

Santiago, 27 de marzo de 2020.

EN LO PRINCIPAL: SOLICITA RECONSIDERAR EL DICTAMEN N° 1284/006; **EN EL PRIMER OTROSÍ:** ACOMPAÑA DOCUMENTOS; **EN EL SEGUNDO OTROSÍ:** SEÑALA FORMA DE NOTIFICACIÓN.

DIRECCIÓN NACIONAL DEL TRABAJO

La **CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES DE CHILE**, organización sindical de grado superior, RSU N° 13.00.0001, representada legalmente por su Presidenta, doña **BARBARA FIGUEROA SANDOVAL**, ambas domiciliadas para estos efectos en Alameda Bernardo O'Higgins 1346, Santiago de Chile, a Ud. digo:

Que vengo en tiempo y forma, y de acuerdo a lo establecido en el DFL N°2 del año 1967 que fija las funciones de la Dirección del Trabajo, y la ley 19.880 que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de administración del Estado, venimos en presentar solicitud de reconsideración de los dictámenes N° 1239/005 de 19 de marzo y N°1283/006 de fecha 26 de marzo, ambos del presente año que "complementa doctrina contenida en dictamen 1164/004 de 06.03.2020" y que "emite pronunciamiento sobre los efectos de las medidas dispuestas por el Ministerio de Salud producto de la pandemia de Coronavirus Covid-19 en el pago de las remuneraciones y otras prestaciones", por las consideraciones de hecho y de derecho que pasaremos a explicar:

I. HECHOS.

Con fecha 19 de marzo la Dirección del Trabajo emitió dictamen N° 1239/005 que "complementa doctrina contenida en dictamen 1164/004 de 06.03.2020, que fija criterios y orientaciones sobre el impacto, en materia laboral, de la

emergencia sanitaria provocada por el virus COVID-19, en el sentido que indica.”

Posteriormente, con fecha 26 de Marzo la Dirección del Trabajo ha emitido un nuevo dictamen, anteriormente debidamente individualizado, que emite pronunciamiento sobre varios aspectos derivados de la crisis de salud pública producido por la pandemia coronavirus “COVID-19” en el país, en específico, buscando precisar los efectos laborales que derivan de la aplicación de las medidas dispuestas por la resolución exenta N° 202 del Ministerio de Salud de fecha 22 de marzo de 2020. En dicho documento, la Directora del trabajo señala en resumen 6 grandes temas, que desarrolla con detalle en el dictamen. Estos grandes temas son los siguientes:

1. Ante actuaciones de la autoridad que decreten medidas restrictivas, como son la cuarentena, el cordón sanitario o el toque de queda, al ser actos de autoridad que responden a una situación de emergencia sanitaria, y concurriendo a su respecto los requisitos señalados para configurar la fuerza mayor, concluye en exonerar a las partes de las obligaciones recíprocas que le impone el contrato, esto es, el trabajador asistir a su trabajo, y al empleador pagar la remuneración (Ratifica criterio sostenido en dictamen N° 1239/005).
2. Que quedan excluidos de los efectos del caso fortuito o fuerza mayor, aquellas labores indispensables y esenciales para la población, según determine la autoridad competente.
3. Que los empleadores en ejercicio de sus facultades de organización y en cumplimiento del deber general de protección, pueden anticipar o postergar el inicio o término de la jornada de trabajo.
4. No devenga remuneración el tiempo que permanecen los trabajadores en la empresa sin ejecutar labor a la espera del levantamiento de las medidas de aislamiento luego de haber terminado la jornada diaria.
5. Asignación de movilización debe pagarse a todo trabajador que se haya presentado en el lugar de trabajo.

6. Se excluyen de los efectos liberatorios del caso fortuito o fuerza mayor, aquellas labores indispensables para el abastecimiento de las zonas en cuarentena o en cordón sanitario, en la medida que exista un salvoconducto o permiso que permita al trabajador ingresar a la zona y cumplir la jornada ordinaria pactada.

II. EL DERECHO

EXTRALIMITACIÓN DE LAS FUNCIONES INTERPRETATIVAS DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO.

El deber del Estado de velar por el cumplimiento de la normativa laboral, se encuentra expresamente consagrado en el título preliminar del Código del Trabajo, en su artículo 2º, inciso final, que reza de la siguiente manera “Corresponde al Estado amparar al trabajador en su derecho a elegir libremente su trabajo y velar por el cumplimiento de las normas que regulan la prestación de los servicios”. No obstante, a pesar de la importancia que tiene la fiscalización del cumplimiento de la normativa laboral, existe discusión al respecto.

La Dirección del Trabajo es una institución que forma parte de la administración pública. Concretamente, corresponde a un servicio público descentralizado, que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, sujeto a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Trabajo y de Previsión Social. De esta forma, al tratarse de un órgano perteneciente a la administración del Estado, toda su actividad debe sujetarse siempre al principio de legalidad o juridicidad, consagrado en los arts. 6 y 7 de la Constitución Política de la República, según el cual los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus miembros, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley, y que ninguna magistratura ni persona detenta otra autoridad o derechos que los que expresamente se les haya conferido por la Constitución o las leyes, de lo contrario el acto es nulo de pleno derecho para que un órgano pueda actuar válidamente, siempre requiere de una ley que lo habilite, como asimismo, no puede exceder la esfera de actuación que la legislación le

otorga. Así, desde el punto de vista Constitucional el artículo 6 y 7 de la misma, que contienen el principio de legalidad o juridicidad, base fundamental del derecho público.

Como órgano administrativo que es, y como lo señalamos en la sección anterior, sus competencias y atribuciones sólo pueden estar otorgadas y determinadas por la Constitución o por las leyes, en cumplimiento del principio de legalidad o juridicidad consagrado en el art 6 y 7 de la Constitución Política, de lo contrario, el acto es nulo de pleno derecho. Pero este principio no sólo implica que las atribuciones que ejerza la Dirección del Trabajo estén previamente otorgadas por una ley, sino que también debe cuidar de no exceder los límites de la competencia que dicha ley le otorga, so pena de nulidad del acto.

Sobre las potestades de la Dirección del Trabajo del DFL 2 d e 1967 fija las funciones de la Dirección del Trabajo en su artículo 1º, señalando en su letra A que le corresponde “la fiscalización de la aplicación de la legislación laboral”. A mayor abundamiento, los artículos 5 letra c), el art.8 letra b), y de manera muy concreta en los arts.24 y 31 de la “Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo”, vuelven a hacer mención a la función en comento.

Por su parte, artículo 1 letra B del DFL No2 de 1967 y del artículo 5 letra B del mismo cuerpo legal expresa la facultad interpretativa de la inspección. En efecto, la primera de estas normas señala que le corresponderá a la Dirección del Trabajo “Fijar de oficio o a petición de parte por medio de dictámenes el sentido y alcance de las leyes del trabajo”; en tanto que, la segunda de las normas citadas establece la facultad del Director del Trabajo de “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 este sometido al pronunciamiento de los tribunales y esta circunstancia este en su conocimiento”. Por su parte, el Código del Trabajo también hace lo suyo en su artículo 505, señalando que “La fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y su interpretación corresponde a la Dirección del Trabajo, sin perjuicio de las facultades conferidas a otros servicios administrativos en virtud de las leyes que los rigen”.

De tales funciones y competencia, no son pocos los autores y la jurisprudencia que le han erigido límites por cuanto, tales funciones legales no pueden sobreponerse a otros órganos y derechos de reconocimiento Constitucional. Tal es el caso de los tribunales de justicia, que según el artículo 76 de la Carta Magna los faculta para *“conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenido de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos”*.

Así, es claro que las potestades fiscalizadoras e interpretativas reconocidas legalmente a la Dirección del Trabajo reconocen como límite la efectuada por los órganos de justicia. La diferencia entre ambas, está en que la técnica que se emplea en uno y otro caso es diferente, así como sus características y consecuencias. De esta forma, la función de realizar el derecho en el caso de la Administración se caracteriza por efectuarse, en términos generales, de oficio y ser marcadamente unilateral. Es una forma de realizar el derecho que se asimila mucho a la actividad policial; y por lo mismo, es que cuando la Administración, en este caso, mediante la Dirección del Trabajo materializa el derecho, no debe existir mayor controversia o discusión respecto al sentido y alcance de las normas que se están aplicando, y ante cualquier duda, esta actuación será siempre revisable por los tribunales. En el caso de los tribunales, la tarea de realización del derecho es mucho más sofisticada, puesto que se requiere la existencia de, a lo menos, dos posiciones jurídicas concretas que se enfrentan, para que finalmente y después de un debido proceso, el órgano jurisdiccional emita su resolución definitiva, yendo más lejos que la mera tarea de “realizar el derecho” (es decir, mandar el cumplimiento de la ley), puesto que los tribunales cumplen además la importante función de “declarar el derecho”, vale decir, determinar con precisión cuáles son los derechos y obligaciones de los sujetos, con sus alcances precisos, en un caso concreto, y esto con efecto de cosa juzgada.

Esta diferenciación no es baladí, y por cierto, tampoco se pretende en este libelo cuestionar, desmejorar o desconocer la necesidad de un Servicio en

materia laboral, sino todo lo contrario, reafirmarlo en su labor a partir del cumplimiento de sus actuaciones válidamente dentro del marco legal que le corresponda en derecho, lo que no es otra cosa que dar estricta sujeción al artículo 76 y al principio de legalidad contenido en la CPR, a quien le ha otorgado y delegado la facultad jurisdiccional es a los tribunales de justicia de manera exclusiva y excluyente.

Esta misma distinción de “realización del derecho” entre la DT y los órganos de justicia ha sido acogida por los tribunales de justicia. La Corte de Apelaciones de Valparaíso sobre la facultad fiscalizadora de este Servicio está reconocida legalmente y autorizada en el n el art. 1º del D.F.L. 2 de 1967 como en el art. 503 del Código del Trabajo “están acotadas a aquellas situaciones en que existiendo un mandato legal claro, él es infringido, siendo ajenas a esta competencia aquellos casos o matices de la ley, susceptibles de duda razonable en cuanto a su aplicación.” Además, “Este mismo criterio -en alguna medida restrictivo- también debe ser atendido para precisar los alcances de la función interpretativa de la legislación laboral que en principio la ley reconoce a la Dirección del Trabajo (...)”. Continúa, “Para comprender cabalmente los márgenes y límites de la función fiscalizadora e interpretativa de la legislación laboral que la ley entrega a la Dirección del Trabajo, debe tenerse muy presente que la Dirección del Trabajo es un organismo administrativo que integra el Poder Ejecutivo, cuya función esencial consiste en hacer ejecutar las leyes”. (ICA Valparaíso, causa rol n° 57847, 24 de junio de 2013).

A su vez, en el supuesto que el Director del Trabajo considere que la Dirección del Trabajo no se ha inmiscuido en labores que no le son propia y que simplemente a “realizado el derecho” a partir de las normas expresamente reconocidas y por tanto, en su criterio, difícilmente podríamos estar en la situación de una labor jurisdiccional en los términos de los tribunales de justicia, surge una segunda cuestión que ha de hacerse cargo.

Recientemente, el Gobierno de Chile a través de un Mensaje Presidencial a ingresado el proyecto de ley “Proyecto de ley que faculta el acceso a prestaciones del seguro de desempleo de la ley N° 19.728, en circunstancias excepcionales”, boletín N° 13352-13, ingresado el 25 de marzo del presente

año. En dicho proyecto, en lo que nos interesa, viene a regular en el Título II, 1. en las letras a y b, la situación en que versa su Dictamen.

El Boletín N° 13352-13 de 25 de marzo, expresa:

“a. Acceso extraordinario a prestaciones de cesantía por efecto de la declaración o acto de autoridad que disponga la paralización total de actividades:

En el evento que exista un acto o declaración de autoridad que establezca medidas sanitarias o de seguridad interior para el control del COVID-19, que impliquen la paralización de actividades en todo o parte del territorio del país e impidan o prohíban totalmente la prestación de servicios, los trabajadores afiliados al Seguro de Desempleo podrán acceder, en forma excepcional (...)

b. Efectos laborales de la declaración o acto de autoridad:

La declaración o acto de autoridad tendrá por efecto los siguientes:

(i) Se suspenderán las relaciones laborales de pleno derecho y por el sólo ministerio de la ley, durante el periodo comprendido en el mandato de la autoridad (...).”

A su vez, el Dictamen N° 1283/006, de 26 de marzo de 2020 (misma doctrina que dictamen 1239/005 de 19 de marzo), en lo que nos interesa, expresa en la parte conclusiva:

“1. Ante actuaciones de la autoridad que decreten medidas restrictivas o el toque de queda (...) y

concurriendo los requisitos señalados precedentemente para configurar fuerza mayor, es necesario concluir que exoneran a las partes de las obligaciones recíprocas que les impone el contrato de trabajo. A saber, otorgar el trabajo convenido y pagar la remuneración de parte del empleador, y asistir a prestar los servicios pactados y pagar la remuneración (...)."

Para llegar esta conclusión, el Servicio efectúa una serie ejercicios hermenéuticos muy similares a los exigibles a los órganos judiciales, incluso, recurriendo a normativa complementaria como lo es el Código Civil, además, haciendo valoraciones que no le corresponden como asumir que la expansión del Covid-19 era un hecho no previsible -conocemos de él, a lo menos de noviembre de 2019-, no citando ninguna norma expresa que valide su postura que autorice a suspender las relaciones de trabajo por vía administrativa entre las partes. Análisis y concordancia que se aleja del mandato de no interpretar aquellos casos o matices de la ley, susceptibles de duda razonable en cuanto a su aplicación, como es el caso de autos. Esto último es reafirmado con más fuerza cuando el propio Gobierno a tenido que ingresar un proyecto de ley, Boletín N° 13352-13 de 25 de marzo donde expresamente viene a expresar la posibilidad de suspensión de la relación laboral por orden de autoridad y sus efectos, esto precisamente porque la normativa actual vigente no ha facultado expresamente ni implícitamente para que de manera unilateral el empleador así lo disponga, situación que, por tanto, no cabe otra cosa que concluir con certeza que se ha extralimitado en sus funciones al pretender por medio de un acto de autoridad administrativa interpretar una norma de la cual creemos no hay nada que interpretar, debido a la inexistencia de una norma expresa y se ha abocado a una labor legislativa que por mandato Constitucional le corresponde al Ejecutivo y al Congreso Nacional, según corresponda.

Este error por parte del Servicio que dirige, desgraciadamente no ha sido único. La Corte de Apelaciones de Santiago en una causa sobre recurso de protección ya había emplazado a la DT en el sentido en que hemos fundamentado:

“DUODECIMO: Que, sin embargo, de la simple lectura de la Ley “20.940” en relación al capítulo “De la Negociación Colectiva”, ésta no contiene ninguna regulación en relación a los acuerdos entre los grupos negociadores y sus empleadores, de modo que, en la especie, no existió una interpretación de normas legales, sino que- ante un vacío legal-, dio una calificación jurídica a dicho Acuerdo y creó una norma, excediendo sus facultades legales, pues conforme se desprende de los artículos 19 N° 16, 63 y 64 de la Constitución Política de la República, solo son materias de ley; y ha sido la misma Carta Fundamental la que le ha dado dicha atribución al Congreso y al Presidente de la República, más no a la Dirección del Trabajo.

DECIMO TERCERO: Que, en último término, dicha calificación jurídica corresponderá hacerla a los Tribunales de la República, en materias de su competencia y cuando sea sometido a su conocimiento, mas no se reitera y, en caso alguno, a la Dirección del Trabajo.”

En último término lo que queremos expresar a Ud. es que, actualmente, en nuestra legislación laboral vigente, no regula para invocar como causal de suspensión el contrato de trabajo -legislación de orden público- mediante la causal de caso fortuito o fuerza mayor, cuya regulación y mención expresa solo está circunscrita para invocarla para el término de la relación laboral en el artículo 159 n° 6 del Código del Trabajo.

Que estas ideas son reafirmadas de manera clara cuando el Ejecutivo mediante un proyecto de ley que se encuentra actualmente en tramitación pretende incorporar la suspensión del contrato laboral, lo que explica, de manera notoria que no puede haber interpretado nada en dicho sentido, atendido que nada había que interpretar, extralimitándose en sus funciones y excediéndose a labores legislativas que no le son propias.

POR TANTO;

RUEGO A UD.: Tenga por interpuesto la reconsideración de los dictámenes N° 1239/005 de 19 de marzo y N°1283/006 de fecha 26 de marzo, ambos del presente año, le de tramitación y, en definitiva, lo acoja, dejándolos sin efecto, en la parte que determina que el cierre de empresas por orden de la autoridad con ocasión de la crisis sanitaria provocada por el virus COVID-19, es un supuesto de caso fortuito o fuerza mayor que suspende

la relación laboral y todas las consecuencias derivadas de tal decisión, por haberse extralimitado en sus facultades interpretativas, actuando fuera del marco de juridicidad que le ha sido otorgado y efectuando labores legislativas al crear efectos jurídicos no establecidos expresamente en la legislación.

EN EL PRIMER OTROSÍ: Tenga Ud. en bien acompañar los siguientes documentos, con citación:

1. Copia del Certificado de Vigencia de la Central Unitaria de Trabajadores donde da cuenta de mi calidad de representante de la organización sindical de grado superior en mi calidad de Presidenta.
2. Copia de los dictámenes N° 1239/005 de 19 de marzo y N°1283/006 de fecha 26 de marzo, ambos del presente año.

EN EL SEGUNDO OTROSÍ: Vengo en indicar a Ud. la forma de notificación por medios electrónicas de todas las resoluciones del presente proceso de reconsideración sean efectuada a presidencia@cutchile.cl.



Bárbara Figueroa Sandoval
Presidenta Nacional
CUT - CHILE