanciones para determinados casos: cancelación de registro (artículo 183 del Código del Trabajo), la suspensión inmediata de las labores (artículo 28, DFL núm. 2), e incluso la clausura de la empresa o establecimiento (artículo 34, DFL núm. 2)”* (Ugarte, José Luis, Inspección del Trabajo en Chile: Vicisitudes y desafíos. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 6, enero-junio, 2008, pp. 187-204). Cabe observar que esta última sanción comentada por el autor, la clausura, se aplica en el caso de reincidencia de infracciones que hayan sido sancionadas con multa, lo que las posiciona en una escala graduada.

Como puede apreciarse, el modelo sancionatorio establecido en la legislación en abstracto es proporcional. Sin embargo, la requirente postula que la desproporción



estaría dada por un último ajuste que realiza la normativa en el inciso sexto del artículo 506 del Código del Trabajo, que permite incrementar las multas en relación con el tamaño de la empresa.

III.- Sobre el criterio de incremento de la sanción administrativa impugnado

OCTAVO: Que, el precepto requerido de inconstitucionalidad forma parte de la Ley N°20.416, que *“Fija normas especiales para las empresas de menor tamaño”*. Desde su título es posible colegir que se trata de una norma que busca ser deferente con la empresa, al flexibilizar el marco sancionatorio de aquellas empresas que desde el punto de vista de su número de trabajadores reflejarían menos capacidad de pago. Es evidente que es una norma de favor a la parte empleadora, excepcional al que se define como estatuto protector de la parte trabajadora, y que, por lo mismo, refleja el llamado carácter transaccional del Derecho del Trabajo. El objetivo declarado de aligerar el costo económico de sus sanciones fue mejorar su productividad, competitividad y capacidad de innovación: *“Si bien los avances alcanzados hasta el momento son importantes, para asegurar el crecimiento y desarrollo de las EMT, es necesario profundizar los esfuerzos. Es responsabilidad del sector público preparar el camino para que las empresas puedan cumplir los requisitos que establece la legislación y corregir aquellos aspectos normativos y administrativos que son desproporcionados para el tamaño de las unidades productivas más pequeñas. En consecuencia, una línea de acción que fortalece el emprendimiento corresponde justamente a la mejora regulatoria”* (Historia de la Ley N°20.416, Congreso Nacional de Chile, 2010.). Bien mirado, la norma impugnada es una excepción de favor a la pequeña empresa, y no –como pareciera percibirlo la requirente– el sistema base que se hace más gravoso para las empresas medianas o grandes, a partir de lo cual plantea su falta de proporción. ¿Cuál es la fundamentación que dota de razonabilidad al sistema creado por el legislador? La fuerza económica de la empresa de mayor tamaño, con mejores recursos para ajustar su funcionamiento a las exigencias legales.

El carácter excepcional y de favor de la empresa en caso de ser de menor tamaño se constata si se revisan otras normas de este estatuto, pues, en esta misma óptica, sólo así pueden ser explicadas la opción a la pequeña empresa al incurrir en una primera infracción que no implique poner en riesgo la salud o seguridad de los trabajadores, de tener un plazo para dar cumplimiento a las normas y no ser sancionada (artículo 506 bis del Código del Trabajo) o los supuestos de sustitución, específicamente de la sanción de multa para la pequeña y micro empresa (artículo 506 ter del Código del Trabajo). Al contrario de lo planteado por la requirente, son instituciones que atienden a diferencias concretas y reales entre los sujetos sancionados y que promueven en definitiva la igualdad.

NOVENO: Que, a estas conclusiones también ha arribado la judicatura constitucional con anterioridad: *“Que, desde ya se debe anticipar que el criterio referido a*



la capacidad económica de la empresa y su número de trabajadores, es un asunto que se ha tenido en consideración en la configuración legislativa de diferentes materias laborales, así, por ejemplo, en la tramitación de la Ley N° 19.759, que modifica el Código del Trabajo en lo relativo a las nuevas modalidades de contratación, al derecho de sindicación a los Derechos Fundamentales del trabajador y a otras materias que indica, en su discusión legislativa senador señor Valdés precisó que “La reforma que se plantea se hace cargo de la heterogeneidad de nuestro sistema productivo, que no es solamente uno de grandes empresas, sino también múltiple, en cuanto a actividades distintas y a tamaño de aquéllas. Debe considerarse -y así lo dice el proyecto- la diferencia entre la capacidad y fortaleza de las empresas” (Historia de la Ley N° 17.759, Primer Trámite Constitucional Senado. Discusión en Sala. Fecha 10 de abril del 2001. Diario de Sesión 35. Legislatura 343).” (STC Rol N°13.209-22, c. 13°).

Asimismo, en cuanto al principio de proporcionalidad, se ha entendido 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” (STC Rol 13.658-22, c. 12°). En el caso concreto, es evidente que existe un fin constitucionalmente legítimo, amparado el artículo 19 N°16 de la Constitución, referente a la protección del trabajo, que adopta especial relevancia al tratarse de un menor de edad, punto al que se hará referencia en el considerando siguiente.

DÉCIMO: Que, las normas de protección del trabajo de menores de edad constituyen estatuto relevante-como también lo será su infracción- ya que garantizan las condiciones de trabajo de personas que no sólo se encuentran en una posición de subordinación con la empresa, sino que tienen un factor de vulnerabilidad adicional, como lo es la minoría de edad. El Convenio 138 de la OIT, de 1973, ratificado por Chile en 1999, contempla dos prohibiciones fundamentales. Una de ellas es que trabajen las personas que no tengan la edad mínima para su admisión al empleo y, la segunda, es la prohibición del trabajo de menores de 18 años en labores que, por su naturaleza o las condiciones en que se realiza, pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad: “Artículo 3: 1. La edad mínima de admisión a todo tipo de empleo o trabajo que por su naturaleza o las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores no deberá ser inferior a dieciocho años (...)”. Es así como verificamos la existencia de lineamientos internacionales claros a los que se adapta el marco sancionatorio nacional cuestionado.

DÉCIMO PRIMERO: Que, en consecuencia, la disposición cuestionada establece parámetros claros a partir de los cuales la autoridad administrativa puede imponer una sanción, que son armónicos con los numerales 2 y 3 del artículo 19 de nuestra Carta Fundamental. Además, esta tiene una justificación razonable, que es



coherente con nuestro sistema de protección del trabajo. Con todo, tal como se indicó al inicio de esta sentencia, si en la imposición de la multa la empresa estimara que existieron infracciones, siempre puede hacerlas valer mediante las vías administrativas y judiciales que nuestro ordenamiento jurídico le confiere, las que en la especie fueron impetradas.

DÉCIMO SEGUNDO: Que, por todas las razones expuestas precedentemente, el requerimiento de inaplicabilidad no puede ser acogido, y así se declarará.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- I. QUE SE **RECHAZA** EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1. OFÍCIESE.
- II. **ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE A TAL EFECTO.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.

DISIDENCIA

Los Ministros señores **CRISTIÁN LETELIER AGUILAR** y **JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ**, estuvieron por **acoger** el requerimiento, atendiendo a las siguientes razones:

1º.- Que, con fecha 3 de octubre de 2022, Servicios Médicos del Biobío Limitada, ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto el artículo 506, inciso sexto, del Código del Trabajo, para que ello incida en el proceso RIT N° I-95-2022, RUC N° 22-4-0414245-7, seguido ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Concepción.

2º.- Que, cabe expresar que no corresponde a estos sentenciadores efectuar una valoración de los hechos objeto del reproche sancionatorio, así como tampoco la procedencia o improcedencia de la multa impuesta. Estas son cuestiones que



evidentemente se encuentran dentro del ámbito de competencias del juez de la instancia. Sin embargo, sí compete a estos sentenciadores analizar la constitucionalidad derivada de la aplicación, al caso concreto, de la norma que sirve de base a la determinación de tal respuesta sancionatoria, expresada en la especie como multa y verificar si el artículo 506 del Código Laboral, satisface o no el estándar constitucional que en materia de sanciones administrativas ha establecido nuestra jurisprudencia constitucional como expresión de las garantías contenidas en nuestra Carta Fundamental.

3º.- Que, en vista de lo anterior, es preciso señalar que la norma que ha servido de sustento directo a la imposición de la multa en la especie ha sido precisamente el artículo 506 del Código del Trabajo cuya inaplicabilidad se solicita, es decir, aquel precepto que regula la entidad de las multas -según la gravedad de la infracción dice la norma-, pero atendiendo al tamaño de la empresa sancionada. Por tal motivo, resulta determinante establecer si el precepto legal cuestionado satisface esta exigencia y resulta compatible con las garantías de nuestra Constitución.

4º.- Que, en relación a la disposición cuestionada, ella se enmarca dentro del ámbito de las regulaciones sancionatorias ante infracciones al ordenamiento jurídico y que quedan entregadas en cuanto a su aplicación a la autoridad administrativa. En efecto, tal como señala el artículo 505 del Código del Trabajo, “[l]a fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y su interpretación corresponde a la Dirección del Trabajo”. Siendo de este modo, no cabe duda de que el ejercicio de tales facultades por parte de los organismos fiscalizadores debe hacerse con plena observancia a las regulaciones legales y, por tanto, resulta fundamental que las disposiciones sean armónicas con el respeto a las garantías constitucionales de las personas sujetas a fiscalización tal como lo ha sentenciado en diversas oportunidades esta Magistratura, en cuanto a que “los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución han de aplicarse, por regla general y con matices, al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del ius puniendi propio del Estado” (STC Roles N°s 294/96; 479/2006, 480/2006, 1413/2010, 1518/2010, 2381/2013)

5º.- Que, en el mismo sentido, podemos señalar que han sido diversas las oportunidades en que este Tribunal Constitucional se ha pronunciado respecto a esta cuestión, en términos tales que la jurisprudencia constitucional ha señalado expresamente “(...) el principio de predeterminación normativa se integra también con el elemento de correspondencia entre la conducta ilícita tipificada y la sanción consiguiente (...). 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° 2.678 c. 13).

6º.- Que, de este modo, la necesidad de una regulación que permita delimitar el ámbito de respuesta sancionatoria frente a una determinada conducta se convierte en un imperativo para una regulación como la de la especie. Lo anterior, por cuanto una debida correlación entre la conducta infraccional y la pena permite asegurar un ejercicio de la actividad sancionadora al margen de cualquier discrecionalidad y junto con ello asegura concretar el principio de proporcionalidad de la actividad punitiva estatal. Es por ello que, a propósito de este último principio, la doctrina lo ha caracterizado como *“un postulado que, en gran medida, racionaliza la actividad sancionadora de la administración evitando que la autoridad expanda su actuación represiva y dirigiendo está dentro de un criterio de ponderación, medida y equilibrio...”* (Jaime Ossa Arbeláez *“Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática”*, Los principios del Derecho Administrativo Sancionatorio. Editorial Legis. Capítulo IX, p. 187).

7º.- Que, en efecto, la falta de criterios que regulen de manera precisa la relación entre infracción y pena constituyen un antecedente capaz de evidenciar una posible aplicación desproporcionada de penas, unido a la falta de una argumentación lógica que permita al propio sancionado conocer las verdaderas razones que motivaron la respuesta punitiva que se le ha impuesto. Es precisamente este defecto el que es posible apreciar en la especie, dejando en evidencia la excesiva amplitud de criterio que la norma en cuestión entrega al sancionador, en desmedro de la persona del sancionado.

8º.- Que, a mayor abundamiento, tal como ha señalado la doctrina al referirse al principio de tipicidad, vinculado estrechamente al principio de legalidad ha expresado que *“La tipicidad, como bien es sabido, consiste en la exigencia de descripción específica y precisa, por la norma creadora de las infracciones y las sanciones, de las conductas concretas que pueden ser sancionadas, y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras (lex certa)”* (Juan Santamaría Pastor, *“Principios del Derecho Administrativo General”*. Editorial Iustel p. 396).

9º.- Que, en este mismo orden de ideas, nuestra jurisprudencia constitucional ha manifestado que “[...] es necesario destacar los principios de legalidad y de



tipicidad, los cuales no se identifican, sino que el segundo tiene un contenido propio como modo de realización del primero. La legalidad se cumple con la previsión de los delitos e infracciones y de las sanciones en la ley, pero la tipicidad requiere de algo más, que es la precisa definición de la conducta que la ley considera reprochable, garantizándose así el principio constitucional de seguridad jurídica y haciendo realidad, junto a la exigencia de una ley previa, la de una ley cierta” (STC 244-96 c. 16).

10º.- Que, en idéntico sentido, y a propósito del principio de reserva legal el profesor y actual Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez sostiene que esta *“impone no solo que infracciones y sanciones deban estar previstas en la ley, sino también que esta prevea la correspondencia necesaria entre aquellas y estas. Es decir, no basta con que la ley diga que tales y cuáles son las infracciones y tales y cuáles son las sanciones, sino que además debe decir cuál es la relación entre tal o cual infracción y tal o cual sanción; se trata de que cada infracción tenga atribuida expresamente por la ley una sanción”* (Jorge Bermúdez Soto. *“Elementos para definir las sanciones administrativas”*. Revista Chilena de Derecho, Número Especial, pp. 323-334).

11º.- Que en relación a este mismo principio de proporcionalidad, esta Magistratura ha sentado la doctrina que señala que, “[l]as normas que regulan el ejercicio de la potestad punitiva deben ser estables, en orden a ofrecer a lo largo del tiempo respuestas similares ante inobservancias de relevancia equivalente, de acuerdo a la naturaleza y características de la obligación incumplida. La proporcionalidad exige un cierto grado de fijeza en el tiempo de la relación entre incumplimiento y sanción, sin perjuicio de la facultad soberana del Estado de revisar y, en su caso, modificar el régimen punitivo de determinadas obligaciones de acuerdo a las necesidades impuestas por el interés público. En este sentido, cuando la Constitución exige la regulación mediante ley de materias que pueden afectar garantías y derechos fundamentales, pretende lograr cierta fijeza regulatoria en orden a asegurar que, en el tiempo, el sujeto obligado será capaz de prever en el futuro las consecuencias derivadas del incumplimiento de sus deberes. En armonía con lo explicitado, la relación o vínculo entre el incumplimiento y la sanción que le sigue debe ser predecible, en tanto permite al sujeto obligado identificar sus obligaciones en una gradación acorde con los propósitos perseguidos por el ordenamiento jurídico. La regulación de las sanciones es proporcional, en este sentido, si entrega al sujeto obligado información relevante acerca de las consecuencias que genera el incumplimiento de las distintas obligaciones que gravan acciones u omisiones. A la inversa, un régimen punitivo no es proporcional cuando no ofrece información jerarquizada o priorizada acerca de las consecuencias o efectos de los comportamientos que constituyen una infracción”. (STC 6810 cc. 6 y 16).

12º.- Que como se sabe, el artículo 506 del Código del Trabajo realiza una categorización de las penas a imponer -según la gravedad de la infracción- pero basada en el tamaño de la empresa sancionada. Al respecto, cabe indicar que esta



Magistratura ha tenido la oportunidad de pronunciarse en diversas oportunidades acerca de la aplicación y la constitucionalidad de esta disposición legal. En tales pronunciamientos se ha hecho hincapié en la falta de contenido del criterio “*gravedad de la infracción*” que contempla la norma. Lo anterior, por cuanto salvo señalar la idea de gravedad, carece de elemento alguno que permita entender la graduación de esa gravedad y, por tanto, termina dejando la determinación de tal respuesta punitiva a la discrecionalidad de la autoridad que la aplica, en claro desmedro del sancionado, siendo el único factor de regulación, el referido a un elemento diversos y ajeno a la conducta reprochada, como es el tamaño de la empresa infractora, delimitación que al no tener vinculación alguna con la infracción imputada, carece de toda importancia y valor para la exigencia derivada del principio de legalidad y tipicidad de las sanciones administrativas a que hemos hecho referencia previamente.

13º.- Que 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) 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). 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; 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).

14°.- Que por otra parte y tal como también ha indicado esta Magistratura, la imposibilidad de vincular el tamaño de la empresa sancionada con un criterio objetivo de sanción, incluso de capacidad económica, cuestión esta última que no se encuentra relacionada necesariamente con el tamaño de la infractora, transforman tal regulación en carente de fundamento. En definitiva, esta ausencia de criterios delimitadores de la pena vinculados a la entidad de la infracción, permiten que se pueda verificar un tratamiento ajeno a la garantía de igualdad ante la ley, al carecer de un parámetro objetivo de sanción entre quienes incurran en la misma infracción y dejando un margen amplio de discrecionalidad en manos de la autoridad que aplica la sanción, el cual no se condice con las exigencias de un ejercicio sancionatorio acorde al marco constitucional.

15°.- Que, en el caso concreto, la aplicación del precepto legal requerido de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ha sido determinante para arribar a la imposición de las multas en contra del requirente por parte de la autoridad administrativa que de las seis multas originalmente impuestas, mantuvo cinco de estas y dejó sin efecto una de ellas, regulando el monto de las sanciones pecuniarias a partir de los criterios del artículo 506 del Código Laboral, evidenciando el exceso de discrecionalidad que la norma ha entregado a la autoridad ante la falta de criterios que permitan delimitar aquella respuesta sancionatoria y verificar la debida correspondencia entre infracción y pena, capaz de asegurar una penalidad acorde al principio de proporcionalidad, el cual según esta misma Magistratura tiene una importancia medular en la actividad sancionatoria estatal, toda vez que *“La 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 el derecho constitucional de igualdad ante la ley.”* (STC 2658 c. 7).

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.

18º.- En relación con el criterio analizado en la consideración precedente, cabe consignar que lo señalado no escapó del análisis 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).

19º.- Que, por otra parte, cabe señalar que, si se considerase 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 2º y 3º, según se pasa a exponer. Pues, aun cuando



en abstracto se pueda considerar que uno de los factores - mas no el único ni primordial- a tener en consideración 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 dicha capacidad económica, sino que se presumen de un elemento meramente numérico.

20º.- Que 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 2º y 3º.

21º.- 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.

22º.- Que, por otra parte, el reproche que ha sido fundamentado en este voto halla su confirmación en las modificaciones legales posteriores a los hechos que son objeto de la gestión y que fueron introducidas por la Ley N° 21.327, sobre “Modernización de la Dirección del Trabajo”, publicada en el Diario Oficial de 30 de abril de 2021 y que entró en vigencia el primer día del sexto mes siguiente a su publicación. Dejando en claro que no corresponde en este proceso emitir juicio sobre la suficiencia de su contenido, el actual procedimiento de determinación del monto de la sanción del nuevo artículo 506 quáter -introducido al Código del Trabajo por el numeral 15 del artículo 1º de la indicada Ley N° 21.327- deja en evidencia las



carencias, aquí argumentadas, de la norma que estaba vigente a la época de aplicación de la sanción administrativa. No es accidental que el Mensaje que dio inicio a esta Ley declarase como parte de sus propósitos, justamente, el mejorar los procesos de fiscalización “y profundizar la aplicación concreta del principio del debido proceso” (Mensaje de S.E. el Presidente de la República, N° 140- 367, 31 de julio de 2019, Boletín 12.827-13).

23º.- Que en este orden de ideas, se hace evidente que el propio legislador ha advertido la vulneración de garantías que implica la aplicación de un precepto legal como es el artículo 506 del Código del Trabajo, introduciendo al mencionado cuerpo normativo el indicado artículo 506 quáter, disposición que expresamente establece que para los efectos de la determinación del monto de la sanción, en los rangos del artículo 506, la resolución respectiva *“incluirá una categorización de ellas, y las clasificará en leves, graves y gravísimas, para lo cual se considerarán como criterios la naturaleza de la infracción, la afectación de derechos laborales, el número de trabajadores afectados y la conducta del empleador”*. Y es precisamente esta exigencia la que no se verifica en la especie, desde que el acto administrativo sancionatorio no da cumplimiento a este mandato, de modo de lograr este propósito de relación entre la infracción imputada y la sanción impuesta.

24º.- Que efectivamente, la evidente ausencia u omisión en el acto administrativo sancionatorio de descripción fundada de los criterios que contempla el artículo 506 quater para imponer la sanción correspondiente, no solo implica una infracción al mandato del legislador, sino que supone consecencialmente mantener el vicio de constitucionalidad reseñado en este razonamiento y no lograr vincular conducta punible con respuesta sancionatoria. Tal circunstancia, por lo demás, desmiente rotundamente la aseveración de la Dirección del Trabajo en orden a que el acto sancionatorio se fundaría en el referido artículo 506 quater.

25º.- Que asimismo y tal como contempla la Ley N° 19.880, el propósito del procedimiento administrativo es precisamente producir un acto administrativo terminal, y este acto como declaración de voluntad del órgano público que se ejerce en virtud de una potestad pública requiere una observancia plena de los límites que el texto legal del cual emana la prerrogativa establece, y ello no se ha verificado en la especie al omitir los parámetros que para dar cumplimiento al estándar constitucional exigible, ha establecido el legislador a través del mencionado artículo 506 quáter.

26º.- Que aun cuando los argumentos expuestos configuran -en concepto de este juez- fundamento suficiente para una decisión estimatoria del presente requerimiento, no podemos dejar de indicar que tampoco constituye un argumento para eludir la exigencia constitucional de una debida relación entre conducta y sanción, la problemática acerca de la entrada en vigor del artículo 506 quáter y pretender dejar entregado al juez de la instancia la decisión de aplicar o no el articulado en comento. Y lo anterior es así, por cuanto no basta expresar que



estaríamos frente a un conflicto de aplicación temporal de la ley para que esta Magistratura eluda el mandato constitucional de salvaguardar el respeto irrestricto de las garantías constitucionales, en este caso de quien es sujeto a la respuesta punitiva de la autoridad.

27º.- Que en este sentido, la identificación de lo que serían los límites institucionales de la actividad de esta Magistratura Constitucional y sus límites funcionales, nos permiten advertir porqué en la especie no basta con entender que determinar la vigencia del artículo 506 quáter es un simple conflicto de aplicación de ley en el tiempo, cuyo resolución no cabe en la especie a estos jueces constitucionales y únicamente compete al juez de la instancia. Para entender este punto, corresponde precisar que mientras los “límites institucionales” están dados por los “límites jurídico-constitucionales, es decir, aquellos que se deducen fácilmente de la Ley Fundamental y, en nuestro caso, además, de la ley orgánica constitucional del Tribunal Constitucional, por expresa disposición del inciso final del artículo 92 de la Carta Política”, por su parte los “límites funcionales” del Tribunal Constitucional “se corresponden con la defensa de la supremacía constitucional mediante el ejercicio de las competencias otorgadas para tal fin, pues esa es la función que se le ha encomendado” (Salem Gessell, Catalina “Los conflictos de legalidad y los conflictos de constitucionalidad como garantía institucional de la jurisdicción constitucional”. Revista de Derecho. Vol. XXXI - Nº 2 - DICIEMBRE 2018 Páginas 135-154).

28º.- Que en este sentido, la necesaria correspondencia que debe existir entre ambas finalidades “institucional” y “funcional” de este Tribunal Constitucional nos obliga a entender que el fin último de la actuación de esta Magistratura se vincula con la observancia plena del texto constitucional, impidiendo que la aplicación de un precepto legal, bajo cualquier argumentación vulnere el orden constitucional, y en tal entendido, no hay justificación de ningún orden para eludir este propósito último de este órgano jurisdiccional y es ello lo que estaría ocurriendo al desconocer este propósito y dejar encomendado al juez de la instancia la decisión de aplicar o no un determinado artículo del cual depende la observancia o desconocimiento del texto constitucional, en este caso, en el ámbito administrativo sancionatorio.

29º.- Que dicho en otros términos, aun cuando el juez de la instancia pueda determinar -dentro del ámbito de sus competencias- la aplicación de una norma, por considerarla vigente y exigible, lo cierto es que existiendo la posibilidad de que tal decisión conlleve la aplicación un precepto legal incompatible con el texto constitucional -como ocurre con el artículo 506 del Código Laboral- para el caso concreto, corresponde que este Tribunal cumpla con su deber de inexcusabilidad y se pronuncie derechamente sobre el conflicto de constitucionalidad planteado por la parte requirente en las circunstancias del caso concreto y es precisamente ello lo que pretenden estos jueces constitucionales al razonar sobre la inconstitucionalidad concreta que se produce por aplicación del precepto legal reprochado, defecto que no es susceptible de ser obviado para dejar al requirente sujeto a la suerte de la decisión



de un juez que, basado en un criterio de naturaleza legal como es el de la vigencia temporal de la ley, pueda terminar provocando con su decisión, una afectación a las garantías constitucionales del sancionado.

30º.- Que en fin y de acuerdo a lo expuesto precedentemente, el precepto impugnado, contenido en el artículo 506 del Código del Trabajo, rompe con la relación proporcional descrita, que vincula al legislador por expreso mandato constitucional de igualdad ante la ley. En efecto, según ya se ha señalado, en la disposición reprochada el legislador prescribe que la sanción debe imponerse según la “gravedad” de la infracción, criterio que como se ha explicado 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 tal operador, no solo porque el legislador no calificó si una infracción era leve, grave o gravísima -lo que por sí mismo transforma en vacío el criterio antedicho - sino que además porque omitió establecer otros factores o criterios obligatorios a considerar para desarrollar tal tarea que permitiera evitar la discriminación, desproporción y falta de razonabilidad.

31º.- Que, en consecuencia, no satisfaciendo el precepto legal impugnado el estándar antes descrito y el principio de proporcionalidad con sustento en diversas normas constitucionales, por presentar evidentes deficiencias en materia de regulación de criterios objetivos de regulación de penas, el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad debió ser acogido y así lo declaran estos disidentes respecto del caso concreto.

PREVENCIÓN

El Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ concurre al fallo teniendo en especial consideración que, si bien, en causas anteriores estuvo por acoger requerimientos de inaplicabilidad intentados en contra del artículo 506 del Código del Trabajo, atendido que, al carecer de parámetros objetivos y predeterminados, se afectaba el derecho a un procedimiento racional y justo, desde que se impedía el control judicial de la decisión administrativa sancionadora, sin que fuera suficiente establecer rangos máximos y mínimos de multa dependiendo del tamaño de las empresas, con posterioridad y conforme a dicha línea jurisprudencial, se dictó la Ley N° 21.327 que, entre otros, incorporó al referido Código el artículo 506 quáter, por lo que se ha superado la deficiencia mencionada, correspondiendo -ahora sí- al Juez del Fondo examinar la adecuación de la decisión administrativa a la preceptiva legal que ejecuta. Asimismo, con relación a lo dispuesto en el artículo 18 bis, incorporado también por dicha ley al referido Código.



Redactó la sentencia la Ministra señora DANIELA MARZI MUÑOZ. La disidencia fue escrita por Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y la prevención por el Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 13.691-22-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Cristian Omar Letelier Aguilar, señor Nelson Roberto Pozo Silva, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores y señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz.

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



A201F927-CE2B-4593-B226-3A737698921D

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.