



DEPARTAMENTO JURÍDICO
UNIDAD DE DICTÁMENES E
INFORMES EN DERECHO
D.N. 1313 K. 9528 (2210) 2016

jurídico

ORD.: _____

2490

MAT.: Informa al tenor de lo solicitado.

- ANT.:
- 1) Pase N° 35, de 30.01.2017, del Jefe del Departamento de Inspección.
 - 2) Pase N° 18, de 16.01.2017, del Jefe del Departamento Jurídico.
 - 3) Pase N° 1368, de 27.09.2016, del Jefe de Gabinete del Sr. Director del Trabajo.
 - 4) ORD. N° 1177-3, de 13.09.2016, del Sr. Subsecretario del Trabajo.
 - 5) ORD. A15 N° 2005, de 30.06.2016, de la Sra. Ministra de Salud.

SANTIAGO,

07 JUN 2017

DE : DIRECTOR DEL TRABAJO

A : SR. SUBSECRETARIO DEL TRABAJO

Mediante documento singularizado en el Ant. 4), se ha puesto en conocimiento de este Servicio, presentación de la Sra. Ministra de Salud, al tenor del Ant. 5), solicitando emitir un pronunciamiento, relacionado, en primer término, a fijar "el exacto contenido y extensión" del inciso 3° del artículo 191 del Código del Trabajo; y en segundo lugar, efectuar un análisis sobre la procedencia de implementar las medidas preventivas que se proponen, por parte de ese Ministerio, "para evitar posibles cuestiones de competencia que se susciten en el ejercicio de estas funciones", por parte de la Dirección del Trabajo y la Secretaría Ministerial de Salud, informando las conclusiones.

Lo anterior en el contexto de un recurso de protección interpuesto ante la Corte de Apelaciones de Concepción, rol N° 6813-2015, por la empresa Sociedad de Recaudación y Pagos de Servicios Ltda., SERVIPAG, contra la Inspección Provincial del Trabajo de Concepción y otro, por la aplicación de la Resolución de Multa N° 1262/2015/73, de 31.08.2015.

En virtud de lo referido, la empresa recurrente, solicitó en su escrito de Protección, "orden de no innovar", solicitando "suspender los efectos de la recurrida multa N° 1262/15/73, de la Inspección Provincial del Trabajo de Concepción, mientras dura la tramitación del presente recurso", evitando, a su entender, perjuicios en el

ejercicio de su derecho, por una parte; y por otra, "en los efectos que pudiere acarrear el no pago de la multa" señalada.

Respecto de este punto, la Corte de Apelaciones de Concepción, resolvió en sentencia de 23.11.2015, considerandos séptimo, octavo y noveno, al siguiente tenor:

"SÉPTIMO: Que si bien se señaló por la recurrente que frente a esta superposición de investigaciones, o "competencias concurrentes", ya se dedujo una cuestión administrativa, lo cierto es que en el intertanto, permanece a firme la resolución que le ha impuesto una multa, viendo así afectada su seguridad jurídica, toda vez que nada impide que se le exija el pago de la misma, siendo incierto el resultado de la reclamación.

OCTAVO: Que así, el obrar de la recurrida resulta ilegal, puesto que de facto, impide el ejercicio de un derecho constitucionalmente protegido, al someterlo a una doble investigación, de forma paralela, en tanto se mantiene insoluta la cuestión administrativa de competencia que puede y debe ser cauteladas por otras vías legales.

NOVENO. Que, por lo mismo, se acogerá la protección impetrada en la forma que se dirá en lo resolutive.

Por esas consideraciones y de conformidad, además, con lo prevenido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y Auto Acordado de la Excelentísima Corte Suprema sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección de Garantías Constitucionales, se declara que:

SE ACOGE, sin costas, el recurso de protección interpuesto en contra de la Inspección Provincial del Trabajo y el funcionario fiscalizador don Alejandro Octavio Novoa Sanzana, sólo en cuanto se declara que se paraliza la tramitación del proceso administrativo llevado por la recurrida y que concluyó con la aplicación de una multa respecto de cuatro presuntas infracciones a la normativa sanitaria, en los que se superpone con el procedimiento que lleva actualmente la Seremi de Salud, hasta no sea resuelta por la entidad administrativa que corresponda, la contienda de competencia ya planteada.

Enseguida, se debe indicar que el acto sancionatorio impugnado se vincula a la comisión de fiscalización N°0801/2015/1758, de la Inspección Provincial del Trabajo de Concepción, que tuvo por objeto, determinar las posibles causas que originó el accidente de trabajo grave denunciado, y con ello, verificar si el empleador cumplía con todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y salud de los trabajadores, a fin de prevenir futuros accidentes por la misma causa u otras causas.

Señalado lo anterior, la Ministra de Salud sostiene, en su presentación, que en virtud del inciso 2° del artículo 5 del DFL 1/19.653, que Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, "Los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones".

Agregando que, "a nuestro parecer, el asunto se resuelve con la data de las actas de inspección. En consecuencia, en tanto se confirme que la primera fiscalización fue hecha por el inspector sanitario, significa que el inspector laboral debió abstenerse de sancionar las infracciones ya constatadas por la autoridad de salud".

Así entonces, previene que "para el Ministerio de Salud es relevante que cualquier eventual contienda de competencia con nuestra Autoridad Sanitaria se evite con la debida coordinación entre los organismos correspondientes. Es decir, se requiere que junto con desarrollar la labor de fiscalización ..., se implemente un mecanismo entre las Direcciones del Trabajo y las SEREMI de Salud que les permitan determinar, especialmente en caso de accidentes laborales graves, cuando un infractor ha sido fiscalizado por otro organismo igualmente competente en normas de salud e higiene, a fin

de evitar la duplicidad de procedimiento y sanciones respecto de unas mismas infracciones”.

Por su parte, el Sr. Subsecretario del Trabajo, señaló que en el informe requerido por la I. Corte de Apelaciones de Concepción, esa Institución *“ha sostenido que la Inspección Provincial del Trabajo de Concepción se encontraba habilitada para disponer la instrucción del procedimiento administrativo de fiscalización que se inició para la investigación de los hechos descritos”*.

Agrega, *“que si bien los antecedentes dan cuenta que se han desarrollado investigaciones paralelas por parte de la Inspección del Trabajo y la autoridad de salud en la región del Biobío, en la especie no se configura propiamente una cuestión de competencia suscitada entre ambos organismos, por cuanto aquella previno en el conocimiento de los hechos a la autoridad sanitaria en dicha región”*.

A su turno, previene que el Ministerio de Salud solicitó a este Servicio, *“la fijación de un pronunciamiento jurídico acerca de la aplicación que fuere pertinente fijar respecto del exacto contenido y extensión del precepto del artículo 191 del citado Código laboral, con el objeto de que se determine si se deben considerar las actas de fiscalización de los respectivos Servicios para definir con certeza y exactitud el organismo que se encuentra facultado en la especie para actuar en el procedimiento de investigación de las infracciones constatadas hasta la imposición de las sanciones pertinentes, ..., y de este modo, dilucidar el genuino sentido y alcance de la disposición en cuestión, conforme a la función de interpretación por vía administrativa de la legislación laboral que se radica privativamente en esa Dirección”*.

Finalmente, esa Subsecretaría solicita *“efectuar un análisis sobre la procedencia de implementar las medidas preventivas que se proponen para evitar posibles cuestiones de competencia que se suscitaren en el ejercicio de estas funciones por ambos organismos igualmente competentes..., con el objeto que ese órgano fiscalizador emita un pronunciamiento para zanjar una solución legal en esta materia, si procediere”*.

Precisado lo anterior, se debe tener presente que, la Dirección del Trabajo, a través del Ordinario N° 5282, de 19.10.2015, dirigido al Jefe de Gabinete de la Ministra del Trabajo y Previsión Social, informó respecto de la contienda de competencia interpuesta ante ese Ministerio, por la Sociedad de Recaudación y Servicios Ltda., (SERVIPAG), concluyendo que *“De esta suerte, considerando lo expuesto en párrafos anteriores, posible resulta sostener que la Inspección Provincial del Trabajo de Concepción al aplicar la multa N°1262/2015/073-1,2,3,4,5,6,7, no ha excedido la esfera de su competencia ni ha interferido la actuación de otro servicio, por cuanto sólo está exigiendo el cumplimiento de la legislación laboral en materias de su competencia”*.

En el mismo sentido, el Ordinario N° 0042, de 06.01.2016, informó a esa Subsecretaría la materia consultada.

Teniendo presente además, que en el caso específico del accidente del trabajo indicado, la Dirección del Trabajo dio inicio al procedimiento de investigación en el lugar de trabajo siniestrado, esto es, Av. Colón N° 7948 comuna de Hualpén, debido a la denuncia de accidente grave realizada -folio N° 15684- por la empresa SERVIPAG Ltda., en un cajero de pago de cuentas al interior de Supermercado Mayorista 10, a través del procedimiento de fiscalización N° 0805-2015-768, de 30.07.2015, que concluyó *“como No Ubicado, debido a que en la instalación denunciada no había persona alguna de la empresa a fiscalizar. Pese a lo anterior y dado que la empresa posee oficina en comuna de Concepción, se deriva a IPT del Trabajo de dicha ciudad para su tramitación”*.

Señalado lo anterior, sobre el particular, cúmpleme informar a Ud. lo siguiente:

El artículo 191 del Código del Trabajo prescribe *“Las disposiciones de los tres artículos anteriores se entenderán sin perjuicio de las facultades de fiscalización que en la materia corresponden a la Dirección del Trabajo.*

La Dirección del Trabajo respecto de las materias que trata este Título, podrá controlar el cumplimiento de las medidas básicas legalmente exigibles relativas al adecuado funcionamiento de instalaciones, máquinas, equipos e instrumentos de trabajo.

Cada vez que uno de los servicios facultados para fiscalizar la aplicación de normas de higiene y seguridad, se constituya en visita inspectiva en un centro, obra o puesto de trabajo, los demás servicios deberán abstenerse de intervenir respecto de las materias que están siendo fiscalizadas, en tanto no se haya dado total término al respectivo procedimiento.

Con todo, en caso que el Inspector del Trabajo aplique multas por infracciones a dichas normas y el afectado, sin perjuicio de su facultad de recurrir al tribunal competente, presente un reclamo fundado en razones de orden técnico ante el Director del Trabajo, éste deberá solicitar un informe a la autoridad especializada en la materia y resolverá en lo técnico en conformidad a dicho informe”.

Por su parte, la Dirección del Trabajo, en dictamen N° 2.998/175, de 08.06.1999 precisó del análisis de los incisos 1°, 2° y 4° de dicha norma, que *“De la disposición legal transcrita se desprende, en primer lugar, que se amplía la facultad fiscalizadora de la Dirección del Trabajo respecto del cumplimiento de normas de higiene y seguridad en el trabajo, sin perjuicio de la facultad fiscalizadora sobre la misma materia que legalmente corresponda a otros servicios del Estado, especificándose que esta facultad ampliada consiste en controlar el cumplimiento de las medidas básicas relativas al adecuado funcionamiento de instalaciones, máquinas, equipos e instrumentos de trabajo.*

Por otra parte, se reconoce la facultad del Inspector del Trabajo para aplicar multas cuando detecten infracciones a las normas de higiene y seguridad en el trabajo y se otorga al eventual infractor, además de recurrir a los Tribunales de Justicia, el derecho de interponer reclamo para impugnar la multa aplicada fundado en razones de orden técnico, el que deberá ser resuelto por el Director del Trabajo luego de solicitar un informe a la autoridad especializada”.

A su vez, el Ord. N°3167, de 18.08.2014, de este Servicio, precisó que al tenor del inciso 2° del artículo 191 del Código del Ramo, *“la Dirección del Trabajo será competente para fiscalizar el cumplimiento de normas de higiene y seguridad en el trabajo, referidas a medidas básicas legalmente exigibles, relativas al adecuado funcionamiento de instalaciones, máquinas, equipos e instrumentos de trabajo.*

Pues bien, de la facultad legal de fiscalización de normas de higiene y seguridad en el trabajo que corresponde a la Dirección del Trabajo en los aspectos antes precisados, es posible inferir que tales atribuciones podrán ser ejercidas por la Institución en cualquier circunstancia, independientemente que se haya producido o no un accidente o una enfermedad profesional en los centros laborales, toda vez que tal control tiene un carácter preventivo de tales riesgos, cuya determinación jurídica en todo caso no es de su competencia, sino que de los organismos administradores del seguro de la ley N°16.744, sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. “

Enseguida, resulta del caso considerar que el artículo 76 de la ley N° 16.744, de 1968, que *“Establece Normas Sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales”*, prescribe que sin perjuicio de la denuncia a los organismos administradores respectivos, en su inciso 4° prevé que en caso de accidentes del trabajo fatales y graves, el empleador deberá informar inmediatamente a la Inspección del Trabajo y a la Secretaría Regional Ministerial de Salud que corresponda, acerca de la ocurrencia de cualquiera de estos hechos. Agrega que corresponderá a la Superintendencia de Seguridad Social impartir las instrucciones sobre la forma en que deberá cumplirse esta obligación.

Agrega el inciso sexto de dicha disposición que *"las infracciones a lo dispuesto en los incisos cuarto y quinto, serán sancionadas con multa a beneficio fiscal de cincuenta a ciento cincuenta unidades tributarias mensuales, las que serán aplicadas por los servicios fiscalizadores a que se refiere el inciso cuarto"*.

Por su parte, el inciso 1° del artículo 65 de dicho cuerpo legal citado, prescribe *"Corresponderá al Servicio Nacional de Salud la competencia general en materia de supervigilancia y fiscalización de la prevención, higiene y seguridad de todos los sitios de trabajo, cualesquiera que sean las actividades que en ellos se realicen"*.

A su turno, el artículo 2° del decreto N° 594, de 1999, del Ministerio de Salud que *-Aprueba Reglamento Sobre Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los Lugares de Trabajo-*, preceptúa que *"Corresponderá a los Servicios de Salud, y en la Región Metropolitana al Servicio de Salud del Ambiente, fiscalizar y controlar el cumplimiento de las disposiciones del presente reglamento y las del Código Sanitario en la misma materia, todo ello de acuerdo con las normas e instrucciones generales que imparta el Ministerio de Salud"*.

Como puede advertirse, la normativa laboral y de seguridad social reconoce que la fiscalización de la seguridad de una actividad determinada puede encontrarse entregada a diversos organismos, los que se encuentran en el deber de actuar coordinadamente, conforme lo previenen los artículos 5° de la ley N° 18.575, DFL 1-19.653, Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

En efecto, distintas disposiciones del Código del Trabajo y cuerpos normativos complementarios, establecen sobre la materia, una competencia general común de diversos órganos de la Administración.

Así, a modo de ejemplo, el artículo 133 bis del Código del Trabajo dispone que la Dirección del Trabajo coordinará con la autoridad marítima un sistema de control del cumplimiento de la normativa laboral portuaria, destinado a controlar el acceso y permanencia de los trabajadores a que se refiere este párrafo a los recintos portuarios, velando porque la prestación de los servicios que realicen se efectúe de manera segura y lo sea en virtud de alguna de las modalidades contractuales que indica.

Asimismo, el artículo 188 del mismo texto legal previene que los trabajos de carga y descarga, reparaciones y conservación de naves y demás faenas que se practiquen en los puertos, diques, desembarcaderos, muelles y espigones de atraque, y que se consulten en los reglamentos de ese título, se supervigilarán por la autoridad marítima.

A su vez, la letra f) del artículo 3° del decreto con fuerza de ley N° 292, de 1953, que *"Aprueba la Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante"*, establece que corresponde a la Dirección -DIRECTEMAR- juzgar y sancionar al personal de la marina mercante, al personal de naves especiales y, en general, al personal que trabaja en faenas que las leyes le encomiendan fiscalizar, por faltas de carácter profesional o por faltas al orden, a la seguridad y a la disciplina.

Luego, la letra h) de ese mismo precepto señala que ese organismo debe *"velar por el cumplimiento de las medidas de seguridad de las naves en los puertos de la República y de las faenas marítimas, fluviales y lacustres"*.

A su vez, la letra m) del aludido artículo dispone que esa entidad debe *"ejercer la fiscalización y control de las playas y de los terrenos fiscales de playa colindantes con estas en el mar, ríos y lagos; de las rocas, fondos de mar y porciones de agua dentro de las bahías, ríos y lagos, y a lo largo de las costas del litoral y de las islas, cuyo control y fiscalización otorgan las leyes al Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina"*.

En ese sentido, la Contraloría General de la República ha resuelto en dictamen N° 38.735, de 14.05.2015, que *"DIRECTEMAR debe velar por el cumplimiento de las medidas de seguridad de las faenas marítimas portuarias, para lo cual está provista de atribuciones tanto para fiscalizar como para adoptar medidas ante eventuales faltas que constate"*.

Agregando el Ente de Control, *"En ese contexto, aparece que el organismo fiscalizador especializado en labores de seguridad marítima y portuaria es la DIRECTEMAR, sin perjuicio de lo cual las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud y la Dirección del Trabajo mantienen sus competencias generales en el ámbito que les corresponde"*.

Concluyendo que la competencia de DIRECTEMAR, es *"sin perjuicio de las sanciones administrativas que puedan aplicar la Dirección del Trabajo o la autoridad sanitaria conforme con sus facultades"*.

Por su parte, según lo dispone el N° 8 del artículo 2° del decreto ley N° 3.525, de 1980, que *"Crea el Servicio Nacional de Geología y Minería -ley orgánica de SERNAGEOMIN- le corresponde, entre otras funciones- "Velar porque se cumplan los reglamentos de policía y seguridad minera y aplicar las sanciones respectivas a sus infractores"*.

En concordancia con lo anterior, los artículos 4° y 13, letras a) y c), del Reglamento de Seguridad Minera, Decreto Supremo N° 132, de 2004 del Ministerio de Minería, previenen que compete al organismo antes mencionado la aplicación y fiscalización de sus normas y exigir el cumplimiento de las acciones correctivas pertinentes, en tanto que los artículos 16, inciso primero, 17 y 22 de dicho cuerpo reglamentario, le confieren a esa entidad, en lo que interesa, atribuciones para inspeccionar y evaluar las condiciones de funcionamiento de las instalaciones que forman parte de las faenas mineras; formular observaciones y fijar medidas correctivas para su adecuado funcionamiento y aprobar -previo al inicio de las operaciones- los métodos de explotación o cualquier modificación mayor a éstos.

Por su parte, acorde con los artículos 590; 591 y 592 del mismo texto, las contravenciones a sus normas y a las resoluciones que para su cumplimiento se dicten, en que incurran las empresas mineras, pueden ser sancionadas con multas de 20 a 50 unidades tributarias mensuales por cada infracción, o el doble en caso de reincidencia, pudiéndose reclamar de aquéllas de acuerdo al procedimiento establecido en el actual artículo 503 del Código del Trabajo.

A su turno, la Contraloría General de la República, en dictamen N° 78.505, de 29.11.2013 ha precisado *"De la preceptiva reseñada es posible colegir que el Servicio Nacional de Geología y Minería constituye el organismo con competencia técnica en materia de fiscalización de la normativa sobre seguridad minera y está dotado de atribuciones vinculadas a la aprobación de proyectos de explotación, la inspección y fiscalización de éstos, la imposición de medidas correctivas y la aplicación de sanciones"*.

Una situación similar, ocurre con las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud, en materias de higiene y seguridad.

En efecto, al tenor de artículo 4°, N° 3, inciso segundo, del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud, y Libro III del Código Sanitario, a las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud les corresponde la fiscalización de las condiciones de higiene y seguridad del ambiente y de los lugares de trabajo, de acuerdo con dicho código, demás leyes y reglamentos, sin perjuicio de la competencia que la ley asigne a otros organismos.

A su turno los incisos 1° y 4° del artículo 184, del Código del Trabajo, ubicado en el Libro II, denominado *"De la protección de los trabajadores"*, establecen:

“El empleador estará obligado a tomar todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y salud de los trabajadores, informando de los posibles riesgos y manteniendo las condiciones adecuadas de higiene y seguridad en las faenas, como también los implementos necesarios para prevenir accidentes y enfermedades profesionales.

Corresponderá también a la Dirección del Trabajo fiscalizar el cumplimiento de normas de higiene y seguridad en el trabajo, en los términos señalados en el artículo 191, sin perjuicio de las facultades conferidas a otros servicios del Estado en virtud de las leyes que los rigen”.

Luego, el artículo 190 del citado Código Laboral dispone que la autoridad sanitaria fijará en cada caso las reformas o medidas mínimas de higiene y seguridad que los trabajos y la salud de los trabajadores aconsejen. Para este efecto podrán disponer que funcionarios competentes visiten los establecimientos y faenas respectivos en las horas y oportunidades que estimen conveniente, y fijarán el plazo dentro del cual deben efectuarse esas reformas o medidas.

Añade el inciso 1 del artículo 191 del mismo texto legal, en lo que interesa, que la anterior disposición se entenderá sin perjuicio de las facultades de fiscalización que en la materia corresponden a la Dirección del Trabajo, entidad que podrá controlar el cumplimiento de las medidas básicas legalmente exigibles relativas al adecuado funcionamiento de instalaciones, máquinas, equipos e instrumentos de trabajo.

En relación con lo expresado y en lo que concierne al primer punto solicitado por dicha Repartición, esto es, fijar el sentido y alcance del inciso tercero del artículo 191 del Código del Trabajo, *“con el objeto de que se determine si se deben considerar las actas de fiscalización de los respectivos Servicios para definir ... el organismo que se encuentra facultado en la especie para actuar en el procedimiento de investigación de las infracciones constatadas hasta la imposición de las sanciones pertinentes”*, se debe indicar:

El D.F.L. N° 2, de 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Ley Orgánica que estructura y fija funciones de la Dirección del Trabajo, en el literal b) inciso 2° de su artículo 1°, establece que le compete, *“Fijar de oficio o a petición de parte por medio de dictámenes el sentido y alcance de las leyes del trabajo”*.

Por su parte, el artículo 5°, letra b), del cuerpo legal citado, dispone:

“Al Director le corresponderá especialmente:

b) Fijar la interpretación de la legislación y reglamentación social, sin perjuicio de la competencia que sobre determinadas materias tengan otros servicios u organismos fiscales, salvo que el caso esté sometido al pronunciamiento de los Tribunales y esta circunstancia esté en su conocimiento”.

Ahora bien, del análisis de las disposiciones en comento, se desprende claramente que la facultad interpretativa otorgada por el legislador a esta Dirección se encuentra radicada en el Director del Trabajo, quien está facultado para fijar el sentido y alcance de la legislación y reglamentación laboral y social, limitada al marco que le señala el propio Código Laboral y ley orgánica.

A su turno, la norma contenida en el artículo 191 inciso tercero del Código del Trabajo, constituye una regla que concierne a la aplicación de normas relativas al funcionamiento de los servicios públicos.

En efecto, el inciso referido prescribe *“Cada vez que uno de los servicios facultados para fiscalizar la aplicación de normas de higiene y seguridad, se constituya en visita inspectiva en un centro, obra o puesto de trabajo, los demás servicios*

deberán abstenerse de intervenir respecto de las materias que están siendo fiscalizadas, en tanto no se haya dado total término al respectivo procedimiento”.

Precisado aquello, el artículo 98 de la Constitución Política de la República dispone que a la Contraloría General, entre otras atribuciones, le compete ejercer el control de la legalidad de los actos de la Administración; fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinar y juzgar las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevar la contabilidad general de la Nación y desempeñar las demás funciones que le encomiende su ley orgánica constitucional.

A su turno, el artículo 6° de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de esta Contraloría General, preceptúa que corresponde exclusivamente al Contralor informar en general, sobre los asuntos que se relacionen con el funcionamiento de los servicios públicos sometidos a su fiscalización, para los efectos de la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que los rigen.

Formuladas estas consideraciones, incumbe precisar en la especie, que corresponde a dicho Órgano de Control pronunciarse sobre el primer punto consultado por dicha Repartición, toda vez que aquella regla se relaciona a la aplicación de una norma relativa al funcionamiento de los servicios públicos, en este caso Secretaría Regional Ministerial de Salud e Inspecciones del Trabajo, por lo que en el caso concreto, la Dirección del Trabajo, carece de competencia para emitir un pronunciamiento jurídico en tal sentido, sin perjuicio de lo que analizará a continuación, tratándose del principio de coordinación.

En efecto, la Contraloría General de la República, ha precisado en el dictamen N° 60.548, de 30.07.2015 que este inciso *“contiene una norma de abstención”*.

Agrega, el dictamen N° 90.328, de 16.12.2016 del Ente de Control que *“De la normativa citada se advierte que si bien el legislador ha reconocido, en lo que interesa, tanto a la SEREMI como a las inspecciones del trabajo competencia para fiscalizar aspectos vinculados con las condiciones de higiene y seguridad en los lugares de trabajo, ha previsto el deber de abstención de cualquiera de ellas cuando otra entidad competente haya iniciado un procedimiento al efecto.*

Tal obligación tiene por finalidad evitar la duplicidad de funciones y el respeto al principio non bis in ídem, consistente en que no procede la imposición de diversas sanciones con ocasión de una misma infracción.

Lo expresado supone que las entidades de que se trata actúen coordinadamente en la materia, conforme lo previenen los artículos 5° de la ley N° 18.575 y 133 bis del Código del Trabajo (aplica dictamen N° 38.735, de 2015)”.

Sobre este punto, se debe indicar que el dictamen mencionado del Ente de Control, se emite en el contexto de un reclamo formulado por un usuario, en contra de la Inspección Provincial del Trabajo de Talagante, por cuanto, con ocasión de una fiscalización, -vinculada a las condiciones de higiene y seguridad de los trabajadores- le impuso a su representada una multa, en circunstancias que en esa época, la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región Metropolitana se encontraba realizando un procedimiento investigativo, en virtud del cual se sancionó a aquella entidad por los mismos hechos.

Analizada la situación por el Órgano Contralor, resolvió que *“en la especie, de acuerdo a los antecedentes acompañados, se observa que la SEREMI se constituyó en el terminal de buses perteneciente a la asociación recurrente, con fecha 20 de agosto de 2015, iniciando el correspondiente procedimiento, en tanto que la Inspección Provincial del Trabajo de Talagante lo hizo con posterioridad -mientras aquella investigación aún no concluía-, esto es, el día 28 del mismo mes y año, sin que conste que*

esta última haya tomado conocimiento de la sustanciación de una investigación previa, por parte de la mencionada secretaría regional.

Se advierte, además, que los hechos reprochados por la aludida inspección provincial, en virtud de los cuales le aplicó a la entidad recurrente la aludida sanción de multa, fueron a su vez materia de la indagación efectuada por la SEREMI, y sirvieron de base para la imposición de la respectiva sanción por parte de esta última.

Considerando lo dispuesto en el citado inciso tercero del artículo 191 del Código del Trabajo, y no obstante que la inspección provincial del trabajo de que se trata no habría tenido conocimiento de la visita inspectiva previa de la SEREMI, cabe concluir que habiéndose constituido ésta en el lugar en que los trabajadores de la entidad recurrente desarrollan sus labores, con anterioridad a la actuación de la primera, dicha inspección no se encontraba facultada para fiscalizar iguales materias.

En consecuencia, teniendo presente que, en la especie, el organismo recurrido no se encontraba habilitado para intervenir en relación con los hechos fiscalizados por la SEREMI, la aplicación de sanciones con ocasión de ellos no se ajustó a derecho, por lo que la Inspección Provincial del Trabajo de Talagante deberá adoptar las medidas pertinentes a fin de regularizar la situación, informando de lo actuado a la Unidad de Seguimiento de la División de Auditoría Administrativa de esta Contraloría General, en el plazo de 30 días contado desde la recepción del presente oficio”.

De esta manera, tratándose de materias, en las que ambos Servicios Públicos tienen competencias generales comunes, en el ámbito que les corresponde, y, en las que además se fiscalizan las mismas materias, en el caso de higiene y seguridad en lugares de trabajo, el Ente de Control recurre al criterio del órgano de la Administración que se constituye primero en el lugar a fiscalizar, situación que se constata a través de las respectivas actas de fiscalización.

En ese sentido, resulta útil el criterio de la fecha del acta de fiscalización, siempre que se trate de materias de competencia común, entre ambos servicios, en fiscalizaciones de higiene y seguridad, excluyendo de este criterio las materias a fiscalizar de competencia exclusiva de cada uno de aquellos, operando de esta forma, la regla de abstención señalada.

Ahora bien, la Orden de Servicio N° 2, de 31 de mayo de 2013, de la Dirección del Trabajo, que sistematiza, refunde y actualiza las instrucciones vigentes relativas a criterios de actuación frente a accidentes del trabajo y ocultamiento de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, en el punto 6.4 regula las situaciones que pueden producirse con motivo de la concurrencia de los organismos fiscalizadores al lugar en que se produjo un accidente del trabajo, disponiendo, en lo que interesa, que cuando la otra entidad que se haga presente en el lugar sea la Secretaría Regional Ministerial de Salud respectiva, será esta Dirección la que fiscalice, aplique sanciones y/o levante las demás medidas que señala, según las materias que se hayan coordinado con el otro órgano fiscalizador.

En efecto, señala el cuerpo citado que tratándose de visita inspectiva al lugar del accidente, *“es posible la concurrencia de otros servicios fiscalizadores. Así podrán darse los siguientes casos: 6.4.2. Dirección del Trabajo llega junto con otro organismo fiscalizador: En este caso, se deberán establecer las coordinaciones necesarias, sean éstas de oficina o terreno, con el o los otros organismos fiscalizadores constituidos en el lugar de trabajo siniestrado, de manera tal de respetar la regla de abstención contenida en el artículo 191 del Código del Trabajo.*

Cuando el organismo con el que se establezca la coordinación sea la Seremi de Salud, corresponderá que la Dirección del Trabajo fiscalice, aplique sanciones que correspondan, y/o levante la autosuspensión, según las materias que se hayan coordinado con el otro organismo fiscalizador. Cuando el otro organismo fiscalizador con el que se haya establecido la coordinación no sea la Seremi de Salud, y sin perjuicio

de las facultades de fiscalización conferidas por el legislador en estas instituciones, corresponderá a la Dirección del Trabajo siempre realice la investigación completa de las causas que originaron el accidente y levantar la autosuspensión si acredita que ha controlado o eliminado las causas que dieron origen al accidente. Las materias objeto de la coordinación con los otros organismos fiscalizadores corresponderán a aquellas donde se comparten atribuciones, así, a modo de ejemplo, quedan excluidos de la coordinación los instrumentos de prevención de riesgos, materias sobre las cuales sólo la Dirección del Trabajo tiene atribuciones”.

A su vez, el apartado 6.4.3. se refiere al procedimiento empleado cuando la “Dirección del Trabajo llega después de otro organismo fiscalizador. En este caso, habida cuenta de la regla de abstención antes citada y de las competencias de este Servicio en la materia, el inspector del trabajo, cuando el otro organismo fiscalizador sea la Seremi de Salud, deberá, a lo menos, revisar las siguientes materias:

a) Instrumentos de prevención de riesgos (de empresa única y en régimen de subcontratación).

b) Formalidad laboral del o los trabajadores afectados.

c) Denuncia Individual de Accidentes del Trabajo (DIAT).

d) Las materias de seguridad y salud no revisadas por el otro organismo fiscalizador.

e) Aquellas materias que habiendo sido revisadas por el organismo fiscalizador que se constituyó primero en el lugar del accidente, no son de competencia de ese organismo (contratos de trabajo, registro asistencia, comité paritario, departamento de prevención de riesgos, entre otros)”.

Agrega la Orden de Servicio referida que *“independientemente de la oportunidad que este Servicio llegue al lugar del accidente y de la presencia de otros organismos fiscalizadores, siempre deberá ser completado el Formulario F11-1”.*

De esta manera, a través de la Orden de Servicio referida, se encuentra claramente establecido el procedimiento que deben utilizar las unidades operativas de este Servicio tratándose de fiscalizaciones en que exista competencia general común con otras entidades públicas, que si bien se refiere al caso de accidentes del trabajo fatales o graves, se pronuncia derechamente sobre la regla de abstención contenida en el inciso 3° del artículo 191 del Código del Trabajo que trata sobre la facultad de fiscalización referidas a normas de higiene y seguridad.

Precisado lo anterior, y en virtud del principio de coordinación, corresponde que este Servicio, se pronuncie al tenor del segundo requerimiento formulado por esa Subsecretaría, esto es, *“efectuar un análisis sobre la procedencia de implementar medidas preventivas que se proponen para evitar posibles cuestiones de competencia”*, al respecto se debe indicar lo siguiente:

El inciso cuarto del artículo 1° de la Constitución Política de la República preceptúa que el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que ese texto fundamental consagra.

Luego, el inciso primero del artículo 3° en armonía con el inciso primero del artículo 28, ambos de la ley N° 18.575 -Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado-, explicita y singulariza la forma en que la Administración del Estado, como órgano del Estado debe propender al bien común, consignando que esto lo hará atendiendo a las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones

que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal.

Por su parte, es útil hacer presente que el artículo 3° de la ley N° 18.575 se encuentra contenido en el Título I de la ley en comento, "*Normas Generales*", aplicable a todos los órganos de la Administración, con independencia de su naturaleza, singularidades, particularidades e intensidad de su relación jerárquica con el Presidente de la República.

Enseguida, el inciso segundo de su artículo 5° de dicho cuerpo normativo previene, en armonía con el inciso segundo del anotado artículo 3°, que "*Los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones*", debiendo además, observar los principios de eficiencia y eficacia.

Al respecto, la Contraloría General de la República ha precisado en el dictamen N° 210, de 02.01.2014 que "*De ello se sigue que la coordinación es un deber jurídico, y no una mera recomendación, que el legislador impone a los entes públicos, para que estos la ejecuten en el estricto marco de la competencia que a cada uno le corresponde y, que en consecuencia, es un principio general que informa la organización administrativa*".

También, el Órgano de Control ha señalado que "*en armonía con el razonamiento expuesto, el dictamen N° 6.581, de 2009, de este origen, expresó que sin perjuicio del cumplimiento del principio de juridicidad consagrado en los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental y en el artículo 2° de la mencionada ley N° 18.575, los órganos de la Administración han de desarrollar sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones, lo que, aplicado a la actividad jurídica unilateral de los servicios, impone el respeto a los actos que cada uno de ellos ha emitido dentro de las respectivas esferas de atribuciones*".

Del contexto normativo señalado se puede inferir que en lo que concierne a las dificultades de ambas entidades para los efectos de lograr una adecuada coordinación en la materia examinada, se requiere arbitrar medidas concretas orientadas a dar cumplimiento al mencionado imperativo legal que permita una real colaboración para el cumplimiento de dicho objetivo.

De esta manera, consultado sobre la materia el Departamento de Inspección de este Servicio, a través del documento del ANT. 2), informó, a través de Pase N° 35, de 30.01.2017 proponiendo implementar "*un sistema web*", en el cual ambos Servicios tomaran conocimiento de las fiscalizaciones efectuadas, en las que se incluyan materias de higiene y seguridad, estableciendo su revisión obligatoria, por parte de los fiscalizadores antes de planificar su fiscalización.

Además, se propone la instalación de una "mesa de trabajo", en la que participen ambos Servicios.

Al respecto, en opinión de este Servicio, sobre este punto se sugiere, en primer término, determinar un catálogo de materias relacionadas a normas de higiene y seguridad, respecto de las cuales existe competencia general común, entre la Secretaría Regional Ministerial de Salud y la Dirección del Trabajo, exceptuando aquellas en las que, independientemente el origen de la fiscalización siempre serán materias de carácter excluyente, para ambos Servicios.

Luego, concordar con dicha Entidad, a través de los respectivos Ministerios, los criterios de procedimiento de fiscalización tratándose de aspectos vinculados con las condiciones de higiene y seguridad en los lugares de trabajo, referido específicamente a la visita al lugar de accidente o fiscalización.

En este punto se reitera que las hipótesis a considerar, tratándose de accidentes del trabajo graves o fatales, están detalladamente establecidas

en los puntos 6.4.1, 6.4.2 y 6.4.3 de la Orden de Servicio N° 2, de 31 de mayo de 2013, de la Dirección del Trabajo.

Sin embargo, al tenor del dictamen N° 90.328, de 16.12.2016, de la Contraloría General de la República, se debe considerar el caso cuando, a través de una denuncia que contiene conceptos relativos a materias de higiene y seguridad, se fiscalizan materias de competencia común general, existiendo pendiente una fiscalización del Seremi de Salud.

Sobre la materia se debe precisar que la Circular N° 88, de 05.07.2001, del Departamento de Fiscalización, contiene como "normas y procedimientos especiales de fiscalización", la "fiscalización de condiciones de higiene y seguridad básicas en los lugares de trabajo".

No obstante, se ha convenido la necesidad de actualizar dicho procedimiento, estableciendo las reglas de coordinación, vinculadas al principio de abstención contenido en el artículo 191 del Código del Trabajo, en cuanto a la etapa de visita al lugar de trabajo, cuando precisamente concurren otros servicios públicos fiscalizadores.

Lo anterior, teniendo presente además, el Decreto N° 47, de 16.09.2016, que establece la "*Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo*", que en el punto I denominado "*Principios de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo*" prescribe en el punto "8. *Unidad y coordinación. Supone la implementación de un sistema en el que cada uno de sus componentes, sean estas instituciones estatales o privadas que tengan competencias en el campo de la seguridad y salud en el trabajo en cuanto a la regulación, control y fiscalización, deban actuar coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones, promoviendo instancias de coordinación y evaluación de la aplicación de este principio*".

A su vez, se establece el punto 9° de dicho decreto un proceso de "*Mejora continua. Se propenderá a la optimización permanente de los procesos de gestión preventiva para lograr mejoras en el desempeño de las instituciones y normativas destinadas a la protección de la vida y salud de los trabajadores y trabajadoras, en coherencia con la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, para lo cual deberán revisarse en forma continua sus componentes y programas, tanto a nivel institucional, sectorial, como de empresas*", procurando "un marco normativo actualizado, sistematizado y armonizado en materia de seguridad y salud de los trabajadores y trabajadoras a nivel constitucional, legal y reglamentario".

Finalmente, dentro de los "*Objetivos de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo*", se indica que "*Para garantizar el efectivo cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud laboral se establecerán procedimientos de control y sanción armónicos y coordinados entre las distintas instancias fiscalizadoras, incluyendo la realización de programas inspectivos comunes en los sectores de mayor riesgo y el intercambio de información. Para tal efecto, se creará una instancia permanente de coordinación entre los distintos organismos fiscalizadores*".

Por último, en cuanto a los "*Compromisos para la Implementación de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo*", se expresa en cuanto a "Normativa y fiscalización punto 7. *La Dirección del Trabajo duplicará en un período de 4 años el número de fiscalizaciones que incorporan materias de seguridad y salud en el trabajo, pasando de 25 mil a 50 mil fiscalizaciones, considerando los programas especiales de fiscalización*".

A su vez, el numeral 9 prescribe "*Fortalecer la institucionalidad fiscalizadora generando una instancia de coordinación permanente para asegurar el cumplimiento efectivo y eficiente de la normativa en seguridad y salud en el trabajo, evitando la duplicidad de funciones y la dispersión de procedimientos administrativos y sancionatorios, disponiendo las medidas necesarias para una adecuada relación entre los organismos fiscalizadores en el cumplimiento de sus roles. Esta instancia deberá dar cuenta*".

periódica de sus actividades y resultados al Comité de Ministros para la Seguridad y Salud en el Trabajo".

Señalado lo anterior, una manera de materializar este deber ineludible por parte de la Administración activa, se traduce en la celebración de convenios de colaboración. En efecto, los dictámenes N°s. 52.097, de 2002; 9.746, de 2006 y 19.611, de 2011, entre otros, de la Contraloría General de la República, han precisado, en síntesis, que los convenios de colaboración que celebren las entidades públicas en razón del principio de coordinación suponen el desarrollo de acciones conjuntas de apoyo o asistencia, destinadas al cumplimiento de un objetivo común, en que las partes se comprometen a realizar labores específicas y complementarias, a fin de obtener resultados que beneficien a ambas, sin alterar las atribuciones que de conformidad a la ley les corresponden, ni delegar su ejercicio.

Así, este deber de coordinación se traduce no sólo en evitar la duplicidad de labores, sino también concertar medios y esfuerzos con una finalidad común.

En relación con lo expresado, para los efectos de lograr una adecuada coordinación en la materia examinada, cumple manifestar que la suscripción de un convenio de colaboración, que contenga los puntos referidos en el presente informe, podrá constituir un canal de comunicación entre ambos Servicios, con la finalidad de adoptar procedimientos de coordinación en el ejercicio de las competencias que a ambos correspondan, en materia de seguridad e higiene, en lugares de trabajo, en general, y en accidentes del trabajo fatales y graves, en particular.


Todo lo anterior, permite dar cumplimiento al citado deber de servicialidad que pesa sobre los entes públicos y a los deberes de eficiencia, eficacia y coordinación, como principios rectores de la regulación administrativa.

En consecuencia y de acuerdo a lo expuesto en los párrafos precedentes, las disposiciones legales citadas y consideraciones formuladas, cumplo con informar a Ud. respecto a las materias consultadas, al tenor del presente informe.

Saluda Atentamente a Ud.,



CHRISTIAN MELIS VALENCIA
ABOGADO
DIRECTOR DEL TRABAJO


JFCC/LEP/AAV
Distribución:

- Subsecretario del Trabajo
- Jefe de Gabinete Sra. Ministra del Trabajo y Previsión Social
- Depto. de Inspección
- Partes
- Control