

LAS FACULTADES DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO Y EL RECURSO DE PROTECCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA

*Diego Muñoz Soto**

RESUMEN: *El siguiente artículo pretende exponer el uso que se le ha dado al recurso de protección, en aquellos casos donde la autoridad administrativa competente, la Inspección del Trabajo, ha cursado multas en virtud de las facultades que le confiere la ley. Esto trae como consecuencia el ampliar y desnaturalizar determinados derechos fundamentales, restando protagonismo al procedimiento contencioso administrativo creado para conocer de este tipo de asuntos. En primer lugar se hará referencia al órgano de la Inspección del Trabajo y el Recurso de Protección; luego, se expondrán y comentarán resoluciones de los tribunales superiores de justicia sobre la materia, para, finalmente, concluir y confirmar la tesis que en el presente trabajo se sostiene.*

ABSTRACT: *This paper aims to expose the use given to the Chilean action of protection, focusing on the cases in which the competent administrative entity, the Labor Inspection, has imposed fines leaning on the authorization provided by law. As a consequence of this, certain fundamental rights are amplified, being their nature altered as well, producing a decrease in the importance of the litigious-administrative procedures. Firstly, the Labor Inspections faculties and characteristics will be exposed. Then, the action of protection's characteristics will also be described. Finally, resolutions on the matter from the superior Courts of Justice will be exposed and commented in order to reaffirm the author's thesis.*

PALABRAS CLAVE: *Inspección del Trabajo – Recurso de Protección – Derechos Fundamentales – Procedimiento Contencioso Administrativo – Comisiones especiales – facultades de los órganos administrativos – interpretación.*

* Estudiante de Derecho, Universidad de Valparaíso, Chile, correo electrónico: diegoi.munozs@gmail.com

KEYWORDS: *Labor Inspection – action of protection – fundamental rights – Litigious-administrative procedure – special commission – administrative authority’s powers – interpretation.*

I. INTRODUCCIÓN

La legislación laboral, independizada de la legislación civil, supone una intervención del Estado a favor de los trabajadores para poner tope a las asimetrías entre éstos y sus respectivos empleadores. Frente a los dogmas liberales de la igualdad, el abstencionismo normativo del Estado y el entendimiento directo entre los individuos en el mercado del trabajo¹, y no siendo suficiente, a veces, la vía judicial para solucionar los problemas, ni mucho menos legislar ilusoriamente sin tener una entidad que haga cumplir la ley, frente a esto surgen órganos administrativos creados para alcanzar los fines y objetivos que se propone el Estado en materia laboral, que en Chile lleva el nombre de Dirección del Trabajo. Por otro lado, es en la segunda mitad del siglo XX cuando se crea una acción constitucional casi sin comparación alguna en nuestro ordenamiento jurídico, como lo es el recurso de protección, que tiene por finalidad la restauración del imperio del derecho a favor de las personas cuyos derechos fundamentales han sido vulnerados, sea por particulares, sea por órganos pertenecientes al Estado, entre los cuales se encuentra la Inspección del Trabajo. De este órgano administrativo y su relación con el recurso de protección se expondrá en las siguientes líneas.

II. LA DIRECCIÓN E INSPECCIÓN DEL TRABAJO: CREACIÓN, FACULTADES Y MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. *Creación y facultades*

Para poder entender de mejor manera el asunto, es necesario exponer someramente qué es la Dirección y la Inspección del Trabajo y cuáles son sus facultades.

¹ LIZAMA PORTAL, Luís (2003): “*Derecho del Trabajo*”, Santiago, LexisNexis, p. 4.

La Dirección del Trabajo fue creada en 1967², entre otros motivos³, para alcanzar un adecuado desarrollo económico y social del país, en el sentido de velar por la correcta aplicación de las leyes que garantizan los derechos de los trabajadores. También, debido a la importancia cada vez más creciente de la legislación laboral, dado el desarrollo industrial y agrícola, además de la activa participación del trabajador en este proceso, hacía necesaria la existencia de un organismo ágil y capaz de realizar convenientemente la labor técnica y fiscalizadora respectiva. Es, a su vez, un órgano que pertenece a la administración del Estado, que depende del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y se relaciona con éste a través de la Subsecretaría del Trabajo.

Siguiendo en lo que respecta al artículo 1º de la ley que la crea, se cuentan entre sus funciones, sin perjuicio de otras que le encomienden otras leyes, las siguientes:

- “a) La fiscalización de la aplicación de la legislación laboral;*
- b) Fijar de oficio o a petición de parte por medio de dictámenes el sentido y alcance de las leyes del trabajo”.*

Este órgano fiscalizador está integrado por varios departamentos y oficinas, pero en la práctica, quizás su función más importante es la de fiscalizar y velar por la correcta aplicación de la legislación laboral, la que es llevada a cabo por los Inspectores del Trabajo. En efecto, el artículo 18 establece que la Dirección del Trabajo ejercerá sus funciones por medio de las Inspecciones Provinciales, Departamentales y Comunes que determine el Director. En este orden de ideas, y en el ejercicio de sus funciones, según el artículo 23, los Inspectores del Trabajo tendrán el carácter de ministros de fe respecto de todas las actuaciones que realicen en el ejercicio de sus funciones, dentro de las cuales podrán tomar declaraciones bajo juramento. En consecuencia – continúa el artículo– los hechos constatados por los Inspectores del Trabajo y de los cuales deban

² Chile, *Decreto con Fuerza de Ley N° 2 de 1967*, que dispone la restructuración y fija las funciones de la Dirección del Trabajo, Diario Oficial, 29 de septiembre de 1967.

³ Así lo establecía el decreto promulgatorio del Decreto con Fuerza de Ley en comento.

informar de oficio o a requerimiento, constituirán presunción legal de veracidad para todos los efectos legales, incluso para los efectos de la prueba judicial.

A mayor abundamiento, en virtud del artículo 24, los “inspectores podrán visitar los lugares de trabajo a cualquiera hora del día o de la noche. Los patrones o empleadores tendrán la obligación de dar todas las facilidades para que aquéllos puedan cumplir sus funciones; permitirles el acceso a todas las dependencias o sitios de faenas; facilitarles las conversaciones privadas que deseen mantener con los trabajadores y tratar personalmente con los Inspectores los problemas que deban solucionar en sus cometidos”.

Por otra parte, según el artículo 27, los Inspectores del Trabajo podrán actuar de oficio y aún fuera de su territorio jurisdiccional, cuando sorprendan infracciones a la legislación laboral o cuando sean requeridos por personas que se identifiquen debidamente. De estas actuaciones, el Inspector estará obligado a informar por escrito al respectivo Jefe de la jurisdicción en que intervino, dentro del siguiente día hábil, salvo causa justificada.

Con esto se han expuesto sólo algunas de las facultades de este órgano administrativo que, sin duda, nos ayudarán a comprender de mejor manera lo que se desarrollará más adelante, digamos por ahora que sus facultades son amplias si tenemos en cuenta que el título IV de aquel cuerpo legal, el cual dedica varios de sus artículos (25 al 39) a establecer cuáles son sus atribuciones. Más aún, estas funciones se ven complementadas por el artículo 505 del Código del Trabajo, el cual encomienda a la Dirección del Trabajo la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y su interpretación.

2. Medios de impugnación

La administración pública lleva a cabo su finalidad de satisfacer el interés público de diversas maneras; una de ellas es la facultad de policía, la que tiene por objeto garantizar a la comunidad que sus individuos ejercerán sus derechos de propiedad y libertad sin dañar los derechos o intereses de otros miembros de la comunidad, ésta es la llamada potestad sancionadora

de la administración del estado⁴. Como gran parte de los órganos de la administración, las sanciones, dictámenes y otras declaraciones de juicio deben tomar la forma de actos administrativos⁵ y así ocurre con la Inspección de Trabajo. Tales sanciones son reclamables ante los Juzgados de Letras del Trabajo (que es el tribunal que conoce de estas materias contencioso administrativas), dentro de 15 días hábiles contados desde su notificación, según el artículo 503 del mencionado cuerpo legal, el cual se tramitará de acuerdo al procedimiento de aplicación general del párrafo 3º, del capítulo II, del título I, a menos que la cuantía de la multa sea igual o menor a diez ingresos mínimos mensuales, caso en el cual el procedimiento de impugnación se sustanciará de acuerdo a las reglas del procedimiento monitorio.

Por otro lado, también se ha establecido un mecanismo de control administrativo, que es conocido por la propia Dirección del Trabajo, el cual consiste en la reconsideración de la multa impuesta al empleador⁶. La resolución del Director que emane producto de esta reconsideración es, a su vez, reclamable ante el juez de letras del trabajo dentro de 15 días desde su notificación, en conformidad con el artículo 474. Finalmente, tratándose de pequeños y micro- empresarios, en aquellos casos en que no se hubiera optado por alguna de las impugnaciones mencionadas, se puede solicitar la sustitución de la multa por alguna de las modalidades prescritas en el artículo 506 ter⁷, la cual será autorizada por la Inspección del Trabajo solamente una vez en el año

⁴ BERMÚDEZ, Jorge (2013): *Fundamento y límites de la potestad sancionadora administrativa en materia ambiental*, En: *Revista de Derecho*, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 1er semestre, p.425- 426.

⁵ Chile, *Ley 19.880 de Bases de Procedimiento Administrativo*, Diario Oficial, 29 de mayo de 2003. “Artículo 2º. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa (...)”.

⁶ Chile, *Decreto con Fuerza de Ley que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Código del Trabajo*, Diario oficial, 16 de enero 2003; Artículo 511: “Facultase al Director del Trabajo, en los casos en que el afectado no hubiere recurrido de conformidad al artículo 503 y no hubiere solicitado la sustitución del artículo 506 ter de este Código, para reconsiderar las multas administrativas impuestas por funcionarios de su dependencia en la forma siguiente:

1. Dejando sin efecto la multa, cuando aparezca de manifiesto que se ha incurrido en un error de hecho al aplicar la sanción.

2. Rebajando la multa, cuando se acredite fehacientemente haber dado íntegro cumplimiento, a las disposiciones legales, convencionales o arbitrales cuya infracción motivó la sanción.”

⁷ Art 506 ter: (...) 1. Si la multa impuesta es por infracción a normas de higiene y seguridad, por la incorporación en un programa de asistencia al cumplimiento, en el que se acredite la corrección de la o las infracciones que dieron origen a la sanción y la puesta en marcha de un sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo. Dicho programa deberá implementarse con la asistencia técnica del organismo administrador de la ley N° 16.744, al que se encuentre

respecto de la misma infracción, aunque, en estricto rigor, esta última no es sino un derecho que se le otorga al infractor para sustituir determinadas multas y no un medio para impugnar la legalidad del acto en cuestión, toda vez que aceptan los hechos y el derecho, pero manifiesta la disposición de cumplir la sanción de otra manera.

III. EL PROBLEMA

En rigor, se suscitan varios problemas a propósito de las facultades fiscalizadoras de la Inspección del Trabajo, puesto que en el ejercicio de sus funciones dicta actos administrativos que pueden vulnerar los derechos de los particulares. Ocurre que si bien existen medios judiciales y administrativos para impugnar la validez de estos actos administrativos emanados de la Inspección del Trabajo, no es menos cierto que, en tanto que es un acto y que este puede ser a su vez arbitrario o ilegal, puede afectar ciertos derechos fundamentales, los cuales pueden ser susceptible de la acción constitucional de protección.

1. *Recurso de protección.*

El artículo 20 de la Constitución Política de la República contempla una acción que tiene por objeto el restablecimiento del imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado; es el comúnmente conocido “recurso de protección”, que permite al afectado recurrir directamente a la Corte de Apelaciones respectiva, la que posteriormente deberá decretar las

afiliada o adherida la empresa infractora y deberá ser presentado para su aprobación por la Dirección del Trabajo, debiendo mantenerse permanentemente a su disposición en los lugares de trabajo. La presente disposición será igualmente aplicada por la autoridad sanitaria que corresponda, en aquellos casos en que sea ésta quien aplique la sanción.

2. En el caso de multas no comprendidas en el número anterior, y previa acreditación de la corrección, de la o las infracciones que dieron origen a la sanción, por la asistencia obligatoria del titular o representante legal de la empresa de menor tamaño, o de los trabajadores vinculados a las funciones de administración de recursos humanos que él designe a programas de capacitación dictados por la Dirección del Trabajo, los que tendrán una duración máxima de dos semanas. La solicitud de sustitución deberá presentarse dentro del plazo de treinta días de notificada la resolución de multa administrativa (...).

medidas necesarias con el fin de subsanar las agravios de los derechos producidos y asegurar su debida protección⁸.

En palabras de Molina⁹, para que sea procedente el recurso de protección es necesario que se reúnan los siguientes requisitos: a) ocurrencia de actos u omisiones arbitrarios o ilegales, los que pueden ser, a su vez, cometidos por particulares o por la misma administración; b) que por causa de ellos se haya producido una privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de un derecho fundamental; c) que esos derechos o garantías del artículo 19 del mismo cuerpo constitucional estén protegidos por el recurso de protección. Trataré, a su vez, estos dos últimos puntos.

En primer lugar, la Constitución menciona los tres grados de vulneración que puede sufrir un particular: privación, perturbación y amenaza. Hay *privación* cuando se produce un despojo –ya sea total o parcial– del legítimo derecho o garantía. La *perturbación* significa una alteración en las condiciones normales en que se ejerce un derecho o garantía y, finalmente, hay *amenaza* cuando existe un peligro potencial, pero inminente de privación total o parcial, o perturbación en el ejercicio de aquellos derechos¹⁰. Sin embargo, si el acto recurrido es consistente con las normas legales que lo sustentan, pero es inconstitucional, los tribunales competentes nada pueden hacer para amparar el derecho fundamental lesionado, ya que implicaría arrogarse una facultad que no le es propia, la cual es pronunciarse sobre la constitucionalidad de ley y ello está vedado. Además, si bien el acto debe ser arbitrario o ilegal, no se debe perder de vista que en lo que respecta al segundo de éstos, no basta con la sola infracción de la legalidad para hacer lugar al recurso, según lo señala una parte de la doctrina¹¹.

No obstante lo anterior, es sabido que el recurso de protección supone varias ventajas procesales en comparación con los lentos procedimientos ordinarios que tardan años en afinarse,

⁸ RÍOS, Lautaro (2006): “La acción constitucional de protección en el ordenamiento jurídico chileno”, En: *Estudios Constitucionales*, Universidad de Talca, año 4º, n°2, p. 113.

⁹ MOLINA GUAITA, Hernán (2006): “Derecho Constitucional”, Concepción, LexisNexis, p. 283.

¹⁰ MOLINA (2006), p. 283.

¹¹ GÓMEZ BERNALES, Gastón (2005): “Derecho Fundamentales y Recurso de Protección”, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, p. 25.

entre los que se cuentan la informalidad, que se manifiesta en la no exigencia de patrocinio de abogado, ni exigir poder del afectado, entre otras, y la concentración¹². En esta última característica, el carácter sumarísimo e informal del procedimiento dispuesto en esta materia, además de la falta de sujeción del tribunal a reglas estrictas de ponderación de la prueba, genera un gran incentivo para preferir esta vía al momento de impugnar la validez de una acción u omisión antijurídica de los órganos de la administración del Estado¹³. Es así como, se ha transformado en el mecanismo procesal ordinario de control contencioso administrativo y, en la especie, en otra forma del procedimiento de impugnación de los actos administrativos dictados por la Inspección del Trabajo en el ejercicio de sus funciones, no obstante estar consagrado dichos procedimientos en el artículo 503 anteriormente transcrito.

En lo que respecta a los derechos protegidos por el Recurso de Protección, me referiré a ella luego, específicamente a los artículos 19 N° 2, 19 N°3 inciso 4 y 19 N° 24, estos son la igualdad ante la ley, la interdicción de comisiones especiales y el derecho de propiedad, dando mayor extensión al segundo de ellos.

2. *Los derechos “vulnerados”*

En esta sección se expondrá qué ha ocurrido en la práctica con el recurso de protección frente a las actuaciones de la Inspección del Trabajo. Por lo pronto, cabe hacer presente lo siguiente: se ha hecho una interpretación amplia de los derechos fundamentales por parte de la jurisprudencia, al punto de transformarlos en instrumentos configuradores del derecho administrativo, no obstante ser estas normas de escasa densidad normativa¹⁴. Volviendo al caso concreto, en términos generales, se ha aludido a que la Inspección del Trabajo, al fiscalizar el cumplimiento de la legislación laboral, determinar infracciones, aplicar multas, interpretar cláusulas de los contratos, entre otros, estaría invadiendo las competencias que se le han entregado

¹² RÍOS, (2006), pp.113 – 115.

¹³ FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos (2006): “*El recurso de protección como mecanismo de control contencioso administrativo*”, En: *La Justicia Administrativa*, Santiago, LexisNexis, p.131.

¹⁴FERRADA BÓRQUEZ (2006): p. 143.

a los tribunales de justicia¹⁵, lo que, en consecuencia, vulneraría otros derechos fundamentales, especialmente la igualdad ante la ley, el derecho de propiedad y por sobre todo, el derecho al juez natural o interdicción de comisiones especiales.

2.1. *Igualdad ante la ley y el cómputo de los plazos*

Es un derecho fundamental usualmente alegado por los recurrentes y que precisamente está protegido por el Recurso de Protección de extrema importancia en nuestros tiempos. Por lo pronto, la Constitución consagra este derecho en el artículo 19 N° 2:

“La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley. Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias”.

Para Díaz¹⁶ además de este derecho, existiría otro implícitamente, llamado “igualdad en la aplicación de la ley”, que es posible ubicarlo en el catálogo de derechos fundamentales¹⁷. Este derecho tiene varias aristas: por un lado el sentido clásico que se le ha dado a la igualdad, esto es, “tratar de la misma manera a lo igual y tratar de diversa manera a lo desigual”. Además define, a propósito de lo anterior, la igualdad en la aplicación de la ley como “el deber del juzgador de tratar de la misma manera a lo igual y, por el contrario, el deber de tratar de diversa manera a lo desigual”. En consecuencia, concluye algo a lo que llama “noción completa de igualdad en la aplicación de la ley”, entendiendo por tal “*la exigencia de que el juzgador utilice las mismas disposiciones, las interprete del mismo modo y adopte una misma decisión respecto de casos que coinciden en la totalidad de sus aspectos fácticos jurídicamente relevantes y utilice diversas disposiciones*

¹⁵ GÓMEZ BERNALES (2005): p. 47.

¹⁶ DÍAZ GARCÍA, Ivan (2012) “*Igualdad en la aplicación de la ley. Concepto, Iusfundamentalidad y consecuencias*”, En: *Estudios Constitucionales*, Universidad de Talca, año 18, n°2. pp. 33 -76

¹⁷ En este sentido, para los efectos del presente artículo, voy a identificar el artículo 19 N° 2 de la CPR con la definición de da el autor para salvar así el problema que presentan por lo general los derechos fundamentales, a saber, la indeterminación que generalmente se les atribuye.

respecto de los casos que divergen en uno o más de sus aspectos fácticos jurídicamente relevantes". Sobre esto último, no solo es un deber del juzgador, sino que también de aquellos que, no obstante no ser juzgadores, de todas formas tienen el deber de aplicar e interpretar la legislación en función de las potestades que les otorga la ley entre los cuales se encuentra la Inspección del Trabajo.

¿Cuál ha sido el uso que le ha dado la jurisprudencia a este derecho fundamental? Pues bien, la Corte de Apelaciones de Concepción¹⁸ acogió la acción deducida por la recurrente, en el cual se alegaba una discriminación arbitraria por el rechazo de una solicitud de sustitución¹⁹ de una multa cursada por la Inspección Provincial del Trabajo de aquella ciudad por haber sido ésta interpuesta fuera de plazo. La contienda se producía a propósito de cuál era la norma aplicable al caso concreto y sobre cómo debía contarse el plazo para presentar la solicitud, esto es, si en el caso era procedente aplicar lo prescrito en el artículo 25 de la LBPA²⁰ o, si por el contrario, debían seguirse las reglas generales establecidas por el Código Civil, en el artículo 50²¹; por un lado, sostenía la recurrente la primera postura, arguyendo que la aplicación de la segunda norma citada vulneraba el artículo 19 N° 2 de la Constitución Política de la República, postura que sostenía la Inspección del Trabajo.

La Corte de Apelaciones, luego de darle la razón a la recurrente en el sentido de que ésta había recurrido dentro del plazo que establece la ley, en el considerando decimoquinto sostuvo:

¹⁸“*Transportes Terrestres Mena Limitada con Inspección Provincial del Trabajo de Concepción*”, Corte de Apelaciones de Concepción (recurso de protección), 28 de Marzo de 2013, En: MicroJuris.

¹⁹ Hacía el recurrente uso del derecho que otorga el artículo 506 ter del Código del Trabajo que ya habíamos mencionado.

²⁰ LBPA, Artículo 25. “Cómputo de los plazos del procedimiento administrativo. Los plazos de días establecidos en esta ley son de días hábiles, entendiéndose que son inhábiles los días sábados, los domingos y los festivos. Los plazos se computarán desde el día siguiente a aquél en que se notifique o publique el acto de que se trate o se produzca su estimación o su desestimación en virtud del silencio administrativo. Si en el mes de vencimiento no hubiere equivalente al día del mes en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día de aquel mes”. Cuando el último día del plazo sea inhábil, éste se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente.”

²¹ Chile, *Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 21 de 2013 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del código civil y otros cuerpos legales*, Diario oficial, 30 de mayo de 2000. Art. 50. “En los plazos que se señalaren en las leyes, o en los decretos del Presidente de la República, o de los tribunales o juzgados, se comprenderán aun los días feriados; a menos que el plazo señalado sea de días útiles, expresándose así, pues en tal caso no se contarán los feriados”.

“Que de acuerdo a lo razonado, al no considerar la Inspección del Trabajo que el plazo consagrado en el artículo 506 ter del Código del Trabajo es de días hábiles, ha actuado de manera discriminatoria y ha afectado la garantía del artículo 19 N° 2 de la Constitución, al no permitirle a la recurrente tramitar la sustitución de las multas aplicadas”.

Respecto de esta misma materia, sobre los mismos hechos relevantes del caso, es igual el parecer de la Corte de Apelaciones de Temuco²², esgrimiendo argumentos similares a los que mencionó la Corte de Apelaciones de Concepción, que en la especie sostuvo:

“Sexto: Que para resolver la controversia se debe tener presente que la solicitud de reconsideración presentada ante la Inspección del Trabajo es un recurso entablado en sede administrativa, de manera que, al no existir norma expresa que establezca lo contrario, debe aplicarse supletoriamente el artículo 25 de la Ley N°19.880, que se refiere al cómputo de los plazos en el procedimiento administrativo, disposición que señala que éstos son de días hábiles, entendiéndose que son inhábiles los días sábados, los domingos y los festivos.

Octavo: Que es un hecho no controvertido que la notificación de la sanción de la cual reclama el recurrente, le fue notificada el 10 de septiembre de 2012 y que el recurso de reconsideración fue presentado el 25 de octubre de 2012, esto es, conforme a lo razonado, dentro del plazo de treinta días hábiles contados desde la notificación de la resolución que impone la multa.

Noveno: Que, en consecuencia, la recurrida, al declarar inadmisibile el recurso de reconsideración entablado por la recurrente por estimarlo extemporáneo, ha incurrido en un acto ilegal, por cuanto se negó a tramitar un recurso contemplado en la ley y que fue deducido dentro de plazo, afectando con su conducta la garantía constitucional de igualdad ante la ley que esgrime el recurrente, razón por la cual el arbitrio deducido en autos será acogido”

²² “*Farmacias Cruz Verde S.A con Inspección Comunal del Trabajo Victoria*, Corte de Apelaciones de Temuco (recurso de protección), de 15 febrero 2013, En: MicroJuris.

Se suma a este parecer una sentencia²³ de la Corte de Apelaciones de La Serena, donde también era objeto del juicio la manera de contar los plazos para efectos de interponer las solicitudes administrativas ante la Inspección del Trabajo, sobre la base del mismo derecho fundamental vulnerado, en ella se sostiene:

“Séptimo: Que, como lo ha resuelto reiteradamente la jurisprudencia emanada de los tribunales superiores de justicia, debe tenerse presente que la solicitud de reconsideración que se interpone ante la Inspección del Trabajo, es un recurso que se presenta en la etapa administrativa, de manera que, por no existir norma expresa que establezca lo contrario, debe aplicarse en forma supletoria el artículo 25 de la ley N°19.880, que se refiere precisamente al cómputo de los plazos en el procedimiento administrativo, disposición que señala que éstos son de días hábiles, entendiéndose que son inhábiles los días sábados, los domingos y los festivos

Noveno: Que, en consecuencia, se estima ilegal la actuación de la recurrida, desde que se negó la tramitación de un recurso contemplado en la ley presentado dentro del plazo legal, afectando con ello las garantías de igualdad ante la ley y el debido proceso, contempladas en los numerales 2° y 3° inciso quinto del artículo 19 de la Constitución Política de la República, porque al desconocer la autoridad recurrida el plazo legal en toda su extensión, ha dado un trato arbitrario que no puede ser aceptado, no respetando los plazos para una adecuada defensa.”

Concluye con este parecer la Corte Suprema, quien revoca una sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Valparaíso y la ha reemplazado²⁴, alineándose así con los criterios adoptados por las Cortes de Apelaciones:

“Tercero: Que, según lo ha señalado esta Corte en anteriores pronunciamientos, el plazo de treinta días a que se refiere el artículo 512 del código laboral para presentar la solicitud de reconsideración ante el Director del Trabajo no es de días corridos, como lo entiende la recurrida,

²³ “*Ingeniería y Maquinarias Real S.A con Inspección Provincial del Trabajo de la Serena*”, Corte de Apelaciones de La Serena (recurso de protección), 21 de agosto de 2013, En: Vlex.

²⁴ “*Farmacias Cruz Verde S.A con Inspección Provincial del Trabajo de Valparaíso*, Corte Suprema (recurso de protección), 7 de Mayo de 2013, En: Vlex.

sino de días hábiles, entendiéndose inhábiles los días sábado, domingo y festivos. En efecto, se trata de un recurso presentado en la etapa administrativa, de manera que por no existir norma expresa que establezca lo contrario, debe aplicarse en forma supletoria el artículo 25 de la Ley N°19.880 que se refiere al cómputo de los plazos del procedimiento administrativo, disposición que señala que estos son de días hábiles, entendiéndose que son inhábiles los sábados, los domingos y los festivos.

Quinto: Que, en consecuencia, la actuación de la recurrida constituye un acto ilegal, desde que por ella se negó a tramitar un recurso contemplado en la ley presentado dentro del plazo legal, afectando con ello la garantía de igualdad ante la ley contemplada en el artículo 19 N° 2 de la Constitución Política de la República, porque al desconocer la autoridad recurrida el plazo legal en toda su extensión ha dado un trato arbitrario y discriminatorio que no puede ser aceptado (...)."

2.1.1. *Comentarios*

Las sentencias anteriores obligan a hacer unos breves comentarios: Las Cortes mencionadas han sido uniformes respecto a este punto, además, su actuar se adecúa a la definición dada por la doctrina antes citada, ya que ante similares presupuestos de hecho, ha aplicado de la misma manera una norma. En eso difícilmente puede ser criticado su actuar. Pues bien, así como se dijo que existe un deber del juzgador por aplicar de la misma manera una norma ante eventos similares (no exactamente iguales), no es menos cierto que la Inspección del Trabajo, en las cuatro sentencias mencionadas anteriormente, ha hecho lo mismo aplicando de la misma manera aquella regla que prescribe de qué manera los plazos deben contarse. Por lo tanto no es antojadizo o arbitrario el hecho de que en distintas regiones del país se haga la misma aplicación de la norma.

No es todo; las cosas se complican si agregamos un factor más: La Inspección del Trabajo cita frecuentemente un dictamen de la Contraloría General de la República²⁵. En efecto, en tal dictamen el órgano de control se pronuncia sobre algunas materias en las que trae a colación la regla aplicable a estos casos. Sobre el cómputo del plazo en cuestión, menciona que el 512 es impreciso, por cuanto no se señala si es de días corridos o de días hábiles y que por lo tanto era necesario precisar el sentido y alcance de aquella norma, luego, en el artículo 50 del Código Civil, se señala que cuando el legislador ha querido establecer plazos de días hábiles, lo ha consignado expresamente. Así, continúa el Contralor, “lo anterior sucede, entre otros, con los plazos establecidos en los artículos 162, incisos segundo y séptimo; 168, inciso primero; 171, inciso primero; 201, inciso cuarto; 223, inciso cuarto; 282, incisos primero y cuarto, y 503, inciso tercero, –esta última sobre reclamación judicial de la misma multa en que incide la reclamación administrativa prevista en la norma cuya interpretación se solicita– en los cuales se señala expresamente que son de días hábiles”. Corrobora esta interpretación la regla que establece el artículo 435 inciso tercero –ubicada, al igual que esa norma, en el libro V del Código del Trabajo– conforme a la cual los términos de días que establece el título I de ese libro, “se entenderán suspendidos durante los días feriados”, toda vez que, a contrario sensu, la disposición del artículo 512 materia de la consulta, pertenece a otro título del mismo libro, por lo que queda fuera del ámbito de aplicación de dicha regla y, por ende, el plazo que regula no se suspende durante los días feriados.

En consecuencia, los plazos serían de días corridos y no se podría aplicar el artículo 25 de la LBPA, ya que los plazos contemplados en aquella ley son de días hábiles, siendo inhábiles los sábados, domingos y festivos, toda vez que sus prescripciones no son conciliables con lo regulado sistemáticamente por el código.

Con esto, surge una duda sobre el derecho alegado en cuestión ¿se cumplían los requisitos para hacer procedente el recurso de protección? La Contraloría General de la República tiene

²⁵ Chile, *Dictamen N° 64.985 Sobre legalidad de acta de constancia de Inspección del Trabajo y cómputo del plazo para impugnar multas administrativas*, Contraloría General de la República, 20 de noviembre de 2009, En: www.contraloria.cl.

entre sus funciones, fijar el sentido y alcance de la legislación por la cual se rigen los órganos pertenecientes a la administración del Estado, las cuales suelen manifestarse en dictámenes. Según Evans y Poblete²⁶, la potestad dictaminante de la Contraloría es de carácter interpretativo, esto es, el poder para fijar el sentido y alcance de las normas que rigen a los actos administrativos sometidos a su fiscalización. Es así como, va fijando criterios por los cuales se va a interpretar la ley por los órganos de la administración en el cumplimiento de sus funciones, siendo para ellos vinculantes, lo que significa, que deberán aplicar las normas y ajustar sus decisiones según lo que el órgano contralor hubiere señalado, entonces, ¿podría ser ilegal o arbitrario el acto administrativo que da aplicación a un dictamen proveniente un órgano que no solo actúa conforme a las facultades que le otorga a la ley, sino que además, dicha facultad está fundamentadamente aplicada?

En consecuencia, no sería correcto decir que cada vez que la Inspección del Trabajo computa un plazo según las directrices del órgano contralor, se estaría vulnerando ilegalmente, en estos casos, la igualdad ante la ley, ya que, está actuando conforme a ella. El problema entonces sería, a priori, un caso de interpretación de la ley más que una vulneración ilegal o arbitraria a este derecho fundamental y tendría que resolverse conforme a las normas previstas para los casos de antinomias, pero si ponemos un poco más de atención, el problema podría ser más interesante aún, puesto que si Contraloría tiene la facultad de fijar la interpretación del derecho que deben hacer los servicios públicos, y los tribunales, por su parte, también tienen la facultad de interpretar y aplicar el derecho (de ahí la palabra “jurisdicción”), entonces, habría un problema de competencia, el cual debería ser resuelto por el Senado²⁷.

²⁶ EVANS ESPÍNEIRA, Eugenio y POBLETE ORTÚZAR, Domingo (2012): “*Efectos que produce la declaración de contrariedad a Derecho de un acto administrativo por parte de la Contraloría General de la República*”, En: *La Contraloría General de la República: 85 años de vida institucional*, Unidad de Servicios Gráficos de la Contraloría General de la República, p. 125.

²⁷ Artículo 53 de la Constitución Política de la República: “Son atribuciones exclusivas del Senado: Conocer de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia”.

2.2. *Derecho de Propiedad y el Non bis in idem*

Por lo pronto, Peñailillo²⁸, junto con dar un concepto de propiedad descrito por la ley, entendiéndose por tal –en su faceta analítica– como el derecho de una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno, menciona la concepción sintética de propiedad, siendo ésta el señorío monolítico o poder pleno sobre el objeto de la propiedad, con prescindencia de facultades identificables que puede describirse separadamente y con autonomía.

En el contexto de la actual constitución Fernandois²⁹ sostiene que este derecho ha sido esencial en los sistemas constitucionales del mundo, algo a lo que no se ha restado nuestro país, y con toda razón –continúa– ya que, el tratamiento de la propiedad en los números 23, 24, 25 y 26 del artículo de la Carta Fundamental reflejan con precisión la riqueza del pensamiento del constituyente, sus convicciones doctrinarias, sus intenciones fundacionales para un nuevo régimen basado en el fortalecimiento del derecho de dominio y la imaginación jurídica que desplegó para alcanzar aquel objetivo.

El derecho de propiedad en la práctica es uno de los derechos cuyo contenido ha sido normalmente extendido, y por otra parte, fue uno de los factores determinantes en la creación del recurso de protección, ante la inexistencia de algún mecanismo eficaz contra las medidas administrativas ocurridas en el gobierno de la Unidad Popular³⁰, más aún, si se piensa que hasta la fecha no existe un proceso contencioso administrativo de carácter urgente, ni mucho menos vías contencioso administrativas ordinarias y generales, puesto que éstas nunca se crearon³¹. Así, múltiples han sido los usos que los recurrentes han hecho de él, así lo vemos en casos de

²⁸ PEÑAILILLO ARÉVALO, Daniel (2006): “*Los bienes: la propiedad y otros derechos reales*”, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, p.76–77.

²⁹ FERNANDOIS, Arturo (2010): “*Derecho Constitucional Económico*”, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, p.211.

³⁰ FERRADA BÓRQUEZ, (2006). p. 130.

³¹ BORDALÍ SALAMANCA, Andrés (2006): “*El recurso de protección entre exigencias de urgencias y seguridad jurídicas*”, En: *Revista de Derecho*, volumen XIX, N°2, p.209.

regularización de pequeñas propiedades raíces³², sobre el cargo público³³ y casos sobre expulsión de estudiantes³⁴, entre otras.

En este orden de ideas, es bastante razonable –como lo ha sostenido parte de la doctrina– pensar que la acción constitucional en comento, no nació para dar una tutela a los derechos fundamentales de los ciudadanos en el marco del valor de la seguridad jurídica. Por el contrario, nació primordialmente para salvaguardar derechos fundamentales de índole patrimonial, como el que se está comentando, y que aparte de aquellos, no resultaría propicio como vía general de tutela del resto de los derechos constitucionales³⁵.

2.2.1. *Derecho de propiedad*

Como se puede advertir, los particulares –como decía– recurren de protección cada vez que las multas cursadas por la Inspección del Trabajo suponen una disminución en su patrimonio y, específicamente, una merma en su derecho de propiedad. Así, en un caso particular, el recurrente solicita la restauración del imperio del derecho por cuanto una multa por no pago de las remuneraciones del feriado legal cursada por la Inspección Provincial del Trabajo de Valparaíso perturbaba y amenazaba, respectivamente el artículo 19 N° 3 inciso 4 y 19 N° 24, toda vez que el órgano administrativo se arrogaba atribuciones de las cuales carece. Ante esto, y luego de descartar la existencia de los presupuestos para que el recurso de protección fuese rechazado, la Corte de Apelaciones de Valparaíso³⁶ sostiene que “respecto a la garantía del artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República invocada por la recurrente, la multa no amenaza el derecho de propiedad, todo lo contrario, el empleador es el que se apropia de los

³² Véase “*Monroy, Teorinda con Secretaría Regional Ministerial de Bienes Nacionales de Concepción*”, Corte Suprema (Recurso de Protección), 31 de marzo de 2011, En: VLex

³³ Véase Roles N° 7615-2011, N° 8975-2011 y N° 7667-2011, Corte Suprema (recurso de protección) de 7 y 5 de octubre y 16 de noviembre, todas de 2011, En: VLex.

³⁴ “*Gallegos, Rojas y otros con Universidad Católica de Temuco*”, Corte Suprema (recurso de protección), 22 de julio de 2010, En: VLex

³⁵ BORDALÍ SALAMANCA (2006): p. 223.

³⁶ “*Ingeniería Software Valparaíso LTDA con Inspección Provincial del Trabajo de Valparaíso*”, Corte Apelaciones de Valparaíso (recurso de protección), 7 de octubre de 2009, En: Microjuris.

derechos del trabajador afectado al no pagar íntegramente la remuneración correspondiente a feriado legal de una trabajadora, como aconteció en autos, por lo que no puede pretender un derecho de propiedad respecto de un derecho contenido en el contrato de trabajo, no pudiendo estar la supuesta garantía infringida por sobre la normativa legal vigente”.

En el mismo orden de ideas, un particular, arguyendo la vulneración de los artículos 19 N° 3 inciso 4 y 19 N° 24, impugna a través de la acción de protección, una multa impuesta por la Inspección Provincial del Trabajo de Chillán en virtud de la no reincorporación por desvinculación del trabajo de una mujer embarazada que había faltado dos días seguidos, sin respetar el fuero maternal –que según el recurrente– es materia de conocimiento de los tribunales competentes. Ante esto, la Corte Apelaciones de Chillán³⁷ determinó:

“Octavo: Que, en el caso de autos el fiscalizador constató una situación objetiva, como es que la empresa se negó a reintegrar a la trabajadora, a pesar que ésta, según certificado de matrona que rola a fojas 28, a la fecha en que fue despedida, se encontraba embarazada, esto es, al 6 de febrero de 2013.

La conducta de la recurrente importa un incumplimiento a las leyes laborales, de manera que la Inspección del Trabajo se ha limitado a ejercer sus atribuciones y potestades de naturaleza administrativa al aplicar la multa que motiva la presente acción, por lo que no se ha estado en presencia de un acto arbitrario o ilegal (...).

Décimo: Que, por otra parte, la imposición de la multa de que se trata, no vulnera de modo alguno el derecho de propiedad de la recurrente, máxime si ella deriva de una infracción sancionada de esa manera por la ley.”

2.2.2. *Non bis in idem*

En otro asunto, algunos recurrentes han alegado la vulneración de los mismos derechos fundamentales mencionados anteriormente, pero esta vez la causa que motiva la acción

³⁷“*Agrícola Perquilauquén Limitada con Inspección Provincial del Trabajo de Chillán*”, Corte de Apelaciones de Chillán (recurso de protección), 30 de mayo de 2013, En: Vlex.

constitucional la constituyen dos multas por no escriturar el contrato de trabajo, según prescribe el código laboral³⁸, pero además alegan que se produciría un problema de *bis in idem* respecto de una las infracciones, por cuanto la Inspección del Trabajo ya habría cursado una multa por los mismos hechos, la cual habría sido objeto de un recurso de protección. Luego de citar varios artículos de la Ley Orgánica que crea a la Dirección del Trabajo, por la cual establece que el actuar del órgano fiscalizador es en principio legal y por tanto rechaza el recurso de protección por no haber concurrido los presupuestos básicos de la acción constitucional, la Corte de Apelaciones de Santiago³⁹ sostuvo que:

“Décimo: Que, en todo caso, estos sentenciadores no pueden desatenderse de la aplicación del principio o aforismo jurídico del *non bis in idem*, en cuya virtud nadie puede ser condenado o sancionado dos veces por un mismo hecho, que es plenamente aplicable a la legislación laboral, y que, como lo ha dicho la Corte Suprema, "...configura una garantía individual innominada..." y cuyo sustento se halla en el debido proceso legal exigido por el N° 3 del artículo 19 de la Carta Fundamental y en la idea de que al admitirse una segunda condena por la misma infracción, se produce una manifiesta desproporción entre la falta y su castigo". Posteriormente rechaza el recurso de protección, estableciendo que no hay vulneración al derecho de propiedad, pero que sí se produce un problema de *non bis in idem* y por lo tanto, acoge – aunque parcialmente– en lo referente a éste vicio.

Una postura con ciertas similitudes en lo que respecta al *non bis in idem*, es de la Corte Suprema⁴⁰, la cual en un asunto en que la recurrente reclamaba por una multa por concepto de incumplimiento a la obligación de velar por la vida y salud de los trabajadores e incumplimiento

³⁸ Art. 9 del Código del Trabajo: El Contrato de trabajo es consensual; deberá constar por escrito en los plazos a que se refiere el inciso siguiente, y firmarse por ambas partes en dos ejemplares, quedando en poder de cada contratante. El empleador que no haga constar por escrito el contrato dentro del plazo de quince días de incorporado el trabajador, o de cinco días si se trata de contratos por obra, trabajo o servicio determinado o de duración inferior a treinta días, será sancionado con una multa a beneficio fiscal de una a cinco unidades tributarias mensuales. (...)

³⁹ “*TNS Chile S.A con Inspección Comunal de Santiago Norte*”, Corte de Apelaciones de Santiago (recurso de protección), 14 de septiembre de 2011, En: Microjuris.

⁴⁰ “*Empresa Villalobos Limitada con Inspección Comunal del Trabajo de Ancud*”, Corte Suprema (recurso de protección), 29 de abril de 2013, En: Microjuris.

de la obligación de llevar registro de asistencia y determinación de las horas trabajadas por sus dependientes, sostuvo:

“Séptimo: que como se precisa en las motivaciones que preceden la fiscalización que realiza la inspección del trabajo constituye el cumplimiento del mandato que a ella entrega la ley, por lo que en la medida que se ajuste a sus prescripciones ningún reproche de ilegalidad originará en su cometido (...)”

Octavo: que en lo que relación con la multa cursada (...), no cabe reproche alguno que formular. Sin embargo, en lo que respecta a las restantes multas cursadas, que tienen un mismo sustento jurídico, la infracción a la obligación que le impone al empleador el artículo 184 Código del Trabajo en lo antes citado (...), la actuación de la recurrida ha sido arbitraria, toda vez que sanciona en forma reiterada a la actora por hechos que constituyen manifestaciones de incumplimiento de una misma obligación, que a decir de la doctrina tienen un mismo fundamento jurídico, lo que importa vulnerar el principio de “non bis in ídem” (...) con arreglo de la cual una persona no puede ser procesada ni condenada dos veces por un mismo hecho, para algunos configura una garantía individual innominada, originaria del derecho natural y, cuyo sustento se halla en el debido proceso legal exigido por el numeral 3º del artículo 19 de la Constitución Política (...)”

Noveno: que la actuación arbitraria de la recurrida importa una violación a la prohibición del exceso y vulnera el derecho de propiedad de la empresa Villalobos Asociados Limitada, consagrado en el artículo 19 N° 24 de la Carta Fundamental, al imponerle una sanción pecuniaria afectando así su patrimonio, por lo que el recurso de protección deducido ha de ser acogido en relación, como se ha referido, a cuatro de las multas impuestas por infracción al DS N° 594 en concordancia con los artículos 184 y 506 del Código del Trabajo, siendo en consecuencia procedente la consolidación de las mismas en una sola multa, por lo expresado previamente.”

2.2.3. *Comentarios*

Las sentencias anteriores ameritan algunos comentarios. En primer lugar, en relación a la primera parte de esta sección, esto es, en lo referido a la vulneración del derecho de propiedad en conjunto con la interdicción de comisiones especiales (punto que trataremos en otra parte), podemos adelantar lo siguiente: cada vez que la Inspección del Trabajo cursa una infracción, los recurrentes suelen argumentar que habiendo este órgano fiscalizador actuado sobrepasando sus atribuciones y en consecuencia, la multa tiene una causa ilegal, lo que redundaría en un menoscabo a su patrimonio o, precisamente hablando, en su derecho de propiedad. De ser cierto este razonamiento, entonces no sólo se estaría afectando (en este caso perturbando o amenazando) su derecho de propiedad, sino que además su derecho a desarrollar actividades económicas⁴¹, toda vez que hay un obstáculo ilegal o arbitrario que gravaría el normal ejercicio de este derecho fundamental, habría entonces en este en particular, una estrecha vinculación entre la interdicción de comisiones especiales, el derecho de propiedad y el derecho a desarrollar actividades económicas, donde hay una relación de dependencia con la primera, puesto que si no se cumplen los presupuestos para que sea acogido el recurso de protección, no sería posible, por tanto, acoger la vulneración de los otros dos derechos fundamentales.

En fin, bien acierta la Corte de Apelaciones de Valparaíso al reconocer que no se puede fundar una vulneración del derecho de propiedad sobre la base de una contravención legal de tipo laboral y aún más, los derechos fundamentales no son absolutos ni ilimitados, sino que se encuentran sometidos a una serie de restricciones o limitaciones que provocan que su titular no pueda ejercer válidamente una determinada prerrogativa en ciertas circunstancias, las cuales deben ser definidas correctamente para una mejor comprensión del ejercicio de tales derechos fundamentales⁴².

⁴¹ Art. 19 N° 21° de la Constitución Política de la República (la Constitución reconoce a todas las personas): “El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen”.

⁴² TÓRTORA ARAVENA, Hugo (2010): “*Las limitaciones a los derechos fundamentales*”, En: *Estudios Constitucionales*, Universidad de Talca, año 8, N° 2 pp.168–169.

Más llama la atención a la referencia que se hace al *non bis in idem* (también llamado *ne bis in idem*) por parte de las cortes, entendiéndolo como el principio por el cual se excluye la persecución penal por un hecho que hubiera sido objeto de una anterior condena⁴³ o bien como aquella imposibilidad de que por la comisión de un solo hecho que atacare un único bien jurídico, se pueda sancionar a una persona dos veces; principio que va dirigido y vincula principalmente al que aplica la norma, el que puede ser, a su vez, o el juzgador o el administrador⁴⁴.

Por lo pronto, no es raro que se ocupen términos propios del derecho penal y derecho procesal penal en el derecho administrativo sancionador, no sólo este principio está reconocido en el derecho público, sino que también los principios de tipicidad, culpabilidad y legalidad, entre otros, con sus respectivos matices⁴⁵, por lo que es posible afirmar que la potestad sancionatoria de la administración del Estado, forma parte de un conjunto más grande: el *ius puniendi* estatal. Así, ha mencionado alguna parte de la doctrina, que ontológicamente hay cierta identidad entre las sanciones penales y administrativas, participando de una misma naturaleza por cuanto integran el marco de una política represiva determinada por el legislador⁴⁶.

De esta manera parece razonable integrar el principio del *non bis in idem* en el ámbito de las sanciones administrativas, pero no lo es si consideramos dos cosas: i) en el fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago, se sostiene que no existe derecho fundamental afectado, todo esto dentro del marco del procedimiento que da lugar el recurso de protección. Si no se cumplen con los presupuestos de la acción, entonces, resulta por lo menos dudoso el uso que se le está dando a este procedimiento de tutela; ii) en ambos fallos, las Cortes acogen el recurso de protección

⁴³ BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; HESSE, Conrad, et. al (2001): “*Manual de Derecho Constitucional*”, traducción de Antonio López Pina, Madrid, Marcial Pons, p.799.

⁴⁴ DE FUENTES, Joaquín; CANCER, Pilar; ARTEAGABEITÍA, Idoia et. al. (2009): “*Manual de Derecho Administrativo Sancionador*”, coordinador: Ignacio Pereña Pinedo, Navarra, Thomson Reuters/Aranzadi, p.305, 308,309.

⁴⁵ Chile, *Dictamen N° 31.792 sobre cobro de patentes municipales*, Contraloría General de la República, 23 de mayo de 2013 y *Dictamen N° 60.341 sobre la potestad disciplinaria de ámbito sanitario*, Contraloría General de la República, 23 de septiembre de 2013.

⁴⁶ CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2013): “*Concepto y Naturaleza de las Sanciones Administrativas en la doctrina y la jurisprudencia chilena*”, En: *Revista de Derecho*, Universidad Católica del Norte, Año 20, N°1 pp.101–102.

invocando el derecho a un procedimiento racional y justo, el cual no está protegido por la acción constitucional.

En resumidas cuentas, si a través de los procedimientos establecidos por el legislador puede protegerse de mejor manera este tipo de vulneraciones, ¿Tendrá algún sentido que las Cortes acojan las peticiones de los particulares a través de acciones que no tienen la finalidad buscada por ellos?

De este modo, es necesario referirse al efecto que producen las sentencias definitivas en el proceso de tutela de derechos fundamentales. Así, la Corte de Apelaciones de Santiago reconoce que se produciría el problema de castigar dos veces por un mismo hecho, siendo que ya habría una sentencia definitiva, a la cual se le estaría otorgando una calidad de cosa juzgada material, contradiciéndose así con lo dicho por anteriores resoluciones y lo que ha dicho parte de la doctrina, la cual sostenía que la naturaleza de la sentencia definitiva emanada de un recurso de protección, al ser un procedimiento de emergencia, carente de un período de prueba y de un principio contradictorio no tendría, por esto mismo, la facultad de discutir el fondo de la cuestión que ha motivado el recurso⁴⁷. Por el contrario, sobre este punto, puede afirmarse que se corrobora la tesis de que esta acción da lugar a un verdadero juicio contradictorio, donde se contesta el recurso, se pide el rechazo, entre otras actuaciones, como también el efecto de cosa juzgada material, pero sólo en casos de condena a la Administración⁴⁸.

2.3. *Derecho a juez natural o interdicción de comisiones especiales*

El tercer derecho fundamental alegado en el procedimiento de tutela de derechos fundamentales es aquel contenido en el artículo 19 N° 3 inciso 4 de la Constitución, el cual

⁴⁷ RÍOS (2006): p. 117; NAVARRO BELTRÁN, Enrique (2012): “35 años del Recurso de protección, notas sobre su alcance y regulación normativa”, En: *Estudios Constitucionales*, Universidad de Talca, Año 10, N°2 p. 622. Véase también “*Ingeniería y Construcción Valmar Limitada con Municipalidad de Talcahuano*”, Corte Suprema (casación en el fondo), 29 de mayo de 2003, En: *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, N°1 de junio de 2003.

⁴⁸ SOTO KLOSS, Eduardo citado en FERRADA BÓRQUEZ (2006). p.156, 160.

establece que “Nadie podrá ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que señalare la ley y que se hallare establecido por ésta con anterioridad a la perpetración del hecho.”

Por este derecho fundamental la doctrina alemana sostiene que el juez correspondiente venga predeterminado en términos generales y evitar que sea designado *ad-hoc* y *ad personam*. Entonces, el derecho al “juez legal” sería aquel que garantice el derecho a un juez competente en un caso particular para la resolución de un litigio determinado, en base a la legislación que delimite las competencias entre distintos órganos que ejerzan jurisdicción, en el cual se prohíban los tribunales de excepción y los que sean formados en disconformidad con la competencia legal y convocados para la resolución de casos específicos⁴⁹.

Por su parte, la legislación española ha contemplado el “derecho al juez ordinario predeterminado por la ley”, el cual se entiende como “el juez cierto y, por ello, imparcial, no establecido *ad-hoc*, para el caso concreto, lo que haría posible la manipulación de un litigio”⁵⁰. Veamos ahora cuál ha sido su aplicación, el sentido y alcance que les han dado los tribunales superiores de justicia.

En este sentido, la Corte de Apelaciones de La Serena⁵¹, en un asunto de infracciones relativas a la situación laboral de ciertos trabajadores, decide acoger la acción del protección a favor del empleador sosteniendo que la Inspección del Trabajo no puede valorar, ni ponderar las pruebas, ni mucho menos calificar, ya que son facultades propias de un tribunal, agregó:

“Sexto: (...) que el órgano fiscalizador laboral (...) debe ejercer sus facultades fiscalizadoras y sancionadoras cuando se encuentre frente a infracciones evidentes, claras, precisas y determinadas en relación con las normas laborales a aplicar y, en los demás casos, debe limitarse a constatar situaciones fácticas que indudablemente configuren infracciones a leyes laborales (...).

⁴⁹ BENDA; MAIHOFER; HESSE, et. al (2001): p. 792, 793.

⁵⁰ CÁMARA, Gregorio; LÓPEZ, Juan Fernando; BALAGUER, María Luisa (2008): “*Manual de Derecho Constitucional*”, Coordinador: Francisco Balaguer Callejón, Madrid, editorial Tecnos, p.267.

⁵¹ “*Universidad Católica del Norte con Inspección del Provincial del Trabajo de Coquimbo*”, Corte Apelaciones de la Serena (recurso de protección), 3 de enero de 2011, En: MicroJuris.

Por su parte, la Corte de Apelaciones de Puerto Montt⁵² también ha decidido acoger un recurso de protección, por cuanto en el ejercicio de sus facultades ha procedido a dar sentido y alcance al artículo 22 del Código del Trabajo, relativo a la limitación de jornada ordinaria de trabajo, se había extralimitado respecto de su deber de constatar ilegalidades claras, precisas y determinadas, por lo cual expresó:

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

En el mismo sentido la Corte de Apelaciones de Valparaíso⁵³ decide dar lugar a un recurso de protección, en materia de pago de beneficios acordados libremente entre los trabajadores y el empleador, bajo los siguientes argumentos:

“Quinto: Que como se aprecia del informe evacuado por la recurrida, a su juicio, en la especie ha operado la figura de "la cláusula tácita", lo que emana de la circunstancia acreditada, cual es que dicha asignación se pagó en forma íntegra, de manera continua a lo menos desde el año 2007, conclusión que no cabe duda que requiere un proceso de análisis interpretativo, puesto que si se observan las copias de los contratos de trabajo y anexos correspondientes que rolan de fojas 5 a 38, en sus respectivas cláusulas terceras y cuartas, se consigna el monto del sueldo a pagar por la parte recurrente, añadiéndose además entre otros.. " las asignaciones legales", de

⁵²“*Recaudadora S.A con Inspección Provincial del Trabajo de Puerto Montt*”, Corte de Apelaciones de Puerto Montt (recurso de protección), 13 de agosto de 2012, En: MicroJuris.

⁵³“*Colegio Seminario San Rafael con Inspección Comunal del Trabajo de Viña del Mar*”, Corte de Apelaciones de Valparaíso (recurso de protección), En: MicroJuris.

manera tal que la recurrida para estimar que ha existido la infracción, necesariamente ha debido interpretar que en la especie las partes modificaron tácitamente dichos contratos, esto es que acordaron que siempre durante el feriado se pagaría íntegramente la asignación de movilización, independientemente de que fueran a trabajar o no los empleados.

Sexto: Que de lo expresado fluye que la recurrida se arrogó facultades propias y excluyentes de los tribunales competentes en dicha materia, esto es, de los juzgados del trabajo, específicamente aquellas contenidas en el artículo 420 letra a) de ese cuerpo legal, vulnerando con ello la garantía prevista en el inciso 4° del N° 3 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, ya que nadie puede ser juzgado por comisiones especiales sino por el tribunal que señale la ley y que se encuentre establecido con anterioridad por esta, lo que no ha sido el caso, ya que la Inspección del Trabajo recurrida asumió en la práctica la función que corresponde a los tribunales al decidir cómo lo hizo, puesto que se está frente a una controversia que requiere ser dilucidada judicialmente, y no ante una infracción objetiva y palmaria.”

Interesante es, por su parte, el criterio sustentado por la Corte Suprema⁵⁴, el cual revocando una sentencia de la Corte de Apelaciones de Valparaíso que acogía la comentada acción constitucional, estuvo por revocar la decisión tomada por este tribunal, sosteniendo:

“Primero: Al tenor del artículo 476 del Código del Trabajo y de la propia ley orgánica de la Inspección del trabajo, no puede ponerse en duda sus potestades fiscalizadoras, sin las que pierde su razón de ser.

Segundo: La fiscalización importa la revisión, examen o estudio de una situación externa, que puede, entre otras, estar constituida por una actuación ajena. Como toda revisión, es finalista en cuanto reconoce como *telos* el necesario cotejo de algo dado, con un referente en relación al cual apreciar su conformidad o disconformidad.

⁵⁴ “*Gasco GLP S.A. Con Inspección Comunal Del Trabajo de Quilpue*”, Corte Suprema (recurso de protección), 9 de julio de 2013, En: www.poderjudicial.cl.

Fiscalizar es un verbo transitorio; es conducente a criticar, es decir, a apreciar, con miras a aprobar o censurar, acreditar o desacreditar.

Sexto: (...) La apreciación de los hechos, necesaria para tomar la decisión sancionatoria, esto es, si son de la entidad suficiente para llevar a adoptar la determinación respectiva, si bien queda dentro de la esfera propia de las facultades de la autoridad administrativa, no está exenta de la revisión jurisdiccional, que frente al reclamo de particulares, ha de examinar si se está en presencia de una desproporción grave, manifiesta y evidente o ante un error de apreciación o calificación jurídica que la impela a rectificar.”

2.3.1. *Comentario (o “Claras, precisas y determinadas”)*

Las citadas sentencias ameritan ciertas observaciones, no obstante, es necesario sostener que el tema es controvertido: la interpretación que se hace de este derecho fundamental es variado; y así, si bien podemos ver una interpretación amplísima de este derecho en las sentencias recién transcritas, no es menos cierto que también hay sentencias en contrario⁵⁵, y más aún, resoluciones que niegan que el recurso de protección pueda ser utilizado como un mero recurso jurisdiccional para impugnar resoluciones de órganos administrativos⁵⁶.

Ahora bien, fuera de los casos anteriormente señalados, las Cortes suelen confundir las facultades jurisdiccionales con las facultades resolutivas, cuando la primera, según Montero Aroca⁵⁷, “es la potestad dimanante de la soberanía del Estado, ejercida por tribunales independientes, de realizar el derecho en el caso concreto juzgando de modo irrevocable y ejecutando lo juzgado”, la actuación del derecho objetivo sólo se realizaría por la Jurisdicción

⁵⁵ “*Constructora Cerro Nevado S.A con Inspección Provincial del Trabajo de Antofagasta*”, Corte de Apelaciones de Antofagasta (recurso de protección), 31 de agosto de 2011, En: MicroJuris. E incluso de la misma Corte Suprema en sentido contrario al anteriormente expuesto; “*Tricard S.A con Inspección Provincial del Trabajo de Petorca*”, Corte Suprema (recurso de protección), 27 de agosto de 2012, En: MicroJuris.

⁵⁶ “*ISS Servicios de Limpieza Mecanizada S.A con Inspección Comunal del Trabajo Santiago-Norte*”, Corte de Apelaciones de Santiago (Recurso de Protección), 7 de marzo de 2013, En: MicroJuris.

⁵⁷ MONTERO AROCA, Juan y ORTELLS RAMOS, Manuel (1987): “*Derecho Jurisdiccional: Parte General*”, Barcelona, Bosch, p.154.

ante el ejercicio de pretensiones y resistencias. Por su lado, la Administración no tendría esta característica de irrevocabilidad y no actuaría con desinterés objetivo. En este orden de ideas y en términos generales, la actuación de oficio, la aplicación del derecho para la consecución de los intereses generales y el juzgamiento de la propia actividad serían claves para delimitar las diferencias entre la administración y la jurisdicción⁵⁸.

A mayor abundamiento, la actuación de oficio y el control jurisdiccional de las decisiones de los órganos de la administración del Estado toma variadas formas. Sólo por nombrar algunos ejemplos, bien podemos verlo con la Dirección del Trabajo, la cual puede dar sentido y alcance a la normativa del trabajo, de oficio o a petición de parte; la Inspección del Trabajo puede actuar de oficio y aún fuera de su territorio jurisdiccional⁵⁹ al momento de fiscalizar la correcta aplicación de la legislación laboral. En materias de elaboración producción y comercialización de alcoholes etílicos y otros, el director ejecutivo del SAG, su delegado o quien estuviere designado para tramitar una denuncia a la respectiva ley podrá practicar de oficio las investigaciones tendientes a acreditar la ocurrencia de los hechos denunciados, no obstante sus sanciones pueden ser reclamadas judicialmente⁶⁰. En otro orden de ideas, el mismo Consejo para la Transparencia ha actuado de oficio, pronunciándose más allá de lo solicitado por las partes en asuntos de

⁵⁸ BORDALÍ Andrés y FERRADA, Juan Carlos (2008): *“Las facultades juzgadoras de la administración: una involución en relación al principio clásico de la división de poderes”*, En: *“Estudios de justicia administrativa”*, Santiago, LexisNexis, pp.76, 77.

⁵⁹ Claro está, esto nos tendría que llevar a hacer la siguiente precisión: el artículo 27 de la ley que otorga facultades a la Dirección e Inspección del Trabajo habla de “jurisdicción”, esto entonces, no debe ser entendido como lo señalaba Montero Aroca, sino que en el sentido de referirse al “territorio donde ejerce sus facultades”.

⁶⁰ Chile, *Ley N° 18.455 que fija normas sobre producción elaboración y comercialización de alcoholes etílicos, bebidas alcohólicas y vinagres, y deroga libro I de la Ley N° 17.105*, Diario Oficial, 17 de febrero de 2009. Artículo 59: “Recibida una denuncia, el Director Ejecutivo, su delegado o el funcionario que hubiere sido designado para tramitarla, citará al presunto infractor, así como al denunciante, y examinará separadamente a los testigos y demás medios probatorios que se le presenten, levantando acta de lo obrado y practicará oficiosamente las investigaciones necesarias para el esclarecimiento de los hechos denunciados.

Artículo 63.- De las sanciones aplicadas por el Director Ejecutivo, podrá reclamarse ante el Juez de Letras en lo Civil del lugar en que se cometió la infracción, dentro de los 15 días hábiles siguientes a su notificación. Las reclamaciones se tramitarán en forma breve y sumaria, y contra la resolución que las falle no procederá recurso alguno.”

transparencia activa⁶¹; las resoluciones que denieguen el acceso a la información también son reclamables judicialmente⁶².

Otro punto que merece algunos comentarios es la declaración que hacen las Cortes cada vez que afirman que la Inspección del Trabajo por la cual deben constatar solamente las infracciones “claras, precisas y determinadas” y no pudiendo así valorar, ponderar o calificar las pruebas. Pues bien, curiosa interpretación restrictiva que hacen las Cortes, ya que, en tanto actos administrativos, éstos deben ser motivados. Según, García de Enterría⁶³, los actos administrativos deben cumplir con determinadas exigencias para surgir con plena validez a la vida del derecho, entre ellos se cuenta el motivo y la motivación; por aquel se entiende el hacer público, mediante una declaración formal, los antecedentes de hecho y el derecho en función del cual ha determinado sus actos. Por motivación se entiende la expresión racional del juicio de las resoluciones que implican un gravamen para el destinatario o una denegación de sus instancias, además de ser la motivación un medio de control técnico de control de la causa del acto, debiendo dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado una decisión. Incluso se ha llegado a ver –razonablemente– una relación estrecha entre el principio de legalidad, que exige que la conducta sancionable esté previamente tipificada legalmente (aclarando desde ya que este principio se ve atenuado en materia sancionadora) y la motivación, por la cual se exige la explicitación del precepto legal al amparo del cual se impone la sanción⁶⁴.

En ese sentido, no resulta conveniente sostener que, en materia sancionatoria de la administración del Estado, los particulares sean titulares de las garantías del procedimiento racional (non bis in idem) y justo y, por otra parte, se niegue toda facultad de valorar y ponderar

⁶¹ Véase “Rodríguez, Hernán y otros con Universidad Tecnológica Metropolitana”, Consejo para la Transparencia (transparencia activa), En: www.consejotransparencia.cl.

⁶² Chile, *Ley 20.285 sobre acceso a la información pública*, Diario Oficial, 20 de agosto de 2008. Artículo 28: “En contra de la resolución del Consejo que deniegue el acceso a la información, procederá el reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones del domicilio del reclamante”.

⁶³ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (2011): *Curso de Derecho Administrativo: Tomo I*, Madrid, Thomson Reuters/Civitas, pp. 580,581, 590, 591.

⁶⁴ DE FUENTES; CANCER; ARTEAGABEITÍA, et. al. (2009): p. 526.

las pruebas por parte del órgano sancionador, siendo que el derecho a la prueba es parte del debido proceso y que ella deba ser proporcionada al órgano, fiscalizar para efectos de constatar, ponderar y posteriormente aplicar fundadamente el derecho, incluso cuando ya se ha reconocido este derecho a los particulares en los procedimientos administrativos y la facultad de ponderar las pruebas a los órganos de la administración del Estado⁶⁵. En consecuencia, la prohibición que se impone a la Inspección del Trabajo sobre valorar o ponderar las pruebas supondría impedir la incorporación de ellas al acto administrativo que contiene la sanción, por cuanto no permitiría dejar constancia del hecho (o de varios de ellos) en que se puede fundar una determinada medida, no haciendo parte estos hechos a los motivos de las resoluciones que aplican una multa. Por su parte, el privar al ente fiscalizador laboral de sus facultades interpretativas, también supondría un problema: si la Inspección del Trabajo sólo puede actuar en aquellos casos de infracciones claras, precisas y determinadas, al momento se presentarse éstas, el órgano en cuestión tendría que recurrir a una labor racional para distinguir entre infracciones en las que puede o no actuar, y al hacerlo, estaría haciendo una labor interpretativa, al dar sentido y alcance a las voces “claras, precisas y determinadas”, lo que le estaría vedado por ser, precisamente, facultades que están encomendadas únicamente a los tribunales de justicia.

Por lo demás, a la luz del DFL N°2 de 1967 y el Código del Trabajo, no sería razonable sostener que la Inspección del Trabajo debe actuar sólo cuando esté en presencia de una falta clara, precisa y determinante. Primeramente porque la ley no hace mención alguna a la entidad o gravedad de la falta en cuestión, así como también debemos tener en cuenta las facultades que hemos mencionado en el capítulo II de este artículo. En otras palabras, carecería de sentido el hecho de que la ley le otorgue la facultad de actuar fuera de su territorio de competencia, e incluso en horas en que gran parte de los servicios públicos no están funcionando, solamente para constatar (y no interpretar además) faltas “claras, precisas y determinadas”.

⁶⁵ Chile, *Dictamen N° 40.197, sobre la legalidad del procedimiento administrativo de subvenciones y la proporcionalidad de la multa impuesta*, Contraloría General de la República, de 26 de noviembre de 2013, En: www.contraloria.cl

Sin embargo, podría sostenerse que el artículo 505 del Código del Trabajo hace referencia solamente a la interpretación de la legislación laboral, y no a los contratos de trabajo celebrados entre los empleadores y los trabajadores. No obstante, tenemos que recordar una vez más que el artículo 1º del DFL en comento también faculta a la Dirección del Trabajo (a través de la Inspección del Trabajo) a fiscalizar la aplicación de la legislación laboral, y en ciertos casos no puede hacerlo sino interpretando los contratos de trabajo, que es donde finalmente el legislador quiere ver plasmada su voluntad de protección al trabajador. En fin, no tenemos que olvidar que en los contratos dirigidos o normados (como lo son los contratos de trabajo), el legislador fija el contenido contractual mínimo o máximo de la relación laboral, con el objeto de superar la desigualdad entre las partes contratantes⁶⁶, por cuanto el no atenuar la autonomía de la voluntad en tal contexto de desigualdad daría como resultado dejar a uno de los contratantes a merced del otro⁶⁷, por lo que en este tipo de casos, razonable es que un órgano fiscalizador de la administración que vele por el interés de la comunidad, se encargue, precisamente, de la correcta aplicación de la legislación que protege a la parte más débil en una relación laboral.

IV. CONCLUSIONES

La Inspección del Trabajo es un órgano de la administración que, en términos generales, vela por la correcta aplicación de la legislación laboral. Cuenta para ello con facultades que por lo general otros servicios públicos (e incluso tribunales) no poseen. Cada vez que un particular no cumple con dicha legislación, la Inspección se ve en el deber de aplicar una sanción, la cual llevará la forma de un acto administrativo, cuyo procedimiento y aplicación, en tanto manifestación del *ius puniendi* estatal, deben regirse por principios que también son propios del derecho penal y procesal penal.

⁶⁶ LIZAMA PORTAL (2003): p. 20.

⁶⁷ BLASCO PELLICER, Angel (1995): “*La individualización de las relaciones laborales*”, Madrid, editorial CES, p.45.

A su vez, la actual Constitución considera una acción eficaz casi sin comparación alguna en nuestro ordenamiento jurídico conocida con el nombre de “Recurso de Protección”, la cual tiene por objeto el restablecer el imperio del derecho en aquellos casos donde ha habido vulneración a determinados derechos fundamentales. En la práctica, esta acción ha reemplazado en una no despreciable medida al procedimiento contencioso administrativo que se lleva a cabo en los juzgados de letras del trabajo, debido a la fácil configuración de los derechos fundamentales protegidos como causales de procedencia del recurso de protección, producto de su indeterminación.

Es así como las Cortes, por lo general, hacen una interpretación amplísima de los derechos fundamentales vulnerados y esgrimidos por los particulares; en casos donde se sostiene una vulneración a la igualdad ante la ley, se argumentan como un problema de legalidad, cuando en realidad son casos de interpretaciones contradictorias por parte de órganos llamados a realizar aquella tarea, produciéndose así un problema de competencia entre dos entes estatales de jerarquía constitucional (Poder Judicial y Contraloría General de la República). En otros casos, sosteniéndose una vulneración al derecho de propiedad, las Cortes han llegado a acoger recursos de protección sustentados en el derecho al debido proceso, a través del principio de non bis in idem, el cual en estricto rigor no se encuentra protegido por la acción constitucional. En lo que respecta a la interdicción de comisiones especiales, las Cortes han hecho una interpretación amplísima, llegando a confundir potestades jurisdiccionales con facultades resolutivas, restringiendo, de esta forma, considerablemente las facultades de la Inspección del Trabajo.

Quizás, para palear esta delicada situación sea necesario disminuir los incentivos en lo que respecta a la utilización de este medio para impugnar las sanciones impartidas por la Inspección del Trabajo (exámenes de admisibilidad más rigurosos, condena en costas cuando proceda, entre otras), así como aumentar los incentivos respecto de los procedimientos legales destinados para la impugnación de dichos actos administrativos, ya que, después de todo, son los

trabajadores y sus derechos los que se ven directamente perjudicados por este tipo de estrategias procesales llevadas a cabo por sus empleadores.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- ___BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; HESSE, Conrad (2001): “*Manual de Derecho Constitucional*”, traducción de Antonio López Pina, Madrid: Marcial Pons.
- ___BERMÚDEZ, Jorge (2013): “*Fundamento y límites de la potestad sancionadora administrativa en materia ambiental*”, En: *Revista de Derecho*, 1er semestre, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- ___BLASCO PELLICER, Angel (1995): “*La individualización de las relaciones laborales*”, Madrid, Editorial CES.
- ___BORDALÍ SALAMANCA, Andrés (2006): “*El recurso de protección entre exigencias de urgencias y seguridad jurídicas*”, En: *Revista de Derecho*, volumen XIX, N°2.
- ___BORDALÍ Andrés y FERRADA, Juan Carlos (2008): “*Las facultades juzgadoras de la administración: una involución en relación al principio clásico de la división de poderes*”, En: “*Estudios de justicia administrativa*”, Santiago, LexisNexis.
- ___CÁMARA, Gregorio; LÓPEZ, Juan Fernando; BALAGUER, María Luisa (2008): “*Manual de Derecho Constitucional*”, Coordinador: Francisco Balaguer Callejón, Madrid, Editorial Tecnos.
- ___CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2013): “*Concepto y Naturaleza de las Sanciones Administrativas en la doctrina y la jurisprudencia chilena*”, En: *Revista de Derecho*, Universidad Católica del Norte, Año 20, N°1.
- ___DE FUENTES, Joaquín; CANCER, Pilar; ARTEAGABEITÍA, Idoya et. al. (2009): “*Manual de Derecho Administrativo Sancionador*”, Coordinador Ignacio Pereña Pinedo, Navarra, Thomson Reuters/Aranzadi.
- ___DÍAZ GARCÍA, Ivan (2012) “*Igualdad en la aplicación de la ley. Concepto, Iusfundamentalidad y consecuencias*”, En: *Estudios Constitucionales*, Universidad de Talca, año 18, n°2.
- ___EVANS ESPÍNEIRA, Eugenio y POBLETE ORTÚZAR, Domingo (2012): “*Efectos que produce la declaración de contrariedad a Derecho de un acto administrativo por parte de la Contraloría General de la República*”, En: *La Contraloría General de la República: 85 años de vida institucional*, Unidad de Servicios Gráficos de la Contraloría General de la República.

___FERMANDOIS, Arturo (2010): “*Derecho Constitucional Económico*”, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile.

___FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos (2006): “*El recurso de protección como mecanismo de control contencioso administrativo*”, En: *La Justicia Administrativa*, Santiago, Lexis Nexis.

___GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (2011): “*Curso de Derecho Administrativo: Tomo I*”, Madrid, Thomson Reuters/Civitas.

___GÓMEZ BERNALES, Gastón (2005): “*Derecho Fundamentales y Recurso de Protección*”, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.

___LIZAMA PORTAL, Luís (2003): “*Derecho del Trabajo*”, Santiago, LexisNexis.

___MOLINA GUAITA, Hernán (2006): “*Derecho Constitucional*”, Concepción, LexisNexis.

___MONTERO AROCA, Juan y ORTELLS RAMOS, Manuel (1987): “*Derecho Jurisdiccional: Parte General*”, Barcelona, Librería Bosch.

___NAVARRO BELTRÁN, Enrique (2012): “*35 años del Recurso de protección, notas sobre su alcance y regulación normativa*”, En: *Estudios Constitucionales*, Universidad de Talca, Año 10, N°2.

___PEÑAILILLO ARÉVALO, Daniel (2006): “*Los bienes: la propiedad y otros derechos reales*”, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

___RÍOS, Lautaro (2006): “*La acción constitucional de protección en el ordenamiento jurídico chileno*” en: *Estudios Constitucionales*”, Universidad de Talca, año 4º, N°2.

___TÓRTORA ARAVENA, Hugo (2010): “*Las limitaciones a los derechos fundamentales*”, En: *Estudios Constitucionales*, Universidad de Talca, año 8, N° 2.

LEGISLACIÓN UTILIZADA

Chile, *Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 21 de 2013 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del código civil y otros cuerpos legales*, Diario oficial, 30 de mayo de 2000.

Chile, *Constitución Política de la República de 1980*, Diario Oficial, 24 de octubre de 1980.

Chile, *Decreto con Fuerza de Ley que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Código del Trabajo*, Diario oficial, 16 de enero 2003.

Chile, *Ley 19.880 de Bases de Procedimiento Administrativo*, Diario Oficial, 29 de mayo de 2003.

Chile, *Ley 20.285 sobre acceso a la información pública*, Diario Oficial, 20 de agosto de 2008.

Chile, *Decreto con Fuerza de Ley N° 2 de 1967 que dispone la reestructuración y fija las funciones de la Dirección del Trabajo*, Diario Oficial, 29 de septiembre de 1967.

Chile, *Ley N° 18.455 que fija normas sobre producción elaboración y comercialización de alcoholes etílicos, bebidas alcohólicas y vinagres, y deroga libro I de la Ley N° 17.105*, Diario Oficial, 17 de febrero de 2009.

Chile, *Dictamen N° 64.985, Sobre legalidad de acta de constancia de Inspección del Trabajo y cómputo del plazo para impugnar multas administrativas*, Contraloría General de la República, 20 de noviembre de 2009.

Chile, *Dictamen N°31.792 sobre cobro de patentes municipales*, Contraloría General de la República, 23 de mayo de 2013.

Chile, *Dictamen N°60.341 sobre la potestad disciplinaria de ámbito sanitario*, Contraloría General de la República, 23 de septiembre de 2013.

Chile, *Dictamen N°40.197, Sobre la legalidad del procedimiento administrativo de subvenciones y la proporcionalidad de la multa impuesta*, Contraloría General de la República, 26 de noviembre de 2013.

JURISPRUDENCIA UTILIZADA (JUDICIAL Y ADMINISTRATIVA)

“*Ingeniería y Construcción Valmar Limitada con Municipalidad de Talcahuano*”, Rol N° 3084-01, Corte Suprema (casación en el fondo), 29 de mayo de 2003, En: Revista de Derecho y Jurisprudencia, N°1 de junio de 2003.

“*Ingeniería Software Valparaíso LTDA con Inspección Provincial del Trabajo de Valparaíso*”, Rol N° 426-2009, Corte Apelaciones de Valparaíso (recurso de protección), 7 de octubre de 2009, En: Microjuris.

“*Gallegos, Rojas y otros con Universidad Católica de Temuco*”, Corte Suprema (recurso de protección), Rol N° 3797 de 2010, 22 de julio de 2010 En: Vlex

“*Universidad Católica del Norte con Inspección del Provincial del Trabajo de Coquimbo*”, Rol N° 945-10, Corte Apelaciones de la Serena (recurso de protección), 3 de enero de 2011, En: MicroJuris.

“*Monroy, Teorinda con Secretaría Regional Ministerial de Bienes Nacionales de Concepción*”, Rol N° 100-2011, Corte Suprema (Recurso de Protección), 31 de marzo de 2011 En: Vlex

“*Constructora Cerro Nevado S.A con Inspección Provincial del Trabajo de Antofagasta*”, Rol N° 432-2011, Corte de Apelaciones de Antofagasta (recurso de protección), 31 de agosto de 2011, En: MicroJuris.

“*TNS Chile S.A con Inspección Comunal de Santiago Norte*”, Rol N° 5120-2011, Corte de Apelaciones de Santiago (recurso de protección), 14 de septiembre de 2011, En: Microjuris.

“*Pereira Muñoz Germán con Servicio Nacional de Menores*”, Rol N° 7615-2011, Corte Suprema (recurso de protección) 5 de octubre de 2011, En: Vlex.

“*Baeza Paredes, Carolina con Director Nacional de Gendarmería*”, Rol N° 8975-2011, Corte Suprema (recurso de protección) 7 de octubre de 2011

“*Aravena, Victo Hugo con Universidad de los Lagos*”, Rol N° 7667-2011, Corte Suprema (recurso de protección) 16 de noviembre 2011, En: Vlex.

“*Colegio Seminario San Rafael con Inspección Comunal del Trabajo de Viña del Mar*”, Rol N° 1360-2012, Corte de Apelaciones de Valparaíso (recurso de protección), 31 de enero de 2012, En: MicroJuris.

“*ISS Servicios de Limpieza Mecanizada S.A con Inspección Comunal del Trabajo Santiago-Norte*”, Rol N° 38496-2012, Corte de Apelaciones de Santiago (Recurso de Protección), 7 de marzo de 2013, En: MicroJuris.

“*Recaudadora S.A con Inspección Provincial del Trabajo de Puerto Montt*”, Rol N° 153-12, Corte de Apelaciones de Puerto Montt (recurso de protección), 13 de agosto de 2012, En: MicroJuris.

“*Tricard S.A con Inspección Provincial del Trabajo de Petorca*”, Rol N° 2796-2012, Corte Suprema (recurso de protección), 27 de agosto de 2012, En: MicroJuris.

“*Farmacias Cruz Verde S.A con Inspección Comunal del Trabajo Victoria*, Rol N° 2307-2012, Corte de Apelaciones de Temuco (recurso de protección), de 15 febrero 2013, En: MicroJuris.

“*Transportes Terrestres Mena Limitada con Inspección Provincial del Trabajo de Concepción*, Rol N° 191- 2013, Corte de Apelaciones de Concepción (recurso de protección), 28 de Marzo de 2013, En: MicroJuris.

“*Empresa Villalobos Limitada con Inspección Comunal del Trabajo de Ancud*”, Rol N° 1333-13, Corte Suprema (recurso de protección), 29 de abril de 2013, En: Microjuris.

“*Farmacias Cruz Verde S.A con Inspección Provincial del Trabajo de Valparaíso*, Rol N° 913 – 2013, Corte Suprema (recurso de protección), 7 de Mayo de 2013, En: Vlex.

“*Agrícola Perquilauquén Limitada con Inspección Provincial del Trabajo de Chillán*”, Rol N° 90- 2013, Corte de Apelaciones de Chillán (recurso de protección), 30 de mayo de 2013, En: Vlex.

”*Gasco GLP S.A. Con Inspección Comunal Del Trabajo de Quilpue*”, Rol N° 4510-2013, Corte Suprema (recurso de protección), 9 de julio de 2013, En: www.poderjudicial.cl.

“*Ingeniería y Maquinarias Real S.A con Inspección Provincial del Trabajo de la Serena*, Rol N° 730- 2013, Corte de Apelaciones de La Serena (recurso de protección), 21 de agosto de 2013, En: Vlex.

“*Rodríguez, Hernán y otros con Universidad Tecnológica Metropolitana*”, Roles C760-10 hasta C779-10, Consejo para la Transparencia (transparencia activa), En: www.consejoparalatransparencia.cl