2020

REPÚBLICA DE CHILE

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 7591-2019

[13 de agosto de 2020]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 304, INCISO CUARTO, DEL CÓDIGO DEL TRABAJO

CORPORACIÓN EDUCACIONAL EL BOSQUE

EN LA CAUSA RIT I-196-2019, RUC 19-4-0183739-9, SEGUIDA ANTE EL PRIMER JUZGADO DE LETRAS DEL TRABAJO DE SANTIAGO, EN ACTUAL CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO, POR RECURSO DE NULIDAD, BAJO EL ROL N° 1850-2019

VISTOS:

Con fecha 10 de octubre de 2019, la Corporación Educacional El Bosque ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 304, inciso cuarto, del Código del Trabajo, en los autos caratulados "Corporación Educacional El Bosque con Inspección Comunal del Trabajo de La Florida", RIT I-196-2019, RUC 19-4-0183739-9, sobre reclamación de resolución administrativa en procedimiento monitorio, seguidos ante el Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de Santiago, por recurso de nulidad, bajo el Rol N° 1850-2019.

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto del precepto impugnado dispone:

"Código del Trabajo

Art. 304.- Ámbito de aplicación. La negociación colectiva podrá tener lugar en las empresas del sector privado y en aquellas en las que el Estado tenga aportes, participación y representación.

No existirá negociación colectiva en las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el Gobierno a través de dicho Ministerio y en aquellas en que leyes especiales la prohíban.

Tampoco podrá existir negociación colectiva en las empresas o instituciones públicas o privadas cuyos presupuestos, en cualquiera de los dos últimos años calendario, hayan sido financiadas en más del 50% por el Estado, directamente o a través de derechos o impuestos.

Lo dispuesto en el inciso anterior no tendrá lugar, sin embargo, respecto de los establecimientos educacionales particulares subvencionados en conformidad al decreto ley N°3.476, de 1980, y sus modificaciones, ni a los establecimientos de educación técnico profesional administrados por corporaciones privadas conforme al decreto ley N° 3.166, de 1980.

El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo determinará las empresas en las que el Estado tenga aporte, participación o representación mayoritarios en que se deberá negociar por establecimiento, entendiéndose que dichas unidades tendrán el carácter de empresas para todos los efectos de este Código".

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

La actora plantea que es una persona jurídica educacional sin fines de lucro, constituida a la luz de la reforma educacional de la Ley N° 20.845, de inclusión escolar, que regula la admisión de los estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado. Añade que es sostenedora de siete colegios ubicados en zonas altamente sensibles del país.

Comenta que ha accionado en el marco de la judicialización de un proceso de negociación colectiva en el cual hizo presente que no puede disponer libremente de sus recursos, pese a lo cual, igualmente la Inspección Comunal aplicó en su contra la norma que cuestiona resolviendo que "L*a obligación impuesta por el artículo 3° del D.F.L. N° 2, de 1998, a los sostenedores de los establecimientos educacionales particulares subvencionados, de destinar las subvenciones y aportes del Estado a fines Educativos, no constituye una restricción respecto de las materias no susceptibles de negociarse colectivamente*". Dicho proceso habría sido iniciado por las Comisiones Negociadoras de los Sindicatos de Empresa N°1 Colegio Nueva Era Siglo XXI de Quillota, Sindicato de Empresa establecimiento Colegio Nueva Era Siglo XXI Curauma, Sindicato de Empresa de Trabajadores de la Educación Colegio Siglo XXI de la Florida y el Sindicato de Trabajadores de la Educación Colegio Brothers de la Corporación Educacional El Bosque.

Señala que seguidamente presentó reclamo, en el marco de un procedimiento monitorio, en el cual se pronunció sentencia definitiva que no le fue favorable, motivo por el cual presentó recurso de nulidad, actualmente pendiente de resolución.

En cuanto al conflicto de fondo, la requirente señala que la Ley N° 20.845 al no terminar explícitamente con la negociación colectiva y su consecuencial huelga en los establecimientos subvencionados, implica que en ciertos casos, la aplicación de la norma cuestionada puede conducir a la afectación de -al menos- dos de los objetivos explícitamente pretendidos por dicha ley, a saber, el mejoramiento constante de la educación y la libertad de elección del establecimiento educacional que tienen los padres.

Argumenta que, tras la entrada en vigencia de la ley de inclusión, dejó de tener sentido para su representada la negociación colectiva como un mecanismo para equilibrar la relación entre empleador y trabajadores en cuanto a retribución o compensación por las labores realizadas. No sólo por la eliminación de la generación de riqueza mediante el lucro, sino también porque se incorporan mecanismos de redistribución asegurados para los trabajadores de la Corporación Educacional El Bosque, tales como el reajuste anual, aguinaldo de fiestas patrias, entre otros, en igual medida y proporción que aquellos establecidos en favor de los trabajadores educacionales del sector público a quienes no les está permitido negociar colectivamente.

Indica que el foco elemental de la excepción a la negociación colectiva reglada como mecanismo distributivo se centra en la naturaleza de la función pública que desempeñan empresas e instituciones dentro de nuestro ordenamiento jurídico y en requerimientos de bien común, sin importar el tipo de persona jurídica de que se trate.

Agrega que en el año 1991 el legislador creó una contra excepción en virtud de la cual, a pesar de que una institución privada sea financiada con más de un 50% de fondos públicos, de todas formas, debe negociar colectivamente, la cual, primeramente, contempló a los establecimientos particulares subvencionados. Agrega que, al analizar la historia de dicha ley, se puede identificar que la motivación de la contra excepción instaurada fue disminuir sustancialmente las importantes utilidades que recibían los sostenedores de estos establecimientos, ya que al no existir ningún tipo de regulación sucedían situaciones injustas.

Señala que, tras la dictación de la ley de inclusión y la creación de nuevas instituciones subvencionadas, que están fuertemente reguladas, ya no hay margen para lucrar, y en consecuencia el objetivo intrínseco de la negociación colectiva, esto es, compartir parte del beneficio económico del negocio que obtiene el empleador, con el trabajador, se hace inviable.

Respecto al conflicto constitucional, en primer lugar, sostiene que el precepto legal impugnado, vulnera el artículo 19 N° 2º de la Constitución Política de la República ya que permite una discriminación arbitraria entre personas que se

encuentran en igualdad de condiciones, debido a que la Corporación Educacional que recibe fondos públicos por más del 50% de su financiamiento, le son aplicables las normas de la negociación colectiva reglada, mientras que, a otras personas en igualdad de condiciones, se les excluye expresamente sin razones para aquello.

En segundo término, alega la afectación al artículo 19 N° 20, inciso primero, de la Constitución, ya que se produce una vulneración al derecho de igualdad ante las cargas públicas respecto del resto de instituciones de educación pública, pues además de tener que cumplir con las limitaciones en el uso de los recursos públicos, también está obligada a negociar colectivamente. Agrega que el legislador ya ha establecido en la normativa educacional un sistema que permite mejorar las condiciones de los trabajadores de establecimientos educacionales, no obstante, la requirente además de entregar a sus trabajadores dichos beneficios, se encuentra también obligada a otorgar los beneficios adicionales que deriven del contrato colectivo.

En tercer lugar, sostiene que la norma impugnada transgrede la libertad de enseñanza, contemplada en el artículo 19 N° 11 de la Carta Fundamental, la cual contiene la facultad de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales. Así, indica, la intromisión en la posibilidad de organizar su establecimiento, disponiendo de los recursos humanos o financieros, configura una vulneración de esta garantía fundamental.

En cuarto término, sostiene que el precepto impugnado afecta el derecho a la educación, establecido en el artículo 19 N° 10 de la Constitución Política, en tanto la vulneración a la libertad de enseñanza conlleva necesariamente la transgresión al derecho a la educación de los alumnos de que se trata, ello pues la libertad de enseñanza no es un fin en sí mismo, sino que es un medio o está encausado a materializar el derecho a la educación.

En quinto lugar, sostiene que se produce una afectación al derecho de propiedad consagrado en el artículo 19 N° 24 constitucional, pues la obligación del requirente a negociar colectivamente trae como consecuencia que deba finalmente destinar a ello fondos que tienen una finalidad intrínseca, y darles un uso que no dice relación con el mejoramiento continuo de la educación.

Finalmente reclama un atentado al artículo 19 N°26 de la Constitución Política de la República, ya que se produce una vulneración a la esencia de las garantías fundamentales antes señaladas.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, con fecha 6 de noviembre de 2019, a fojas 191, disponiéndose la suspensión del procedimiento. Fue declarado admisible por resolución de la misma Sala el día 4 de diciembre de 2019, a fojas 242, confiriéndose traslados de estilo.

A fojas 248, el día 3 de enero de 2020, evacúa traslado la Dirección del Trabajo. Señaló en su presentación, que lo que verdaderamente impugna el requirente es un acto administrativo de la Inspección del Trabajo, asunto que es improcedente de conocer en sede de inaplicabilidad.

Agrega que el artículo 88 del Estatuto Docente, acorde con el artículo 19 N° 16 constitucional, garantiza el derecho de los trabajadores a negociar colectivamente, y expresamente dispone que los profesionales del sector particular de la educación que presten servicios, tienen derecho a negociar colectivamente conforme a las normas del sector privado, esto es, el Código del Trabajo y otras normas complementarias.

Sostiene que siempre la intención del legislador ha sido que los aportes estatales sean invertidos con una finalidad educacional. Así, conforme al artículo 3° de La ley de Subvenciones, es un fin educacional el pago de remuneraciones, honorarios y beneficios al personal docente que se desempeñen en los establecimientos educacionales. Agrega que la comentada Ley de Inclusión no terminó con el derecho a la negociación colectiva y huelga en este tipo de establecimientos, razón por la cual fluye claramente que la intención del legislador nunca ha sido despojar a estos trabajadores de tal derecho fundamental.

Además, indica que el precepto impugnado, no vulnera el derecho de igualdad por ser una norma objetiva y razonable, por cuanto el legislador considera que los trabajadores de estos establecimientos mantienen sin restricción alguna su derecho a negociar colectivamente y ello porque en su caso no es relevante el aporte estatal que realiza el estado a través de las subvenciones, sino que lo relevante para el legislador es que estos trabajadores puedan llegar a negociar mejores condiciones de trabajo, considerando las condiciones abusivas en que normalmente se desempeñan en el ámbito educacional.

Sostiene a su vez, que la negociación colectiva no representa una carga pública y por tanto no debe ser entendida en ese sentido. Se trata de un derecho fundamental que como tal no debe ser afectado en su esencia y de existir limitaciones al mismo, éstas deben ser interpretadas en forma restrictiva, por tanto, al establecer el legislador una contra excepción a la prohibición de negociar colectivamente lo que hace es respetar este derecho fundamental.

Indica que tampoco se transgrede la libertad de enseñanza, toda vez que la Corporación mantiene su derecho a abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.

Añade que no hay vulneración alguna al derecho a la educación, puesto que la Corporación Educacional no se encuentra impedida legalmente de proporcionar servicios docentes.

En cuanto al derecho de propiedad de la requirente, sostiene que no existe infracción, ya que la posibilidad de que los dependientes del requirente puedan

negociar mejores condiciones de trabajo es algo que además contribuye a mejorar la calidad de la educación que se pueda proporcionar.

Finalmente, en relación con el artículo 19 Nº 26 de la constitución, indica que el derecho fundamental a la negociación colectiva no puede verse afectado en su esencia y es por ello que la norma impugnada cumple su finalidad a cabalidad, por cuanto garantiza el ejercicio de este derecho manteniéndolo indemne respecto de los dependientes de establecimientos educacionales particulares subvencionados.

A su vez, a fojas 259, el Sindicato de Establecimiento de Trabajadores de la Educación Colegio Brother's de la Corporación Educacional El Bosque, haciéndose parte en autos, ha sido tenido por tercero independiente por resolución rolante a fojas 268.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 7 de abril de 2020 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, y los alegatos del abogado don Rodrigo Zegers Reyes, por la requirente y de la abogada Paula Frías Espinoza, por la Dirección del Trabajo, quedando pospuesto el acuerdo.

Que con fecha 23 de abril de 2020 se adoptó acuerdo con igual fecha, conforme fue certificado por la relatora de la causa.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO. La disposición legal impugnada en el requerimiento de inaplicabilidad es el inciso cuarto del artículo 304 del Código del Trabajo, el que se transcribe a continuación junto al resto de los incisos que forman parte del mencionado precepto:

> *"Art. 304.- Ámbito de aplicación. La negociación colectiva podrá tener lugar en las empresas del sector privado y en aquellas en las que el Estado tenga aportes, participación y representación.*
>
> *No existirá negociación colectiva en las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el Gobierno a través de dicho Ministerio y en aquellas en que leyes especiales la prohíban.*
>
> *Tampoco podrá existir negociación colectiva en las empresas o instituciones públicas o privadas cuyos presupuestos, en cualquiera de los dos últimos años calendario, hayan sido financiadas en más del 50% por el Estado, directamente o a través de derechos o impuestos.*

> ***Lo dispuesto en el inciso anterior no tendrá lugar, sin embargo, respecto de los establecimientos educacionales particulares subvencionados en conformidad al decreto ley N°3.476, de 1980, y sus modificaciones, ni a los establecimientos de educación técnico-profesional administrados por corporaciones privadas conforme al decreto ley N° 3.166, de 1980.***
>
> *El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo determinará las empresas en las que el Estado tenga aporte, participación o representación mayoritarios en que se deberá negociar por establecimiento, entendiéndose que dichas unidades tendrán el carácter de empresas para todos los efectos de este Código"* (énfasis agregado).

SEGUNDO. El artículo recién citado cumple la función de limitar un derecho constitucional (el de negociar colectivamente) establecido en el artículo 19, Nº 16º, inciso quinto, de la Carta Fundamental. Se trata de una limitación precisa expresamente consagrada en el texto constitucional, la que opera como excepción al derecho específicamente contemplado y cuyo tenor es el siguiente:

> *"La negociación colectiva con la empresa en que laboren es un derecho de los trabajadores,* ***salvo los casos en que la ley expresamente no permita negociar****"* (énfasis agregado).

TERCERO. Las razones en las cuales la requirente busca sustentar su posición a favor de eximirse de la negociación colectiva están relacionadas, en primer lugar, con su entendimiento de lo que es este tipo de negociación, la cual concibe como una carga que afectaría el desarrollo de sus funciones y cuya aplicación la coloca en una posición arbitrariamente discriminatoria en relación a otros empleadores que se encuentran en una situación similar.

La situación antes indicada vulneraría, según la requirente, diversos preceptos constitucionales. En efecto, según la peticionaria, el tener que enfrentar una negociación colectiva (y la posibilidad de huelga a ella asociada) infringiría el derecho a la educación (artículo 19, Nº 10º) y a la libertad de enseñanza (artículo 19, Nº 11º), toda vez que su labor educativa se vería perjudicada por una eventual alteración del calendario escolar y agravamiento de la situación financiera de una empleadora que no persigue fines de lucro ni cobra matrícula a sus estudiantes. Para la recurrente de inaplicabilidad, esto último también afectaría su derecho de propiedad (artículo 19, Nº 24º).

Asimismo, como se adelantó, la requirente sostiene que el precepto legal impugnado la coloca en una posición injustificadamente desmedrada en relación con establecimientos educacionales públicos, vulnerando la regla de igualdad en las cargas públicas (artículo 19, Nº 20º). De manera similar, se alega la infracción al artículo 19, Nº 2º por considerar que la norma objetada le brinda un trato arbitrariamente desigual respecto de otros empleadores financiados

preponderantemente con fondos públicos, que son los que se encuentran agrupados en el inciso tercero del artículo 304 del Código del Trabajo.

CUARTO. Este Tribunal rechaza que haya vulneración a la preceptiva de la Constitución derivada de la norma legal impugnada. No se vislumbra disposición constitucional alguna de la cual pueda colegirse la existencia de un mandato que el legislador no pueda dejar de considerar dentro de las excepciones legales que limitan el ejercicio del derecho constitucional a negociar colectivamente.

El raciocinio a favor del acogimiento del requerimiento pasa por alto una consideración determinante y que es la que permite desestimar la pretensión de la actora: la negociación colectiva es un derecho (no una carga) de jerarquía constitucional y que no es de titularidad de los empleadores, sino de los trabajadores.

El derecho antes mencionado está consagrado en una disposición constitucional expresa y precisa, en contraste con alegaciones poco desarrolladas de supuestas contravenciones a normas constitucionales generales. Este derecho constitucional que tienen los trabajadores de negociar colectivamente es el punto de partida que debe guiar cualquier ejercicio de razonabilidad, algo que es omitido en la argumentación de la peticionaria. En contraste, de la argumentación desplegada por la actora se colige -equivocadamente- que habría un mandato constitucional derivado de las disposiciones aludidas que impondría al legislador el deber de considerar dentro de las excepciones a la negociación colectiva una regla que incluya a establecimientos como el de ella.

QUINTO. La parte requirente coloca equivocadamente el énfasis en la manera como la parte empleadora está organizada y obtiene su financiamiento (persona jurídica sin fin de lucro y con financiamiento público), no reparando -de paso- que los trabajadores de las empresas sin fin de lucro sí tienen, por regla general, derecho a negociar colectivamente. La negociación colectiva es mucho más que un simple mecanismo de división de excedentes, como erradamente se sostiene.

SEXTO. La solicitante tampoco advierte que la huelga, a cuya mera posibilidad se le atribuye -de manera poco específica- una aptitud transgresora de múltiples derechos y libertades, es una institución que, estando vinculada a la negociación colectiva, no corresponde asimilar a ella. En efecto, la huelga tiene una regulación constitucional (artículo 19, Nº 16º inciso sexto) en que establece reglas propias diferenciadas de las de la negociación colectiva respecto de los casos en que se prohíbe o no.

SÉPTIMO. La requirente alega que el artículo 304, inciso cuarto, del Código del Trabajo, opera como limitación (injustificada) a la regla del inciso tercero que excluye a ciertas empresas o instituciones de negociar colectivamente en consideración al origen y preponderancia de su financiamiento.

Dicha manera de analizar la operación de las reglas es equivocada. Hay que hacer presente que por la vía de la inaplicabilidad del precepto impugnado lo que se pretende, en realidad, es extender la limitación legal al derecho constitucional ya aludido. La requirente pretende acceder o igualarse al grupo minoritario de empresas que está eximida por ley de negociar colectivamente con sus trabajadores y que constituye la regla general. Esta situación contrasta con lo que suele ocurrir al analizar la constitucionalidad de limitaciones al ejercicio de derechos constitucionales, en la que lo examinado es si el precepto legal ha limitado excesivamente o no la garantía contemplada en nuestra Carta Fundamental.

Así, pues, la pregunta relevante que ha debido hacerse la requirente no es por qué la ley le ha impuesto (como empleador) la obligación de negociar colectivamente a pesar de que su financiamiento es preponderantemente público, sino -en primer lugar- por qué los trabajadores de dicho tipo de empleadores debieran verse excluidos del ejercicio de un derecho constitucional disponible -como regla general- para el resto. Examinado de esta manera el asunto sometido a nuestro conocimiento, que es lo que esta Magistratura estima como pertinente, carece de relevancia la discusión sobre la arbitrariedad de la diferenciación entre dos reglas simplemente legales. De hecho, bien podría ocurrir que ni siquiera la excepción del inciso tercero sea constitucionalmente justificable en los términos como está concebido, pero aquello no es objeto de debate.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimero, 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 RECHAZA LA ACCIÓN DE FOJAS 1, EN TODAS SUS PARTES.

II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.

III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE, POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.

DISIDENCIA

Acordada la sentencia de rechazo con el voto en contra del Ministro Sr. IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, quien estuvo por acoger el requerimiento deducido contra

el artículo 304, inciso cuarto, del Código del Trabajo, en virtud de sus propios fundamentos y teniendo en consideración, además, lo siguiente:

1°) Que la referida norma laboral se entiende, en profundidad, partiendo por algo que ella no dice: que los funcionarios públicos no pueden negociar colectivamente. Aun interpretando extensiva, pero equivocadamente, el artículo 19, N° 16, de la Constitución, que reconoce a los "trabajadores" el derecho a negociar colectivamente, es lo cierto que entre el Estado y sus dependientes no cabe convenir acerca de las remuneraciones, otros beneficios al personal, ni respecto a las condiciones comunes de desempeño, toda vez que estas materias solo pueden ser reguladas por ley, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, con arreglo al artículo 65, inciso cuarto, N° 4 de la Constitución.

Se exceptúan de lo anterior, y por tanto sí pueden negociar colectivamente, los empleados de las empresas públicas creadas por ley, dado que éstas se rigen -por regla general y considerando la función comercial que desarrollan- por la legislación común aplicable a los particulares, según el artículo 19, N° 21, inciso segundo, de la Constitución. De donde se explica que el artículo 304, inciso segundo, del Código del Trabajo, haya tenido que excluir a determinadas y específicas empresas estatales de la negociación colectiva.

Mas, la idea central es que el derecho a negociar colectivamente solo puede tener lugar cuando recae sobre materias disponibles por las partes. Por lo que no comete inconstitucionalidad alguna el legislador cuando -naturalmente- excluye de la negociación colectiva a entidades o sujetos a los que no les es dable pactar o decidir acerca de las materias inherentes a una tal negociación, por encontrase estos temas regulados directamente por la ley;

2°) Que, el inciso tercero del artículo 304 indica que no podrá existir negociación colectiva en las empresas o instituciones públicas o privadas cuyos presupuestos, en cualquiera de los dos últimos años calendario, hayan sido financiadas en más del 50% por el Estado, directamente o a través de derechos o impuestos.

Vale decir, aquí el legislador laboral amplió la exclusión de la negociación colectiva a las entidades de derecho privado que se financian mayoritariamente con traspasos del Estado, y que conforman la otrora llamada "Administración invisible del Estado".

Admitida la validez de esta exclusión, en cuanto a que no estaría anulándose por ley un derecho constitucional a negociar colectivamente, ya que al establecer esta excepción el Código del Trabajo no haría más que proyectar la situación del Estado hacia aquellas entidades sobre las que tiene injerencia o tuición financiera, aceptado todo esto, ahora entonces procede cuestionar porqué -encontrándose en la misma

situación- la norma no se hizo extensiva a los establecimientos educacionales subvencionados por el Estado;

3°) Que, obviamente, no forman parte del Estado los establecimientos educacionales subvencionados, en su condición de cuerpos intermedios de la sociedad, que ejercen la enseñanza en subsidio de los padres y al amparo de los artículos 1°, inciso tercero, y 19, N° 11, de la Carta Fundamental.

Como tampoco cabe desconocer -por otro lado- la prolífera legislación que ha venido comprimiendo su autonomía normativa y financiera. Dentro de una progresiva publificación, se encuentra la Ley N° 19.070, "estatuto de los profesionales de la educación", que no solamente se hace aplicable a los docentes que se desempeñan en el sector público, sino que también a los profesores que laboran en los establecimientos privados de educación básica y media subvencionados por el Estado (artículos 1° y 3°), de modo que sus contratos de trabajo han devenido en acuerdos fuertemente predeterminados y dirigidos por la ley estatutaria y sus posteriores evoluciones (como la Ley N° 20.903, que creó el Sistema de Desarrollo Profesional Docente, y otros muchos textos legales que otorgan beneficios a profesores del sector público y del sector privado por igual).

No es esta la oportunidad para cuestionar la validez constitucional de tales leyes; sí es de objetar la inconsecuencia legislativa en que aquí incurre el Código del Trabajo, en cuanto se desentiende del contexto normativo anterior, y del hecho que -además- desde la Ley N° 20.845 los establecimientos privados subvencionados ya no pueden perseguir fines de lucro, imponiéndoles una negociación colectiva como si fuesen entidades puramente del sector privado;

4°) Que, siendo entonces exigencia constitucional que la ley ha de ser igual para quienes se encuentren en situaciones análogas o semejantes, parece evidente que el artículo 304, inciso cuarto, del Código del Trabajo, por las razones antedichas, no es conforme con el artículo 19, N° 2, de la Carta Fundamental.

Acordada con el voto en contra del Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, quien estuvo por <u>acoger</u> el requerimiento, por las siguientes razones:

1°. Que, la requirente estima que el artículo 304, inciso cuarto del Código del Trabajo quebranta la garantía de igualdad ante la ley (artículo 19 N°2 CPR), fundado en un tratamiento diferenciado entre establecimientos educacionales, el que no es ni objetivo ni razonable. Aquello, debido a que las demás instituciones que reciben financiamiento estatal, como los establecimientos educacionales públicos o las universidades privadas, no están afectos a la negociación colectiva. Mientras que, esta contra excepción, establece que los establecimientos subvencionados si están afectos a la negociación colectiva, pese a que la requirente recibe fondos públicos por más del 50% del financiamiento, y cumplen con prestar un servicio que tiene una finalidad

pública que corresponde a la prestación educacional de enseñanza básica y media a miles de estudiantes y además con el uso de los recursos;

2°. Que, la distinción que el precepto legal reprochado realiza entre establecimientos particulares subvencionados en que puede existir negociación colectiva y los establecimientos públicos o privados, en que no puede existir negociación colectiva, tiene ciertos atisbos de arbitrariedad.

Ello debido a que la excepción del inciso tercero del artículo 304 del Código del Trabajo, establece que los establecimientos públicos o privados estarán eximidos de la negociación colectiva, considerando para ello, que se hayan financiado en más de un 50% con aportes estatales, en cualquiera de los últimos dos años calendario. Pero no se aplicará tal excepción -inciso cuarto impugnado- tratándose de establecimientos particulares subvencionados, sin tomar en cuenta que éstos persiguen en fines públicos, tampoco consideran el destino de estos fondos estatales, teniendo presente además que los establecimientos de educación de autos está siendo financiados entre un 65% a un 100% con recursos del Estado, cumpliendo para estos efectos uno de los requisitos exigidos para eximirse de la negociación colectiva en un establecimiento público o privado;

3°. Que, por consiguiente y tal como se produce en estos autos constitucionales, "constituye una discriminación arbitraria tratar de manera diferente a quienes son iguales, también lo es tratar de manera muy diferente a aquellos que no presentan diferencias sustanciales. Esto último es particularmente atingente si se tiene en consideración que el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales goza de una fuerte protección constitucional y el escrutinio debe ser uno estricto" (STC Rol N° 2787, c..39, voto por acoger).

De esta forma, la diferencia realizada a los establecimientos educacionales particulares subvencionados, respecto a otros establecimientos educacionales que reciben igualmente fondos públicos y siguen de la misma forma fines públicos, resulta arbitraria al tratar de manera diferente a quienes son iguales o, a lo sumo, tratar de manera muy diferente a aquellos que no presentan diferencias sustanciales (STC Rol N°2787 c.68, voto por acoger), motivo por el cual este Ministro disidente está por acoger el requerimiento, en lo que se refiere a la existencia de una discriminación arbitraria, en el caso concreto;

4°. Que, la parte requirente considera también, que la aplicación del precepto legal reprochado infringe las garantías constitucionales de los numerales 10 y 11 del artículo 19.

Para comenzar, es menester señalar que el vocablo Educación viene del latín "Educere" que significa sacar las potencialidades de un ser, dar a la luz sus posibilidades, concepto que entronca directamente con el valor de la persona humana y la obligación del Estado de promover el bien común que consagra el artículo 1° de la Constitución;

5°. Que, el derecho a la educación, estatuido en el artículo 19 N° 10 del texto supremo, forma parte integrante del marco jurídico superior mencionado, al prescribir que "La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona de las distintas etapas de su vida", lo que implica que el educando, jóvenes y niños, constituyan los destinatarios centrales del proceso educativo;

6°. Que, en ámbito constitucional reseñado, adquiere suma importancia la facultad, y a la vez compromiso, que ciñe sobre los padres al expresar la garantía fundamental citada que "Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos". Este precepto constitucional es de la máxima importancia en un Estado Subsidiario, como es el que consagra la Constitución vigente, toda vez que pone de relieve la iniciativa particular, haciendo que la labor del Estado sea complementaria del derecho de los padres a formar y educar a sus hijos;

7°. Que, en la acción suplementaria a que está llamado el Estado, en materia educacional, le corresponde el fomento de la educación en todas las etapas de la misma, espeta el inciso penúltimo del numeral constitucional mencionado, lo que implica favorecer la organización de establecimientos de esa naturaleza, por parte de los particulares, y mantener un sistema público gratuito, dándose cumplimiento a una obligación de orden fundamental;

8°. Que, el requerimiento de autos sostiene que el inciso cuarto del artículo 304 del Código del Trabajo, al consagrar una contra excepción, y permitir la negociación colectiva en los establecimientos educacionales particulares subvencionados, vulnera, entre otras garantías constitucionales, el derecho a la educación, lo que tiene como consecuencia poner en riesgo la prestación de los servicios educacionales, con los lamentables efectos que ello tiene para los estudiantes, provocando daños colaterales en otros ámbitos del quehacer educacional;

9°. Que, el procedimiento de negociación colectiva abre la posibilidad a que los profesionales de la educación declaren la huelga, afectándose un interés público evidente, como lo constituye el proceso formativo de los educandos.

Esta cesación de labores que, en materia educacional, la norma jurídica impugnada permite sólo a las entidades educacionales particulares subvencionadas, vulnera el derecho a la educación de los estudiantes pertenecientes a establecimientos de esa naturaleza, que, de consumarse la paralización de actividades, posibilitada por el precepto legal cuestionado, altera sustancialmente su pleno desarrollo, aspiración constitucional expresada en los artículos 1° y 19 N°10 de la ley suprema;

10°. Que, el derecho a la educación está estrechamente vinculado con la libertad de enseñanza, garantía establecida en el artículo 19 N° 11 constitucional, cuyos elementos definitorios se encuentran compuestos por el derecho a abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, lo que "supone el respeto y protección de la plena autonomía, garantizada por la Constitución en favor del

fundador o sostenedor del establecimiento respectivo, para la consecución de su proyecto educativo, en los ámbitos docente, administrativo y económico, porque sin gozar de certeza jurídica en el cumplimiento de tales supuestos esenciales tampoco es realmente posible afirmar que existe aquella libertad"(STC Rol N°410, c.10). Por lo tanto, las normas que vulneren alguno de estos tres elementos atentarán contra este derecho;

11°. Que, cabe considerar que la libertad de enseñanza tiene como únicas limitaciones reconocidas a nivel constitucional, la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional, "demuestra que se trata de un listado cerrado o taxativo, inexedible mediante interpretaciones extensivas o analógicas, dado que los derechos fundamentales deben ser siempre respetados y promovidos […]" (STC Rol N°410, c.13).

En base a lo anterior, este Tribunal ha expresado que "de acuerdo a la Constitución, la libertad de enseñanza constituye una libertad especialmente protegida y, por consiguiente, las prohibiciones, restricciones y regulaciones que limitan o afectan su ejercicio deben ser escrutadas de manera estricta o exigente." (STC Rol N°2787, c.6 voto por acoger);

12°. Que, la educación particular subvencionada materializa el ejercicio de la libertad de enseñanza, en los términos referidos, en lo que dice relación con los sostenedores de los proyectos educativos, y el derecho a la educación, en cuanto a sus alumnos y padres y apoderados, derechos fundamentales que arrancan del principio de subsidiaridad que consagra el artículo 1° de la Constitución;

13°. Que, conforme al principio enunciado "el deber del Estado en la educación reviste un carácter subsidiario no sólo respecto de los padres de familia, sino también de las entidades particulares que colaboran en la enseñanza" (CENC. Sesión N° 143 de 5 de agosto de 1975). Asimismo, este Tribunal ha expresado en relación al derecho a la educación que esta garantía "impone al Estado fomentar el desarrollo de la educación, derecho que engarzado con la garantía de la libertad de enseñanza, y en relación al principio de subsidiariedad, hace que los particulares tengan plenas facultades para crear y mantener centros de enseñanza, cuyo objeto sea la educación, sin interferencia de autoridad, salvo para instituir requisitos mínimos de exigencia, a través de normas objetivas y de general aplicación" (STC Rol N° 2787, c.80, voto por acoger).

Lo que, en este segmento educacional, liceos particulares subvencionados, el Estado da cumplimiento a sus funciones de doble manera: respetando la autonomía de los proyectos educacionales y pagando la subvención correspondiente, para el cabal desempeño de los mismos;

14°. Que, los preceptos constitucionales citados en forma precedente "no son meramente declarativos sino que constituyen disposiciones expresas que obligan a gobernantes y gobernados tanto en si mismas, como también, en cuanto normas

rectoras y vitales que coadyuvan a desentrañar el verdadero sentido y espíritu del resto de las disposiciones de la Constitución" (STC Rol N°46, c.21);

15°. Que, en las actuales circunstancias que afectan a la República, la aplicación de la norma jurídica impugnada se hace más palmaria, en cuanto a trasgreder los preceptos supremos señalados. Un establecimiento educacional particular subvencionado, sujeto a una eventual cesación en su funcionamiento, conculca potencialmente el derecho a la educación de los alumnos, y lesiona la libertad de enseñanza, respecto a la facultad del sostenedor de organizar y mantener la entidad. Las condiciones laborales más favorables a profesores y administrativos de una institución de este tipo pueden alcanzarse armonizando los intereses de toda la comunidad por medios más idóneos que la negociación colectiva, y medidas de fuerza, como lo es la huelga;

16°. Que, en el caso concreto se ha presentado un proyecto de contrato colectivo a la parte requirente, en su calidad de empleador-sostenedor de Colegios particulares subvencionados, de acuerdo a un dictamen de la Dirección del Trabajo, aplicando lo dispuesto en la disposición legal objetada, esto es, el inciso cuarto del artículo 304 del Código del Trabajo;

17°. Que, el modo en que se produce los efectos contrarios a la Constitución por la norma jurídica señalada, en el asunto considerado, dice relación con qué recursos fiscales destinados a la mantención y ampliación de los establecimientos educacionales pueden verse alterados, eventualmente, al ser destinados sólo al aumento de las remuneraciones de profesores y administrativos, como resultado de una negociación colectiva lo que desnaturalizaría la finalidad de la denominada subvención escolar;

18°. Que, hay que considerar que la subvención escolar se calcula en su monto por alumno, utilizándose una medida cuya nomenclatura es Unidad de Subvención Educacional. Dichos montos se expresan en factores de tal unidad, ajustándose anualmente acorde al reajuste de remuneraciones de los funcionarios públicos. De manera que, si el reajuste para el sector público lo fija la ley en un uno por ciento, igual será el ajuste de la subvención escolar,

19°. Que, atendida los fines de la reseñada subvención, y el reajuste de la misma, la aplicación del precepto legal censurado vulnera el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, por lo que este Ministro estima que la acción de inaplicabilidad debe acogerse.

PREVENCIÓN

El Ministro señor GONZALO GARCÍA PINO y la Ministra MARÍA PÍA SILVA GALLINATO concurren a la sentencia de rechazo del requerimiento de

inaplicabilidad deducido en estos autos haciendo suyos los argumentos esgrimidos en ella y teniendo además presente las siguientes consideraciones:

1°. El precepto impugnado establece una contra excepción a aquellas prohibiciones de negociar colectivamente que establece la misma norma, con el fin de establecer expresamente que las normas a que alude el Código del Trabajo sobre negociación colectiva se aplican en los establecimientos educacionales particulares subvencionados, revistiendo tal regla un carácter objetivo y razonable, según consta de la historia fidedigna de la ley N° 19.069, de 1991, que incorporó el actual inciso cuarto al artículo 304 a dicho cuerpo normativo.

En efecto, sin importar la cantidad de aportes estatales que reciba cada una de esas instituciones de educación, el espíritu de la norma se ajusta al que guió al legislador, cual fue "apoyar el progreso de las relaciones laborales, considerando que son los trabajadores y empresarios los protagonistas del proceso negociador. Somos, por tanto, partidarios que la intervención del Estado sea sólo subsidiaria, sin sustituir el rol propio de los actores sociales involucrados. En este sentido entendemos que la legislación debe proporcionar el marco adecuado para que surjan iniciativas que promuevan el perfeccionamiento del estatuto laboral de las empresas, como un elemento permanente de su quehacer" (Mensaje presidencial de 30 de octubre de 1990).

2°. A lo anterior se agrega que el precepto no sólo no vulnera el principio de igualdad ante la ley por su carácter racional sino porque además se aplica a todos los que se encuentren en la misma situación. En este caso se trata de profesionales del sector de la educación particular subvencionada que tienen derecho a negociar colectivamente conforme a las normas del sector privado, esto es, al Código del Trabajo y a otras normas complementarias. Ello lo confirma, por lo demás, el artículo 88 del Estatuto Docente (Decreto con Fuerza de Ley Nº 1, 1997, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Nº 19.070), en cuanto establece: "Los profesionales de la educación del sector particular tendrán derecho a negociar colectivamente conforme a las reglas del sector privado", regla cuya inaplicabilidad no ha sido solicitada en estos autos constitucionales.

3°. En ese sentido tampoco cabe igualar la situación de un establecimiento particular de enseñanza subvencionado con uno de naturaleza pública, como pretende el requirente para los efectos de considerar que el precepto impugnado establece una discriminación arbitraria, sin que sea relevante que el primero reciba un aporte estatal para considerarlos equiparables.

En efecto, los establecimientos de enseñanza subvencionados constituyen uno de aquellos grupos intermedios conformados por individuos a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y que la Constitución reconoce y ampara a fin de que cumplan sus propios fines específicos (art. 1° inciso 3°). Tales organizaciones nacen, se organizan y mantienen en ejercicio del derecho a la libertad de enseñanza asegurada a toda persona por su artículo 19 N° 11 como del derecho de asociación,

reconocido en el artículo 19 N° 15 de la Carta Fundamental y se regulan por el DL. 3.476, de 1980 y sus modificaciones, incluyendo el DFL Nº 2, de 1996, sobre Subvención del Estado a Establecimientos Educacionales y sus modificaciones, la ley N° 20. 248, sobre Subvención Escolar Preferencial, la N° 20.845, sobre Inclusión Escolar y que prohíbe el lucro en dichos establecimientos, entre diversas otras leyes.

Mientras tanto, la creación y administración de establecimientos educacionales de carácter público busca cumplir con el deber del Estado de asegurar a todas las personas el derecho a la educación, asegurado en el artículo 19 N° 10 de la Constitución. Consecuentemente, el legislador, a través de la ley N° 21.040, de 24 de noviembre de 2017, que crea el Sistema Público y modifica una serie de cuerpos legales sobre la materia, señala que el objeto de tal Sistema es que el Estado provea, a través de los establecimientos educacionales de su propiedad y administración, que formen parte de los Servicios Locales de Educación Pública, una educación pública, gratuita y de calidad para garantizar el ejercicio del derecho a la educación de conformidad a lo dispuesto en la Constitución Política de la República, en todo el territorio nacional (art. 3°), siendo los establecimientos educacionales la unidad básica y fundamental del Sistema de Educación Pública (art. 7).

Se trata, por lo tanto, de instituciones de diversa naturaleza y por tal motivo no sólo ellas mismas se rigen por estatutos jurídicos distintos, sino también los trabajadores que las componen, por lo que no constituyen realidades que sean comparables como pretende el requirente y, por lo tanto, el precepto impugnado, en cuanto trata en forma especial a los establecimientos subvencionados para los efectos de la aplicación de las reglas sobre negociación colectiva no infringe el principio de igualdad ante la ley y no discriminación arbitraria asegurados en el artículo 19 N° 2 de la Constitución.

4°. Tampoco se vislumbra cómo el inciso 4° del artículo 304 del Código del Trabajo vulneraría, por una parte, la libertad de enseñanza y, por otra, el derecho a la educación, como afirma el requerimiento.

En efecto, el hecho de negociar colectivamente con sus trabajadores en nada afecta el derecho que el artículo 19 N° 11 de la Carta Fundamental asegura a la actora de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales. En el ejercicio de tal derecho habrá de ajustarse a las normas legales que lo regulen, entre las cuales se halla indudablemente el precepto cuestionado que garantiza el ejercicio de un derecho constitucional asegurado por el inciso 5° del artículo 19 N° 16 a todos los trabajadores, desde que, aplicado éste en la gestión judicial pendiente, en ningún caso, afecta la libertad de enseñanza o le impone una restricción tal que le impida ejercerla.

La aplicación del precepto impugnado no infringe asimismo el derecho que el artículo 19 N° 10 asegura a todas las personas a la educación, puesto que si bien tal derecho va dirigido a los educandos y no a quien imparte enseñanza -como es el caso de la requirente-, al no encontrarse ésta impedida de proporcionar servicios docentes,

los alumnos que concurran a los establecimientos educacionales de su propiedad tienen la posibilidad cierta de acceder a ellos.

5°. Por último, la aplicación del precepto impugnado en la gestión pendiente no infringe el derecho de propiedad de la Corporación Educacional El Bosque, como sostiene la requirente. En este punto se constata una contradicción en sus alegaciones: por una parte, alega que no puede disponer libremente de los fondos que provienen de la subvención y, por otra, reclama derecho de propiedad sobre los mismos, el que supuestamente se vería limitado por la aplicación de norma impugnada.

Cabe recordar que las subvenciones son fondos estatales que entrega el Ministerio de Educación para que los establecimientos que reciban tal beneficio lo destinen a satisfacer un fin público específico, como es el financiamiento y utilización de dichos recursos en fines educativos. Es por ello que, según el artículo 49 letra b) de la Ley N° 20.529 Ley N° 20.529, la Superintendencia de Educación tiene la facultad de "fiscalizar la rendición de la cuenta pública del uso de todos los recursos, públicos y privados" que ellos reciban los sostenedores de establecimientos educacionales que reciben subvenciones o fondos por parte del Ministerio de Educación.

En búsqueda de su objetivo propio, la existencia de adecuadas condiciones de trabajo en las que desarrollen sus actividades los docentes y trabajadores de los establecimientos educacionales que reciben subvención estatal constituye un elemento que contribuye a la calidad de la educación que puedan proporcionar. Así, por lo demás, lo dispone el artículo 3 del DFL N° 2 de 1996, sobre Subvención del Estado a Establecimiento Establecimientos, al expresar que constituye un fin educacional el pago de remuneraciones, honorarios y beneficios al personal al personal docente que cumpla funciones directivas, técnico pedagógicas o de aula, y de los asistentes de la educación, que se desempeñen en el o los establecimientos educacionales.

Consiguientemente el requirente, al no poder disponer libremente de los recursos estatales que obtenga por vía de subvención no ejerce propiamente dominio sobre ella, por lo que el reproche que formula en ese sentido al inciso cuarto del artículo 304 del Código del Trabajo carece de fundamento.

Redactó la sentencia el Ministro señor JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN y las disidencias, los Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO y CRISTIÁN LETELIER AGUILAR. La prevención corresponde a la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.
Rol N° 7591-19-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, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y RODRIGO PICA FLORES.

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.

Maria Luisa Brahm Barril
Firmado digitalmente por Maria Luisa Brahm Barril
Fecha: 2020.08.14 12:17:44 -04'00'

MARIA ANGELICA BARRIGA MEZA
Firmado digitalmente por MARIA ANGELICA BARRIGA MEZA
Fecha: 2020.08.14 15:27:29 -04'00'