

OFICIO N° 281 -2019

INFORME PROYECTO DE LEY N° 57-2019

ANTECEDENTE: BOLETÍN N° 13.041-13.

Santiago, veinticuatro de diciembre de 2019

Por Oficio N° 15.186, de 9 de diciembre de 2019, el Presidente y el Secretario General de la Cámara de Diputados, señores Iván Flores García y Miguel Panderos Perkic, de conformidad a lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, remitieron a esta Corte Suprema el proyecto de ley que “Crea un subsidio para alcanzar un ingreso mínimo garantizado” (Boletín N° 13.041-13).

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión de 23 de diciembre del presente año, presidida por su titular señor Haroldo Brito Cruz, e integrada por los ministros señor Muñoz G., señores Künsemüller, Silva G., señoras Egnem y Sandoval, señores Cisternas y Blanco, señora Chevesich, señor Aránguiz, señora Muñoz S., señores Valderrama, Dahm y Prado, señoras Vivanco y Repetto y señor Llanos, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

AL PRESIDENTE

DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS,

SEÑOR IVÁN FLORES GARCÍA

VALPARAÍSO

“Santiago, veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve.

Vistos y teniendo presente:



Primero: Que el Presidente y el Secretario General de la Cámara de Diputados, señores Iván Flores García y Miguel Panderos Perkić, respectivamente, en conformidad con lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 77 de la Constitución Política de la República y en el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, mediante Oficio N° 15.186, de 9 de diciembre de 2019, solicitan se informe el proyecto de ley iniciado por mensaje presidencial que “Crea un subsidio para alcanzar un ingreso mínimo garantizado”, en particular, el inciso quinto del artículo 11. Con todo, corresponde señalar que el texto consultado experimentó variaciones con posterioridad a la remisión del oficio consulta, suprimiendo la segunda parte del referido inciso, en la votación en sala en la cámara de origen, porque no se alcanzó el quórum requerido -de ley orgánica constitucional-, a su respecto. Sin perjuicio de lo expresado, el informe considerará la versión consultada.

Segundo: Que el mensaje da cuenta que se busca crear un subsidio para garantizar un ingreso mínimo, que permita mejorar la calidad de vida de los trabajadores y potenciar la inclusión y calidad del empleo en el país; siendo sus ejes los siguientes: creación del subsidio que permita alcanzar una remuneración mínima garantizada, determinación de reglas de cálculo, fijación de las mismas sobre concurrencia de los subsidios al empleo joven y bono de trabajo a la mujer, determinación del ente que administrará el subsidio (Ministerio de Desarrollo Social y Familia), otorgamiento de potestad reglamentaria a la Superintendencia de Seguridad Social, establecimiento de deberes de información para los empleadores y fijación de reglas de fiscalización y sanción.

Para tal efecto, consta -en su versión actual- de trece artículos permanentes y tres transitorios, que se ocupan de crear y regular un “[...] *subsidio mensual, de cargo fiscal, para los trabajadores dependientes actuales o futuros regidos por el Código del Trabajo, con contrato de trabajo vigente y afectos a una jornada completa, superior a 30 horas semanales*”, establecer las consecuencias a la infracción de las normas que lo rigen, fijar las reglas de entrada en vigencia y proveer los fondos para cubrir los gastos que se producirán por la implementación de la regulación propuesta.

Tercero: Que la norma consultada es el artículo 11, el cual establece diversas reglas sancionatorias dirigidas a evitar que se ejecuten actos jurídicos laborales con la finalidad de obtener de manera indebida el subsidio; entrega a la Dirección del Trabajo la fiscalización de las normas y da competencia a la judicatura laboral para conocer de las reclamaciones de las sanciones que imponga, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 11°.- El hecho de que el trabajador pueda acceder al subsidio, en



ningún caso podrá significar que se acuerde una reducción de manera injustificada de la remuneración bruta mensual pactada en el contrato de trabajo, en comparación con la remuneración pagada por el empleador en los tres meses anteriores a la mencionada reducción injustificada. Las cláusulas de los contratos de trabajo que impliquen una rebaja en la remuneración bruta mensual pactada, en los términos señalados anteriormente, se entenderán por no escritas.

El empleador no podrá poner término al contrato de trabajo, y suscribir uno nuevo, ya sea con el mismo trabajador o con uno distinto, pactando una remuneración inferior, con el solo objeto de que dicho trabajador perciba o pudiese percibir el subsidio que crea la presente ley.

Las remuneraciones que perciban los trabajadores beneficiarios del subsidio que crea la presente ley, no podrán ser establecidas en atención al monto de éste, ni por cualquier otra consideración arbitraria, debiendo ser pactadas de manera objetiva, sin que se pueda convenir en base a razones distintas a las capacidades, calificaciones, idoneidad, responsabilidad o productividad del trabajador.

Los empleadores que incurran en algunas de las conductas señaladas previamente podrán ser sancionados con una multa a beneficio fiscal, cuyo monto ascenderá al doble de la multa establecida en el artículo 506 del Código del Trabajo, por cada trabajador, según se trate de micro, pequeña, mediana o gran empresa, sin perjuicio de proceder la aplicación de la clausura del establecimiento o faena en los términos establecidos en el artículo 34 del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

La fiscalización de lo dispuesto en los incisos anteriores corresponderá a la Dirección del Trabajo, de acuerdo con las normas establecidas en el Título Final, del Libro V, del Código del Trabajo. Contra la sanción que ésta disponga, podrá reclamarse ante el correspondiente Juez de Letras del Trabajo, conforme a las normas del Título II, del Libro V, del mismo Código. El Ministerio de Desarrollo Social y Familia deberá dar cuenta de inmediato a la Dirección del Trabajo respecto de toda irregularidad que observe en relación con lo dispuesto en este artículo”.

Cuarto: *Que en relación a la competencia judicial, como se aprecia, corresponde al tribunal laboral el conocimiento de los reclamos que se interpongan en contra de las sanciones que aplique la Dirección del Trabajo, de acuerdo a lo dispuesto en el Título II del Libro V del Código del Trabajo, denominado “Del procedimiento de reclamación de multas y demás resoluciones administrativas”, lo que se encuentra conforme con la regulación actual en materia de legislación laboral y de seguridad social, pues, por regla general, entrega a*



dicho organismo la potestad de fiscalizar su cumplimiento y aplicar sanciones administrativas por su infracción, tal como se desprende de los artículos 503 y 505 del Código del Trabajo -sin perjuicio de la competencia que corresponda a otras instituciones, tales como la Superintendencia de Seguridad Social y las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud-, entregando a los referidos tribunales el conocimiento de los reclamos que se presenten en contra de dichas decisiones según disponen los artículos 503, 504 y 512 del referido código.

Quinto: *Que en lo que respecta a las conductas sancionadas, se encuentran descritas en los incisos 1º, 2º y 3º del artículo 11 del proyecto, y consisten:*

1.-Reducción injustificada de remuneraciones (inciso 1º). Se sanciona acordar una reducción injustificada de la remuneración bruta mensual, en comparación con aquella pagada al trabajador en los tres meses anteriores a la reducción, para acceder al subsidio.

Al respecto, no se otorga parámetro jurídico para tener por configurada la justificación -o falta de- de la reducción de la remuneración que da lugar a la conducta que se reprueba; omisión que puede incidir en la eficacia de la regulación y en lo concerniente a la seguridad jurídica e igualdad ante la ley, pues, por una parte, los destinatarios de la prohibición pueden tener dificultades para ajustar su comportamiento si no está suficientemente descrito en la norma, y, por la otra, resulta previsible que el hecho de ser sancionado o no, dependerá, en último término, de lo que el funcionario fiscalizador de la Dirección del Trabajo estime que constituye una reducción justificada de la remuneración - en el supuesto que dicho órgano no ejerza su potestad de dictaminar sobre el tópico-, lo que redundará en espacios de incertidumbre y de aplicación desigual de la ley. En consecuencia, la norma de comportamiento se encuentra desprovista de un elemento relevante para la consecución de los fines perseguidos por el proyecto y para su debida operatividad.

2.- Terminar un contrato de trabajo y celebrar uno nuevo con el objeto de percibir el subsidio (inciso 2º). Se prohíbe que el empleador ponga término al contrato de trabajo y suscriba uno nuevo con el mismo trabajador o con uno distinto, con el único objeto que el trabajador perciba o pueda percibir el subsidio.

La regulación se centra en la escrituración, lo que se desprende del uso de la expresión “*suscribir*”, por lo que es recomendable mejorar la redacción de la norma para evitar una interpretación literal y restrictiva.

Pues bien, esa hipótesis infraccional, sin una precisión legislativa adicional, puede generar algún grado de incertidumbre en cuanto a la multa que debiera aplicarse. En efecto, el inciso cuarto del artículo 11, que establece la sanción a las



infracciones, dispone que se deberá aplicar una multa “*por cada trabajador*”, de manera que cabe la duda de si deberán aplicarse dos multas (una por el trabajador que se desvincula y otra por el que se contrata) o solo una, por tratarse de una unidad de conducta infraccional compuesta por dos actos conjuntos o sucesivos.

3.- Establecimiento de remuneraciones en atención al monto del subsidio (inciso 3°). Por último, se prohíbe establecer las remuneraciones del trabajador en atención al monto del subsidio o a cualquier otra consideración arbitraria. El inciso continúa señalando que las remuneraciones deben “[...] *ser pactadas de manera objetiva, sin que se pueda convenir en base a razones distintas a las capacidades, calificaciones, idoneidad, responsabilidad o productividad del trabajador*”.

Si bien la regulación de que se trata se propone con ocasión de la creación del subsidio, podría generar limitaciones generales a la libertad de los acuerdos relativos a la determinación de las remuneraciones de los trabajadores. En efecto, no sólo prohíbe regular las remuneraciones según el monto del subsidio, sino que, además, establece cinco elementos que serán las únicas bases del acuerdo y que por su redacción tiene el potencial de configurar una limitación aplicable en forma general en materia laboral. A modo de referencia, una opción distinta adopta el artículo 62 bis del Código del Trabajo, pues al tratar el principio de igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres contiene el mismo listado -capacidades, calificaciones, idoneidad, responsabilidad o productividad del trabajador-, pero no lo establece en forma taxativa, pues utiliza la expresión enunciativa “entre otras razones

Sexto: Que según el inciso cuarto del artículo 11, las sanciones que podrán ser objeto de revisión judicial corresponden a multa a beneficio fiscal y clausura del establecimiento o faena. En cuanto a la primera, se debe aplicar una por cada trabajador, y respecto a su monto, en atención a que establece la aplicación del doble de aquella señalada en el artículo 506 del Código del Trabajo, se deben aplicar los rangos que prevé.¹ En cuanto a la segunda, prescribe que la infracción podrá ser sancionada con multa “sin perjuicio de proceder la aplicación de la clausura del establecimiento o faena en los términos establecidos en el artículo 34 del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social”.

Dicho artículo 34 es del siguiente tenor: “En todos aquellos casos en que los Inspectores del Trabajo puedan aplicar multas administrativas, las

¹ Así, micro empresa (1 a 9 trabajadores) y pequeña empresa (10 a 49 trabajadores): 2 a 20 a unidades tributarias mensuales; mediana empresa (50 a 199 trabajadores): 4 a 80 unidades tributarias mensuales; y gran empresa (200 o más trabajadores): 6 a 120 unidades tributarias mensuales. La clasificación de micro, pequeña y mediana empresa se encuentra contenida en el artículo 505 bis del Código del trabajo.



reincidencias podrán ser sancionadas, además, con la clausura del establecimiento o faena, cuando ello fuere procedente, hasta por diez días, que será aplicada por el Inspector que constate la reincidencia”.

Entonces, se puede concluir que la clausura procederá sólo en caso de reincidencia y no como primera sanción, la cual siempre será una multa. La reincidencia está expresamente definida, para estos efectos, en el artículo 35 del Decreto con Fuerza de Ley N° 2: “Se entiende por reincidencia la nueva infracción que se cometa dentro de los dos años siguientes a la fecha de la última multa o clausura”.

Séptimo: Que las reglas de procedimiento están consagradas en el inciso quinto del artículo 11 del proyecto se remite a las normas del Título II, del Libro V, del Código del Trabajo, que contiene los artículos 503 y 504, pues bien, como se trata del reclamo de sanciones aplica lo que señala el primero, conforme al cual la reclamación debe substanciarse por el procedimiento de aplicación general contenido en el Párrafo 3°, del Capítulo II, del Título I del citado código, a menos que la cuantía de la multa, al momento de la dictación de la resolución que la impone o de la que resuelve la reconsideración administrativa respecto de ella, sea igual o inferior a diez ingresos mínimos mensuales, en cuyo caso aplica el procedimiento monitorio, de que tratan los artículos 500 y siguientes del mismo estatuto, por lo tanto, no se innova sobre la materia.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar **en los términos precedentemente expuestos** el proyecto de ley que “Crea un subsidio para alcanzar un ingreso mínimo garantizado” (Boletín N° 13.041-13).

Oficiese.

PL 57-2019”.

Saluda atentamente a V.S.

