



DEPARTAMENTO JURIDICO

S/K. (260)/99

ORD. Nº 2998 / 175 /

MAT.: 1) Fija sentido y alcance de la expresión "reclamo fundado en razones de orden técnico", contenida en el inciso final del artículo 191 del Código del Trabajo.

2) Resulta jurídicamente procedente la impugnación de las instrucciones impartidas por las Direcciones Regionales y las Inspecciones del Trabajo que ordenan corregir infracciones a la legislación laboral y previsional, con el alcance señalado en el cuerpo del presente informe.

ANT.: Memo Nº 50, de 24.03.99, de Sr. Jefe Departamento de Fiscalización.

FUENTES:

Código del Trabajo, artículo 191.

Código Civil, artículos 19 y 20.

L.O.C. Nº 18.575, artículo 9º.

CONCORDANCIAS:

Dictámenes Nºs. 6190/369, de 14.10.97 y 7222/369, de 25 - 11.97.

Resolución Exenta Nº 2295, de 30.12.95.

SANTIAGO,

8 JUN 1999

DE : DIRECTORA DEL TRABAJO

A : SR. JEFE DEPARTAMENTO FISCALIZACION

En Memo del antecedente, se solicita que se fije el sentido y alcance de la expresión "reclamo fundado en razones de orden técnico", contenida en el inciso final del artículo 191 del Código del Trabajo, porque en la práctica el fundamento de estos reclamos frecuentemente está constituido únicamente por opiniones verbales emitidas por expertos en prevención de riesgos y así se expone en las respectivas solicitudes.

En el mismo requerimiento se solicita aclaración sobre la procedencia de formular impugnación, en contra de instrucciones impartidas en el ejercicio de las facultades de fiscalización otorgadas a la Dirección del Trabajo en el citado artículo 191 del Código del ramo, impugnación que, a juicio del departamento requirente, no procede atendido el tenor de esa misma disposición legal.

Sobre el particular, corresponde informar lo siguiente:

El artículo 191 del Código del Trabajo, dispone:

"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, este deberá solicitar un informe a la autoridad especializada en la materia y resolverá en lo técnico en conformidad a dicho informe".

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.

En la especie, el Departamento de Fiscalización solicita que se fije el sentido de la expresión "reclamo fundado en razones de orden técnico" que se contiene en el inciso final del precepto en estudio, porque en la práctica las reclamaciones hoy recibidas sólo contemplan meras opiniones mecánicas emitidas por expertos en prevención de riesgos, insuficientes para ser considerados efectivamente como razones de orden técnico.

En efecto, el legislador no ha definido ni precisó el verdadero sentido y alcance de la expresión "reclamo fundado en razones de orden técnico", limitándose a la exigencia de un informe previo de la autoridad especializada según el cual deberá resolver el reclamo el Director del Trabajo, vacío legal que obliga al intérprete a recurrir a las reglas legales de interpretación de la ley para fijar el verdadero sentido y alcance de la expresión en cuestión.

Al respecto, cabe consignar previamente que el actual texto del artículo 191 en estudio fue incorporado al Código del trabajo por el artículo primero, Nº 3, de la ley 19.481, que modifica el Código del Trabajo en relación con las facultades de la Dirección del Trabajo, publicada en el Diario Oficial de 03.12.96.

De acuerdo con la historia fidedigna del establecimiento de la referida ley, regla de interpretación contenida en el inciso segundo del artículo 19 del Código Civil, el actual inciso final del artículo 191 sólo fue incorporado por la Comisión Mixta Parlamentaria de Trabajo y Previsión Social que aprobó la proposición del ejecutivo con el alcance de que *"en la parte que obliga al Director del Trabajo a resolver el reclamo en conformidad al informe de la autoridad especializada, ello sólo debe ser vinculante en lo técnico y, en tal virtud, corresponde reemplazar la frase --debiendo resolver en conformidad a éste- por -y resolverá en lo técnico en conformidad a dicho informe--"*.

En este contexto, la voluntad legislativa pone énfasis en el aspecto técnico con el propósito de reconocer el valor del informe en la resolución del reclamo por parte del Director del Trabajo constituyendo esa expresión, que aparece reiterada en la disposición, el elemento determinante para interpretar la norma, y que el legislador no la definió.

Según la regla de interpretación de la ley contenida en el artículo 20 del Código Civil, cuando el legislador no las haya definido expresamente para ciertas materias, las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras.

Para tales efectos, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define las expresiones *"Razones: Argumento o demostración que se aduce en apoyo de alguna cosa"*; *"Orden: Regla o modo que se observa para hacer las cosas"*; *"Técnico: Perteneciente o relativo a las aplicaciones de las ciencias y las artes"*, de lo cual se colige que la expresión "razones de orden técnico" debe entenderse como el argumento que se aduce en apoyo de una regla o modo, para hacer las cosas pertenecientes o relativas a la aplicación de una ciencia o arte.

En otros términos, la frase en cuestión impone al reclamante la formulación de un argumento capaz de sostener el modo de hacer una cosa compleja o superior como lo es una ciencia, arte o materia que exige un conocimiento y dominio también superior o especializado, distinto de lo cotidiano, común o especulativo.

De ello se sigue que el reclamo que sólo se caracteriza por ser una opinión meramente discrepante con la resolución que aplicó la multa, no obstante la calidad de expertos que ostenten quienes las emitan, pero desvinculado del modo objetivo de hacer o aplicar una regla legal o convencional en materia de higiene y seguridad en el trabajo, debe necesariamente estimarse como insuficiente para acogerlo a tramitación.

Ello, porque precisamente el legislador concede el reclamo sólo cuando se tiene el argumento o demostración de hacer una cosa o aplicar una regla, lo que no ocurre cuando se reclama utilizando un lenguaje especializado que no oculta la ausencia del argumento o demostración que exige la ley para deducir el reclamo, ni se señala la evidencia que pudiere desvirtuar objetivamente la constatación de la infracción.

En todo caso, tanto la actividad fiscalizadora como la ponderación de los antecedentes del reclamo deben efectuarse dentro del preciso marco de atribuciones que consagra el inciso segundo del artículo 191 en estudio, esto es, controlar el cumplimiento de las medidas básicas legalmente exigibles en materia de higiene y seguridad relativas al adecuado funcionamiento de instalaciones, máquinas, equipos e instrumentos de trabajo.

Finalmente, y respecto de la procedencia de impugnar las instrucciones impartidas por la Inspección del Trabajo que ordenan corregir las infracciones a las normas de higiene y seguridad, cabe señalar que el artículo 9º de la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, dispone:

"Los actos administrativos serán impugnados mediante los recursos que establezca la ley. Se podrá siempre interponer el de reposición ante el mismo órgano del que hubiere emanado el acto respectivo y, cuando proceda, el recurso jerárquico ante el superior correspondiente, sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales a que haya lugar".

Del precepto transcrito se deriva que, para asegurar que la actividad administrativa del Estado se ejerza con estricta sujeción al principio de legalidad, el legislador otorga recursos indispensables para impugnar eventuales actos ilegales o arbitrarios de la administración, entre los cuales se contempla el de reposición ante el mismo órgano del que emana el acto a impugnar, y el recurso jerárquico ante el órgano superior de aquel, todo ello sin perjuicio de las demás acciones que procedan ante los órganos jurisdiccionales.

Atendido el preciso texto normativo citado, en el caso que las Direcciones Regionales o las Inspecciones del Trabajo, en el procedimiento de fiscalización de rigor, formulen Instrucciones que ordenan corregir infracciones a la normativa laboral y previsional y, específicamente a las normas de higiene y seguridad, tales instrucciones están sujetas a la acción de impugnación por la vía del recurso de reposición ante la misma Dirección Regional o Inspección del Trabajo, en su caso, que las haya dictado, y el recurso jerárquico ante el órgano superior de ellos, que reconoce el artículo 9º de la ley 18.575 en estudio.

Sin embargo, el ejercicio de tales recursos administrativos debe entenderse en su verdadero alcance que determina la ley, no pudiendo aceptarse su interposición como una acción dilatoria dentro del procedimiento vigente para entorpecer la facultad fiscalizadora y sancionatoria de los Servicios del Trabajo como cuando no precisen la existencia de un error de hecho o de una flagrante violación a una norma legal o a su interpretación administrativa fundada en un dictamen vigente, y en estos términos se manifiesta la Dirección del Trabajo en la Resolución Exenta Nº 2295, de 30.12.92, que imparte instrucciones sobre trámite de reconsideración de instrucciones impartidas por fiscalizadores.

Asimismo, dichos recursos son de naturaleza, procedimiento e instancias distintas de la acción de reclamación contra la resolución que aplica multa por infracción a la legislación laboral y previsional, puesto que este último, por la especialidad de la materia, prevalece y debe hacerse efectivo antes de la acción tutelar que prevé la ley 18.575, y así lo ha establecido la reiterada doctrina de la Dirección del Trabajo contenida, entre otros, en dictámenes Nºs. 6190/314, de 14.10.97 y 7222/369, de 25.11.97.

De consiguiente, resulta jurídicamente procedente impugnar las instrucciones impartidas por las Direcciones Regionales del Trabajo y las Inspecciones del Trabajo, que ordenan corregir infracciones a la legislación laboral y previsional, con el alcance señalado en el cuerpo del presente informe.

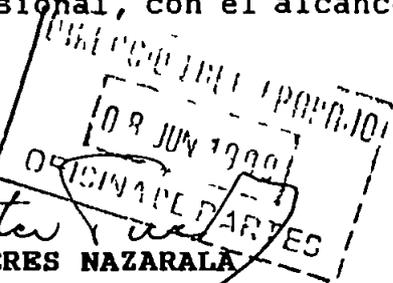
En consecuencia, con el mérito de lo expuesto y citas legales, corresponde informar que:

1) El sentido y alcance de la expresión "reclamo fundado en razones de orden técnico", contenida en el inciso final del artículo 191 del Código del Trabajo, es el que se fija en el cuerpo del presente informe.

2) Resulta jurídicamente procedente la impugnación de las instrucciones impartidas por las Direcciones Regionales y las Inspecciones del Trabajo que ordenan corregir infracciones a la legislación laboral y previsional, con el alcance señalado en el cuerpo de este informe.

Saluda a Ud.,

Maria Ester Ferres Nazarala
MARIA ESTER FERRES NAZARALA
 ABOGADA
 DIRECTORA DEL TRABAJO



[Handwritten mark]

JGP/sda
Distribución.

Jurídico, Partes, Control
 Boletín, Deptos. D.T., Subdirector
 U. Asistencia Técnica, XIII Regiones
 Sr. Jefe Gabinete Ministro del Trabajo y Previsión Social
 Sr. Subsecretario del Trabajo