

REDACCIÓN DE SESIONES

1

COMISIÓN INVESTIGADORA SOBRE FISCALIZACIÓN LABORAL EN SUPERMERCADOS

Sesión 12ª, celebrada en miércoles 4 de julio de 2007,
de 10.54 a 12.51 horas.

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

Preside, en forma accidental, el diputado señor Sergio Aguiló.

Asisten la diputada señora Clemira Pacheco y los diputados señores René Alinco, Mario Bertolino, Julio Dittborn, Tucapel Jiménez, Patricio Melero, Carlos Recondo, Felipe Salaberry y Patricio Vallespín.

Concurren como invitados la señora Patricia Silva, directora del Trabajo, y los señores Cristián Melis, jefe de la División Inspección y Joaquín Cabrera, jefe de la División Relaciones Laborales de la Dirección del Trabajo.

TEXTO DEL DEBATE

El señor AGUILÓ (Presidente accidental).- En el nombre de Dios y de la Patria, se abre la sesión.

El señor abogado ayudante dará lectura a la Cuenta.

-El señor REBOLLEDO (abogado ayudante) da lectura a la Cuenta.

El señor AGUILÓ (Presidente accidental).- Señores diputados, el diputado Carlos Montes, presidente de la Comisión, se encuentra ausente debido a que una nieta está siendo intervenida quirúrgicamente.

El señor Secretario dará a conocer los acuerdos adoptados por la Comisión en relación con las últimas sesiones.

El señor MUGA (Secretario).- Señor Presidente, la Comisión finaliza su trabajo el 26 de julio. Para la próxima sesión, a celebrarse el miércoles 11 de julio, se

REDACCIÓN DE SESIONES

2

acordó recibir al presidente de la Asociación de Proveedores de Supermercados de Chile, sin perjuicio de los acuerdos que puedan adoptar respecto de las peticiones de audiencia que se han dado a conocer en la Cuenta.

El señor AGUILÓ (Presidente accidental).- La sesión del próximo miércoles será la última en que recibamos antecedentes.

¿Habría acuerdo para que en esa sesión recibamos, junto con el presidente de la Asociación de Proveedores de Supermercados, a las señoras Alejandra Sepúlveda, presidenta del Sindicato de Trabajadores de supermercados Santa Isabel de Valdivia, y Gabriela Vidal, secretaria del Sindicato Nacional Interempresas de Trabajadores de Supermercados y Actividades Conexas?

Acordado.

El objeto de esta sesión es recibir a la directora del Trabajo, a quien le damos la más cordial bienvenida, y a sus asesores para que nos informe sobre la fiscalización e investigación que desarrolla en el área de supermercados la Dirección del Trabajo.

Tiene la palabra la señora Patricia Silva.

-La señora Patricia Silva complementa su intervención con una exposición en sistema Data Show.

La señora SILVA, doña Patricia (directora del Trabajo).- Señor Presidente, en una sesión anterior di a conocer la situación laboral al interior de los supermercados. Hoy me referiré, en general, a cómo la Dirección del Trabajo realiza el proceso de fiscalización. ¿Por qué optamos por esta presentación? Fundamentalmente, por las consultas y dudas que se han planteado en el desarrollo de esta Comisión respecto de la labor que desempeña la institución que dirijo.

Comenzaré con una mirada general sobre el ámbito de acción de la Dirección del Trabajo.

Según el INE, en el trimestre octubre-diciembre de 2006, el total de la fuerza de trabajo en Chile era de 6 millones quinientas mil personas. El ámbito de acción de la Dirección del Trabajo, conforme a las facultades que le entrega la ley, alcanza a 61 por ciento de los trabajadores, incluyendo básicamente a los asalariados del sector privado y a las trabajadoras de casa particular.

El señor DITTBORN.- ¿La Dirección del Trabajo no fiscaliza al sector público?

La señora SILVA (doña Patricia).- No nos corresponde.

REDACCIÓN DE SESIONES

3

El señor DITTBORN.- ¿Tampoco a las empresas públicas?

La señora SILVA (doña Patricia).- A ellas sí.

El señor AGUILÓ (Presidente accidental).- ¿A cuántas personas abarca su ámbito de acción?

La señora SILVA (doña Patricia).- A casi 4 millones de trabajadores. La cantidad exacta es de 3.933.000, esto es, el 61 por ciento de la fuerza de trabajo.

El señor AGUILÓ (Presidente accidental).- ¿Va a dejar copia de esos antecedentes a la Comisión?

La señora SILVA (doña Patricia).- Sí, señor Presidente.

También queremos compartir con ustedes los datos generales sobre las fiscalizaciones en terreno, con una comparación de lo sucedido entre el 2004 y el 2006.

Quisiera hacer presente que es habitual que se nos consulte -no sólo en comisiones, sino en todo tipo de mesas de trabajo- respecto de cómo, dónde y cuándo determina fiscalizar la Dirección del Trabajo. Al respecto, les puedo contar que operamos por denuncias de los propios trabajadores o trabajadoras o de las organizaciones sindicales a las que pertenecen y por fiscalizaciones de oficio o por programas. En cuanto a estas últimas, la Dirección del trabajo cuenta con ciertos programas de fiscalización permanentes cuyo establecimiento está determinado por los siguientes factores:

En primer lugar, por programas que tienen por objeto fiscalizar aquellos sectores productivos que aparecen como más infractores, para lo cual se toma como referencia la evaluación que hacemos de las sanciones aplicadas el año anterior, lo cual nos permite focalizar nuestro trabajo.

En segundo término, por la relevancia nacional o regional de determinados sectores productivos, entendida como la importancia económica de ese sector dentro de una región. Así, por ejemplo, se establecen programas especiales de fiscalización para el sector forestal, salmonero u otros de alto impacto dentro de una región determinada. Nos interesa saber cómo están las condiciones laborales ahí.

Y un tercer criterio de determinación lo constituye la generación de nuevas leyes, pues también nos permite definir cuáles son los sectores productivos a los cuales apuntar nuestra fiscalización de oficio o por programas.

Finalmente tenemos los factores estacionales, que operan en sectores como el transporte, la agricultura de temporada y el comercio, que concentra la mayor parte de la contratación a fin de año, época en la cual también aumenta el nivel de denuncias, básicamente por incumplimiento de las normas sobre jornada laboral.

REDACCIÓN DE SESIONES

4

Tanto para el transporte, como para el comercio y el trabajo agrícola de temporada contamos con programas que se ejecutan todos los años, por lo que se planifican anualmente; son permanentes y llevamos muchísimos años realizándolos, sin perjuicio de ir incorporando otro tipo de programas, de conformidad con los criterios que señalé anteriormente.

En la imagen proyectada pueden ver los antecedentes relativos a las sanciones aplicadas, con el detalle de las fiscalizaciones con multas y sanciones aplicadas los años 2004 y 2006. Como pueden apreciar, la mayor parte de las sanciones corresponde a infracciones a la jornada laboral, que concentra un porcentaje altísimo del total de las materias más sancionadas por la Dirección del Trabajo, lo que da cuenta de que se trata de un problema que podríamos calificar de estructural en el marco de las relaciones laborales o de la forma en que se organizan los procesos productivos en nuestro país.

Podemos decir que, en materia de infracciones, la jornada laboral es un tema relevante, sustancial, ya que en 2004 representaba el 35 por ciento de las sanciones aplicadas por la Dirección del Trabajo, porcentaje que aumentó a 41 por ciento en 2006, y aún hoy sigue representando un porcentaje muy alto en el marco del total de nuestros procesos de fiscalización.

El señor AGUILÓ (Presidente accidental).- Perdón, señora Patricia Silva.

Nos informan que debemos concurrir a votar a la Sala, por lo que debo suspender la sesión por algunos minutos.

Se suspende la sesión por diez minutos.

-Transcurrido el tiempo de suspensión:

El señor AGUILÓ (Presidente accidental).- Continúa la sesión.

Continúa con el uso de la palabra la señora Patricia Silva.

La señora SILVA (doña Patricia).- Gracias, señor Presidente.

Continuando con la presentación, a continuación me referiré a las actividades con más sanciones en 2006. En la gráfica aparecen el transporte, almacenamiento y comunicaciones, con un 16 por ciento, pero centralizado en transporte, jornada, sistema de control, básicamente sistema de control de registro, porque el incumplimiento de jornada tiene que ver con que el sector ha sido reacio a contar con un sistema de control de registro de jornada serio, inviolable, capaz de mostrar cuál es la verdadera jornada y si se cumple con el descanso de cada uno de los trabajadores.

REDACCIÓN DE SESIONES

Después, aparece el comercio, con 13 por ciento, y la construcción, con 11 por ciento.

De aquí en adelante, la exposición se referirá con nuestras funciones y con los procesos de fiscalización.

¿Cuáles son las funciones de la Dirección del Trabajo? Por ley, la Dirección del Trabajo tiene por misión fiscalizar la aplicación de la legislación laboral, sea ella legal o reglamentaria, así como también la previsional; fijar el sentido y alcance de la legislación laboral, lo que se hace a través de nuestros dictámenes, jurisprudencia administrativa; divulgar los principios técnicos y sociales de la legislación laboral, que implica programas de comunicación, capacitación de los actores, básicamente de los trabajadores y dirigentes.

En este punto, quiero hacer hincapié en nuestro procedimiento interno a efectos de sustituir la multa, lo cual tiene que ver con capacitar a los pequeños empleadores que tienen de uno a nueve trabajadores, para que puedan optar a sustituir la multa por jornadas de capacitación. Eso se hace hoy y es una práctica habitual. Administrativamente, hemos ampliado ese ámbito a empresas que tienen hasta 25 trabajadores, que pueden optar a una rebaja de la multa que puede llegar hasta el 90 por ciento. Obviamente, para que esto ocurra es necesario certificar el cumplimiento.

Continuando con el detalle de las funciones, también está la de supervigilar y fomentar el funcionamiento de las organizaciones sindicales. Básicamente, esta función está vinculada con la obligación que tienen las organizaciones de registro en nuestra institución.

El señor CABRERA.- Además, incluye el tema de la negociación colectiva, la conflictividad. Básicamente, comprende todos los registros de las manifestaciones colectivas en el plano de las relaciones laborales.

La señora SILVA (doña Patricia).- Esto está vinculado con realizar toda acción tendiente a resolver y prevenir los conflictos del trabajo.

Hacemos un diagnóstico diario respecto de cuál es el número de huelgas que han sido votadas, de las que se han iniciado y de las que han terminado; o sea, contamos con un detalle diario bastante exhaustivo del nivel de conflictividad en el país. Hay una unidad encargada de aquello y sabemos de las huelgas votadas, las iniciadas, las terminadas, los días de duración, cuántos trabajadores están involucrados, de qué tipo de negociación se trata. Todo eso lo conocemos en detalle y es registrado a diario por la Dirección del Trabajo. Es una información seria.

¿Cuáles son las facultades de los fiscalizadores? Según la ley que nos rige -DFL Nº 2-, en términos generales, somos ministros de fe y, por lo tanto, nuestro actuar tiene presunción de legalidad.

REDACCIÓN DE SESIONES

6

Tenemos facultad para visitar los lugares de trabajo a cualquier hora. Por lo tanto, los empleadores no tienen por qué enojarse al ser fiscalizados. Por ejemplo, si se ha extendido la jornada, no puedo fiscalizar a las 9 horas. Tengo que dejarme caer a las 20.30 ó 21.00 horas, y si es domingo, tiene que hacerse en ese día.

Los empleadores deben facilitar la fiscalización. Incluso, tenemos facultades para requerir el auxilio de Carabineros.

Podemos actuar de oficio y fuera de la jurisdicción -esto se refiere a la jurisdicción de cada una de las oficinas-. Contamos con 82 inspecciones a través de todo el país, que llegan a 114 si se suman los centros de mediación y de conciliación. Además, están las oficinas intermitentes, ya que, para conocimiento de ustedes, tenemos oficinas permanentes e intermitentes, con el fin de cubrir la mayor cantidad posible de territorio nacional y los sectores donde exista mayor conflictividad o polos de desarrollo productivo.

Tenemos atribuciones para suspender labores o faenas en aquellos casos vinculados con vulneración de normativas en materia de higiene y seguridad, como también de salud de los trabajadores. Al respecto, la ley habla de peligro inminente.

También podemos citar a comparecer ante nuestras oficinas, requerir documentación, aplicar multas e incluso clausurar. Debo aclarar que el tema de la clausura es bastante inoperante e ineficiente debido a que, según nuestro ordenamiento jurídico, debo notificarla. O sea, si constato una falta y determino la clausura, ésta se lleva a efecto recién en veinte días. En dicho lapso, sagrada e inequívocamente, ese empresario recurrirá a tribunales por acción de protección y el proceso de clausura queda detenido. O sea, la facultad es ineficiente.

Señalo esto porque tuvimos un caso emblemático en que se había ordenado clausurar por un número de días determinados, pero finalmente el caso se judicializó. Después de dos o tres años, el recurso de protección se rechazó, por lo que, después de ese período, la clausura no tiene ningún sentido. Es decir, la facultad es absolutamente inoperante.

Estas son las facultades con que cuenta la Dirección del Trabajo y cada uno de sus fiscalizadores.

Elaboramos un organigrama –mejor dicho, un flujograma- de un proceso de fiscalización, que explicará el señor Christian Melis.

El señor MELIS.- Nuestras actuaciones se dividen en fiscalizaciones en terreno o avenimiento de conciliaciones, la que se produce cuando está terminada la relación laboral. Todo lo que se refiere a las fiscalizaciones en terreno se lleva a cabo cuando está vigente la relación laboral. Esto se puede iniciar de oficio –por nuestros programas- o pueden ser solicitadas, lo que se denomina denuncias de parte.

REDACCIÓN DE SESIONES

Todo fiscalizador que ingresa a un lugar de trabajo debe entrevistar a los trabajadores, observar el lugar con el fin de verificar las condiciones de salud y seguridad, entrevistarse con los empleadores y hacer revisión de la documentación y finalmente determina si corresponde aplicar una infracción o no. Si no hay infracción, termina la comisión y la fiscalización sin multa. En caso de aplicarse una infracción, en casos muy acotados da una instrucción, es decir, da un plazo de corrección, que básicamente se concentra en pago de remuneraciones e informalidad laboral. Y, como regla general, aplica sanción. La sanción, a su vez, puede ser impugnada administrativamente, a través de la reconsideración administrativa, o judicialmente, a través del juicio de reclamo. También existe la institución de la sustitución de multas por capacitación, que también es una forma de impugnación de la sanción administrativa.

Como ustedes pueden apreciar, en nuestro ordenamiento jurídico, todas nuestras actuaciones que terminan en sanciones son plenamente revisables por los órganos jurisdiccionales en juicios ordinarios. De ahí que se produzca esta dicotomía respecto del recurso de protección, porque en la revisión judicial al menos se ve el fondo, esto es se analiza si existe infracción o no. En cambio, en el recurso de protección no se ve el fondo sino que se determina si tenemos competencia para hacer lo que hicimos o no. En consecuencia, no se ve el fondo de la sanción.

Una vez que la multa está ejecutoriada, es decir, cuando se le pasaron los plazos al sancionado para recurrir o habiendo recurrido ya se resolvieron esas impugnaciones, la multa queda ejecutoriada y la cobranza la efectúa la Tesorería General de la República, básicamente a través de los mecanismos de compensación tributaria, que es la misma forma de cobranza que se aplica respecto de los impuestos.

La señora SILVA (doña Patricia).- Hay un mito al que siempre se refieren y sobre el que nos preguntan mucho. Nos consultan si los fiscalizadores reciben comisión o la remuneración de los fiscalizadores está vinculada con el número de multas que cursan. Al respecto, debo decir que eso es totalmente falso. O sea, no hay ninguna vinculación entre número de multas cursadas y el monto de la remuneración. Otro punto importante que se debe conocer es que las multas ingresan al erario nacional como ingreso común y corriente; no van a la Dirección del Trabajo, no quedan en nuestras arcas ni se devuelven. Del mismo modo, tampoco tenemos nada que ver con el sistema de cobranzas, puesto que no cobramos las multas, sino que lo hace directamente la Tesorería General de la República.

El señor MELIS.- Las multas tampoco están asociadas con algún indicador de las funciones de los fiscalizadores, puesto que se trataría de indicadores perversos, desde el punto de vista de su gestión. Nuestro sistema es bastante sui generis, porque los fiscalizadores pueden aplicar multas directamente, procedimiento que no es la regla general en los sistemas de inspección del mundo, puesto que en otros países son instancias distintas, como la judicial, las que aplican las sanciones.

En nuestro caso, ese procedimiento tiene que ver con un tema de cobertura, ya que si las más de 40 mil multas que se aplicaron en 2006 se hubieran trasladado al órgano judicial se produciría el colapso de los tribunales de justicia, puesto que deberían hacerse cargo de esa misma cantidad de juicios.

REDACCIÓN DE SESIONES

8

La señora SILVA (doña Patricia).- Lo planteado por el señor Christian Melis también dice relación con la alta valoración del nivel de probidad de los funcionarios públicos chilenos, porque en otros países -no voy a nombrar ninguno- nadie podría pensar que un funcionario público cursara las multas directamente. En Chile, en que el ordenamiento jurídico contempla la posibilidad de que los funcionarios administrativos -en este caso, los fiscalizadores- cursen directamente las multas, esto significa que existe confianza en la función que cumplen esos funcionarios, aspecto que no es menor.

El señor MELIS.- Respecto de las dudas planteadas sobre la forma en que se aplican las sanciones, cabe señalar que para determinarlas los fiscalizadores deben llevar a cabo tres operaciones.

El artículo 477 del Código del Trabajo establece la siguiente categorización de infracciones, en tramos, en función del número de trabajadores de la empresa: de 1 a 49 trabajadores, las multas van de 1 a 20 UTM; de 50 a 199 trabajadores, las multas van de 2 a 40 UTM; de 200 o más trabajadores, las multas van de 3 a 60 UTM.

Éstas son las sanciones genéricas, residuales, de manera que casi todas las infracciones del Código del Trabajo que no tienen sanción específica se rigen por esta norma, sin perjuicio de que haya normas específicas, como la referida a la protección de la maternidad, que sí contempla una sanción específica de hasta 70 UTM.

Al respecto, es interesante que a una empresa con cinco trabajadores se le podría aplicar una multa máxima de 20 UTM, mientras que a una con mil trabajadores le podría aplicar una con un monto tope de 60 UTM; es decir, la sanción aumenta sólo tres veces, en circunstancias de que la capacidad económica de la empresa grande debe ser cien o doscientas veces superior en comparación con la pequeña, lo que constituye una desproporcionalidad.

El señor AGUILÓ (Presidente accidental).- ¿Es un tema de ley o de reglamento interno?

La señora SILVA (doña Patricia).- De ley. Es una categorización legal.

El señor MELIS.- Una vez ubicado en el tramo que corresponde en función del número de trabajadores de la empresa, la segunda operación que se debe llevar a cabo es una categorización administrativa en función de la gravedad de la infracción. En ese sentido, en función del bien jurídico protegido, hemos categorizado las más de quinientas posibles infracciones del Código del Trabajo, de acuerdo con la gravedad de las mismas, en menos graves, graves y gravísimas. Por ejemplo, las infracciones a la protección de la maternidad -como el fuero- son consideradas gravísimas, porque tienen que ver con el bien jurídico protegido: la vida del que está por nacer.

REDACCIÓN DE SESIONES

9

La señora SILVA (doña Patricia).- Me parece relevante destacar que hay alrededor de quinientas infracciones establecidas en el marco de nuestro proceso de fiscalización y de nuestra categorización administrativa, porque cada una de las normas del Código del Trabajo detalla y hace exigencias de cumplimiento de normas y de estándares laborales. De hecho, es normal que en dicho cuerpo legal un artículo contenga varias incisos que establecen requisitos o exigencias distintos. Por ejemplo, el artículo 10 de ese Código define qué es el contrato de trabajo y dispone las distintas cláusulas mínimas y obligatorias que debe tener el contrato de trabajo, como la fecha, el nombre y el RUT.

El rol de la Dirección del Trabajo es fiscalizar el cumplimiento de esas normas, para que se tenga en cuenta el nivel de detalle al que debe llegar nuestra institución. En ese sentido, cada uno de los artículos del Código del Trabajo contiene una serie de categorizaciones bastante exhaustivas. El Código del Trabajo es así. Las exigencias son bastante específicas y cada infracción da cuenta de una eventual multa.

El señor MELIS.- En consecuencia, hechas estas dos operaciones - ubicación del tramo legal y categorización administrativa en tercios, el resultado es una nueva categorización de las infracciones en tercios.

Estas operaciones persiguen el objetivo de evitar descriterios y falta de uniformidad de los fiscalizadores. Como existen tramos, debo tener un parámetro similar para que, en igualdad de situaciones, se aplique el mismo monto de la multa en distintos escenarios.

Por último, se aplican las circunstancias atenuantes, que también son una categorización administrativa. Como pueden apreciar, sólo existen circunstancias atenuantes; no hay agravantes. Además, se considera la conducta laboral de la empresa y su capacidad económica.

En el fondo, lo que hacemos es aplicar doblemente a las pequeñas empresas estándares de disminución de multas. La primera la aplica la propia ley y, luego, administrativamente, aplicamos una atenuación de la multa.

En consecuencia, si una empresa que tiene 90 trabajadores comete una infracción grave, se ubica en el segundo tramo, que incluye a las empresas que tienen entre 50 y 199 trabajadores, que pueden tener una multa de entre 2 y 40 UTM, y como categoricé en tercios y se trata de una multa grave, tiene una multa en el rango de 15 a 27 UTM.

Y aquí lo que se hace es lo siguiente: parto del tope de ese rango definido -27 UTM- y veo si existen circunstancias atenuantes. Si hay atenuantes, me bajo al tope inferior, es decir, a 15 UTM. La operación es bastante simple. Con esto, evitamos criterios distintos de aplicación de sanciones.

La señora SILVA (doña Patricia).- ¿Alguna consulta en relación con lo que hemos visto hasta ahora?

REDACCIÓN DE SESIONES

10

El señor AGUILÓ (Presidente accidental).- El diputado Salaberry quiere formular una.

Tiene la palabra el diputado Felipe Salaberry.

El señor SALABERRY.- La Dirección del Trabajo establece el nivel de multas -los rangos son objetivos, ya que están establecidos en la ley-, pero los niveles de gravedad son subjetivos, porque están definidos por la institución.

La señora SILVA (doña Patricia).- Están vinculados con el bien jurídico protegido.

El señor SALABERRY.- Perfecto.

¿Ese nivel es conocido públicamente? ¿Sabe el empleador que cuando -daré un ejemplo comparativo- pasa de los 100 kilómetros por hora en una zona de 60 esta cometiendo una determinada infracción? ¿Los empleadores conocen esos niveles?

Usted dice que informan y dan a conocer la ley. Pero, en el caso de los empleadores, en general, ¿existe información en que se especifiquen cuáles son los niveles de gravedad de la posible infracción que se pueda cometer?

El señor AGUILÓ (Presidente accidental).- Tiene la palabra el señor Melis.

El señor MELIS.- Señor Presidente, lo que señala el diputado Salaberry está contenido en lo que denominamos "tipificador de infracciones", que es un documento enorme en que están especificadas cada una de las infracciones.

El objetivo de ese documento es que los fiscalizadores, cuando tipifiquen infracciones, no apliquen infracciones distintas en igualdad de situaciones. En ese documento se categorizan las infracciones. El tipificador de infracciones, normalmente está publicado en nuestra página web, dentro del Departamento de Fiscalización, porque es un documento público; no es privado. Hoy no está disponible porque se encuentra en proceso de revisión para incorporarle todas las infracciones de la ley de subcontratación. Tuvimos que incorporar todas las tipificaciones de la ley de subcontratación posibles al tipificador y categorizarlas, por lo que, como señalé, en estos momentos se encuentran en ese proceso administrativo.

Quiero recordar que es un documento administrativo; no legal. Para nosotros, no presenta ningún inconveniente que sea público. De hecho, es muy utilizado por asesores laborales y abogados, porque es un buen parámetro, una buena guía, de lo que debe cumplir una empresa en cada uno de los ítem de jornada de descanso, etcétera. Es decir, se utiliza mucho por los operadores del derecho.

REDACCIÓN DE SESIONES

11

La señora SILVA (doña Patricia).- Señor Presidente, es una forma de determinar distintos criterios y tramos en relación con el monto de las multas, labor que tiene que hacer la Dirección del Trabajo toda vez que el Código del Trabajo no dice nada. O sea, cubrimos una falencia de ese cuerpo legal.

Básicamente, para homogenizar criterios, en el marco del rango que establece la ley -el único que da es el número de trabajadores-, la Dirección del Trabajo categoriza y determina el bien jurídico más importante, por lo que divide en tercios y estratificamos nuestros propios criterios de gravedad.

El señor AGUILÓ (Presidente accidental).- Tiene la palabra el señor Secretario, quien formulará algunas consultas.

El señor MUGA (Secretario).- ¿Esas categorizaciones que le asignan a las simples infracciones están influidas por factores ideológicos, que cambian en el tiempo, de gobierno en gobierno o de un director a otro?

El señor MELIS.- El tipificador como tal fue confeccionado en 2001 y se le han agregado las nuevas normas que han salido.

Con anterioridad a 2001 no había tipificador y cada fiscalizador operaba con ciertas reglas básicas para tipificar una infracción. No había una obligación legal.

El documento pretende ayudar en la tarea fiscalizadora, de manera que el fiscalizador no tenga que redactar de su puño y letra una tipificación. La idea es que tenga una tipificación fija de cada una de las infracciones.

El señor MUGA (Secretario de la Comisión).- Entonces, se puede concluir que con anterioridad al 2001 la situación era bastante discrecional, dependiendo del director del trabajo del momento.

El señor MELIS.- Más que del director del servicio, dependía del funcionario, porque como la ley da un rango, por ejemplo, entre uno y veinte, legalmente se puede mover dentro de ese rango, sin ningún otro parámetro que le indique como moverse.

El señor AGUILÓ (Presidente accidental).- ¿En ninguna parte la ley habla de infracciones gravísimas, graves o leves?

La señora SILVA (doña Patricia).- Establece ese rango sólo en el artículo 477, pero no lo hace por cada una de las infracciones. El artículo 477 establece que las multas se mueven en cierto rango, según el número de trabajadores.

El señor SALABERRY.- Entonces, lo que ustedes han hecho es un esfuerzo para evitar al máximo la discrecionalidad.

REDACCIÓN DE SESIONES

12

En esa misma línea, en la proyección en que se establecen los criterios con niveles de gravedad, señalan ciertas atenuantes, que pueden terminar siendo agravantes, según la forma en que se apliquen.

La señora SILVA (doña Patricia).- ¿Por qué pueden terminar siendo agravantes?

El señor SALABERRY.- Porque ustedes mencionan la capacidad económica. Por ejemplo, si un pequeño empresario, una Pyme, comete una infracción de jornada -no cerró a la hora que debió hacerlo e hizo trabajar media hora más a sus trabajadores-, ustedes pueden moverse en un rango para cobrarle una multa de hasta 20 UTM. Pero el que tiene 51 trabajadores y comete la misma infracción, en razón de la capacidad económica, ustedes podrían cobrarle hasta 40 UTM. La infracción es la misma, pero al primero le cobrarán hasta 20 UTM y al segundo hasta 40?

El señor MELIS.- Efectivamente, por el tramo podría ser hasta 40 UTM, en el segundo caso.

El señor SALABERRY.- Si hay el empresario tiene entre 1 y 49 trabajadores, la infracción puede ser entre 1 y 20 UTM; si tiene entre 50 y 199 trabajadores, entre 2 y 40 UTM. Eso refleja capacidad económica, el criterio que teóricamente aparece después.

La señora SILVA (doña Patricia).- Efectivamente, es así. El tema de las Pymes también está vinculado a categorizar el número Pymes, porque, como país, aún no nos ponemos de acuerdo en cuáles son o no son Pymes. Pero ése es otro tema.

El señor SALABERRY.- Quiero apuntar a un tema muy objetivo respecto de los criterios que la Dirección del Trabajo ha tratado de establecer.

Me parece bien que si antes del 2001 no existía tipificador, hoy estén tratando de ser más objetivos.

Si una empresa comete una infracción y tiene 49 trabajadores, me pueden cobrar hasta 20 UTM. Si la empresa que está al lado tiene 55 trabajadores, le pueden cobrar hasta 40 UTM.

El señor MELIS.- Así es.

El señor SALABERRY.- Es decir, si se comete la misma infracción, el criterio objetivo apuntaría a que me cobraran las mismas 20 UTM, independientemente de si tengo 50 ó 200 trabajadores. El criterio objetivo debiera ser la misma infracción y no la capacidad económica de la empresa.

El Señor MELIS.- Al hacer un corte y observar el tramo superior o inferior, siempre va a pasar lo mismo. Puede ser más arriba o más abajo, pero siempre va a pasar, porque no existe otra forma de hacerlo cuando se hacen cortes, tramos. Se

REDACCIÓN DE SESIONES

13

podrá discutir si se sube o no el tramo, o adicionar alguna otra categorización para efectos de graduar, pero al tener cortes planos, como los que hoy existen, siempre va a suceder lo mismo.

En empresas que cuentan con 49 trabajadores y en igualdad de condiciones, una infracción grave del rango medio tiene una multa de entre 7 y 13 UTM, conforme a la figura exhibida.

Es probable que a esa empresa que tiene entre 1 y 49 trabajadores se le aplique la multa máxima, de 13 UTM, pero, como se vuelve a categorizar de acuerdo a si es una pequeña empresa, es probable que se le aplique una multa de 7 UTM.

El señor SALABERRY.- ¿En la categorización de la infracción también influye el número de trabajadores?

El señor MELIS.- Es por ley. Es ésta la que me señala que se puede aplicar multa de 1 a 20 UTM en el tramo de 1 a 49 trabajadores. Luego se distingue en tercios: de 1 a 6 por menos grave; de 7 a 13 por grave; de 14 a 20 por gravísima.

El señor SALABERRY.- Pero se aplica de acuerdo al número de trabajadores y no por la infracción cometida.

El señor MELIS.- No. Tiene que ver con tipos de infracción, dentro del rango se categoriza por gravedad y se hace en tercios.

Una vez ubicado en el tramo, se le puede aplicar una multa de 7 a 13 UTM, el máximo de la multa; luego se analiza si presenta circunstancias atenuantes como buena conducta laboral, o, como lo señalé anteriormente, si es pequeña empresa, y así le puede aplicar la multa mínima, de 7 UTM.

En el caso de una empresa que cuenta con 55 trabajadores que comete una infracción grave, según el cuadro, la multa va desde 15 a 27 UTM. En la misma circunstancia anterior, si se trata de una pequeña empresa, eventualmente se le aplicará una multa de 15 UTM. Naturalmente, hay diferencia entre 7 y 15 UTM, pero eso tiene que ver con el corte.

La única posibilidad de que eso no fuese así, sería que se establecieran montos en función del número de trabajadores, y que se establecieran montos de acuerdo a si la empresa tiene 1, 2, 3, 4, 5 o más trabajadores; es la única forma proporcional. Cuando se establecen tramos –como el sistema expuesto-, el corte va a quedar arriba o abajo y una forma sería la siguiente: por ejemplo, 1 trabajador, 2 UTM de multa; 3 trabajadores, 3 UTM, etcétera.

El señor SALABERRY.- O que la ley categorizara el tipo de infracción; no por número de trabajadores.

REDACCIÓN DE SESIONES

14

El señor MELIS.- Como ocurre en materia penal.

El señor AGUILÓ (Presidente accidental).- Tiene la palabra el señor Secretario.

El señor MUGA (Secretario).- La aplicación de multas es de interno de la Dirección, del fiscalizador, del que no está en conocimiento el empleador ni nadie, ni siquiera los tribunales. En consecuencia, ustedes aplican administrativamente esos rangos porque así lo han definido. Pero es absolutamente arbitrario hacerlo o no.

En caso de concurrir agravantes, ¿podrían ustedes saltarse esos rangos? Por ejemplo, en el caso de una infracción grave de una empresa del tramo entre 1 a 49 trabajadores, en el corte de 7 a 13 UTM, ¿pueden aplicar una multa de 20 UTM si es que dentro de las circunstancias a considerar hubiese reincidencias?

El señor MELIS.- No; el parámetro de reincidencias no se aplica.

El señor MUGA.- Pero el criterio es interno, de ustedes, y nadie podría recurrir contra él.

El señor MELIS (Secretario).- El único criterio respecto del cual hay obligación de aplicar es el que está en la ley. En el fondo, nosotros nos autorrestringimos.

El señor AGUILÓ (Presidente accidental).- Ese punto es importante porque se trata de una autorregulación. Es decir, la Dirección del Trabajo podría tener mucho más discrecionalidad si no existiera ese tipificador y sólo aplicara la ley a discrecionalidad del inspector respectivo o de alguna inspección.

Lo importante, por el principio básico que expresa que nadie puede ser sancionado por una disposición posterior, es no tener una sanción que no conoce o que los empleadores no conozcan. Es importante lo planteado por el diputado Salaberry sobre el conocimiento de la ley o, por lo menos, de una cierta categoría de delitos o faltas menos graves, graves y gravísimas, de tal manera que sepan que van a caer en algún rango.

Una cosa es la falta de un RUT y otra es despedir a una mujer embarazada. Por lo tanto, es bueno que haya una categorización.

La señora SILVA (doña Patricia).- Los límites de nuestras facultades fiscalizadoras tienen que ver con asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales de justicia, en que la trabajadora acude directamente a ellos. Nuestro procedimiento de conciliación apunta precisamente a conciliar a las partes, pero si una de ellas no está de acuerdo con la causal del contrato, y sobre ello no hay acuerdo, nosotros no tenemos nada que hacer. Se va directamente al tribunal si el trabajador así lo quiere.

REDACCIÓN DE SESIONES

15

Otras limitaciones son las infracciones objetivas y evidentes que no impliquen calificación sobre naturaleza jurídica y, por último, cuando existe controversia entre las partes; o sea, sobre materias jurisdiccionales.

El señor AGUILÓ (Presidente accidental).- En cuanto a terminación de contrato, en recorridos por nuestros distritos vemos situaciones muy complejas.

¿Qué pasa cuando la terminación de contrato se aplica a una persona que está afecta a fuero, ya sea porque hay un período previo de negociación colectiva, porque es dirigente sindical o lo que sea? ¿Qué injerencia tienen ustedes en ese asunto? ¿Tienen facultades?

La señora SILVA (doña Patricia).- En ese caso, sí.

Ahí prima el fuero maternal por sobre la causal de terminación y, por lo tanto, existe una cosa previa que es el fuero; por lo tanto, se reintegra al trabajador.

El señor CABRERA.- Nosotros consideramos la pureza formal del despido, es decir, si se enviaron las cartas, si se han hecho los pagos, pero el tema de la causal que motiva u origina el despido propiamente tal, de ser controvertida, se ve en forma judicial y no administrativa.

El señor MELIS.- La Corte Suprema ha expresado que la Dirección del Trabajo solamente tiene competencias tratándose de inspecciones objetivas y evidentes, pero nunca ha explicado qué es inspección objetiva y evidente. Dicho de otra forma: que no implique la calificación de la naturaleza jurídica de la situación que se está fiscalizando.

En concreto, si fiscalizamos un contrato de honorarios de una secretaria, naturalmente debo determinar si la relación de esa secretaria con la empresa es una relación laborativa, si tiene que estar afecto al Código del Trabajo. Pero eso es calificar jurídicamente; no es otra cosa. Entonces, el tribunal dice que cuando nosotros hacemos eso, estamos invadiendo sus competencias jurisdiccionales. Todo proceso de fiscalización, por muy evidente y por muy concreta que sea la figura, es un proceso de calificación. No hay otra posibilidad.

Cuando determinamos un exceso de jornada -por ejemplo, cuando un trabajador que debe salir a las 6 trabaja hasta las 7-, debemos hacer una calificación, aunque sea menor: decir cuál era su jornada de trabajo, o sea, calificar jurídicamente a qué sistema de jornada está afecto. Luego, calificada su situación jurídica, vemos si se infringió o no la norma. Pero siempre hay una calificación jurídica.

Más aun, la eventual complicación que pudiere tener que la Dirección del Trabajo calificara, se morigera por el hecho de que todas nuestras acciones -todas, sin excepción-administrativas, particularmente las multas, son revisables en sede jurisdiccional.

REDACCIÓN DE SESIONES

16

En consecuencia, el estado de derecho se resguarda en la medida en que las sanciones aplicables son revisables completamente en sede jurisdiccional.

El señor AGUILÓ (Presidente accidental).- ¿No hay ninguna que sea inapelable?

El señor MELIS.- Ninguna.

La señora SILVA (doña Patricia).- Ninguna. En general, el empleador recurre vía recurso de protección, pero no usa el recurso de conocimiento de juicio ordinario, que conoce el fondo de la materia. Entonces, ¿qué ocurre? Esto es de conocimiento público y todos los estudios lo indican: respecto del recurso de protección, básicamente lo que hace la Corte Suprema es pronunciarse sobre la forma y no sobre el fondo; por lo tanto, en un caso de subcontratación, en donde claramente uno puede constatar si hay contratación simulada o suministro de personal, en que existe vínculo de dependencia y subordinación respecto de la empresa, sea principal o usuaria, la Corte Suprema falla en cuanto a que si tenemos o no facultades. Si falla en el sentido de que no tengo facultades, nada dice respecto de la condición en que quedan esos trabajadores, sean uno, dos, diez, mil o 2 mil trabajadores. No nos dice: “No le reconozco facultades, pero, conforme al informe que usted entrega de la fiscalización realizada y reconociendo su calidad de ministro de fe, puedo decir sí o no”. O sea, al menos puede pronunciarse. Podría decir que no, pero no lo hace ni en un sentido ni en otro.

Entonces, eso vuelve ineficiente e ineficaz nuestra facultad. Ustedes comprenderán que se está optando por una alternativa bastante complicada para efectos de resguardar los derechos de los trabajadores, puesto que se está esperando que los trabajadores tomen el informe y vayan a tribunales en un juicio declarativo, ordinario, de varios años, en materia laboral. Y creo que ése no fue el espíritu de la ley en su formación. Lo digo en el marco de los tres o cuatro fallos que han salido públicamente en los diarios, en que la Corte nos ha negado facultad para determinar si efectivamente esa relación laboral era con la empresa principal o no. La ley habla de “se entenderá”. ¿Quién debe entender?

El señor SALABERRY.- Señor Presidente, a propósito de lo que se acaba de mencionar, la señora directora señaló hace un tiempo, en una columna de opinión, que la forma en que estaba actuando la Corte Suprema –no recuerdo las palabras textuales, por lo que me puede corregir- significaba se podía traducir en subterfugios del mundo empresarial o de algunos empleadores que, por esta vía, tratan de evitar la fiscalización de la Dirección del Trabajo.

Ahora, si la preocupación de la Dirección del Trabajo apunta al mayor conocimiento de la ley y a que ésta se aplique efectivamente y no ocurran abusos, ¿por qué la propia Dirección del Trabajo no pide un pronunciamiento? En estricto rigor, frente a la opinión pública, la Dirección del Trabajo ha perdido estos recursos en todas las instancias, en que se ha fallado a favor del recurrente. No entro en detalles; seguramente, ustedes podrían aclarar que, en los últimos años, han tenido tantos fallos adversos y tantos favorables, en primera o segunda instancia. Repito: de acuerdo con

REDACCIÓN DE SESIONES

17

sus facultades, ustedes podrían pedir a la Corte Suprema una clarificación acerca del fondo.

Recuerdo la disputa que hubo con otro órgano fiscalizador, tanto o más importante que ustedes: el Servicio de Impuestos Internos, en que, finalmente, la Corte Suprema empezó a echar abajo varios fallos de carácter tributario. Tanto es así que su director prohibió esa delegación de facultades jurisdiccionales.

Entonces, la Dirección del Trabajo también debiera asumir que fiscaliza, pero que muchas de las decisiones o multas que aplica pueden ser revocadas por los tribunales de justicia. Frente a la opinión pública está quedando una suerte de competencia o de desencuentros, ya que si la Dirección del Trabajo fiscaliza y aplica una multa, el empresario la considera injusta y recurre a los tribunales y me da la impresión de que la mayoría –ustedes me pueden aclarar la verdad- de los fallos son adversos a la Dirección del Trabajo. Entonces, en ese aspecto, la Dirección del Trabajo podría actuar en forma proactiva, con el objeto de que esa situación no se produzca.

El señor AGUILÓ (Presidente accidental).- Tiene la palabra la señora Patricia Silva.

La señora SILVA (doña Patricia).- Señor Presidente, en las cortes de apelaciones hemos tenido resultados dispares, ya que en muchos casos han acogido nuestra posición y han rechazado de plano los recursos de protección. En la Corte Suprema, en los últimos cuatro o cinco fallos, se ha sentado cierta jurisprudencia al respecto.

Sin duda, no es primera vez que sucede esto, ya que en un estado de derecho no es poco habitual que los ciudadanos recurran a los tribunales por nuestra actuación. Lo que pasa es que, en relación a la ley de subcontratación, la esencia tiene que ver con determinar quién detenta la calidad de empleador, y eso se produce en el marco de la fiscalización; no hay otro. Entonces, se está produciendo una ineficacia de la ley, lo que nos preocupa mucho.

El señor MELIS.- Señor Presidente, nosotros no podríamos pedirle al tribunal una calificación, porque procesalmente no tenemos legitimidad activa, no somos parte en el conflicto, ya que las partes son el empleador y los trabajadores afectados.

Nuestro ordenamiento jurídico sólo contempla esta figura a propósito de prácticas antisindicales, y legalmente da la facultad a la Dirección del Trabajo para denunciar e iniciar el proceso judicial. En el resto de los casos no tenemos esa facultad.

El señor JIMÉNEZ.- ¿No podrían actuar representando al trabajador?

El señor MELIS.- No podemos. Sólo podemos hacer lo que la ley nos permite.

REDACCIÓN DE SESIONES

18

El señor AGUILÓ (Presidente accidental).- Tiene la palabra el diputado Patricio Vallespín.

El señor VALLESPÍN.- Señor Presidente, cuando hay una excesiva judicialización, obviamente tenemos un problema en el proceso de fiscalización, ya que el beneficiado no se siente tan así y, por otra parte, el afectado siente que está más afectado de lo que debiera.

Probablemente, el punto que se ha planteado tendría que resolverse con la puesta en marcha de la Defensoría Pública Laboral, que debería regir desde el 1 de marzo de 2008, donde los trabajadores contarán con una defensa concreta respecto de su situación con la empresa.

Ahora bien, me parece positivo tratar de reducir los grados de arbitrariedad en los procesos de fiscalización, ya que en mi trabajo distrital he escuchado que tanto el trabajador como el empleador se quejan de arbitrariedad de parte del fiscalizador. Por lo tanto, tener esas pautas que han señalado, con criterios y procedimientos claros, es muy sano.

Ahora bien, dado que nuestro interés es el tema de los supermercados, ¿qué piensa la Dirección del Trabajo a futuro, no sólo sobre éste rubro, sino, en general, respecto de cómo hacer más patente la autorresponsabilidad del empleador? En Europa hay casos en que la autorresponsabilidad, incluso, se asume a través de listas de verificación o de prechequeo, que están en internet, lo que implica una relación mucho más interactiva entre el fiscalizador y el fiscalizado, sin tratar de pillarlo para perjudicarlo. ¿Qué se piensa en la Dirección del Trabajo en esa línea de utilizar ese tipo de instrumentos que, quizá, signifique reducir a los fiscalizadores aunque, a juicio de los trabajadores, en la actualidad se requiera de un “ejército” de ellos para cumplir bien el rol. En la provincia de Llanquihue, con cinco fiscalizadores difícilmente se puede abordar una situación seria de fiscalización, por lo que los trabajadores siempre van a sentir que el Estado está fallando en ese sentido, porque no se están resguardando sus derechos. Estoy consciente de que se podrá aumentar dicha dotación, aunque no vamos a llegar a tener veinticinco, número que tendría más tranquilos a los trabajadores.

Concretamente, ¿se está pensando en este tipo de instrumentos para llevar a cabo la fiscalización? Uno podría pensar –quizás puede considerarse una tontería- en la existencia de listas de autoverificación, que sean conocidas por los empleadores, que estén en Internet, que sean llenadas por ellos mismos, para que se hagan una especie de autofiscalización, pero que pudiera utilizarse como una fiscalización oficial, en la que se tiene cierta evaluación, para hacer posteriormente una verificación en terreno sobre si esa evaluación se ajusta a la realidad y otorgar una especie de certificación de quienes aplican esta lista de autoverificación. Serían una especie de acreditador-certificador, con lo cual podría aumentar nuestra capacidad de fiscalización.

Obviamente, si esos empleadores entregan información falsa, cuando se fiscaliza y no se encuentra ninguna consistencia, la multa o sanción podría

REDACCIÓN DE SESIONES

19

ser mucho mayor, con lo cual se va creando la impronta de la autorresponsabilidad, que es la única manera de que, verdaderamente, nos tomemos en serio la preocupación por el trabajador, que no va sólo por lo que pueda hacer el Estado.

¿Están pensando y evaluando ese tipo de instrumentos? ¿Se ha pensado en hacer operaciones piloto de ese tipo de instrumentos en algún sector en particular? De esa forma, el país apunta al empleo decente, al respeto a los trabajadores, a la cooperación que debe existir entre empresario y trabajador, ya que, de lo contrario, siempre tendremos falencias.

La señora SILVA (doña Patricia).- Más que pensar, estamos haciendo una serie de cosas.

De hecho, dentro de la presentación, vamos a mostrar las estrategias que tenemos en materia de fiscalización, en las que están incluidos, precisamente, los planteamientos que usted señala en materia de nuevas estrategias.

La fiscalización normalmente es llevada a cabo -tal como lo he señalado- por denuncias directas o por programas de fiscalización. Sin embargo, existe también una fiscalización gestionada centralizadamente, de forma tal que se vaya direccionando aun más la actuación fiscalizadora.

¿Cuál es el uso que se le da a estos distintos tipos de modalidades de fiscalización? Una, evidentemente, está vinculada a sancionar una infracción, por lo que es una acción punitiva; también hay de diagnóstico, con instrucciones o plazos de corrección y una fiscalización asistida. Son distintos modelos que van interactuando en nuestro procesos de fiscalización permanente.

Respecto de lo que señaló el diputado Vallespín, desde hace bastante tiempo la Dirección del Trabajo -al menos un par de años- ha ido internalizando, en los procesos de fiscalización, una lógica más vinculada a la gestión del cumplimiento, de apoyo a ese cumplimiento de la normativa laboral. Coincidimos con el hecho de que no sacamos nada con entrar a una empresa y multarla si el cumplimiento de la normativa queda prácticamente igual y no hay cambios efectivos en la conducta de aquel empleador.

Esta gestión de cumplimiento es muy positiva en el marco de buscar uniformidad y control adecuado y acentuado de la fiscalización, con la totalidad de los procesos productivos involucrados. Se puede ser capaz de mirar un sector determinado o la manera en que se desarrolla un proceso productivo determinado en forma completa, teniendo un mapa laboral entero. Por ejemplo, respecto del proceso forestal, conocer cómo se realiza el proceso y se desarrolla la industria forestal; cuáles son los procesos que están involucrados allí; cómo está organizado ese sector, qué externaliza, cuáles son las faenas que están fuera, cuáles son las que están adentro, etcétera. Es decir, se puede tener un mapa laboral, un diagnóstico, a partir del conocimiento que tenemos y de la información que entrega el sector, para ir detectando dónde se encuentran los principales problemas que se deben atacar.

REDACCIÓN DE SESIONES

20

Asimismo, importa la participación de los actores del proceso de fiscalización. Esto está básicamente vinculado no sólo al sector empleador, al que se le requiere información, sino también a la participación activa de los trabajadores, en el marco de contar con organizaciones sindicales o trabajadores organizados para efectos de poder tener otra mirada, para contrastarla con la información entregada por la empresa.

Además, está lo que se relaciona con la asistencia al cumplimiento, a partir de aquel diagnóstico general.

El señor MELIS.- A continuación veremos un ejemplo de esto, que se relaciona con las distintas estrategias.

Para la fiscalización de la ley de subcontratación, una modalidad fue fiscalizar lo normal. Por ejemplo, fiscalizadores van a terreno y fiscalizan el comercio. En el fondo, no hay distinción con respecto a una situación normal.

Una modalidad distinta es la fiscalización centralizada, la cual consiste en que un equipo especial de personas –en este caso, del Departamento de Inspecciones- que “trae” la empresa a la inspección. Por ejemplo, se fiscaliza por completo al Banco Santander Santiago, el ciento por ciento de los procesos productivos, lo que se explica por la ley de subcontratación.

Se confecciona un mapa laboral de la empresa, se le hace un requerimiento sobre los procesos de ajuste que ha tenido en el marco de la ley de subcontratación, se analiza este mapa y el área de los procesos productivos problemáticos. Por lo tanto, la fiscalización en terreno es focalizada. En el fondo, mando a fiscalizar aquello que me interesa aclarar y no se trata de pararse en la puerta de la empresa y ahí ver qué fiscalizo. De hecho, cuando fiscalizamos a Codelco o a las mineras, ya sabemos qué procesos productivos vamos a fiscalizar.

Se hace una determinación o no de la existencia de suministro ilegal. Se ponen en conocimiento de la empresa los resultados de la fiscalización, la cual puede opinar respecto de nuestra actuación, y se le dan plazos de corrección para que corrija la situación de suministro. Sólo se sanciona, en caso de incumplimiento, al final del proceso.

En el caso de higiene y seguridad, por ejemplo en el área de la construcción, viene lo que denominamos fiscalización asistida, que consiste en entrar a las constructoras para analizar completamente la obra con todos sus trabajadores, vamos a difundir y capacitar a esa empresa en las normas de higiene y seguridad y, en caso de detectar infracciones, les vamos decir que existen infracciones, por lo que les daremos un plazo razonable para que con su mutual –que es el organismo que por ley debe asesorarlo en la prevención de accidentes del trabajo- corrijan las situaciones de infracción. Si las corrigen adecuadamente, certificado por su mutual, no les cursamos la multa. Es decir, se trata de una lógica distinta de fiscalización.

Por último, hay procesos que denominamos “asistencia al cumplimiento”, que se pueden categorizar en distintos niveles, desde los listados de autoverificación mencionados por el diputado Vallespín –efectivamente, hoy existen-, que consisten en tomar el tipificador, poner la infraccionalidad y decir al empleador que se haga un *check list*. Los empleadores que pueden acceder a estos listados se encuentran en la construcción, en la actividad acuícola y forestal. Es una actividad individual que no tiene consecuencias.

Un segundo nivel es que ellos nos pidan, a partir de ese *check list*, asistencia al cumplimiento. Es decir, ellos se detectan y se acusan –o sea, se confiesan- y nosotros les responderemos que, como han llegado hasta nosotros, entran en un programa de asistencia al cumplimiento, donde les ayudaremos a cumplir con la norma, sobre la base de que la cumplan y de la buena fe, esto es, que no nos engañen.

Un tercer nivel podría ser el de los sellos laborales, en que aquellas empresas que tengan estándares laborales determinados puedan acceder a sellos. El primer nivel ya lo estamos incorporando. El segundo, lo estamos pensando en plan piloto, porque no podemos abrirlo totalmente, ya que, si llegan 100 mil empresas, no daríamos abasto.

Como decía, el tercer nivel son los sellos de estándares laborales. Como recordarán, una parte de la ley de subcontratación se refiere a la certificación de contratistas, a cargo de empresas certificadoras. Ése es un primer modelo de certificación laboral en Chile y, probablemente, habrá que esperar cómo funciona eso para ver el modelo que adoptará nuestro país. Teóricamente, no tenemos facultad legal para poner un sello; sin embargo, en algún momento, tendremos que discutir si es el Estado –es decir, nosotros-, un sistema mixto -como sucede en otros países- o derechamente privado. Habrá que ver cuál será ese modelo.

Hoy, ¿para qué sirven, en términos micro, estos modelos? Cuando decimos a una empresa contratista que le hacemos una revisión -lo hemos hecho con muchas-, la asistimos al cumplimiento y al final del día la empresa cumple, eso les permite postular a licitaciones de grandes empresas, como Codelco, La Escondida, etcétera.

Efectivamente, estamos explorando todas esas líneas de acción que, como decía la directora, apuntan a una lógica de gestionar el cumplimiento y de cambiar masivamente estándares de conducta, más que el trabajo uno a uno de fiscalización.

El señor VALLESPÍN.- Respecto del mismo tema, creo que es bueno que se esté avanzando en esa línea. A lo mejor, podríamos solicitar a la Dirección del Trabajo –hacia allá va la tendencia; es lo más sano- que, en el marco de las estrategias que nos están señalando, nos indiquen los temas que requieren ajustes legislativos, porque este sistema de premio y sanción o de reconocimiento y castigo –por llamarlo de alguna forma- funciona en la medida en que es suficientemente premiador o castigador.

REDACCIÓN DE SESIONES

22

Se nos señala que el sistema es bueno porque se da un plazo y que si se cumple, no hay multa. Ahora, si no se cumple, se debería triplicar la multa, para que tenga sentido, porque, de lo contrario, la demanda va a ser brutal y si no cumple, igual paga la multa que iba a pagar tres meses antes y hasta hizo caja para pagarla, pero no cambió nada. O sea, no serviría para nada.

Creo que hay que ir viendo el tema en esa perspectiva. O sea, si deposito confianza, porque me la pidieron, si no me cumplen, debería ser más sancionado. Sería bueno poder explicitar ese tipo de detalles.

Reitero que sería necesario saber qué tipo de ajuste legislativo se requiere para que los evaluemos, porque es un gran tema que puede salir de esta Comisión investigadora sobre los supermercados, como un gran aporte para la materia en su conjunto.

Entonces, pido que la Dirección del Trabajo haga esa tarea, porque sé que ellos van a ser muy acuciosos para que esto funcione con esta estrategia. Insisto en que debemos ir en esa dirección, pero necesitamos saber qué ajustes debemos hacer, tanto en el Código del Trabajo como en otras normativas que, probablemente, nos pueden señalar.

He dicho.

La señora SILVA (doña Patricia).- Señor Presidente, hay un avance interesante en estos temas, que tiene que ver con exigir el cumplimiento normativo laboral o ciertos estándares de cumplimiento laboral, especialmente en lo relacionado con los subsidios, fondos y apoyos que, en general, entrega el Estado a las distintas empresas. Estamos hablando con Prochile, Corfo, etcétera, es decir, con todo lo que tiene que ver con promoción de empresas. Sin duda, es importante poder categorizar esas empresas en relación al cumplimiento normativo laboral. Requerimos difundir esto y adoptar acuerdos, para poder avanzar en esa dirección. Los propios empresarios, en el marco de las mesas de trabajo que tenemos con ellos en todo Chile, nos dicen: "Cumpla la norma, pero compita con el del lado, que no la cumple". Eso también es competencia desleal.

Cuando partimos esta presentación, dijimos que primero queríamos compartir con ustedes nuestro trabajo en el proceso de fiscalización en general y ahora nos abocaremos al tema específico de los supermercados.

En la imagen proyectada se aprecian las distintas razones sociales de D&S. Son 115 razones sociales y la fuente son los datos proporcionados por la propia empresa D&S.

Respecto de las razones sociales de Cencosud, la base de datos que tenemos graficada en la proyección fue sacada de los estados financieros de Cencosud. Esto es lo público.

REDACCIÓN DE SESIONES

23

El señor MELIS.- Quisimos mostrar distintas fuentes de datos.

El señor VALLESPÍN.- ¿Pero Cencosud más allá de los supermercados?

La señora SILVA (doña Patricia).- Sí, pues están incluidos Almacenes París, Inversiones Alfa, Easy, Umbrale, etcétera. Quisimos hacerles ver que no tenemos posibilidad de conocer toda la matriz.

Respecto de las razones sociales de Unimarc, la información fue entregada por la empresa y ésta afirma que tiene 28. Ahí están incluidos básicamente los supermercados.

La información que vamos a entregar respecto de los procesos de fiscalización abarca básicamente las tres grandes empresas analizadas por esta Comisión: D&S, Cencosud y Unimarc.

Ha habido un avance en las fiscalizaciones de los tres grupos entre 2004 y 2007.

El señor Christian Melis se referirá a este punto

El señor MELIS.- En la primera fila de la proyección aparece el total de las fiscalizaciones a Cencosud, Unimarc y D&S. La segunda corresponde al total de las fiscalizaciones que se hicieron en ese período. La tercera muestra el porcentaje que representan las fiscalizaciones de esos tres grupos respecto del total de fiscalizaciones realizadas a nivel nacional.

Como pueden ver, en 2006 el porcentaje bordeó el 1 por ciento, que es mucho. El hecho de que tres empresas tengan dicho porcentaje de fiscalizaciones es muy significativo, considerando que hay más de 600 mil empresas en Chile. En 2007 siguen aumentando. Ese incremento está marcado muy fuertemente por la fiscalización de la ley de subcontratación. Entonces, aumentan muchos los porcentajes.

Luego aparece el total de fiscalizaciones al comercio en su conjunto. Las fiscalizaciones a esos tres grupos sobre las realizadas al comercio se muestran en la última fila.

En cuanto a los montos de las multas en relación al total nacional y al sector comercio, en 2006 ascendió a 537 millones. En 2005, hubo una fuerte fiscalización, sobre todo a Unimarc, por denuncias concretas de los sindicatos. En 2006 no fue prioritaria la fiscalización en los programas de fiscalización en supermercados, porque lo fue el transporte y la construcción.

El señor AGUILÓ (Presidente accidental).- ¿Son multas cursadas o pagadas?

REDACCIÓN DE SESIONES

24

El señor MELIS.- Cursadas.

Respecto de los porcentajes de multas a supermercados sobre las multas a nivel nacional, en 2004 fue de 3,5 por ciento; en 2005, de 3,3 por ciento; en 2006, de 1,2 por ciento, y en 2007, de 3,3 por ciento.

En cuanto a los porcentajes de multas a supermercados respecto de todas las multas cursadas al comercio, en 2004 los tres grupos obtuvieron un 20 por ciento de todas las multas cursadas al comercio.

En relación con el total de fiscalizaciones, en 2005, Cencosud tuvo 423 fiscalizaciones; DyS, 266, y Unimarc, 497. Este último conglomerado ha sido objeto de muchas fiscalizaciones. Si bien son cifras similares, Cencosud probablemente dobla o triplica el número de establecimientos y de trabajadores de Unimarc.

Sobre el porcentaje de fiscalizaciones con resultado de multa, el 2007 es bastante parejo, debido a la ley de subcontratación. O sea, se encontró básicamente lo mismo en todos los supermercados. Entonces, durante todo el período 2002-2007, Unimarc tiene tendencia a un alto nivel de infraccionalidad en las fiscalizaciones. Es decir, del total de fiscalizaciones que se realizaron en 2006 a Unimarc, el 47 por ciento tuvo como resultado una multa. Es un porcentaje altísimo.

El señor BERTOLINO.- ¿Pero cuántas multas se pagaron? Ellos tienen derecho a la apelación. Entonces, me preocupa que estemos utilizando las cifras de manera parcial. Tengo algunas aprensiones al respecto, ya que cuando uno anda en terreno no se encuentra con estas mismas realidades, porque se hace creer que existe un aumento del incumplimiento laboral, pero después no se especifica cuántas multas fueron concretadas y cuántas no. Me interesa esa información.

El señor MELIS.- Nuestros datos tienen que ver básicamente con multas ejecutoriadas, porque, de lo contrario, no se podrían contabilizar.

El señor JIMÉNEZ.- Hay que partir de la base de que la infracción es la misma, independientemente de que se pague o no la multa. El hecho de pagar la multa significa que la infracción está comprobada.

El señor MUGA (Secretario).- ¿Fueron impugnadas y resueltas?

El señor MELIS.- Así es.

En el siguiente gráfico se observa el promedio de multas aplicadas por fiscalizaciones. Eso tiene que ver con la división de multas aplicadas versus el número de establecimientos. Por ejemplo, en 2006, Cencosud tuvo un promedio de multas de 1 millón 688 mil. El promedio se obtiene al dividir el monto total por el número de multas.

REDACCIÓN DE SESIONES

25

El señor CABRERA.- El cuadro de las sanciones, en el sentido de si son menos graves, graves o gravísimas entrega el antecedente sobre qué tipo de figuras estamos sancionando.

El señor MUGA (Secretario).- En ese caso, ¿de qué tipo de figura estamos hablando?

El señor MELIS.- Lo veremos a continuación.

En 2007, es mucho más, porque la ley de subcontratación establece, sobre todo para la figura de suministro, sanciones mucho más altas. De hecho, son las más altas que establece nuestro ordenamiento, ya que alcanzan hasta 100 unidades tributarias mensuales, y pueden ser de 15 UTM por trabajador, la que, incluso, se puede triplicar, pues se trata de una sanción especial. De hecho, hay empresas que recibieron sanciones altísimas.

En cuanto a las materias sancionadas, aparecen desagregadas por cada uno de los grupos.

Se observa que esto no es distinto a lo que pasa en el ámbito general. Las principales infracciones se producen respecto de la jornada de trabajo, sobre todo en el comercio. Hay un problema estructural, sobre todo en el comercio, que necesita cobertura, esto es, tener a los trabajadores en el inicio y en el cierre de la jornada. En muchos supermercados hemos tenido históricamente problemas con los horarios de colación, que son ampliados y, en lugar de tener media hora o una hora de colación, tienen 3 ó 4 horas, porque a ellos les interesa que el trabajador ingrese en la mañana y salga en el horario de cierre del local. Entonces, para no tener dos turnos, alargan artificialmente la jornada a través de la extensión del horario de colación. Es un problema endémico en este sector.

En el caso de Unimarc, el 44 por ciento de las infracciones constatadas en el período corresponden a la jornada de trabajo; luego vienen las remuneraciones.

En Cencosud, también se repiten las sanciones por la jornada de trabajo, el contrato de trabajo y las remuneraciones.

En Líder, la mayor cantidad de sanciones se produjeron por la jornada de trabajo, el contrato de trabajo y las remuneraciones.

El señor CABRERA.- En la imagen siguiente aparece un cuadro con las sentencias condenatorias por prácticas antisindicales. Desde que entró en vigor la reforma legal, en 2001, se han registrado 136 sentencias, de las cuales siete han sido para supermercados. Sin perjuicio de ello, hoy existen más de 28 procedimientos judiciales en curso que involucran a supermercados por denuncias de prácticas antisindicales. Las figuras que dicen relación con las prácticas antisindicales están vinculadas al entorpecimiento para la constitución de sindicatos, discriminación a

REDACCIÓN DE SESIONES

26

dirigentes, despidos de trabajadores aforados y menoscabo general a la condición de sindicalización.

El señor MELIS.- Si observan con cuidado, notarán que aparecen tres casos de la cadena Carrefour Chile, que aparecieron cuando la empresa había dejado de existir comercialmente. Esa situación da cuenta de que el procedimiento para conocer las prácticas antisindicales en la actual legislación es un procedimiento ordinario que tarda generalmente un par de años en la sustanciación de la causa, lo que no permite esa relación de inmediatez necesaria para preservar los derechos colectivos de los trabajadores a través de este mecanismo.

El señor SALABERRY.- Hay una que dice "Promarket S.A. (podría ser un supermercado)". ¿De qué se trata eso?

El señor MELIS.- Las razones sociales formales de estas empresas, con las que se va al tribunal, no son Líder ni Unimarc.

El señor CABRERA.- Es probable que hayan habido otras que son supermercados, pero que no las podemos detectar, porque en muchos casos el giro es muy difuso.

Además, aquí no están involucradas aquellas empresas, abordadas por la investigación que realiza esta Comisión, que dicen relación con empresas vinculadas como suministradoras de personal, como contratistas de los propios supermercados, los reponedores, esto es, toda la industria complementaria del rubro.

El señor AGUILÓ (Presidente accidental).- Tiene la palabra el diputado Mario Bertolino.

El señor BERTOLINO.- Señor Presidente, ofrezco excusas por mi tardanza. En todo caso, aclaro que ella se debe al cumplimiento de obligaciones propias de mi cargo y no por no querer estar presente.

Como consecuencia del retraso, es posible que algunas de mis preguntas se refieran a temas que ya han sido tratados, por lo que desde ya también ofrezco mis excusas por ello.

Señora directora, me gustaría saber si entre los antecedentes estadísticos que ustedes manejan están los datos acerca de cuántas visitas de fiscalización se realizan anualmente, en cuántas de ellas detectan infracción, en cuántas de éstas se cursa el parte correspondiente y, finalmente, dentro de estas últimas, en cuántas se aplica sanción.

Pregunto lo anterior porque, tal como hemos visto en la Comisión de Trabajo, parece ser que hay un grave problema respecto de los criterios que aplican los fiscalizadores, esto es, que no aplican el mismo criterio. Y no lo digo respecto de los

REDACCIÓN DE SESIONES

27

fiscalizadores de regiones distintas, sino incluso respecto de comunas distintas de una misma región. Ésa es una realidad.

Por eso, quiero saber qué se hace para fijar criterios de fiscalización.

Por otra parte, recién se nos dio a conocer un dato según el cual entre 2001 y 2007, esto es, desde que se implementó la ley y el presente año, se habían cursado 136 infracciones.

El señor CABRERA.- Son 136 sentencias condenatorias por prácticas antisindicales.

La señora SILVA (doña Patricia).- Son sentencias dictadas por los tribunales de justicia, no por nosotros.

El señor BERTOLINO.- Perfecto. Pero sería importante saber a cuánto alcanza el total de las denuncias por práctica antisindical dentro de las cuales se encuentran esas 136 que terminaron en sentencias condenatorias, porque 136 sentencias en seis años equivalen a 22,5 por año, y de ellas solamente siete corresponden al rubro de los supermercados.

Es decir, podemos decir que es un lujo que se hayan dictado tan pocas sentencias condenatorias en todos estos años, especialmente si consideramos que acá se ha dado a entender que existiría poco menos que una situación perversa de respeto a las leyes laborales y sindicales en el sector de los supermercados. Dudo que haya otro país que tenga un índice como éste, que encuentre bajísimo.

Ahora, si me dicen que solamente se han realizado 136 fiscalizaciones y todas ellas han terminado en sentencias condenatorias, entonces debiéramos preocuparnos mucho.

Tengo muchas aprensiones respecto de las estadísticas. Se los digo directamente. Normalmente, los datos regionales no guardan relación con los nacionales ni con los comunales. Por eso quiero saber si se aplican criterios uniformes en todo el país o si cada uno maneja sus propias estadísticas e informa lo que quiere. ¿Cómo están funcionando en esta materia?

El señor AGUILÓ (Presidente accidental).- Tiene la palabra la señora Patricia Silva.

La señora SILVA (doña Patricia).- Señor diputado, la primera cosa que quiero señalar es que precisamente en el marco de lo que ha sido el trabajo de esta Comisión, que se ha centrado en los procesos en los supermercados, sin duda ha habido muchas dudas respecto de los procedimientos o criterios de fiscalización aplicados por la Dirección del Trabajo. Es por ello que al comienzo de la sesión hicimos una presentación en la que aclaramos cuáles son los criterios con que fiscalizamos. En todo caso, dejaremos copia de dicha presentación.

REDACCIÓN DE SESIONES

28

Respecto de las prácticas antisindicales y de las 136 sentencias condenatorias, debo aclarar que frente a una denuncia o ante la detección de una infracción por práctica antisindical que hayamos constatado dentro de un proceso de fiscalización de oficio, a la Dirección del Trabajo le corresponde emitir un informe que se remite al tribunal competente, que es el que califica si efectivamente se incurrió en tal práctica antisindical y el que debe sancionar dicha infracción. Nosotros sólo estamos facultados para hacer la denuncia directamente al tribunal y hacernos parte en el proceso.

La cifra a la cual acaba de hacer referencia corresponde al número de fallos condenatorios dictados por los tribunales de justicia en procesos seguidos por infracciones cursadas por práctica antisindical, fallos que son el resultado de un procedimiento antiguo que es bastante lento. Es por eso que comentábamos lo ocurrido en casos como el de Carrefour, cadena de supermercados que no existe desde hace bastante tiempo, ya que fue adquirida por D&S.

Entonces, a veces ocurre que aparecen involucradas empresas que se han fusionado con otras, por lo que seguirles la pista no es fácil.

El señor CABRERA.- Señor Presidente, del total de denuncias que recibimos por materia de prácticas antisindicales, en cerca del 70 por ciento encontramos indicios que nos permiten suponer que existen prácticas antisindicales, y se inicia el proceso de tramitación.

Ahora, muchas veces encontramos otro tipo de figuras, que no son necesariamente prácticas antisindicales, sino otro tipo de infracciones laborales, porque es difícil que un trabajador pueda tener una categorización de los incumplimientos. Por ejemplo, el no pago de remuneraciones muchas veces es entendido como una práctica antisindical, cuando está resuelto por otra vía.

En este momento tenemos un procedimiento activado en materia de prácticas antisindicales por sobre las cuatrocientas causas. De hecho, se ha ido ensanchando mucho. Durante la década de los 90, las sentencias condenatorias de prácticas antisindicales no fueron más de diez. Después de 2001, se empieza a mostrar una realidad diferente y cada vez se torna más compleja, porque el nivel de sofisticación de las figuras va en aumento.

El señor MELIS.- Desde el punto de vista de las cifras, de la estadística, probablemente habrá que verlo en su mérito y en el caso específico, pero las fiscalizaciones locales, regionales y nacionales salen del mismo sistema y, teóricamente, no pueden ser contradictorias.

La señora SILVA (doña Patricia).- Tenemos un sistema en línea de seguimiento de la gestión de las 82 oficinas. Está informatizado totalmente cada uno de los procedimientos que se llevan a cabo por la Dirección del Trabajo, por cada funcionario en el caso de las conciliaciones o mediadores, y en el caso específico de los fiscalizadores, son ingresados en una matriz informatizada donde se va siguiendo todo

REDACCIÓN DE SESIONES

29

el procedimiento. Los datos que se recogen se empiezan a “cargar” inmediatamente – como decimos- por los fiscalizadores.

El señor MELIS.- Desde el punto de vista de las cifras, efectivamente corresponde a 7 por ciento, pero son sólo tres empresas. Probablemente, si uno hace la medición de lo que inciden esas tres empresas, sobre todo por el número de trabajadores, ellos tienen una participación muy inferior al 1 por ciento. ¡Pero tienen una incidencia de 7 por ciento! Lo que quiero decir es que la opinión puede ser matizada; depende de como se haga el análisis. También se podría decir que es mucho para ser sólo tres empresas.

El señor AGUILÓ (Presidente accidental).- Señores diputados, el próximo miércoles tenemos la última sesión y hemos invitado a los proveedores y a dos organizaciones.

El informe con las estadísticas que consultó el diputado Bertolino va a quedar a disposición de cada uno de los parlamentarios, por lo que estimo muy importante que para la última sesión nos acompañe algún representante de la Dirección del Trabajo, ya que pueden surgir nuevas dudas vinculadas con este tipo de materias.

Por lo tanto, solicito que la Dirección del Trabajo esté presente en la última sesión.

¿Habría acuerdo en tal sentido?

Acordado.

Por haber cumplido con su objeto, se levanta la sesión.

- Se levantó la sesión a las 12.51 horas.

**LUIS URIBE BRICEÑO,
Redactor,
Jefe (S) de Taquígrafos de Comisiones.**