



000608 1
seiscientos ochos

Santiago, trece de agosto de dos mil diecinueve.

VISTOS:

Requerimiento y tramitación

A fojas 1, la I. Municipalidad de Nogales deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del inciso tercero del artículo 1º, en relación con los artículos 289 a 294 bis, 420, letra a, 425 y siguientes, y 495, del Código del Trabajo, en autos laborales caratulados "Asociación de Funcionarios N°2 de Salud de la Municipalidad de Nogales con Ilustre Municipalidad de Nogales", sobre prácticas antisindicales, seguidos ante el Juzgado de Letras del Trabajo de La Calera, bajo el RIT S-1-2018, RUC 18-4-0084556-1, y en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de Valparaíso, por recurso de nulidad, bajo el Rol N° 349-2018 Ref. Laboral.

El requerimiento fue admitido a tramitación y declarado admisible parcialmente, sólo respecto de la impugnación de los **artículos 1º, inciso tercero; 291, letra a); 420, letra a); 485; 489 y 495 del Código del Trabajo**, conforme a resoluciones de la Segunda Sala de esta Magistratura, ordenándose asimismo la suspensión en la tramitación de la gestión *sublite* (fojas 29 y 584).

Se hizo parte el demandante en la gestión *sublite*, Asociación de Funcionarios N° 2 de Salud de la Municipalidad de Nogales, formulando observaciones acerca del fondo del asunto, y solicitando el rechazo del requerimiento (fojas 592). Por su parte, no fueron evacuadas presentaciones por los órganos constitucionales interesados.

Preceptos impugnados

Los preceptos legales impugnados disponen:

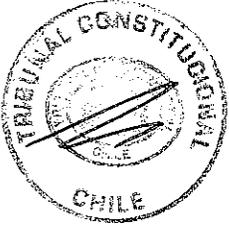
Artículo 1, inciso tercero.-

Con todo, los trabajadores de las entidades señaladas en el inciso precedente se sujetarán a las normas de este Código en los aspectos o materias no regulados en sus respectivos estatutos, siempre que ellas no fueren contrarias a estos últimos.

Artículo 291, letra a).-

Incurrir, especialmente, en infracción que atenta contra la libertad sindical:

a) Los que ejerzan fuerza física o moral en los trabajadores a fin de obtener su afiliación o desafiliación sindical o para que un trabajador se abstenga de pertenecer a un sindicato, y los que en igual forma impidan u obliguen a un trabajador a promover la formación de una organización sindical, y (...)





Artículo 420, letra a).-

Serán de competencia de los Juzgados de Letras del Trabajo:

a) las cuestiones suscitadas entre empleadores y trabajadores por aplicación de las normas laborales o derivadas de la interpretación y aplicación de los contratos individuales o colectivos del trabajo o de las convenciones y fallos arbitrales en materia laboral; (...)

Artículo 485.-

El procedimiento contenido en este Párrafo se aplicará respecto de las cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas laborales, que afecten los derechos fundamentales de los trabajadores, entendiéndose por éstos los consagrados en la Constitución Política de la República en su artículo 19, números 1º, inciso primero, siempre que su vulneración sea consecuencia directa de actos ocurridos en la relación laboral, 4º, 5º, en lo relativo a la inviolabilidad de toda forma de comunicación privada, 6º, inciso primero, 12º, inciso primero, y 16º, en lo relativo a la libertad de trabajo, al derecho a su libre elección y a lo establecido en su inciso cuarto, cuando aquellos derechos resulten lesionados en el ejercicio de las facultades del empleador.

También se aplicará este procedimiento para conocer de los actos discriminatorios a que se refiere el artículo 2º de este Código, con excepción de los contemplados en su inciso sexto.

Se entenderá que los derechos y garantías a que se refieren los incisos anteriores resultan lesionados cuando el ejercicio de las facultades que la ley le reconoce al empleador limita el pleno ejercicio de aquéllas sin justificación suficiente, en forma arbitraria o desproporcionada, o sin respeto a su contenido esencial. En igual sentido se entenderán las represalias ejercidas en contra de trabajadores por el ejercicio de acciones judiciales, por su participación en ellas como testigo o haber sido ofrecidos en tal calidad, o bien como consecuencia de la labor fiscalizadora de la Dirección del Trabajo.

Interpuesta la acción de protección a que se refiere el artículo 20 de la Constitución Política, en los casos que proceda, no se podrá efectuar una denuncia de conformidad a las normas de este Párrafo, que se refiera a los mismos hechos.

Artículo 489.-

Si la vulneración de derechos fundamentales a que se refieren los incisos primero y segundo del artículo 485, se hubiere producido con ocasión del despido, la legitimación activa para recabar su tutela, por la vía del procedimiento regulado en este Párrafo, corresponderá exclusivamente al trabajador afectado.

La denuncia deberá interponerse dentro del plazo de sesenta días contado desde la separación, el que se suspenderá en la forma a que se refiere el inciso final del artículo 168.

En caso de acogerse la denuncia el juez ordenará el pago de la indemnización a que se refiere el inciso cuarto del artículo 162 y la establecida en el artículo 163, con el correspondiente recargo de conformidad a lo dispuesto en el artículo 168 y, adicionalmente, a una indemnización que fijará el juez de la causa, la que no podrá ser inferior a seis meses ni superior a once meses de la última remuneración mensual.



Con todo, cuando el juez declare que el despido es discriminatorio por haber infringido lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 2º de este Código, y además ello sea calificado como grave, mediante resolución fundada, el trabajador podrá optar entre la reincorporación o las indemnizaciones a que se refiere el inciso anterior.

En caso de optar por la indemnización a que se refiere el inciso anterior, ésta será fijada incidentalmente por el tribunal que conozca de la causa.

El juez de la causa, en estos procesos, podrá requerir el informe de fiscalización a que se refiere el inciso cuarto del artículo 486.

Si de los mismos hechos emanaren dos o más acciones de naturaleza laboral, y una de ellas fuese la de tutela laboral de que trata este Párrafo, dichas acciones deberán ser ejercidas conjuntamente en un mismo juicio, salvo si se tratare de la acción por despido injustificado, indebido o improcedente, la que deberá interponerse subsidiariamente. En este caso no será aplicable lo dispuesto en el inciso primero del artículo 488. El no ejercicio de alguna de estas acciones en la forma señalada importará su renuncia.

Artículo 495.-

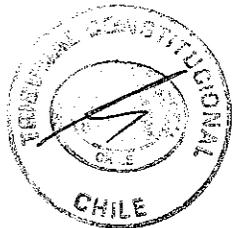
La sentencia deberá contener, en su parte resolutive:

1. La declaración de existencia o no de la lesión de derechos fundamentales denunciada;
2. En caso afirmativo, deberá ordenar, de persistir el comportamiento antijurídico a la fecha de dictación del fallo, su cese inmediato, bajo el apercibimiento señalado en el inciso primero del artículo 492;
3. La indicación concreta de las medidas a que se encuentra obligado el infractor dirigidas a obtener la reparación de las consecuencias derivadas de la vulneración de derechos fundamentales, bajo el apercibimiento señalado en el inciso primero del artículo 492, incluidas las indemnizaciones que procedan, y
4. La aplicación de las multas a que hubiere lugar, de conformidad a las normas de este Código. En cualquier caso, el juez deberá velar para que la situación se retrotraiga al estado inmediatamente anterior a producirse la vulneración denunciada y se abstendrá de autorizar cualquier tipo de acuerdo que mantenga indemne la conducta lesiva de derechos fundamentales.

Copia de esta sentencia deberá remitirse a la Dirección del Trabajo para su registro.

Antecedentes

El requerimiento tiene su antecedente en la posible aplicación de los preceptos legales que se impugnan por parte que los tribunales del fondo, en el marco de una denuncia de la Asociación de Funcionarios N° 2 de Salud del Municipio, por prácticas antisindicales. El Municipio alegó la incompetencia del tribunal laboral y, en subsidio, contestó la demanda. El Juzgado de Letras del Trabajo de La Calera, por sentencia de 23 de mayo de 2018 (RIT S-1-2018, RUC 18-4-0084556-1), acogió la denuncia por prácticas antisindicales contra funcionarios del Departamento de Salud Municipal, ordenando cesar dichas prácticas, restituir remuneraciones impagas, y pagar una multa de 150 UTM.





Contra dicho fallo, la Municipalidad dedujo recurso de nulidad, que se encuentra pendiente de fallo por la Corte de Apelaciones de Valparaíso (Rol N° 349-2018 Ref. Laboral).

Conflicto constitucional

La Municipalidad requirente alega la improcedencia y consecuente efecto inconstitucional de aplicar los artículos del Código del Trabajo impugnados, sosteniendo que es inconstitucional aplicar estas disposiciones sobre supletoriedad del Código, prácticas antisindicales, competencia de los juzgados laborales, y sobre el procedimiento de tutela laboral, que rigen a las empresas y sindicatos del sector privado, al caso de la especie, en que la demandante Asociación de Funcionarios N° 2 de Salud del Municipio, no es propiamente un sindicato a la luz del derecho del trabajo, sino una asociación de funcionarios, regida por reglas especiales, contenidas en la Ley N° 19.296, sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración Del Estado; en la Ley N° 19.378, sobre Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, y, supletoriamente, por la Ley N° 18.883, sobre Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales.

Afirma que, de aplicarse correctamente la normativa que corresponde en la especie, el juez del trabajo debía declararse incompetente para conocer del caso, desde que lo contrario, importa la infracción de los artículos 6 y 7 de la Constitución Política, esto es, los principios de supremacía constitucional, de juridicidad y de legalidad, en cuanto los integrantes de los diversos órganos del Estado, incluyendo los tribunales del poder judicial, deben actuar dentro de la órbita de sus competencias y atribuciones que le ha conferido la ley. En la especie, el Municipio estima que el tribunal del trabajo ha incumplido dicho mandato, arrogándose facultades que están fuera de su competencia.

Observaciones de la contraparte.

Por presentación de fojas 592, la Asociación de Funcionarios N° 2 de Salud de la Municipalidad de Nogales, solicita el rechazo del requerimiento deducido, afirmando que no se vislumbran las infracciones constitucionales denunciadas.

Señala al efecto que la discusión esgrimida por el municipio escapa del ámbito de la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, al constituir un asunto de mera interpretación y aplicación de la ley, consistente en la determinación del estatuto legal que debe ser aplicado a los funcionarios municipales en el juicio pendiente, cuestión de mera legalidad que debe ser resuelta por los jueces del fondo. Para ello, precisamente, gozan de competencia los jueces del trabajo.



000610
reiscientos diez

5

La Asociación de Funcionarios agrega que el artículo 489 no es aplicable en la especie, porque se trata de prácticas antisindicales y no de vulneración de derechos con ocasión del despido, por lo que debe rechazarse el requerimiento en esa parte. Y, respecto de los demás artículos cuestionados, señala que ellos sí son aplicables al caso, porque el Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales no regula el asunto de las prácticas antisindicales, ni la Contraloría General de la República tiene facultades para conocer de dichos asuntos, además de que la aplicación del Código a este caso es armónica con el derecho a la libertad sindical que garantiza el artículo 19 N° 16 constitucional.

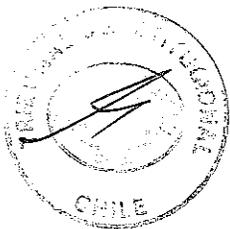
Vista de la causa

A fojas 602 se ordenó traer los autos en relación y, en audiencia de Pleno del día 9 de abril de 2019, se verificó la vista de la causa (en forma conjunta con las causas roles N°s 5324-18-INA y 5426-18-INA), oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el Relator. Con la misma fecha quedó adoptado el acuerdo (certificado a fojas 607).

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, en estos autos, la Ilustre Municipalidad de Nogales ha accionado de inaplicabilidad en contra de la aplicación de diversos preceptos legales del Código del Trabajo.

El requerimiento, declarado admisible en relación con los artículos 1° inciso tercero, 291 letra a), 420 letra a), 485, 489 y 495 del Código del Trabajo, se funda, en lo sustantivo, en que la aplicación de las normas impugnadas con motivo de la denuncia planteada por la Asociación de Funcionarios N° 2 del Departamento de Salud municipal vulnera los artículos 6° y 7° de la Constitución "(...) *al arrogarse (la Judicatura Laboral) facultades y atribuciones más allá de la esfera de su competencia, no habiendo aplicado las normas estatutarias o leyes especiales, asumiendo funciones propias del Poder Ejecutivo y Legislativo, modificando y/o complementando en los hechos y no en el derecho, el Estatuto Administrativo para los Funcionarios Municipales aplicable supletoriamente a su vez a los funcionarios de salud regidos por el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, en el sentido que, en lo referido a la protección de las garantías y derechos fundamentales, se haría extensible a las personas regidos por dicho estatuto, las normas sobre prácticas antisindicales, el procedimiento laboral y normas de tutela laboral, establecidos por el Código del Trabajo*" (fs. 19 de estos autos constitucionales);





I. MARCO DE LA CONTROVERSIA. PRECISIONES ACERCA DEL ASUNTO SOMETIDO A NUESTRA DECISIÓN

SEGUNDO: Que, es necesario tener presente -porque determina el ámbito dentro del cual esta Magistratura debe resolver el requerimiento de fs. 1- que el reproche de constitucionalidad que se formula consiste en que la aplicación de los preceptos legales impugnados en la gestión pendiente resultaría contraria a los artículos 6° y 7° de la Constitución;

TERCERO: Que, la pretensión planteada por la requirente, entonces, somete a nuestra decisión la cuestión acerca de si aquella Judicatura especializada es o no competente para conocer del asunto sometido a su conocimiento, habida consideración que -como preceptúa el artículo 7° inciso segundo de la Carta Fundamental- *"[n]inguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes"*.

La discusión se centra en dirimir si la disposición contenida en el artículo 1° inciso tercero del Código del Trabajo, al disponer *"[c]on todo, los trabajadores de las entidades señaladas en el inciso precedente (entre otros, los funcionarios de la Administración del Estado, centralizada y descentralizada) se sujetarán a las normas de este Código en los aspectos o materias no regulados en sus respectivos estatutos, siempre que ellas no fueren contrarias a estos últimos"*, contiene la habilitación requerida por aquella norma constitucional para que el Juzgado de Letras del Trabajo, donde se encuentra radicada la gestión pendiente, sea competente para conocer la denuncia de la Asociación de Funcionarios N° 2 del Departamento de Salud de la Municipalidad de Nogales;

CUARTO: Que, a consecuencia del conflicto planteado por las partes, esta controversia no versa, entonces, acerca de la titularidad de los derechos fundamentales por parte de los funcionarios públicos, como tampoco respecto de la justiciabilidad de los actos administrativos ni consiste en optar entre diversas interpretaciones judiciales posibles acerca del sentido y alcance del mencionado artículo 1° inciso tercero;

1. Los Funcionarios Públicos son Titulares de Derechos Fundamentales

QUINTO: Que, sin perjuicio que, como acaba de señalarse, no se nos ha pedido un pronunciamiento en torno de los tres asuntos referidos, no hay duda y conviene explicitarlo claramente, que los funcionarios públicos son titulares de derechos fundamentales, atendida, desde luego, la amplitud con que el artículo 19 de la Constitución determina la titularidad de los atributos que allí se garantizan, pues *"[e]n el vocablo persona quedan, consiguientemente, absorbidos los individuos de ambos sexos, de cualquiera nacionalidad, raza o condición, sin distinción de edad, oficio o profesión, cualquiera sea su estado de salud física o mental y aunque se hallen*



000611
Seiscientos once

7

privados de libertad ambulatoria (...)" (José Luis Cea Egaña: *El Sistema Constitucional de Chile. Síntesis Crítica*, Valdivia, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Austral de Chile, 1999, p, 110);

SEXTO: Que, esta premisa no ha sido materia de cuestionamiento en la presente causa, pues de lo que en ella se trata es de determinar si la denuncia de prácticas antisindicales contemplada en el Código del Trabajo puede ser conocida por los Tribunales especializados en esta materia, en virtud del artículo 1º inciso tercero y de las demás disposiciones impugnadas de ese Código;

2. Actos de la Administración son Revisables por los Tribunales Ordinarios

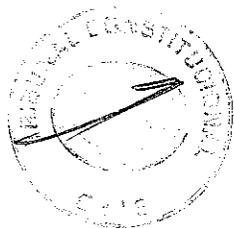
SEPTIMO: Que, tampoco hay duda en torno de la justiciabilidad de los actos administrativos, en cuanto cabe, desde ya, dejar a salvo la facultad que compete a los Tribunales de Justicia para revisar la juridicidad de los actos de la Administración del Estado en su plena conformidad a Derecho, más allá, incluso, de la mera legalidad formal, si han sido requeridos al afecto por cualquier persona que sea lesionada en sus derechos.

Mas, de nuevo, no es este principio, consustancial al Estado de Derecho, el que se encuentra cuestionado acá, sino el hecho que los Juzgados de Letras del Trabajo, en cuanto tribunales especiales según el artículo 5º inciso tercero del Código Orgánico de Tribunales, o sea, especializados en el conocimiento y resolución de las cuestiones suscitadas entre empleadores y trabajadores por aplicación de las normas laborales, al tenor de los artículos 76 inciso primero de la Constitución y 420 letra a) del Código del Trabajo –impugnado en estos autos-, se encuentran llamados a ejercer su jurisdicción frente a determinados actos atribuidos a esa Administración, por aplicación de este mismo Código.

3. La Interpretación de la Ley es Competencia del Juez del Fondo. Pero su Aplicación contraria a la Constitución es Exclusiva de esta Magistratura

OCTAVO: Que, en fin, tampoco compete a esta Magistratura fijar el sentido y alcance de la preceptiva laboral que incide en la gestión pendiente, respecto de la cual ha habido y continúan existiendo pronunciamientos diversos en cada una de las instancias que conocen de estas causas en los Juzgados del Trabajo y en los Tribunales Superiores, sino si la aplicación que, en este caso concreto, se da a dicha normativa resulta o no contraria a las dos Bases de la Institucionalidad invocadas por el requirente;

NOVENO: Que, por consiguiente, no nos corresponde reinterpretar los preceptos legales impugnados y menos revisar lo que, en ese sentido, han decidido los jueces del fondo, pero lo que sí tenemos que hacer, conforme al mandato que el





artículo 93 confiere a esta Magistratura y en virtud del principio de inexcusabilidad, es revisar si, en el caso concreto, su aplicación resulta o no contraria a la Constitución;

II. ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES

DECIMO: Que, antes de avanzar al caso concreto aquí planteado, es útil recordar algunos pronunciamientos de esta Magistratura vinculados con esta materia, donde se ha objetado también el artículo 1º inciso tercero del Código del Trabajo, así como otros de los preceptos legales cuya inaplicabilidad se requiere a fs. 1;

A. Primera Sentencia: Improcedencia del Requerimiento

DECIMOPRIMERO: Que, en el Rol N° 2.926, donde la Municipalidad de La Calera requirió la inaplicabilidad de los artículos 1º inciso tercero y 485 del Código del Trabajo, hallándose pendiente un recurso de unificación de jurisprudencia ante la Corte Suprema, precisamente, teniendo en cuenta las diferentes interpretaciones que los Juzgados del Trabajo y los Tribunales Superiores habían planteado respecto de aquellos preceptos legales, la unanimidad de quienes concurrieron al acuerdo en esta Magistratura, en esa oportunidad, declararon improcedente el requerimiento, por cuanto "*(...) la norma del artículo 1º, inciso tercero, del Código del Trabajo todavía suscita conflictos de exégesis legal, toda vez que la jurisprudencia judicial aún no consolida una sola interpretación que se tenga por correctamente colegida de su texto, y que, aplicada a un caso, pueda poseer efectos inconstitucionales subsanables a través de una sentencia de inaplicabilidad*" (c. 15º);

DECIMOSEGUNDO: Que, sin embargo, hay que tener presente que, ya en ese Rol N° 2.629, esta Magistratura, interpretando la normativa constitucional vinculada al asunto planteado por la Municipalidad de La Calera, planteó que el ordenamiento positivo en vigor contempla una amplia gama de acciones procesales destinadas a preservar determinadas garantías constitucionales, de las cuales son titulares los funcionarios públicos (c. 4º); que cuando el legislador ha querido que los tribunales conozcan del recurso de protección o de otra acción de tutela contra específicos actos o resoluciones de la Administración, eventualmente lesivos de derechos fundamentales, ha tenido que establecerlo expresamente, mediante ley orgánica constitucional, con arreglo al artículo 77 inciso primero de la Constitución (c. 5º); que tanto la práctica legislativa como la jurisprudencia constitucional ratifican que la ley debe establecer, en cada caso, qué tribunal es competente para revisar la juridicidad de los actos de la autoridad, puesto que la falta de definición legislativa expresa en tal sentido obliga volver al régimen común, que recupera su imperio, es decir, los tribunales ordinarios del Poder Judicial (c. 6º); y que las competencias arraigadas en los Juzgados de Letras del Trabajo se especifican en el artículo 420 del Código del ramo, el que "*(...) sólo en un caso, les confiere facultades*



000612
veintidos doc

9

para controlar actos de la Administración: respecto de las reclamaciones que procedan contra resoluciones dictadas por autoridades administrativas en materias laborales, previsionales o de seguridad social (letra e) (...)" (c. 8°).

DECIMOTERCERO: Que, por las premisas recién expuestas, se concluyó que *"(...) dado que la gestión judicial pendiente, que sirve de base al presente requerimiento, consiste en un nuevo recurso de unificación de jurisprudencia sobre el que debe pronunciarse la Corte Suprema, donde debería dar una interpretación uniforme sobre la materia, entonces la causa no se encuentra en un estado tal que permita al Tribunal Constitucional resolver acerca de una hipotética aplicación inconstitucional de la norma cuestionada"* (c. 16°);

B. Segunda Sentencia: Inaplicabilidad de los Artículos 1° Inciso 3° y 485

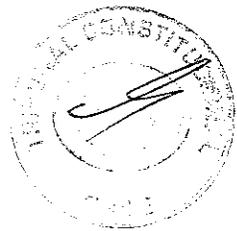
DECIMOCUARTO: Que, un año y medio después de aquella sentencia Rol N° 2.629, en el Rol N° 3.853, al resolver un requerimiento de inaplicabilidad deducido por la I. Municipalidad de San Miguel, respecto de los mismos artículos 1° inciso tercero y 485 del Código del Trabajo, en una denuncia por vulneración de derechos fundamentales, hallándose la gestión pendiente en recurso de unificación de jurisprudencia ante la Excelentísima Corte Suprema, se declaró la inaplicabilidad;

DECIMOQUINTO: Que, en este pronunciamiento, se planteó, por los Ministros que concurrieron al acuerdo, *"(...) que la supletoriedad contemplada en el inciso tercero, del artículo 1° del Código del Trabajo, configura una fórmula dúctil e imprecisa, que se presta para aplicaciones extensivas, al punto de llegar a ampliar la intervención de los tribunales del trabajo más allá de su natural órbita competencial*

Este efecto implica, entonces, el que ciertas cuestiones estatutarias de derecho público -como las de la especie- sean absorbidas por unos tribunales especiales, los juzgados de letras del trabajo, con prescindencia de la normativa que les es propia y sin expresa ley mediante (...)" (c.2°).

DECIMOSEXTO: Que, en ese caso particular, donde el funcionario se encontraba vinculado a la Municipalidad requirente a contrata, se consideró que, no concurriendo en la especie los dos requisitos exigidos por el artículo 1° inciso tercero del Código del Trabajo -materia no regulada en el respectivo estatuto y que no sea contraria a él-, su aplicación excedía lo previsto en los artículos 6° y 7° de la Constitución;

DECIMOSEPTIMO: Que, en un sentido semejante, debe mencionarse también la sentencia Rol N° 3.892 en que el Hospital Santiago Oriente Doctor Luis Tisné Brousse requirió la inaplicabilidad de los artículos 1° inciso tercero, 162 inciso cuarto, 163, 168, 485 y 489 incisos tercero y cuarto del Código del Trabajo, habiéndose acogido respecto de los artículos 1°, 485 y 489;





C. Tercera Sentencia: Rechazo del Requerimiento

DECIMOCTAVO: Que, en cambio, en el Rol N° 4.744, donde esta Magistratura debió revisar la constitucionalidad de la aplicación del artículo 1° inciso tercero del Código del Trabajo, a raíz de un requerimiento de inaplicabilidad deducido por la Universidad de Santiago de Chile, en una gestión pendiente relativa a una demanda por despido injustificado, nulidad del mismo y cobro de prestaciones laborales deducida en su contra por una trabajadora que prestaba servicios a honorarios para la Universidad desde 2016, se rechazó el requerimiento de inaplicabilidad;

DECIMONOVENO: Que, en este caso y teniendo presente el Estatuto Orgánico de la Universidad de Santiago, vinculado con la Ley N° 21.094 sobre Universidades Estatales, se constató que el artículo 46 de dicho Estatuto prescribe que las personas contratadas en base a honorarios no tienen la calidad de funcionarios de la Universidad, contando sólo con los derechos y beneficios que se establezcan en el convenio respectivo (c. 7°), de modo tal que dilucidar si el contrato de honorarios celebrado se rigió por las disposiciones pertinentes del Código Civil o bien, existiendo subordinación y dependencia, si los servicios prestados por ella constituyen un contrato de trabajo, lo cual es una cuestión que corresponde resolver al juez del grado (c. 10° y 11°);

VIGESIMO: Que, finalmente, en las causas Roles N°s 3.719, 3.748, 3.840, 5.873 y 5.922, las Salas de esta Magistratura declararon inadmisibles distintos requerimientos en contra del artículo 1° inciso tercero del Código del Trabajo y, en algunos casos, de sus artículos 7° y 420 letra a), refiriéndose todos ellos a trabajadores contratados a honorarios;

D. Conclusión

VIGESIMOPRIMERO: Que, de los precedentes examinados, así como de otros conocidos por esta Magistratura, puede colegirse que se ha considerado inconstitucional aplicar las normas del Código del Trabajo, impugnadas en los autos respectivos, a trabajadores de entidades estatales cuando se trata de funcionarios públicos de planta o a contrata y si es que esa aplicación no ha sido regulada en el respectivo estatuto o, siéndolo, porque resulta contraria a él, por las consecuencias que se derivan de ello no previstas por el legislador, relativas, por ejemplo, al impacto en la estructura orgánica del servicio o en el erario público;

III. DECISIÓN DEL REQUERIMIENTO

VIGESIMOSEGUNDO: Que, por último, para resolver la cuestión sometida a decisión de esta Magistratura, es indispensable situarla en el marco constitucional y legal que rige las Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado para examinar si los precedentes ya resumidos pueden servir para orientar esta decisión;



1. Bases Constitucionales y Regulación Legal

VIGESIMOTERCERO: Que, la Constitución asegura a todas las personas, en su artículo 19 N° 15°, el derecho de asociarse sin permiso previo y, en su numeral 19°, el derecho a sindicarse "en los casos y forma que señale la ley", constituyendo el sustento constitucional para que se dictara la Ley N° 19.296, que establece normas sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado;

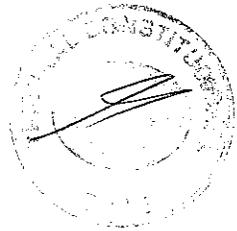
VIGESIMOCUARTO: Que, en el artículo 1° inciso primero de dicha ley se reconoce a los trabajadores de la Administración del Estado, incluidas las municipalidades y el Congreso Nacional, el derecho de constituir, sin autorización previa, las asociaciones de funcionarios que estimen conveniente, imponiéndoles como condición "sujetarse a la ley y a los estatutos de las mismas", lo cual se confirma por lo dispuesto en su artículo 14 inciso primero, al tenor del cual "[l]a asociación se registrará por esta ley, su reglamento y los estatutos que aprobare";

VIGESIMOQUINTO: Que, por su parte, el artículo 7° del mismo cuerpo legal contempla, entre las finalidades de dichas asociaciones, hacer presente, ante las autoridades competentes, cualquier incumplimiento de las normas del Estatuto Administrativo y demás que establezcan derechos y obligaciones de los funcionarios y representar a los funcionarios en los organismos y entidades en que la ley les conceda participación para lo cual pueden, a solicitud del interesado, asumir la representación de los asociados para deducir, ante la Contraloría General de la República, el recurso de reclamación establecido en el respectivo Estatuto Administrativo;

VIGESIMOSEXTO: Que, conforme consta en los antecedentes legislativos de aquella preceptiva, ella tuvo su origen, como señala el mensaje respectivo, en que "(...) este último cuerpo legal (la ley N° 19.069 sobre Organizaciones Sindicales) sólo reconoce el derecho de asociación, bajo la forma de sindicalización, a los trabajadores del sector privado. Existe, en consecuencia, un amplio sector de trabajadores, los del sector público, cuyo derecho de asociación, reconocido por la propia Constitución aún no ha sido reglamentado por la normativa legal. Esto conlleva una discriminación no fundada, que el proyecto que someto a vuestra consideración, pretende corregir (...).

El proyecto postula recoger la estructura básica de la Ley N° 19.069 sobre Organizaciones Sindicales, que rige actualmente a los trabajadores del sector privado, a fin que entre ambos cuerpos normativos no sólo exista una misma orientación conceptual, sino que también una relativa identidad jurídico-formal, una gran concordancia en contenidos.

No obstante, es preciso señalar que el proyecto considera las especificidades propias de la función pública, particularmente el distinto estatuto laboral de estos trabajadores". (Mensaje de SE. el Presidente de la República con que dio inicio al





proyecto de ley que Establece Normas sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado, Boletín N° 696-06, 20 de mayo de 1992);

VIGESIMOSEPTIMO: Que, igualmente, es necesario, atendida la naturaleza de la Asociación denunciante en la gestión pendiente, tener presente lo dispuesto en el artículo 4° inciso primero de la Ley N° 19.378, que establece el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, conforme al cual, *“[e]n todo lo no regulado expresamente por las disposiciones de este Estatuto, se aplicarán, en forma supletoria, las normas de la ley N° 18.883, Estatuto de los Funcionarios Municipales”*;

VIGESIMOCTAVO: Que, en relación con esta disposición, contenida ya en el mensaje con que se dio inicio al proyecto de ley respectivo, en 1992, durante el segundo trámite constitucional, la Comisión de Salud aprobó una indicación de los senadores Enrique Larre y Francisco Prat para sustituir ese inciso por otro que señalaba como norma supletoria al Código del Trabajo y sus leyes complementarias, lo cual fue aprobado -por tres votos contra dos- en dicha Comisión.

Esa indicación se fundamentaba, según sus autores, entre otras razones, en que *“(...) la aplicación supletoria del Código del Trabajo es conveniente para los trabajadores, en cuanto les permite acceder a beneficios adicionales, y contribuye a flexibilizar el sistema. A su juicio, los principales problemas que afectan a la salud dicen relación con la falta de descentralización del sistema y con la rigidez en el manejo del personal. Además, la legislación vigente corrobora la aplicación supletoria del Código del Trabajo, tal como ocurre, por ejemplo, en el Estatuto Docente (...)”* (Primer Informe de la Comisión de Salud del Senado recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que establece el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, 5 de noviembre de 1993, Boletín N° 598-11, p. 47).

Sin embargo, durante el mismo trámite constitucional, pero hallándose el proyecto en la Comisión de Hacienda del Senado, S.E. el Presidente de la República formuló indicaciones para volver al planteamiento original, las cuales fueron así aprobadas (Informe de la Comisión de Hacienda, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que establece el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, 17 de enero de 1994, Boletín N° 598-11, p. 3);

VIGESIMONOVENO: Que, esta materia se siguió debatiendo durante las siguientes etapas en la discusión parlamentaria (por ejemplo, con motivo de las intervenciones en Sala de los senadores William Thayer y Andrés Zaldívar, durante la discusión en general acerca del proyecto de ley, en la sesión celebrada en el Senado el 25 de enero de 1994) y, especialmente, según consta en el Informe de las Comisiones Unidas, pudiendo resumirse lo discutido en la fundamentación de las respectivas votaciones que, en definitiva, llevaron a la normativa hoy vigente, por cuanto *“[f]undaron sus votos los HH. Senadores señores Calderón, Ruiz De Giorgio y Thayer, señalando que corresponde la aplicación supletoria del Estatuto de los Funcionarios Municipales, porque es el único concordante con el conjunto de normas que el proyecto establece respecto al régimen laboral y de remuneraciones que se*



aplicará a los trabajadores regidos por esta ley, sin perjuicio de considerar que es conveniente contemplar un sistema de convenios como el establecido en el artículo 314 del Código del Trabajo, para compatibilizar la flexibilidad del régimen de remuneraciones con la legislación laboral que regirá a estos trabajadores. La Honorable Senadora señora Feliú lo hizo expresando que la aplicación supletoria de las normas del Código del Trabajo no tiene una singular relevancia, dada la regulación de las materias que el proyecto contempla. Deja constancia que la aplicación supletoria del Estatuto de los Funcionarios Municipales hace conveniente determinar, en su oportunidad, qué normativa de esta ley estará o no afecta a la supletoriedad" (Segundo Informe de las Comisiones de Trabajo y Previsión Social y de Salud, Unidas, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que establece el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, 30 de junio de 1994, Boletín N° 598-11, pp. 38-39);

TRIGESIMO: Que, por consiguiente y desde el ángulo de los asociados, "[e]l funcionario que labora en la atención primaria de salud dependiente de una corporación municipal es un funcionario cuyo estatus tiene como elementos principales y definitorios por un lado su sometimiento a las normas de la Ley N° 19.378 y supletoriamente a la Ley N° 18.883. La naturaleza de la relación de estos funcionarios es estatutaria y no convencional (...).

El hecho que los funcionarios de la salud municipal dependientes de una corporación sean funcionarios públicos no los libera de su sometimiento a las normas del Código del Trabajo cuando existe un genuino vacío legal (las meras omisiones del legislador no necesariamente constituyen un vacío legal). Como ha querido demostrarse en este trabajo, en materia de cesación del vínculo y su régimen de indemnizaciones no es posible sostener que exista verdaderamente un vacío legal" (Carla Pietroboni Fuster: "La Laboralización de la Función Pública: La Cesación del Vínculo de los Funcionarios de la Atención Primaria de la Salud Dependientes de una Corporación Municipal", Revista Chilena De Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Vol. 2, N° 3, 2011, pp. 110-111);

TRIGESIMOPRIMERO: Que, resulta indudable, en consecuencia, a luz de la preceptiva constitucional que, en materia de sindicalización y estatuto legal aplicable, confiere una habilitación al legislador para modelar los casos y la forma como se ejercerá este derecho y que la ley, en la que aquí interesa, decidió no sujetar a las Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado, supletoriamente, a las reglas del Código del Trabajo, sino que, en la disyuntiva planteada, resolvió que se regirían por la Ley N° 19.296, su reglamento y los respectivos estatutos y que, en el caso de los funcionarios sujetos al Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, la normativa aplicable sería la Ley N° 19.378 y, esta vez en forma supletoria, la Ley N° 18.883 que contiene el Estatuto de los Funcionarios Municipales, reconociendo las especificidades propias de la función pública, particularmente el distinto estatuto laboral, como sostuvo el Jefe del





Estado en el mensaje respectivo y como lo ha explicitado esta Magistratura, en sentido análogo, en los Roles N° 3.854 y N° 3.892;

2. Requerimiento será Acogido

TRIGESIMOSEGUNDO: Que, por lo expuesto, aplicar el artículo 1° inciso tercero del Código del Trabajo, en la gestión pendiente, en relación con los demás preceptos legales impugnados, altera el estatuto constitucional y legal vigente, ampliando la órbita de asuntos sometidos por la ley a decisión de los Tribunales del Trabajo en contra de lo preceptuado en los artículos 6° y 7° de la Constitución.

TRIGESIMOTERCERO: Que, debe ser el legislador, en definitiva, quien otorgue competencia a la Judicatura Laboral en esta materia, desde que “[l]a laboralización de funcionarios consiste, propiamente, en la sujeción sobrevenida de los mismos, en su relación de empleo, al régimen contractual-laboral de forma activa – pero manteniendo al mismo tiempo, aunque en suspenso, la relación administrativo-estatutaria que les une con la Administración-, cuya sujeción se produce, sobre la base de una decisión legal o reglamentaria, y en virtud de la decisión favorable de los funcionarios afectados, con ocasión de la modificación de un sector de la organización pública en que las relaciones de trabajo quedan sometidas, asimismo, al Derecho del Trabajo” (Francisco Javier Izquierdo Hernández y Mónica Molina García: La Laboralización de los Funcionarios Públicos, Valencia, Tirant lo Blanch, 1996, p. 37), como ha ocurrido, por ejemplo, en Francia, Italia y Alemania (Ramón Parada y Jesús Fuentetaja: *Derecho de la Función Pública*, Navarra, Ed. Aranzadi, 2017, pp. 58, 69 y 70-72);

TRIGESIMOCUARTO: que, conforme se ha razonado, no solo se verifica que el legislador no ha habilitado, como lo exigen los artículos 6° y 7° de la Constitución, a los Juzgados de Letras del Trabajo para conocer denuncias por prácticas antisindicales, en el caso de las Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado y de las Municipalidades, sino que fue su decisión que la normativa prevista en el Código del Trabajo no le fuera aplicable, con carácter supletorio, tal y como lo reafirmó en relación con los funcionarios de salud municipal;

TRIGESIMOQUINTO: Que, por ende, tal y como ya lo decidió esta Magistratura en el Rol N° 3.853, aplicar la preceptiva del Código del Trabajo de ese modo provoca que “(...) los Juzgados de Letras del Trabajo, en cuanto tribunales especiales según el artículo 5° inciso tercero, del Código Orgánico del Tribunales, o sea, especializados en el conocimiento y resolución de las cuestiones suscitadas entre empleadores y trabajadores por aplicación de las normas laborales, al tenor de los artículos 76, inciso primero, de la Constitución y 420, letra a), del Código del Trabajo, se entiendan llamados a ejercer su jurisdicción frente a determinados actos estatutarios de la Administración, por aplicación expansiva del mismo Código del Trabajo, aunque sin una ley que expresamente convoque su intervención (...)” (c. 14°);



TRIGESIMOSEXTO: Que, lo expuesto, se refuerza, en el ámbito de los derechos de que son titulares los miembros de las Asociaciones de Funcionarios, si se tiene en cuenta que la Ley N° 19.296, precisamente para su mayor cautela, autorizó que dichas organizaciones pudieran hacer presente, pero ante las autoridades competentes, cualquier incumplimiento de las normas del Estatuto Administrativo y demás que establezcan derechos y obligaciones de los funcionarios.

Asimismo, las habilitó para deducir, ante la Contraloría General de la República, el recurso de reclamación establecido en el respectivo Estatuto Administrativo;

TRIGESIMOSEPTIMO: Que, conviene relevar cómo, en esta materia, el Ente de Control, mediante Resolución Exenta N° 0168, el 16 de enero de 2019, creó la nueva *Unidad de Protección de Derechos Funcionarios* que tiene por objeto, conforme a su artículo 1°, "(...) dar tramitación a los reclamos de legalidad a que dé lugar la transgresión de derechos del personal de la Administración del Estado, así como coordinar a las distintas unidades encargadas de su resolución", incorporando, en la página institucional, un portal web para recibir las denuncias respectivas (<https://www.contraloria.cl/web/cgr/atencion-de-reclamos-funcionarios>);

TRIGESIMOCTAVO: Que, por consiguiente, extender la competencia de los Juzgados de Letras del Trabajo a las denuncias que, sobre prácticas antisindicales, formulen las Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado, mediante la aplicación de lo dispuesto en los artículos 1° inciso tercero, 291 letra a), 420 letra a), 485, 489 y 495 del Código del Trabajo en la gestión pendiente, resulta contrario a lo previsto en los artículos 6° y 7° de la Constitución, por lo que se acogerá el requerimiento de fs. 1, declarando la inaplicabilidad de esos preceptos legales;

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:**

- 1) QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1, POR LO QUE SE DECLARAN INAPLICABLES LOS ARTÍCULOS 1º, INCISO TERCERO; 291, LETRA A); 420, LETRA A); 485; 489 Y 495 DEL CÓDIGO DEL TRABAJO A LOS AUTOS LABORALES CARATULADOS "ASOCIACIÓN DE FUNCIONARIOS N°2 DE SALUD DE LA MUNICIPALIDAD DE NOGALES CON ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE NOGALES", SOBRE PRÁCTICAS ANTISINDICALES, SEGUIDOS ANTE EL JUZGADO DE LETRAS DEL TRABAJO DE LA CALERA, BAJO EL RIT S-1-2018, RUC 18-4-0084556-1, Y EN ACTUAL CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE APELACIONES DE VALPARAÍSO, POR RECURSO DE NULIDAD, BAJO EL ROL N° 349-2018 REF. LABORAL.
- 2) QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE AL EFECTO.

DISIDENCIA

Acordada la sentencia con el voto en contra de los Ministros señores Gonzalo García Pino y Nelson Pozo Silva, quienes estuvieron por rechazar la acción deducida a fojas 1 de estos autos, en razón de las consideraciones que se pasan a enunciar:

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1.- Que ante una gestión pendiente consistente en un procedimiento sobre juicio laboral por prácticas antisindicales RIT. N° S-1-2018, seguido ante el Juzgado del Trabajo de La Calera, en fase de recurso de nulidad interpuesto en contra de la sentencia definitiva de primera instancia, incoado por la demandada laboral y requirente en estos autos para ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso, bajo el ROL IC N° 349-2018, cuya vista se realizó el día 10.07.2018, quedando en estudio, suspendiéndose el debate y acuerdo por 15 días. Según consta en el expediente judicial, con fecha 30.07.2019, se certificó la entrega de proyecto de fallo.

El juicio laboral tiene su origen en un denuncia por prácticas antisindicales efectuada por la Asociación de Funcionarios N° 2 de Salud, de la Municipalidad de Nogales, por hechos que a su juicio vulneran manifiestamente la **libertad sindical** de la "Asociación de Funcionarios" protegida a nivel internacional mediante los Convenios 87, 98 y 151 de la OIT, a nivel Constitucional por el artículo 19, N°s 16 y 19 de la Constitución, y a nivel normativo laboral en los libros III y IV, del Código del Trabajo. En ella, la demandada laboral y actora constitucional de autos, opuso



000616 17
Seiscientos dieciséis

excepción de incompetencia absoluta, la cual fue desestimada en sentencia definitiva, acogándose el denunciado, por haber ejercido la demandada fuerza moral en los trabajadores, a fin de obtener su desafiliación de la Asociación de Funcionarios de Salud N° 2 de Nogales, obstaculizando, además, el funcionamiento de la organización sindical;

2.- Que, el objeto a dilucidar en el conflicto constitucional traído al conocimiento de este órgano jurisdiccional "es materia propia de interpretación de la normativa laboral, uno de los principios fundamentales del derecho del trabajo es **la protección**, y una de sus manifestaciones concretas es el principio "**pro operario**", que en el ámbito judicial está referido a la facultad de los jueces de interpretar la norma según el criterio pro operario, esto es, al existir varias interpretaciones posibles se debe seguir la más favorable al trabajador conocido también como, el principio in dubio pro operario" (Corte Suprema, Rol N°16.584-15 c, 4º) (en idéntico sentido, Corte de Apelaciones de Temuco Rol N°285-17, Corte Suprema Roles: 24.388-14 cc.2 al 8, de 9 de julio de 2015 y Rol N°52.918-16, cc. 6 y 7, de 5 de julio de 2017);

3.- Que esta Magistratura ha constatado y aprobado la vigencia de múltiples acciones procesales de carácter tutelar, establecidas expresamente por la Constitución y las leyes, incluso aptas para ser ejercidas por empleados públicos, en cuanto titulares de derechos fundamentales. En cambio, no ha existido pronunciamiento en estadio de control preventivo de constitucionalidad, respecto de ninguna ley que le haya conferido competencia a los tribunales del trabajo para conocer de acciones de tutela laboral promovida por funcionario público, ya que dicha vía simplemente jurisprudencial, se refrendó a partir de sentencias de unificación de jurisprudencia a contar del año 2014, dándose una interpretación uniforme y constante por la Cuarta Sala del Tribunal Supremo, de forma tal que este órgano constitucional no puede resolver acerca de una hipotética aplicación inconstitucional de las normas cuestionadas, por tratarse de un tema que escapa a su ámbito de competencia;

II.- DILEMA CONSTITUCIONAL.

4.- Que el conflicto de constitucionalidad deducido por la actora se funda en si, es o resulta inconstitucional la interpretación que se ha dado, de los artículos 1º, inciso tercero, 291, letra a); 420 letra a); 485; 489 y 495 del Código del Trabajo, en la medida que hace procedente la aplicación del procedimiento laboral de aplicación general y las normas del procedimiento de tutela laboral para trabajadores del sector público, y como consecuencia, las demás normas laborales, no reguladas por el Estatuto aplicable a los funcionarios municipales como serían las reglas relativas a normas laborales sobre prácticas antisindicales, o aplicación de la normativa sobre protección de derechos fundamentales, sea durante la vigencia o al término de la relación laboral, vulnerando con ello los principios de juridicidad y supremacía constitucional establecidos en la Carta Fundamental;





III.- PRETENSIÓN DE LA REQUIRENTE.

5.- Se asevera por la requirente (Fs. 10) que "De la exposición de normas señaladas precedentemente es posible indicar que la errónea interpretación y aplicación del inciso tercero del artículo 1º del Código del trabajo lleva a sostener la errada tesis de que los tribunales laborales serían competentes para conocer y dar aplicación a las normas laborales sobre prácticas antisindicales, el procedimiento laboral de aplicación general y las normas de tutela laboral". Concluyendo la actora constitucional que "(e)n relación con una eventual sentencia favorable a la demandante del Juzgado de Letras de La Calera, aplicando normas e instituciones del Código del Trabajo, respecto de las cuales se solicita su inaplicabilidad, dicho tribunal incurriría en un eventual infracción al principio de jurisdicción contenido en los artículos 6 y 7 de nuestra carta fundamental, al arrogarse facultades y atribuciones más allá de la esfera de su competencia, no habiendo aplicado las normas estatutarias o leyes especiales, asumiendo funciones propias del Poder Ejecutivo y Legislativo, modificando y/o complementando, en los hechos y no en el derecho, el Estatuto Administrativo para los Funcionarios Municipales, aplicables supletoriamente a su vez a los funcionarios de salud regidos por el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal (artículo 4º de la Ley 19.378), en el sentido que, en lo referido a la protección de las garantías y derechos fundamentales, se haría extensible a las personas regidas por dicho estatuto las normas sobre prácticas antisindicales, el procedimiento laboral y normas de tutela laboral, establecidas por el Código del Trabajo." (Fs. 18-19);

IV.- PRECEDENTES DE TRIBUNALES SUPERIORES Y DE ESTA MAGISTRATURA.

6.- Que sobre la materia objeto de este requerimiento, la Excm. Corte Suprema acogiendo recurso de Unificación de Jurisprudencia interpuesto por una demandante, señala que el procedimiento de tutela laboral es aplicable a los funcionarios públicos y el fallo analiza tanto el artículo 1º del Código del Trabajo, en especial, los casos en que de acuerdo a su inciso 3 sus normas son aplicables a los funcionarios públicos, indicando en su decisión que no existe en el Estatuto Administrativo un procedimiento jurisdiccional para conocer y resolver denuncias de vulneración de derechos fundamentales que afecten a los funcionarios en el ámbito de la relación de trabajo y que las normas de procedimiento de tutela no son contrarias al del referido Estatuto, concluyen que el Juzgado de Letras del Trabajo es competente para conocer de la demanda de tutela respectiva.

En definitiva, la Corte Suprema ha dicho, en síntesis, que "el procedimiento de tutela laboral tiene por objeto la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores frente a cuestiones suscitadas en la relación laboral", agregando que los derechos fundamentales están reconocidos por la **Constitución Política que es jerárquicamente superior tanto al Código del Trabajo como al Estatuto Administrativo**", por lo que la delimitación del inciso segundo del artículo 1º del Código del Trabajo no surgiría cuando se trata de la protección de derechos



000617
19
Seiscientos diecisiete

fundamentales. En consecuencia, "la posibilidad de que los funcionarios públicos puedan recurrir al procedimiento de tutela laboral en ningún caso importa per se aplicación de las normas sustantivas del Código del Trabajo", sino la aplicación de un procedimiento, es decir un **recurso judicial, que no es asimilable al control que realiza la Contraloría**. (Rol N°10.972-13, Corte Suprema). En idéntico sentido, se ha pronunciado en las causas roles Nos. 24.388-14, N°36.491-15 y N°52.918-16;

7.- Que, reforzando lo anterior, el Tribunal Superior de justicia ha señalado que "el procedimiento de tutela laboral se aplica respecto de las cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas de dicho ámbito, que afecten los derechos fundamentales de los trabajadores, entendiéndose por tales los indicados en el artículo 485 del Código del Trabajo.

Al respecto, debe reafirmarse que los derechos fundamentales están reconocidos a toda persona por la Constitución Política de la República, que es jerárquicamente superior tanto al Código del Trabajo como al Estatuto Administrativo y demás normativa específica relativa a la administración pública, de modo que **no parece coherente con el ordenamiento jurídico excluir a trabajadores que se desempeñan en un determinado sector de la protección específica que otorga la acción de tutela contemplada por el artículo 485 del Código del Trabajo**. Pues bien, tal procedimiento se aplica por disposición normativa "a cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas laborales", debiendo recordarse que la relación funcionaria es también una de carácter laboral. En efecto, el inciso 3º, del artículo 1º, del Código del Trabajo denomina en términos genéricos "trabajadores" a los funcionarios públicos, no siendo sostenible la distinción que, al respecto, pretenden los sentenciadores en cuanto se referiría al estatuto especial de trabajadores sujetos a las normas privadas que mantiene la administración, desde que la simple lectura de dicha norma no permite arribar a dicha conclusión.

En todo caso, si bien la posibilidad de que los funcionarios públicos puedan recurrir al procedimiento de tutela laboral en ningún caso importa per se la aplicación de normas sustantivas del Código del Trabajo, no hay duda de que los funcionarios a contrata de la Administración del Estado están facultados para utilizar el procedimiento de que se trata para denunciar la infracción de sus derechos fundamentales sufrida a consecuencia de su relación funcionaria por aplicación de las normas que la regulan.

Tal interpretación es coherente con el Estatuto Administrativo, que, en su artículo 17, expresamente proscribida toda discriminación que tenga por objeto "anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo", y al no establecer un procedimiento específico para ello, es claro que ingresa dentro del ámbito de aplicación del de tutela laboral, precisamente porque sólo se trata del procedimiento que corresponde aplicar." (Corte Suprema, Rol N°52.918-2016, c. 6);



8.- Que el juicio antes expuesto, reafirma la opción de que tanto la acción de tutela laboral es una vía idónea para la aplicación de las normas sustantivas del Código del Trabajo, apta para su uso por los funcionarios de la Administración del Estado, como el caso específico de la gestión pendiente, se trata de un tema de "interpretación legal" que debe ser resuelto en sede competente de los Tribunales de justicia, más aun si el legislador les ha otorgado una acción acotada en conformidad al artículo 483, del Código del Trabajo, cuya naturaleza es "excepcionalísima", y cuyo objetivo es unificar la jurisprudencia en materia de derecho objeto del juicio de fondo, sobre el cual existen distintas interpretaciones.

9.- Que, en forma reiterada esta Magistratura en los roles Nos. 794-07; 2292-13; 2784-14 y 2926-15 c.15, ha señalado que las potestades del Tribunal Constitucional y los tribunales de fondo o de mérito deslinda su ámbito, dando un sentido de separar la inconstitucionalidad que resulta de cumplir la ley, cuestión que compete al Tribunal Constitucional por la vía de una acción de inaplicabilidad, en manifiesta discordancia de la inconstitucionalidad que deriva de infringir la ley, asunto que atañe enmendar a los tribunales de fondo, más aun teniendo presente que la **norma del artículo 1º, inciso tercero del Código del Trabajo implica un conflicto de exegesis legal, tomando en consideración que la jurisprudencia judicial ha consolidado en los últimos años una interpretación uniforme en el sentido que se ha expuesto en los precedentes judiciales más arriba señalados de la Corte Suprema, y no siendo esta vía – la inaplicabilidad del artículo 93, N°6, constitucional – para resolver un tema de competencia determinada por la Excma. Corte Suprema, en ejercicio del legítimo derecho que le otorga la Constitución y la ley para resolver criterios de unificación de su propia jurisprudencia;**

10.- Que esta Magistratura ha señalado "que la protección constitucional del trabajo a que se refiere el 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 efectúa su labor y a la ineludible función social que cumple el trabajo" (STC roles Nos. 2086-12, 2110-12, 2114-12, 2182-12, 2197-12); [...] Que lo que la Constitución protege es "un trabajo de calidad, con condiciones justas y favorables de trabajo o de la actividad lícita desempeñada" (Daniela Marzi Muñoz: "Derecho al trabajo: Trabajo con contenido y fines", en Derechos económicos, sociales y culturales en el orden constitucional chileno, Ed. Librotecnia, Santiago, 2012, p.127). El trabajo que debe protegerse es el "trabajo digno" y el "trabajo decente". **El trabajo digno, según lo ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, es aquel que respeta los derechos fundamentales de la persona humana, así como los derechos de los trabajadores en lo relativo a condiciones de seguridad laboral y remuneración. También ofrecer una renta que permite a los trabajadores vivir y**



asegurar la vida de sus familias. Estos derechos fundamentales también incluyen el respeto a la integridad física y mental del trabajador en el ejercicio de su empleo. Por su parte, el trabajo decente es aquel trabajo productivo para hombres y mujeres en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana (Daniela Marzi Muñoz: "Derecho al trabajo: Trabajo con contenido y fines", en Derechos económicos, sociales y culturales en el orden constitucional chileno, Editorial Librotecnia, Santiago, 2012, p.131);" (Prevención de STC 2470, c. 9º y 12º);

11.- Que esta Magistratura ha señalado que **"La libertad sindical está asegurada por la Constitución y por los tratados ratificados por Chile. Un elemento esencial de la libertad sindical es la constitución, afiliación y ejercicio libre de la actividad sindical, sin injerencias ni perjuicios provocados por el empleador. En este sentido, el establecimiento de sanciones ante conductas antisindicales no debe mirarse sólo desde la perspectiva del derecho administrativo sancionador, sino que especialmente como un mecanismo de protección y garantía del ejercicio de la libertad sindical."** (STC 2722-14, c. 21);

V.- FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL RECHAZO.

12. Que el fundamento de la acción constitucional deducida a fojas 1 y siguientes del expediente se sustenta, tal como se asevera en el libelo de la actora de la acción de inaplicabilidad, de forma textual: "Tomando en cuenta que la Administración se rige por el Principio de Juridicidad, no tener certeza acerca de los límites que pudiera tener esta aplicación del Código del Trabajo se torna en una preocupación difícil de prever para el Estado".

Que el sustento constitucional sobre el cual se materializa la infracción constitucional alegada por el peticionario, son los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República, que establecen los principios de juridicidad y supremacía constitucional establecidos en la Carta Magna nacional;

13.- Que se ha entendido por juridicidad la "tendencia o criterio favorable al predominio de las soluciones fundadas en derecho para todos los asuntos políticos y sociales. El vocablo es muy importante, pues preconiza el imperio del derecho sobre el uso de la fuerza o la arbitrariedad. En un Estado de derecho es imprescindible la juridicidad en todos los actos, medidas o decisiones que emitan o adopten los gobernantes en ejercicios o a consecuencia de su actividad específica" (Emilio Fernández Vázquez, Diccionario de Derecho público, Administrativo-Constitucional-Fiscal, Ed., Astrea, Buenos Aires, 1981, p. 452).

Esta Magistratura, en sentencia rol N°790-07, en su motivo 48 señaló: "Que el aludido principio, conocido tradicionalmente bajo el nombre de "principio de clausura del derecho público", supone que el ejercicio de las competencias de las autoridades públicas se realice de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y las leyes, de forma que se disminuya el riesgo de la extralimitación de funciones. Desde este punto de vista, cabe hablar, más propiamente, de principio de juridicidad, en la medida que asegura el sometimiento integral de las autoridades públicas al imperio del ordenamiento jurídico en su conjunto".





Que, a su vez, el motivo 49 de la sentencia recién reseñada (STC 790-07) explica: "Que, sobre la base de la aludida precisión y teniendo presentes los razonamientos precedentes de esta sentencia, debe desestimarse una infracción al artículo 7º, inciso segundo, de la Constitución, por la aplicación de los preceptos legales impugnados al juicio ordinario de reliquidación de pensiones que se tramita ante el 7º Juzgado Civil de Santiago, Rol N° 18.828-06. En efecto, ha quedado demostrado que el legislador, en la especie, no vulneró precepto constitucional alguno, ajustando, por el contrario, el ejercicio de sus competencias propias a lo exigido por la Carta Fundamental";

14.- Que, siendo la Constitución la norma superior del ordenamiento jurídico, aquella que regula la producción normativa y las fuentes del Derecho, la Carta Fundamental en su artículo 6, inciso primero, afirma que "los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ellas". De esta manera se reafirma el principio de supremacía constitucional. "En el fondo se trata de que en un Estado republicano, democrático, se respete al órgano legislativo, al que le corresponde en cada momento histórico, ir actualizando la idea de derecho conforme a la voluntad del cuerpo político de la sociedad, como asimismo se debe tratar de concretar el principio de la seguridad jurídica, que se puede ver afectado por la asimilación de las normas legales vigentes, lo que implica una cierta confianza en el legislador y su interpretación de los principios constitucionales, como también la presunción, siempre que sea razonablemente posible de que entre varias interpretaciones de una ley, el legislador se ha inclinado por aquella que posibilita la conservación de la norma dentro de los límites constitucionales" (Derecho constitucional, Mario Verdugo, Emilio Pfeffer y Humberto Nogueira, Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, 1994, pp. 131-132);

15.- Que, en el caso concreto, resulta **poco idóneo invocar los principios de juridicidad y supremacía constitucional para inaplicar normas laborales, como acaece en la especie, teniendo en consideración que como la Constitución no distingue, la función jurisdiccional del Estado, en que estos la deben desarrollar dinámicamente a través de un proceso que debe encontrarse previamente establecido por ley.** De esta forma, el conjunto de actos procesales que desarrolle el órgano en concreto es el desenvolvimiento de las potestades que se le han atribuido y la realización de la finalidad que se le ha encomendado, de forma tal que los tribunales de justicia, y en especial el Poder Judicial se encuentra sujeto al principio de juridicidad, en el desarrollo de toda actividad jurisdiccional. Resulta pertinente recoger lo razonado por la 4ª Sala de la **Excma. Corte Suprema** en reiterados fallos, ha dicho que **su competencia para conocer estas materias, lo cual no puede ser desconocido sino es mediante la vía de una contienda de competencia y no utilizando como pretende la actora el recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad consagrado en el artículo 93, N°6, de la Constitución Política;**



VI.- CONCLUSIONES LÓGICAS: RECHAZO.

16.- Que en relación a la métrica y lógica de los argumentos aducidos, cabe señalar que los estándares de medición o criterio de corrección de estos se asocian con su coherencia y que los raciocinios en general que se requieren resulten aptos para la resolución del conflicto constitucional deducido en el caso concreto;

17.- Que las premisas al adoptar un argumento jurídico que sirva como referencia para la actividad práctica de los juristas debe ir acompañado de un efecto que produzca concitar el ánimo deseado en el interlocutor. El criterio de corrección para identificar un buen argumento jurídico está asociado a la definición del concepto o dilema constitucional controvertido. La segunda premisa, es que exista un criterio, compartido, para distinguir entre ejemplos de un buen argumento y de un mal argumento jurídico. Esto es, que exista un criterio de corrección para la argumentación jurídica;

18.- Que las reglas del pensamiento jurídico-constitucional nos llevan a que las estructuras argumentales estén referidas a una conceptualización suficientemente precisa de su naturaleza y objetivo; que las propiedades o las variables estén comprendidas en un amplio tipo y espectro de soluciones jurisdiccionales y que el concepto que se tenga sea susceptible de racionalizar en propiedades o en variables el tema jurídico acotado de que se trata (**interpretar la ley laboral**);

19.- Que resulta de poca pertinencia la acción de inaplicabilidad consagrada en el artículo 93, N°6, constitucional, para solucionar el caso concreto deducido en estos autos, puesto que en materia de jurisdicción y competencia el Tribunal Constitucional no puede ser convocado a **dirimir una contienda eminentemente jurisdiccional**, sobre la base de una prospectiva conjetural respecto del rechazo de la incompetencia hecha valer por la demandada en el procedimiento laboral en curso y las consecuencia que derivan de una línea jurisprudencial que no favorece las expectativas de esa parte, puesto que una acción de tal naturaleza implica por tanto una indebida intromisión en la esfera de atribuciones de los tribunales del orden laboral, sustituyéndose esta sede constitucional a la instancia jurisdiccional ante la cual se encuentra radicado con arreglo a la ley el conocimiento del asunto ;

20.- Que, además, no podemos desconocer, que el fenómeno de las garantías constitucionales y su aplicación a todas las disciplinas jurídicas se ha denominado constitucionalización del derecho y tiene su fundamento jurídico positivo en el inciso 2º, del artículo 5º, de la Constitución Política de la República que establece que: "Es deber de los órganos del Estado (inclusive del Poder Judicial) respetar y promover los derechos, garantizados por esta Constitución...";

21.- Que, a mayor abundamiento, la libertad sindical está asegurada por la Constitución y por los tratados ratificados por Chile, garantía que no es ajena a los Funcionarios Públicos, por cuanto los **Convenios N° 87 relativo a la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, y 151 sobre Protección del**





Derecho de Sindicación y los Procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública, ambos de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, promulgados mediante los Decretos N° 227, de 1999, y 1.539, de 2000, del Ministerio de Relaciones Exteriores, respectivamente, consagran el derecho de los funcionarios públicos de constituir asociaciones y su protección, así, el artículo 4 del C 151, señala en su artículo 4.1 y 4.2, que los **“(l)os empleados públicos gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo”**, y que **“(d)icha protección se ejercerá especialmente contra todo acto que tenga por objeto: (a) sujetar el empleo del empleado público a la condición de que no se afilie a una organización de empleados públicos o a que deje de ser miembro de ella; (b) despedir a un empleado público, o perjudicarlo de cualquier otra forma, a causa de su afiliación a una organización de empleados públicos o de su participación en las actividades normales de tal organización.”**;

22.- Que atendido lo expresado precedentemente, sólo cabe concluir que la condición en que se encuentre el funcionario en relación a los entes públicos o Estado es también, en lo esencial, una **relación de trabajador a empleador**; siendo los funcionarios **ciudadanos y trabajadores**, no existiendo ninguna razón de orden científico y jurídico para negar a los funcionarios públicos el reconocimiento y la protección de los derechos fundamentales que otorga la Constitución y los mecanismos o vías legales para su ejercicio en sede jurisdiccional, por lo cual no cabe más que inferir, que debe operar con la misma fuerza la protección de tales derechos para ambos trabajadores, sean estos dependientes públicos o privados;

23.- Que en mérito de lo expuesto y las consideraciones señaladas, estos disidentes están por rechazar la acción de inaplicabilidad interpuesta a fojas 1 por la I. Municipalidad de Nogales.

Los Ministros señores Domingo Hernández Emparanza y señora María Pía Silva Gallinato, concurren al rechazo del requerimiento de autos, acogiendo los considerandos 12° a 15° y 19° del voto disidente que precede y, además, teniendo presente las consideraciones siguientes:

1°.- Que cabe hacer notar que la parte requirente y demandada en el juicio laboral por prácticas antisindicales seguido ante el Juzgado del Trabajo de La Calera y que constituye la gestión pendiente interpuso excepción de incompetencia absoluta del tribunal en la audiencia preparatoria (fojas 67 y sgtes.), la cual fue



000620

25

veinticinco

rechazada por éste en su sentencia definitiva (fojas 362), quedando a firme tal resolución desde que contra ella no procede apelación. La circunstancia de que el referido Juzgado del Trabajo haya rechazado tal excepción y estimado, por lo tanto, ser competente para seguir conociendo de la materia, conduce a que no exista una cuestión pendiente de competencia, por cuanto fue ya decidida por el tribunal ante el cual se encuentra radicado el conocimiento del asunto, de acuerdo con la regla del artículo 111 del Código de Procedimiento Civil, aplicable en la especie por remisión del artículo 432 del código laboral. Por lo dicho es ésta y no otra la gestión pendiente, que manifiestamente no puede ser decidida o modificada por esta instancia constitucional, sin invadir el obvio ámbito de la jurisdicción laboral.

2°.- Que, en este contexto, el Tribunal Constitucional no puede ser convocado a dirimir una contienda eminentemente jurisdiccional, dado que la línea jurisprudencial seguida por el sentenciador no favorece las expectativas de esa parte, especialmente cuando es obvio y manifiesto que ella ya ha sido resuelta en la instancia procesal correspondiente.

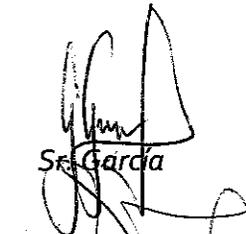
3°.- Que, a mayor abundamiento, la cuestión de constitucionalidad versa sobre un conflicto normativo que se produce entre dos líneas de interpretación que han sido permanentemente controvertidas ante la jurisdicción laboral, en torno al alcance de los preceptos legales cuya inaplicabilidad se postula. Pues bien, como se ha resuelto, no compete a este Tribunal involucrarse en *"asuntos que impliquen definir la eventual contradicción entre dos preceptos legales. Ese es un asunto de legalidad porque implica definir cuál es la norma que debe ser aplicada preferentemente en la solución de un conflicto sometido a la jurisdicción. Para ello, es necesario convocar a criterios de interpretación legales, que resuelvan la antinomia entre normas de igual rango. Para las controversias legales, existen otras instancias jurisdiccionales y otros procedimientos"* (STC Rol N° 1.284, c. 4°). También se ha señalado que *"la determinación de qué norma legal debe prevalecer en una determinada gestión judicial es una decisión que no incumbe a esta Magistratura sino que a los jueces del fondo"* (Rol N° 2.372, c. 5°). No es de su esfera competencial *"resolver acerca de la eventual aplicación incorrecta o abusiva de un determinado precepto legal que pudiere efectuar un tribunal, lo que corresponderá corregir, en su caso, a través de los recursos que contemplan las leyes de procedimiento"* (Rol N° 1416, c. 19°). En la misma tesitura, por lo demás, discurren múltiples pronunciamientos de esta magistratura (v. gr. roles 1.454; 1832; 2072; 2359; etc.).

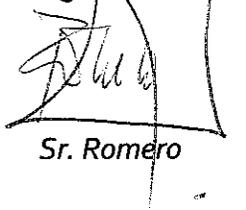
Redactó la sentencia el Ministro señor Miguel Ángel Fernández González; la disidencia, el Ministro señor Nelson Pozo Silva, y el voto concurrente a la disidencia, los Ministros que lo suscriben.



Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

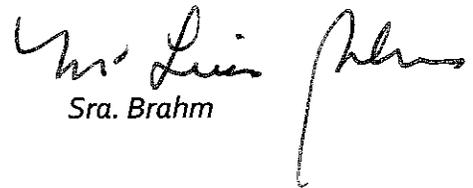
Rol N° 5057-18-INA.

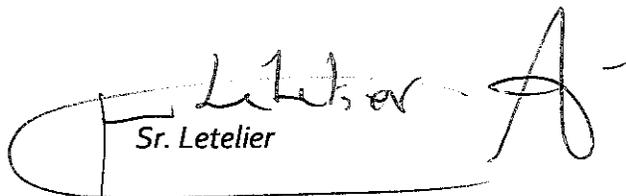

Sr. García

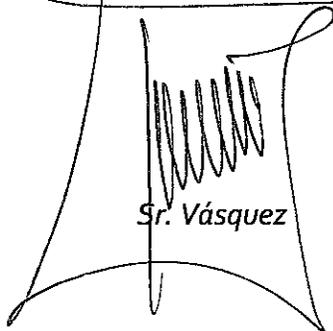

Sr. Romero


Sr. Aróstica


Sr. Hernández


Sra. Brahm


Sr. Letelier


Sr. Vásquez


Sr. Pozo


Sr. Fernández

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Iván Aróstica Maldonado, y por sus Ministros señores Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza, Juan José Romero Guzmán, señora María Luisa Brahm Barril, señores Cristián Letelier Aguilar, Nelson Pozo Silva, José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, y señor Miguel Ángel Fernández González.

Se certifica que la Ministra señora María Pía Silva Gallinato concurrió al acuerdo y fallo, pero no firma por encontrarse con feriado legal.

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