



2021

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 10.094-2021

[14 de julio de 2021]

ARTÍCULO 492, INCISO SEGUNDO, DEL CÓDIGO DEL TRABAJO

CORPORACIÓN MUNICIPAL DE CONCHALÍ DE EDUCACIÓN, SALUD Y
ATENCIÓN DE MENORES (CORESAM)

EN EL PROCESO RIT T-1817-2020, RUC 20-4-0306154-K, SEGUIDO ANTE
EL PRIMER JUZGADO DE LETRAS DEL TRABAJO DE SANTIAGO

VISTOS:

Con fecha 12 de enero de 2021, la Corporación Municipal de Conchalí de Educación, Salud y Atención de Menores (Coresam), ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 492, inciso segundo, del Código del Trabajo, en el proceso RIT T-1817-2020, RUC 20-4-0306154-K, seguido ante el Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna, en la parte ennegrecida:

“Código del Trabajo

(...)

Artículo 492.- El juez, de oficio o a petición de parte, dispondrá, en la primera resolución que dicte, la suspensión de los efectos del acto impugnado, cuando aparezca de los antecedentes acompañados al proceso que se trata de lesiones de especial gravedad o cuando la vulneración denunciada pueda causar efectos irreversibles, ello, bajo apercibimiento de multa de cincuenta a cien unidades tributarias mensuales, la que podrá repetirse hasta obtener el



debido cumplimiento de la medida decretada. Deberá también hacerlo en cualquier tiempo, desde que cuente con dichos antecedentes.

Contra estas resoluciones no procederá recurso alguno.”.

Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

Indica la requirente que, en noviembre de 2020, la Asociación de Funcionarios de la Salud Municipal de Conchalí, AFUSAMCO, la demandó en tutela laboral de derechos fundamentales, señalando que, en octubre de 2020, fue emitido un comunicado dirigido a los directores de los establecimientos de salud primaria municipal, estableciendo que los funcionarios que no se encontraban en situación de excepción, debían presentarse a trabajar desde el lunes 9 de noviembre de 2020.

Explica que los trabajadores exceptuados de trabajar eran los mayores de 65 años, las funcionarias embarazadas y los funcionarios con enfermedades catastróficas, inmunosupresoras, personas con patologías crónicas descompensadas, y madres de niños menores de 2 años.

Agrega el documento que todos los funcionarios que se encontraban fuera de este grupo debían presentarse a trabajar, contándose con los elementos de protección personal para todos los funcionarios. Por último, se indicaba en el documento, que todos los funcionarios que no estaban en los grupos excluidos pero que requerían de modalidad de teletrabajo, debían solicitarlo a la Dirección de Salud.

En la denuncia presentada se indicó que el comunicado afectaría garantías fundamentales, toda vez que no se habrían adoptado medidas sanitarias ni laborales para el retorno a labores presenciales de los trabajadores que no se encontraban en situación de excepción; no se habría generado un plan de revisión e instalación de los elementos necesarios para que, en las labores habituales, no se pusiera en peligro la salud de los funcionarios que volvían a trabajar; y, que, debido a lo anterior, se presentaron casos de varios trabajadores con enfermedades, producto del poco resguardo adoptado.

En el segundo otrosí de la denuncia se solicitó suspender de inmediato los efectos de la orden de regreso obligatoria al trabajo presencial en todos los funcionarios.

Añade que, en resolución de 1 de diciembre de 2020, al admitir a tramitación la denuncia, el Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, acogió parcialmente lo solicitado, ordenando la suspensión de la orden de regreso inmediato al trabajo presencial de los trabajadores comprendidos dentro de los denominados grupos de riesgo, bajo determinadas características.

Por la grave e ilegal resolución dictada, indica que recurrió de reposición con apelación en subsidio. El primer recurso fue rechazado, pero se tuvo por interpuesto



el recurso de apelación, concediéndolo en el solo efecto devolutivo para ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

Dicho recurso constituye la gestión pendiente.

Refiere, fundando el **conflicto constitucional**, que la norma impugnada contraría en el caso concreto las garantías del debido proceso, en tanto impide la procedencia de recursos, por lo cual la resolución no puede ser revisada ni por el Tribunal que la dictó ni por su superior jerárquico.

Explica que el carácter decisivo de la norma se tiene de que, bajo ésta, la Corte de Apelaciones de Santiago declarará inadmisibile el recurso de apelación.

Indica que, por lo anterior, es vulnerado el debido proceso, siendo parte integrante del mismo la facultad de interponer recursos para revisar las sentencias dictadas por los tribunales inferiores. Refiere que la resolución dictada por el Tribunal Laboral, al admitir a tramitación una denuncia por tutela laboral, puede ordenar la suspensión de los efectos del acto impugnado que, posiblemente, vulneraría los derechos del denunciante, pero sin escuchar a la contraparte. Ello vulnera sus derechos, expone, en tanto se imposibilita la revisión de la medida por un tribunal superior, dejándola en indefensión.

En el contexto sanitario vigente, señala la actora que no es una empresa, en tanto no genera ingresos ni ganancias, sino que, en el área de salud, todo lo percibido está constituido por transferencias del Ministerio de Salud, con un fin específico. No cuenta con recursos para contratar más de doscientos funcionarios nuevos para entregar los servicios de salud que corresponde a los habitantes de la comuna.

Así, la medida dictada por el Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago no sólo es gravosa para su parte, sino que pone en riesgo la salud de toda la comuna de Conchalí, quienes tienen, constitucionalmente, derecho a la vida e integridad física y psíquica, así como protección de la salud, lo que, de conformidad con la norma que se cuestiona de inaplicabilidad, no podría ser modificado ya que contra lo decidido sería improcedente el recurso interpuesto.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, con fecha 20 de enero de 2021, a fojas 62, disponiéndose la suspensión del procedimiento. Se decretó admisible en resolución de 8 de marzo de 2021, a fojas 94.

A fojas 103, evacúa traslado la parte de la Asociación de Funcionarios de la Salud Municipal de Conchalí. Solicita el rechazo del requerimiento.

Señala que la gestión pendiente consiste en una causa sobre denuncia por vulneración de derechos fundamentales, en procedimiento de tutela laboral,



presentada el 23 de noviembre de 2020 por su parte. Se presentó dicha acción en contra de la Corporación, la que, indica, no tomó las medidas de protección necesarias, para ordenar, como efectivamente lo hizo, el retorno de todos los funcionarios al trabajo presencial en los centros de salud primaria municipal, de la comuna de Conchalí.

Refiere que, en la resolución de 1 de diciembre de 2020, junto con admitir a tramitación la denuncia y fijar audiencia preparatoria, el juez laboral decretó medida cautelar de conformidad con el artículo 492 del Código del Trabajo, ordenando la suspensión de la orden de regreso a labores presenciales de ciertos trabajadores que detalla, por configurar grupos de riesgo. Así, se acogió parcialmente la medida pedida. Recurrida de reposición con apelación subsidiaria tal resolución, el Tribunal rechazó la reposición y concedió la apelación.

En la audiencia fijada para febrero de 2021 podría haberse modificado la medida cautelar dada la entrega de nuevos antecedentes por la requirente, pero optó, señala, por requerir de inaplicabilidad y suspender los efectos, así, de la medida cautelar decretada. De esta forma, expone la requerida, se pretendió obligar incluso a los grupos de riesgo a que volvieran a trabajar y no dejar en suspenso el proceso mismo, sin volver de nuevo como si ningún recurso ni medida se hubiere presentado.

Por lo anterior, explica, la actora pretende con su requerimiento de inaplicabilidad crear una nueva forma de oponerse a la resolución que decretó la medida cautelar, enfrentar la audiencia preparatoria, dilatando tal situación por un tiempo mayor, como, en el hecho, ha ocurrido.

Señala que no es vulnerado el debido proceso. El precepto legal impugnado se enmarca en el procedimiento especial de tutela laboral, establecido por el legislador a fin de resguardar los derechos fundamentales de los trabajadores dentro de la empresa, otorgando una protección efectiva y privilegiada.

Para lo anterior es que se faculta al juez en su primera resolución y sin previa audiencia del afectado ni admisión de recurso alguno contra su resolución, suspender los efectos del acto impugnado desde que toma conocimiento de la denuncia, cuando se trate de lesiones de especial gravedad o cuando la vulneración pueda causar efectos irreversibles, como la salud y vida de los trabajadores, que ameritan protección laboral. En la especie, es una facultad que se explica en el principio de protección del trabajador que gobierna la legislación laboral y está recogido en el artículo 19 N° 16 de la Constitución.

La solución al conflicto, no pasa, indica, por la aplicación del inciso final del artículo 492 del Código del Trabajo, sino que, por el contrario, por demostrar que sí existirían condiciones para el despliegue de labores dentro de la pandemia.

La medida adoptada es provisional, pudiendo ser modificada dada la existencia de nuevos y mejores antecedentes en la oportunidad que corresponde, esto es, la audiencia preparatoria. La requirente pudo agregar los antecedentes necesarios para acreditar el cumplimiento de las medidas sanitarias que no ponían en riesgo la



salud e integridad de los trabajadores como consecuencia el retorno obligatorio a labores presenciales, dejando la aplicación de turnos parciales. Peor no lo hizo.

Por lo anterior, no se presenta un conflicto de constitucionalidad de una norma, sino que una forma adicional de dejar sin efecto medidas cautelares adoptadas por el Juez del Trabajo, buscándose, a través de un requerimiento de inaplicabilidad, revertir dicha medida cautelar.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 4 de mayo de 2021 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos, por la parte requirente, del abogado Felipe Venegas Álvarez. Se adoptó acuerdo en Sesión de igual fecha, según certificación del relator de la causa.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ha sido interpuesto en representación de la Corporación Municipal de Conchalí, de educación, salud y atención de menores, en el contexto de una denuncia laboral por vulneración de derechos fundamentales de los trabajadores, planteada por la Asociación de Funcionarios de la Salud Municipal de Conchalí (AFUSAMCO), a propósito del comunicado emitido por la indicada corporación municipal y por el cual se indicaba que los funcionarios de dicha entidad que no se encontraran en algunos de los presupuestos de excepción (trabajadores mayores de 65 años, funcionarias embarazadas, funcionarios con enfermedades catastróficas, inmunosupresoras, patologías crónicas descompensadas y madres de niños menores de dos años) debían presentarse a desarrollar sus labores de manera presencial a partir del día 9 de noviembre de 2020.

SEGUNDO: Que, en relación a tal orden, la indicada asociación de funcionarios plantea en la denuncia judicial laboral, su disconformidad con la medida, esgrimiendo -en síntesis- que tal retorno a las actividades presenciales no se encontraba respaldada por la adopción de medidas concretas tendientes a evitar los efectos de posibles afectaciones a la salud de los trabajadores como consecuencia del virus Covid-19, situación que por lo demás -esgrimían- ya había afectado a ciertos funcionarios de la corporación de salud.

TERCERO: Que, en el indicado contexto, la asociación denunciante solicitó que se declarase la vulneración de las garantías fundamentales (en particular del artículo 19 N° 1 de la Constitución), al ordenarse el retorno presencial a las labores del personal de salud municipal. Asimismo, se requirió dejar sin efecto la comunicación que instruía el reseñado retorno. A lo anterior, se agrega la petición de



ordenar a la entidad edilicia ejecutar un Plan de habilitación de los establecimientos de Salud municipal, para evitar riesgo de contagio, junto con ordenar que se dispusiera el retorno a labores presenciales en estrictos y reglados sistemas de turnos. Como corolario de lo anterior, se planteaba la incorporación de la denunciada al Registro Nacional de Empresas de la Dirección del Trabajo, que vulneran derechos fundamentales, junto con condenarla en costas. A las peticiones principales antes reseñadas, se agregaba una solicitud incorporada en el segundo otrosí de la denuncia -cuya copia rola a fojas 70 y siguientes del expediente constitucional- en orden a suspender de inmediato los efectos de la orden de regreso obligatorio al trabajo presencial de todos los funcionarios, retornando al sistema de turnos en la atención vigente de forma previa.

CUARTO: Que en el contexto judicial descrito, el Primer Juzgado de Letras el Trabajo de Santiago, provee la reseñada denuncia teniéndola por interpuesta y resolviendo -en lo que nos interesa- el planteamiento de la denunciante en los siguientes términos, según se aprecia a fojas 82 del expediente constitucional: *“Atendido el mérito de lo expuesto por la denunciante, y conforme con lo dispuesto 492 del Código del Trabajo, se acoge parcialmente la medida requerida, en consecuencia, se ordena la suspensión de la orden de regreso inmediato al trabajo presencial de los trabajadores comprendidos dentro los denominados grupos de riesgo, los trabajadores mayores de 60 años o quienes padecen afecciones médicas preexistentes, como hipertensión arterial, problemas cardíacos, enfermedades de carácter autoinmune o inmunodeprimidos, y de aquellas personas que tengan el cuidado personal exclusivo de menores de 10 años, respecto a los cuales se ordena a la denunciada a establecer un medio de cumplimiento alternativo a la prestación de servicios habituales, como la prestación de servicios análogos u otros complementarios o de apoyo a los mismos o que decida acogerse a las medidas de protección al empleo que ha decretado el gobierno, conforme lo establecido en la Ley N° 21.227, que faculta el acceso a prestaciones del seguro de desempleo, en circunstancias excepcionales. Asimismo, la denunciada deberá disponer la entrega de implementos de seguridad a todos sus trabajadores, conforme las instrucciones impartidas por autoridad sanitaria, entre ellas mascarilla y tener a disposición alcohol gel. Además, la denunciada deberá instruir a todos sus trabajadores en protocolos de actuación frente a un caso de sospecha de contagio, y las medidas inmediatas a adoptar y a su vez, deberá dar cumplimiento a los protocolos de limpieza y desinfección decretados por la autoridad respectiva, bajo apercibimiento de la aplicación de multa de 50 Unidades Tributarias Mensuales. En lo demás, se rechaza la medida solicitada. Oficiese a la Inspección Comunal del Trabajo Santiago Norte para que verifique el cumplimiento de lo ordenado precedentemente.”.*

QUINTO: Que tal como se observa, a partir de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 492 del Código del Trabajo, disposición legal que faculta al tribunal para disponer *“en la primera resolución que dicte, la suspensión de los efectos del acto impugnado, cuando aparezca de los antecedentes acompañados al proceso que se trata de lesiones de especial gravedad o cuando la vulneración denunciada pueda causar efectos irreversibles, ello, bajo apercibimiento de multa de cincuenta a cien unidades tributarias mensuales, la que podrá repetirse hasta obtener el debido cumplimiento de la medida*



decretada”, el tribunal adopta una serie de resoluciones de aplicación inmediata y de efectos directos en la entidad denunciada, al margen de cualquier intervención efectiva de esta en el proceso y teniendo como elemento de análisis únicamente los antecedentes vertidos en la denuncia.

SSEXTO: Que, en tal sentido, no se puede dejar de hacer presente que la controversia de la especie contraponen los intereses de ambas partes -Corporación Municipal de Salud y trabajadores de la misma-, en un contexto de particular incertidumbre derivado por los efectos, aun presentes, de la pandemia Covid-19 y la necesidad de compatibilizar la prestaciones de salud para la población con la seguridad de quienes deben otorgar tales atenciones, las cuales por sus características, muchas veces no admiten la posibilidad de trabajo remoto. Con lo anterior no se pretende plantear un juicio respecto a la cuestión controvertida, pues ello es resorte de los jueces de la instancia respectiva y no de esta Magistratura Constitucional, pero el punto resulta de particular interés para dimensionar la complejidad de resolver *a priori* y sobre la base del planteamiento de solo una de las partes del conflicto, medidas en relación al mismo, más aún cuando la entidad de las medidas decretadas puede poner en riesgo concreto la atención de una gran cantidad de personas que recurren a los servicios de salud municipal, cuestión que no puede dejar de ser considerada en la especie.

SÉPTIMO: Que, en este contexto, se plantea el conflicto de constitucionalidad derivado de la aplicación al caso concreto del inciso final del artículo 492 del Código del Trabajo, precepto legal que indica sin mayores matices que *“Contra estas resoluciones no procederá recurso alguno”*, evidenciando la imposibilidad que tiene la parte afectada con la decisión judicial, de impugnar la misma de modo de obtener un pronunciamiento que pudiera enmendar aquella decisión inicial de un modo acorde a derecho. Al respecto y tal como ha indicado la doctrina *“La existencia de los recursos nace de la realidad de la falibilidad humana, que en el caso de la sentencia recae en la persona del juez, y en la pretensión de las partes de no aceptar la resolución que les cause un perjuicio por no haber acogido las peticiones formuladas en el proceso”* (Mario Mosquera y Cristián Maturana. *“Los Recursos Procesales”*. Editorial Jurídica de Chile, 2010, p.21). Siendo de este modo, la restricción contenida en el inciso final del artículo 492 del Código del Trabajo tiene el efecto de impedir que la parte que ha sido destinataria de una resolución judicial que le impone una serie de cargas -bajo apercibimiento de multa en caso de no ser acatadas-, se vea impedida de poder cuestionar, ante el mismo tribunal u otro superior jerárquicamente, tales determinaciones, las que como hemos indicado, han sido tomadas con total prescindencia de argumentos o planteamientos de la parte agraviada y valiéndose únicamente de los argumentos de la denunciante.

OCTAVO: Que expuesto lo anterior, cabe recordar que esta Magistratura ha indicado a través de su jurisprudencia que *“El principio del contradictorio es una de las bases esenciales del debido proceso. Este consiste fundamentalmente en el derecho de las partes a intervenir en condiciones de igualdad sobre las materias objeto de decisión y en que la prueba*



pueda ser examinada y discutida por los antagonistas. Las partes deben estar facultadas para buscar desde sus posiciones, las fuentes de prueba y deben poder intervenir en la formación de las pruebas constituidas durante el juicio". (STC 1718 c. 10). De este modo, no cabe duda de que la adopción de medidas que suponen una carga a ser cumplida por alguna de las partes en conflicto exige de parte del órgano jurisdiccional haber concedido la posibilidad de un contradictorio que recoja las posiciones de ambos involucrados y permita al juez adoptar una decisión debidamente fundada y teniendo los diversos elementos de análisis.

NOVENO: Que, si bien puede resultar justificado constitucionalmente y de manera excepcional adoptar resoluciones y medidas al margen de este contexto de bilateralidad, cuando la urgencia de la situación así lo amerite, tal ejercicio debe ser considerado como una excepcionalidad y admitido únicamente ante la evidencia irrefutable de peligro para la parte que hagan indispensable la adopción de tales medidas. Pero tal actuación no aparece como ajustada al orden constitucional cuando, tal como hemos expuesto, el planteamiento de la parte denunciante se enfrenta a la necesidad de la entidad de salud de dar cumplimiento a su mandato de otorgar prestaciones de salud en un contexto de pandemia. Lo anterior, insistimos, no equivale a desestimar los argumentos de la denunciante de autos, sino que únicamente pretende mostrar que ambas pretensiones en juego se desenvuelven en un mismo contexto, esto es, una situación de riesgo general para la salud de la población y la necesidad de armonizar la protección de los trabajadores para que estos a su vez puedan prestar la debida atención a la población afectada por el virus.

DÉCIMO: Que, en definitiva, para ambas partes en conflicto hay un factor común en sus planteamientos y que guarda relación con los efectos del virus Covid-19, hasta el día de hoy desconocidos en plenitud y que, como es de conocimiento público, mantienen en constante cuestionamiento a autoridades de todo ámbito y en los más diversos países del mundo ante la falta de certezas que permitan definir de un modo preciso y ajeno a dudas, las medidas necesarias para asegurar la protección de la población y por supuesto de los trabajadores de la salud. Es precisamente por ello que en la controversia de la especie resultaba fundamental oír a ambas partes antes de adoptar medidas y ante la falta de tal bilateralidad, la posibilidad de poder recurrir respecto de la decisión adoptada por el tribunal laboral al proveer la denuncia se convierte en un imperativo para asegurar la observancia de las garantías constitucionales de los justiciados.

UNDÉCIMO: Que, al respecto, este Tribunal Constitucional ha señalado que *"La Constitución exige al ejercicio de la jurisdicción ceñirse a un proceso previo legalmente tramitado, justo y racional. Ello presupone que el legislador debe establecer en toda ocasión y ampliamente las garantías que el constituyente mandata, a fin de que se adopten decisiones judiciales debidamente fundadas o motivadas, conforme a derecho; que se haga efectiva la igualdad de armas para las partes en el proceso, especialmente en el sistema recursivo, toda vez que éste permite el control de la función jurisdiccional en cualquiera de sus instancias."*



(STC 2898 c.14). Pues bien, es precisamente este estándar de proceso legalmente tramitado el que no se advierte en la especie cuando al margen de toda posibilidad de que la parte afectada por la decisión del tribunal haya podido siquiera plantear su posición frente a un conflicto que la afecta directamente, se vea constreñida a dar cumplimiento a una serie de medidas que exceden incluso la mera suspensión de la decisión cuestionada por la denunciante (en este caso la orden de retomar el trabajo presencial) sino que además le impone una serie de cargas y acciones que deben ser cumplidas, incluso bajo apercibimiento de sanción.

DECIMOSEGUNDO: Que lo anterior no resulta antojadizo si consideramos que tal como ha señalado la destacada doctrina procesal antes citada “[a]l existir la posibilidad cierta de error o injusticia en las resoluciones judiciales, la justicia del caso concreto queda mejor garantizada si el propio juez que dictó la resolución puede revisarla -mediando petición del interesado perjudicado-; y además las garantías aumentan cuando el nuevo examen de la cuestión ya decidida se confía a un Tribunal distinto, de jerarquía superior y generalmente colegiado, que tiene facultades para sustituir la decisión pronunciada por el inferior.” (Mario Mosquera y Cristián Maturana, op. cit. p.18). Pues bien, en la especie, ambas posibilidades de impugnación destacadas por los indicados procesalistas quedan absolutamente vedadas por la aplicación del inciso final del artículo 492 del Código del Trabajo, restricción que resulta incompatible con las exigencias de un debido proceso, en los términos asegurados por el numeral 3 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

DECIMOTERCERO: Que ni aun la validez de los argumentos expuestos por los denunciantes, así como las legítimas aprensiones derivadas de la orden de retomar las labores presenciales pueden justificar la adopción de decisiones jurisdiccionales de tutela anticipada, al margen de la necesaria contradictoriedad que subyace a un conflicto en que ambas partes se encuentran bajo la amenaza de un elemento común, como es la situación epidemiológica de carácter global que nos afecta. Por tanto, la imposición de medidas que exceden la simple suspensión del acto impugnado, la orden de adoptar medidas específicas bajo fiscalización de cumplimiento y la amenaza de sanciones pecuniarias, todo ello al margen de haber siquiera oído a la destinataria de tales mandatos, constituye una afectación a la garantía de un debido proceso que no puede ser desconocida por esta Magistratura Constitucional.

DECIMOCUARTO: Que es en atención a lo anterior que permitir que la decisión del Primer Juzgado de Letras del Trabajo sea analizada por el superior jerárquico, a través del recurso de apelación interpuesto por la requirente se transforma en un imperativo para asegurar la constitucionalidad del presente juzgamiento, por lo que la inaplicabilidad del inciso final del artículo 492 del Código del Trabajo es necesaria para asegurar la procedencia de este medio de impugnación, motivo por el cual el presente requerimiento de inaplicabilidad será acogido.



Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- I. QUE SE **ACOGE** EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1, POR LO QUE DECLARA LA INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 492, INCISO SEGUNDO, DEL CÓDIGO DEL TRABAJO, EN EL PROCESO RIT T-1817-2020, RUC 20-4-0306154-K, SEGUIDO ANTE EL PRIMER JUZGADO DE LETRAS DEL TRABAJO DE SANTIAGO, CON RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO PARA ANTE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO. OFÍCIESE A AMBOS TRIBUNALES.
- II. **ÁLCESE** LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS.

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO y NELSON POZO SILVA, de la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y del Ministro señor RODRIGO PICA FLORES, quienes estuvieron por rechazar el requerimiento por las siguientes razones:

I. Identificación del conflicto constitucional

1° La requirente Corporación Municipal de Conchalí de Educación, Salud y Atención de Menores (Coresam) presentó una acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 492, inciso segundo del Código del Trabajo, a objeto que sea declarado inaplicable en la gestión pendiente respectiva correspondiente a un procedimiento de tutela laboral seguido ante el 1° Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago (rol T-1817-2020).

El 23 de noviembre del año 2020 doña Gissel Vera Encina, en representación de la Asociación de Funcionarios de la Salud Municipal de Conchalí, presentó una denuncia de tutela en contra de la requirente, argumentando que esta había ordenado



a los funcionarios que no se encontraban en una situación de excepción que se presentaran a trabajar en forma presencial a partir del 9 de noviembre de 2020, sin que la requirente hubiera adoptado medidas sanitarias para el regreso del trabajo presencial.

Mediante resolución de 1 de diciembre de 2020, el 1º Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago proveyó la denuncia y acogió parcialmente la medida cautelar requerida, ordenándose la suspensión de la orden de regreso inmediato al trabajo presencial de los trabajadores que indica.

En contra de esta resolución, la requirente dedujo reposición con apelación en subsidio. Con fecha 8 de enero de 2021, el tribunal laboral rechazó la reposición y tuvo por interpuesto el recurso de apelación, el cual aún no ingresa a la Corte de Apelaciones de Santiago.

2º En el ámbito constitucional, la requirente alega que la aplicación del precepto impugnado vulnera el artículo 19 N° 3º, inciso sexto, de la Constitución y el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, toda vez que priva del derecho al recurso.

3º En lo concreto, la disposición impugnada es el inciso segundo del artículo 492 del Código del Trabajo, el que a continuación reproducimos completamente, siendo solo la parte subrayada aquella que se solicita la inaplicabilidad.

“Art. 492: El juez, de oficio o a petición de parte, dispondrá, en la primera resolución que dicte, la suspensión de los efectos del acto impugnado, cuando aparezca de los antecedentes acompañados al proceso que se trata de lesiones de especial gravedad o cuando la vulneración denunciada pueda causar efectos irreversibles, ello, bajo apercibimiento de multa de cincuenta a cien unidades tributarias mensuales, la que podrá repetirse hasta obtener el debido cumplimiento de la medida decretada. Deberá también hacerlo en cualquier tiempo, desde que cuente con dichos antecedentes.

Contra estas resoluciones no procederá recurso alguno.”

4º El requerimiento fue admitido a trámite el 20 de enero de 2021, decretándose la suspensión del procedimiento, y siendo declarado admisible el 08 de marzo de 2021, con el voto en contra del Ministro Rodrigo Pica, quién estimó que carecía el requerimiento de falta de fundamento plausible, puesto que no se visualizaba en el caso concreto un agravio constitucional, dado el carácter provisional de la medida cautelar decretada, que se enmarca en el Estado Constitucional de Catástrofe vigente.

II.- Criterios interpretativos de la disidencia

5º En particular, los elementos que guiarán esta disidencia serán los siguientes. Primero, examinaremos el criterio constitucional de protección del trabajo previsto en el numeral 16º del artículo 19 de la Constitución. En segundo lugar, profundizaremos en el efecto de las relaciones horizontales en el marco de la protección de los derechos



fundamentales de los trabajadores. En tercer término, la revisión de la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha desechado diversos requerimientos frente a la misma norma o materia. En cuarto lugar, a partir de esos elementos identificaremos la función que cumplen las medidas cautelares dentro del procedimiento laboral. Para, finalmente, concluir con la justificación del impedimento de la apelación en casos de esa naturaleza en el marco del caso concreto.

a.- La protección del trabajo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

6° El punto de partida de esta disidencia es estimar que los trabajadores gozan de la garantía reconocida en el numeral 16° del artículo 19 de la Constitución, según se razonará.

Como ha establecido la jurisprudencia constitucional y la doctrina, la Constitución no sólo asegura la libertad de trabajo, sino que también protege el trabajo mismo. “Esta protección supone reconocer que el trabajo es un atributo esencial de la persona, que se integra en su dignidad y patrimonio, y sin el cual el sujeto se denigra, cuestión que obliga a que el ordenamiento jurídico lo proteja y ampare” [Cea, José Luis (2004). *Derecho Constitucional Chileno. Tomo II, Derechos, deberes y garantías* (Santiago, Universidad Católica de Chile), p. 427].

7° En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha declarado que “la protección constitucional del trabajo del artículo 19 N° 16° de nuestra Carta Fundamental no se limita sólo a garantizar la libertad de elección y de contratación laboral, sino que, al incluir la garantía constitucional el reconocimiento expreso de la libertad de trabajo y su protección, la Constitución extiende la protección al trabajo mismo, en atención al compromiso inseparable de respeto a la dignidad del trabajador en la forma en que efectúa su labor y a la ineludible función social que cumple el trabajo.” (STC 1852, c. 6°). En razón de esta protección ha resuelto que “el legislador no puede liberar al empleador de remunerar el tiempo que a él le dedican sus trabajadores” (STC 1852, en el mismo sentido STC 2086, 2110, 2114, 2182, 2197, 2470), que procede el arresto como medida de apremio ante el incumplimiento de sentencias que declaran derechos laborales, pues se protege el trabajo y el derecho a sindicarse, y que “[e]l juez de fondo tiene el deber de dar protección a los derechos de los trabajadores, lo que no puede lograrse si el empleador condenado por una infracción, se niega a dar cumplimiento a lo resuelto por el tribunal” (STC 1971, c. 10°).

8° Asimismo, se ha declarado que “[l]a protección del trabajo es una cuestión que se asume como inherente a la propia legislación del trabajo.” (STC 2671, c. 7°).

En tal sentido, en este caso, el principio protector supone asumir un criterio preventivo relativo a potenciales riesgos de afectación a la salud por efecto de la pandemia del Covid-19 el que ha llevado al Estado de Chile a decretar el estado de catástrofe desde el 18 de marzo de 2020 y sucesivamente ampliado por sus respectivas



prórrogas. En este sentido, esta protección jurídica es el medio por el cual se ejecuta el ejercicio de otros derechos fundamentales con los cuales se conecta frente a este riesgo, en particular, el derecho de protección de la salud, la integridad física y psíquica y, en general, el derecho a la vida.

Con esto, obliga a interpretar el rol tutelar de la legislación del trabajo como un fin constitucionalmente legítimo.

b.- La relación de protección laboral en el ejercicio horizontal de derechos fundamentales inespecíficos

9° La transformación contractual laboral que impone una relación de subordinación del trabajador frente a su empleador se debe compensar por la significación de un trabajo asalariado que justifica una regulación estatal intensa a objeto de proteger esencialmente al trabajador.

“La relación laboral posee un elemento absolutamente particular respecto del respeto de las relaciones de derecho privado: la existencia de subordinación o dependencia, que se traduce en la práctica en el ejercicio por parte de un particular de un poder que, admitido y a fin de cuentas legitimado por el propio sistema jurídico, recae sobre otro particular. Dicha subordinación, de algún modo, quiebra el esquema clásico de las relaciones de derecho privado como una relación de coordinación entre iguales, y lo acerca más a la relación de jerarquía entre supraordenado y subordinado, propia del derecho público, generando un escenario propicio para potenciales ataques y menoscabos de los derechos fundamentales de quien se encuentra en una posición de inferioridad jurídica.” [Ugarte, José Luis (2010): *Tutela de derechos fundamentales del trabajador* (Santiago, Thomson Reuters), p. 15].

10° Esta situación amerita la protección no sólo de derechos estrictamente laborales, sino que también la garantía de derechos fundamentales específicos (libertad sindical, negociación colectiva y huelga) e inespecíficos (por ejemplo, derecho a la honra, libertad religiosa, salud, integridad física y síquica, etc.). Tal como ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “[e]n una relación laboral regida por el derecho privado, se debe tener en cuenta que existe una obligación de respeto de los derechos humanos entre particulares. Esto es, de la obligación positiva de asegurar la efectividad de los derechos humanos protegidos, que existe en cabeza de los Estados, se derivan efectos en relación con terceros (*erga omnes*). Dicha obligación ha sido desarrollada por la doctrina jurídica y, particularmente, por la teoría del *Drittwirkung*, según la cual los derechos fundamentales deben ser respetados tanto por los poderes públicos como por los particulares en relación con otros particulares.” [Corte IDH, Opinión Consultiva N° 18, párr. 140].

11° Y esta eficacia horizontal de los derechos fundamentales es la que nuestra Constitución ordena en el artículo 6° al abarcar inequívocamente sus mandatos y sus



obligaciones más allá de las relaciones puramente estatales al interior de sus órganos en relación con los administrados. Ello lo hace doblemente, al vincular el reconocimiento de titularidades de derechos fundamentales a “todas las personas” (epígrafe del artículo 19) y sus obligaciones a “toda persona, institución o grupo” (inciso segundo del artículo 6° de la Constitución), con lo que se produce un entramado de eficacia vertical y horizontal de los derechos fundamentales en nuestro ordenamiento.

12° La Ley N° 21.280 ha concluido un debate sobre el alcance del reconocimiento de los derechos fundamentales laborales como algo meramente aplicable a las relaciones de subordinación que se producen en el seno del Código del Trabajo como características del ámbito privado. Su expresa definición ejecutó una regla que permitía entender, desde la Constitución, que tal tutela y protección era exigible a todo trabajador, más allá del estatuto dentro del cual se encontrara inserto en sus relaciones laborales. Más allá de la naturaleza de derecho privado de las Corporaciones municipales, la propia requirente entiende la dimensión híbrida de su función a fs. 11 del expediente.

c.- La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materias cautelares

13° El Código del Trabajo faculta al juez para, en su primera resolución, decretar medidas cautelares en los procedimientos por prácticas antisindicales y tutela laboral, sin que proceda recurso alguno en contra de las respectivas resoluciones, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 292 (reincorporación inmediata del trabajador aforado separado de sus funciones) y 492 (suspensión de los efectos del acto impugnado cuando se trate de lesiones de especial gravedad o cuando la vulneración denunciada pueda causar efectos irreversibles) del Código del Trabajo. Ambas disposiciones habían sido impugnadas por la vía de la interposición de la acción de inaplicabilidad, las que derivaron en el rechazo de esos requerimientos.

14° A saber, en la STC 3460, se rechazó el requerimiento deducido en contra del artículo 492 del Código del Trabajo, por razones de forma.

En cambio, en la STC 7671, se rechazó por empate el requerimiento presentado en contra del artículo 292 del Código del Trabajo. El voto de rechazo se sustentó en el principio protector que inspira el derecho laboral acentuando que “[e]l sentido de no innovar en las relaciones jurídicas laborales previas tiene un fundamento constitucional evidente. Se trata de aquellas materias en donde se configura la protección al trabajador que la Constitución indica en el artículo 19, numeral 16°, en cuanto reconoce la libertad de trabajo y “su protección”. Las medidas de los artículos 292 y 492 del Código del Trabajo son aquellas que resguardan la protección del trabajador en el marco de un conflicto procesal” (c. 11°) y en que existe derecho al recurso sobre la cuestión principal.



15° Toda esta jurisprudencia nos lleva a entrar al elemento central puesto en cuestión en el presente requerimiento, el examen de las medidas cautelares dentro del proceso laboral.

d.- La medida cautelar del artículo 492 del Código del Trabajo

16° En primer lugar, cabe constatar que las medidas cautelares dan cuenta de principios del ordenamiento laboral que respaldan este enfoque tutelar, según veremos. Esos principios son la unilateralidad, la concentración del procedimiento, la inmediación, el impulso procesal de oficio de la mano de la tuición del juez laboral y el principio de celeridad. En consecuencia, el artículo 492 se inserta dentro de una filosofía mayor de aproximación a la resolución de conflictos laborales.

17° En segundo lugar, cabe distinguir dentro del artículo 492 dos funciones diferentes. Por una parte, aquella que implica una tutela laboral anticipada, y la otra que es una simple concesión de medidas cautelares.

Una clara expresión de la tutela laboral anticipatoria la encontramos en el procedimiento monitorio, en donde el artículo 500 del Código del Trabajo permite que *“en caso que el juez estime fundadas las pretensiones del demandante, las acogerá inmediatamente; en caso contrario las rechazará de plano. Para pronunciarse, deberá considerar, entre otros antecedentes, la complejidad del asunto que se somete a su decisión, la comparecencia de las partes en la etapa administrativa y la existencia de pagos efectuados por el demandado. En caso de no existir antecedentes suficientes para este pronunciamiento, el tribunal deberá citar a la audiencia establecida en el inciso quinto del presente artículo.”*

En el ejercicio hipotético de casos, ambas dimensiones pueden reflejarse de un modo diferente. Existen investigaciones que ponen en cuestión algunos de los alcances de la faceta anticipatoria [Toledo Toledo, Cristián (2018), Tutela anticipada y su aplicación a terceros ajenos al juicio, Tesis de Magister, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, y Uribe Reyes, Esteban y Olivares Palomo, Felipe (2016), La tutela anticipada en el procedimiento de tutela laboral. Estudio y análisis para su acertada comprensión, Tesis de pregrado, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile]. Al no versar sobre este aspecto el presente caso ni haber sido solicitado el reproche sobre el inciso primero del artículo 492 del Código del Trabajo, cabe no pronunciarse a este respecto.

En consecuencia, lo traído a examen es el reproche a la dimensión puramente cautelar del procedimiento laboral, pero, en su perspectiva de verse impedido de interponer un recurso en contra de la determinación del juez laboral.

18° Lo anterior, obliga a examinar la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto impugnado.

Como toda medida cautelar, la suspensión de los efectos del acto impugnado, decretada por el juez del trabajo, tiene como objeto “permitir que la sentencia que



dictará el juez referida a la tutela de un determinado derecho subjetivo o interés legítimo de una persona, pueda cumplirse en sus propios términos y no se haga ilusoria” [Bordalí, Andrés (2001): “Diversos significados de la tutela cautelar en el proceso civil”, en *Revista de Derecho (UACH)*, Vol. 12, N° 2, pp. 51-66, p. 53].

Desde un punto de vista extensivo, las medidas cautelares se caracterizan por dos elementos, (i) no realizan jamás una vía definitiva de ventaja garantizada por el derecho sustancial (no produce cosa juzgada material), y (ii) son objeto de cognición sumarísima, “en virtud de la cual el juez provee las medidas sobre la base de una valoración probabilística (y no de certeza)” [Bordalí, p. 62].

19° Estas características, que son comunes a las medidas cautelares en cualquier procedimiento, se suman a elementos adicionales que emanan de la específica protección de derechos fundamentales. Por ejemplo, Bordalí ha expresado respecto de la acción de protección que el *fumus bonis iuris* exigido para el otorgamiento de una cautelar no puede en este caso relacionarse con la existencia del derecho, “puesto que, tratándose de derechos fundamentales, es decir derechos predicables de todas las personas por el mero hecho de ser tales, su existencia ya es un dato que ha previsto el legislador constitucional al reconocerlos en la Norma Fundamental. Por ello, si se pudiera hablar de una tutela cautelar de derechos fundamentales, la exigencia del presupuesto de *fumus bonis iuris* debería limitarse a la probabilidad de un daño a tal derecho, y no a la existencia del derecho mismo” [Bordalí, p. 64 nota 56].

20° En consecuencia, la cautelar establecida en el precepto impugnado puede asemejarse entonces a la orden de no innovar que puede decretar la Corte conociendo de una acción de protección, pues “[c]abe recordar que aquí están en juego derechos fundamentales y, por tanto, se requiere el cese radical y total de las conductas empresariales que el juez ha determinado lesionan garantías de esa naturaleza del trabajador.” [Ugarte, p. 88].

En general, no podemos dejar de recordar que la acción de protección podría haber sido una de las acciones preferentes en la protección tutelar de derechos fundamentales, especialmente inespecíficos. La propia acción constitucional contiene una potencial amplia tutela cautelar pero que no pudo evolucionar hacia un sentido práctico por dilemas de falta de tutela laboral especial y por las dificultades de tramitación lata en los procedimientos ordinarios [Ugarte Cataldo, José Luis (2007): Tutela de derechos fundamentales y el derecho del trabajo: de erizo a zorro. En: *Revista de Derecho* Vol. XX N° 2. Dic. 2007. pp. 61.].

III.- El caso concreto

21° En el caso concreto, hay que recordar que la parte requirente fue demandada en juicio principal por vulneración de derechos fundamentales, a fs. 70 y



siguientes. La discusión planteada en los presentes autos nada dicen relación con dicha demanda en su parte principal.

No obstante, en el segundo de sus otrosíes se solicita la suspensión de los efectos del acto impugnado.

Lo solicitado se limita a cuestionar la improcedencia de recurrir frente a estas resoluciones judiciales, aunque las cuestione severamente a la luz del inciso primero del artículo 492 del Código del Trabajo al indicar que esta resolución iría más allá de lo que el propio precepto indica. De ahí se subentiende que necesite el precepto legal para sostener su cuestionamiento ante el juez de fondo.

22° El punto es que, tal como sostiene la ley y la doctrina, las decisiones sobre cautelares no producen cosa juzgada material. Es decir, es perfectamente posible que el juez declare la suspensión de los actos y que luego se rechace la demanda de tutela.

En este caso, la decisión del juez para decretar la cautelar está debidamente fundada (fs. 79 y ss.), particularmente, a fs. 82 y en ella advierte que se trata de un acogimiento parcial de lo solicitado.

Cabe destacar que dentro de las medidas cautelares dispuestas no solo impuso obligaciones de no hacer, como es, suspender la orden de regreso inmediato al trabajo presencial de los trabajadores comprendidos dentro de los grupos de riesgo y de aquellos que tengan el cuidado de menores de 10 años de edad; sino que también, obligaciones de dar como la disponibilidad de los medios de protección sanitaria frente al Covid. El sentido básico de una medida cautelar es que los trabajadores dispongan toda su energía laboral al servicio de la lucha contra la pandemia y ellos mismos no sean el medio de contagio ni la vía instrumental para que ésta se expanda.

23° En consecuencia, en el juicio de fondo, la requirente mantiene indemne todos sus derechos procesales para contradecir los dichos de la parte demandante, y podrá recurrir de la sentencia definitiva.

En cambio, en la dimensión cautelar no se vislumbra en este caso una vulneración del debido proceso, pues no es un elemento del mismo que toda resolución judicial sea recurrible, sino que esencialmente aquellas que tienen un carácter final, o establecen derechos permanentes para las partes.

Asimismo, no deja de llamar la atención que todo el tiempo de tramitación que ha tenido este requerimiento en función de recurrir en contra de una tutela de urgencia, el propio requirente entienda que debe solicitar la suspensión del procedimiento consolidando la función tutelar dispuesta por parte del juez laboral.

Sirvan estos argumentos para desestimar el presente requerimiento por entender que no vulnera ni el artículo 19, numeral 3°, inciso sexto de la Constitución ni el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.



Redactó la sentencia el Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, y la disidencia, el Ministro señor GONZALO GARCÍA PINO.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 10.094-21-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, y por sus Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, GONZALO GARCÍA PINO, JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA Y JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y RODRIGO PICA FLORES.

Se certifica que el Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR concurre al acuerdo y fallo, pero no firma por encontrarse con permiso.

Firma la señora Presidenta del Tribunal, y se certifica que los demás señora y señores Ministros concurren al acuerdo y fallo, pero no firman por no encontrarse en dependencias físicas de esta Magistratura, en cumplimiento de las medidas dispuestas ante la emergencia sanitaria existente en el país.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.