



2020

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

---

**Sentencia**

**Rol 8668-2020**

[15 de diciembre de 2020]

---

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR  
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 1º,  
INCISO TERCERO, 485, Y 489, INCISOS TERCERO Y CUARTO DEL  
CÓDIGO DEL TRABAJO

HOSPITAL CLÍNICO METROPOLITANO DE LA FLORIDA DOCTORA  
ELOÍSA DÍAZ

EN EL PROCESO RUC N° 19-4-0233876-0, RIT N° T-1982-2019, SOBRE  
DENUNCIA POR VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES,  
SEGUIDO ANTE EL SEGUNDO JUZGADO DE LETRAS DEL TRABAJO DE  
SANTIAGO, EN ACTUAL CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE  
APELACIONES DE SANTIAGO POR RECURSO DE APELACIÓN, BAJO EL  
ROL CORTE N° LABORAL COBRANZA-145-2020

**VISTOS:**

Con fecha 30 de abril de 2020, el Hospital Clínico Metropolitano de La Florida Doctora Eloísa Díaz, ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 1º, inciso tercero, 485, y 489, incisos tercero y cuarto, del Código del Trabajo, en el proceso RUC N° 19- 4-0233876-0, RIT N° T-1982-2019, sobre denuncia por vulneración de derechos fundamentales, seguido ante el Segundo Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de Santiago por recurso de apelación, bajo el Rol Corte N° Laboral Cobranza-145-2020.



### **Precepto legal cuya aplicación se impugna**

El texto de los preceptos impugnados dispone:

#### ***“Código del Trabajo***

***Artículo 1.-*** Las relaciones laborales entre los empleadores y los trabajadores se regularán por este Código y por sus leyes complementarias.

*Estas normas no se aplicarán, sin embargo, a los funcionarios de la Administración del Estado, centralizada y descentralizada, del Congreso Nacional y del Poder Judicial, ni a los trabajadores de las empresas o instituciones del Estado o de aquellas en que éste tenga aportes, participación o representación, siempre que dichos funcionarios o trabajadores se encuentren sometidos por ley a un estatuto especial.*

***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.***

*Los trabajadores que presten servicios en los oficios de notarías, archiveros o conservadores se regirán por las normas de este código.*

(...)

***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 2° 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”.*

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

Indica la requirente que fue demandada de tutela laboral por vulneración de derechos fundamentales, ante el Segundo Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago. Refiere que dedujo, en la contestación, excepción de incompetencia, solicitando el rechazo en el fondo. Dicha excepción fue acogida por el Tribunal en audiencia



preparatoria y apelada, se encuentra pendiente de resolución por la Corte de Apelaciones de Santiago.

Expone que la disposición cuestionada es contraria a la Constitución en su aplicación en la gestión pendiente, en tanto habrían permitido a la judicatura laboral arrogarse facultades y atribuciones más allá de la esfera de su competencia.

Explica que las partes se encuentran unidas por vínculo de carácter funcionario, de naturaleza y con un estatuto de derechos, obligaciones y responsabilidades propias, y diferentes de la relación laboral empleador-trabajador, por lo que es improcedente la aplicación de las normas del Código del Trabajo relativas a tutela laboral y a cobro de prestaciones.

Por lo expuesto, indica que los jueces del trabajo son incompetentes para conocer de las demandas de tutela laboral. Lo contrario importa la infracción de los artículos 6 y 7 de la Constitución Política.

Contrariando estas disposiciones constitucionales, los tribunales de justicia del trabajo han interpretado el artículo 1º, inciso tercero, estimando que, por su aplicación supletoria, procede aplicar la normativa sobre tutela laboral a estas relaciones funcionarias, no obstante estar sujetas a un estatuto administrativo público especial.

Por ello, la aplicación por los jueces del trabajo, soslayando el estatuto especial aplicable a los funcionarios de la Administración, infringe los artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental, que consagran los principios basales que estructuran nuestro Estado de Derecho. Se contravienen los principios de supremacía constitucional, de juridicidad y de legalidad dispuestos en la Carta Fundamental, en cuanto los integrantes de los diversos órganos del Estado, incluyendo al Poder Judicial, deben actuar dentro de la órbita de sus competencias y atribuciones que le ha conferido la ley. En la especie, los tribunales del trabajo han incumplido dicho mandato constitucional, arrogándose facultades que están fuera de su competencia.

### **Tramitación**

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala, disponiéndose la suspensión del procedimiento. Fue declarado admisible por resolución de la misma Sala, confiriéndose traslados de estilo.

La parte de don Christian Larrachea Gálvez evacuó traslado de fondo, solicitando el rechazo del requerimiento. Indica que no existe en el Estatuto Administrativo una norma que regle el procedimiento de tutela laboral, y que la aplicación de dicho procedimiento no es contraria a la Constitución, sino que es coherente con nuestro ordenamiento jurídico, conforme los principios pro homine o pro persona.



Agrega que interpretar que los funcionarios públicos no tienen derecho al procedimiento de tutela sería privarlos de un derecho fundamental, como el derecho a un juez imparcial e independiente para resolver una controversia jurídica.

#### **Vista de la causa y acuerdo**

En Sesión de Pleno de 15 de julio de 2020, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, y los alegatos certificados por el relator de la causa.

Se adoptó acuerdo con la misma fecha.

#### **Y CONSIDERANDO:**

##### **MATERIA**

**PRIMERO:** Que el Hospital Clínico Metropolitano de La Florida Doctora Eloísa Díaz, viene siendo demandado en sede laboral al pago aproximado de treinta y siete millones de pesos, a título de indemnizaciones, en favor de un funcionario, a quien se le habrían infringido sus derechos fundamentales porque el término de sus servicios se habría producido a través de un acto de discriminación y atentando contra su derecho a la vida e integridad física y psíquica.

El presente caso será acogido conforme a la jurisprudencia invariable de este Tribunal Constitucional que se expone enseguida;

##### **ANTECEDENTES**

**SEGUNDO:** Que, la especie, no envuelve una cuestión de simple interpretación de la ley. No es discutido que la Corte Suprema ha interpretado que la aplicación supletoria del Código del Trabajo a los funcionarios públicos, a que alude el artículo 1º, inciso tercero, permite a éstos accionar ante los juzgados del fuero laboral para el resguardo de sus derechos fundamentales, al no existir -dice esa Corte- un recurso jurisdiccional análogo en los estatutos administrativos en vigor.

El Tribunal Constitucional no está llamado a resolver la competencia o incompetencia del juez laboral. El problema que sí le concierne a esta Magistratura es la aplicación que, a partir de la interpretación que de los artículos 485 y 489, incisos tercero y cuarto del Código del Trabajo, han venido haciendo los tribunales con competencia en lo laboral, al entrar a conocer dichas acciones y, aún, acogerlas ordenando al Estado el pago de sendas indemnizaciones en favor de los funcionarios públicos.

Por lo antedicho, los artículos 1º, inciso tercero y 485 del Código del Trabajo, en razón de la aplicación efectuada por los juzgados del fuero laboral, mutaron en una



hipótesis normativa consistente en que los jueces laborales tendrían competencia para conocer de las acciones de tutela laboral presentadas por funcionarios públicos. En este concreto caso, además, los incisos tercero y cuarto, del artículo 489 han sido esgrimidos en la gestión judicial pendiente y cuestionados ante este Tribunal a propósito de la premisa normativa descrita, por lo cual adhieren de modo indisoluble a ella.

El descrito enunciado, de acuerdo al entendimiento permanente de los tribunales con competencia en materia laboral, provoca que el presente conflicto gire en uno de aplicación, mas no de interpretación de la ley;

**TERCERO:** Que, en estas condiciones, la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad se impone por cuatro géneros de razones; a saber, porque la asunción de una competencia judicial de este tipo presupone una previa ley orgánica constitucional, característica que no tiene el artículo 1º, inciso tercero, del Código Laboral; porque la concesión de beneficios y el pago de indemnizaciones al personal estatal requirente antes una ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, lo que no ha acontecido; porque todo ello implica desnaturalizar el carácter estatutario de Derecho Público que media en la relación entre el Estado y sus funcionarios, y porque al conocer y juzgar estos asuntos un juez especializado en lo laboral, que forzosamente ha de fallar con arreglo al Código del Trabajo, le está impedido considerar la legislación estatutaria en cuestión, lo que genera indefensión en el servicio o institución pública demandada.

Esto es, corresponde en este caso ratificar la jurisprudencia constitucional recaída en las STC Roles N° 5971, 6190, y 6213 entre otras;

#### CONSIDERACIONES

**CUARTO:** Que, en efecto, admitida la hipótesis normativa por la cual se deriva la competencia de los jueces del fuero laboral, se produce la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, toda vez que, de una norma de ley común como esta, no puede derivarse una nueva competencia para los tribunales integrantes del Poder Judicial, comoquiera que a este propósito la Constitución exige una expresa ley orgánica constitucional, en su artículo 77.

No es este un problema de “inconstitucionalidad de forma”, como se ve, pues no se trata de si una ley orgánica constitucional fue tramitada o no según el procedimiento y con los cuórum que prevé la Carta Fundamental. Se trata de que una ley simple aborda materias que son propias de una ley orgánica constitucional, y esta es una cuestión de incompetencia de aquella ley, vale decir de una “inconstitucionalidad de fondo” (artículos 6º y 7º de la Constitución Política de la República);



**QUINTO:** Que, también se ocasiona la disconformidad con la Constitución habida cuenta que esta normativa laboral no ha tenido -a estos específicos efectos- su origen en una ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, tal como lo exige el artículo 65, inciso cuarto, N° 4, de la Carta Fundamental, cuando se trata de establecer nuevos “beneficios al personal de la Administración Pública”.

Esta razón no versa acerca de un eventual derecho al que no se le ha dado financiamiento por el Jefe de Estado, sino que consiste en que no existe derecho alguno de los funcionarios públicos a acceder a un beneficio que no está contenido en una ley de tal carácter;

**SEXTO:** Que, asimismo, los preceptos impugnados, en cuanto aplican la acción de tutela laboral a los funcionarios públicos, tienden a desvirtuar prácticamente el estatuto constitucional y legal que, por imperativo del artículo 38, inciso primero, de la Carta Fundamental, rige *in integrum* a dichos servidores estatales.

En este concreto caso: revisar actos relativos a una funcionaria, conforme a unos criterios laborales propios del sector privado, por unos tribunales especiales sólo en este último ámbito, implica desconocer el concepto de juez natural y la regulación integral de la carrera funcionaria que el susodicho artículo 38, inciso primero, constitucional, reenvía a la Ley orgánica constitucional N° 18.575.

A lo que corresponde agregar que dicha normativa contempla mecanismos precisos de protección para los derechos funcionarios. Los artículos 160 de la Ley N° 18.834, del estatuto administrativo general, y 156 de la Ley N° 18.883, del estatuto administrativo municipal, franquean la posibilidad de reclamo ante la Contraloría General de la República, la que -últimamente- por Resolución N° 168, de 16 de enero de 2019, ha creado a este fin la Unidad de Protección de Derechos Funcionarios (<https://www.contraloria.cl/web/cgr/atencion-de-reclamos-funcionarios>);

**SÉPTIMO:** Que, por último, la aplicación de la normativa cuestionada ante este Tribunal provoca que se vulnere el artículo 19 N° 3, inciso sexto constitucional, el cual obliga al legislador a establecer siempre las garantías de un procedimiento racional y justo.

Esto se debe a que la única forma de defensa del servicio o institución pública demandado consiste en invocar las normas del respectivo estatuto administrativo, argumentos que no podrán ser conocidos, pues la norma que fija la especialidad de los juzgados laborales reduce la esfera de su competencia a la “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 420 letra a, del Código del Trabajo).

Lo anterior significa que el juez no puede conocer ni juzgar los legítimos fundamentos de derecho hechos valer por el servicio o institución pública demanda, cuestión que lo deja en la indefensión;



## ALCANCE FINAL

**OCTAVO:** Que, lo anterior, es sin desmedro de las acciones constitucionales de protección y de nulidad de derecho público, que contemplan los artículos 20 y 38, inciso segundo, de la Constitución, y que pueden ser incoados por ese personal de la Administración del Estado ante los tribunales ordinarios del Poder Judicial.

De igual modo está disponible la acción de discriminación arbitraria contenida en la Ley N° 20.609, cuyo propósito es permitir al juez dejar sin efecto los actos discriminatorios y, eventualmente, aplicar una multa al infractor.

Lo antedicho desvirtúa que los funcionarios públicos se encuentren en una situación de indefensión y desigualdad, respecto de los trabajadores que se rigen por el Código del Trabajo.

## SE RESUELVE:

**I. QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DE FOJAS 1, DEDUCIDO POR EL HOSPITAL CLÍNICO METROPOLITANO DE LA FLORIDA DOCTORA ELOÍSA DÍAZ, DECLARÁNDOSE QUE LOS ARTÍCULOS 1º, INCISO TERCERO, 485, Y 489, INCISOS TERCERO Y CUARTO DEL CÓDIGO DEL TRABAJO, RESULTAN CONTRARIOS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA Y, POR TANTO, NO PODRÁN SER APLICADOS EN EL PROCESO RUC N° 19-4-0233876-0, RIT N° T-1982-2019, SOBRE DENUNCIA POR VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES, SEGUIDO ANTE EL SEGUNDO JUZGADO DE LETRAS DEL TRABAJO DE SANTIAGO, EN ACTUAL CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO POR RECURSO DE APELACIÓN, BAJO EL ROL CORTE N° LABORAL COBRANZA-145-2020. OFÍCIESE.**

**II. QUE SE ALZA LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**

## DISIDENCIAS

**Acordada con el voto en contra de los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO y NELSON POZO SILVA, y de la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, quienes estuvieron por rechazar la acción deducida, por las siguientes razones:**

1º) Que según se lee en el requerimiento, se solicita a esta Magistratura Constitucional se desestime por inconstitucionalidad la interpretación normativa que los Tribunales Superiores de Justicia y jueces laborales han llevado a cabo respecto de la aplicación del Código del Trabajo, en cuanto permite otorgar competencia al



Juzgado de Letras del Trabajo correspondiente, para conocer de asuntos propios de una tutela de derechos fundamentales entre un ex funcionario y un organismo de la Administración del Estado;

2º) Que viene al caso consignar que, según consta de los antecedentes acompañados a estos autos, la demandada en el procedimiento laboral dedujo ante el tribunal del trabajo **excepción de incompetencia absoluta**, con el objetivo de que éste se declarara incompetente para conocer de la demanda de autos y ordenar al demandante ocurrir ante el tribunal que corresponda en derecho. Tal excepción no ha sido resuelta, con motivo de haber sido materia de un recurso de apelación y encontrarse suspendido la tramitación de la respectiva causa, por orden de este Tribunal Constitucional;

3º) Que, en definitiva, hay pendiente en la especie una cuestión de competencia por declinatoria, que debe ser resuelta 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. Es ésta y no otra la gestión pendiente, que manifiestamente no puede ser decidida por esta instancia constitucional, sin invadir el obvio ámbito de la jurisdicción laboral.

En este contexto, el Tribunal Constitucional no puede ser convocado a dirimir una contienda eminentemente jurisdiccional, sobre la base de una prospectiva conjetural respecto de un eventual rechazo de la incompetencia hecha valer por la demandada en el procedimiento laboral en curso y las consecuencias que derivarían de una línea jurisprudencial que no favorece las expectativas de esa parte;

4º) Que, a mayor abundamiento, la cuestión de constitucionalidad versa sobre el eventual conflicto normativo que podría producirse – caso de rechazarse el incidente de incompetencia – 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° 1284, c. 4º). 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° 2372, c. 5º). No es de su esfera competencial *“resolver acerca de la eventual aplicación incorrecta o abusiva de un determinado precepto legal que pudiese 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. 19º).



En la misma tesitura discurren múltiples pronunciamientos de esta magistratura (v. gr. Roles N°s 1454, 1832, 2072, 2379, etc.);

5º) Que estas disquisiciones son, a juicio de estos disidentes, las adecuadas para entender que este requerimiento de inaplicabilidad debió ser rechazado.

**El Ministro señor NELSON POZO SILVA, concurre al voto disidente que antecede, teniendo en consideración, además, los siguientes razonamientos:**

1º) 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);

2º) 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 aplicación de las **normas impugnadas implica un conflicto de exegesis legal, tomando en consideración que la jurisprudencia judicial ha consolidado en los últimos años una interpretación uniforme, y no siendo esta vía – la inaplicabilidad del artículo 93, N°6, constitucional – la llamada a 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;**

3º) 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. 9° y 12°);

4°) 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;

5°) 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**);

6°) 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**, y las consecuencia que derivan de una línea jurisprudencial que no favorece las expectativas de una de las partes, 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 y juzgamiento del asunto;



7º) 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...”, más aun si se trata de aplicación de tratados internacionales ratificados por Chile.

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, de manera que en virtud de los tratados internacionales vigentes en la materia, no resulta pertinente invocar los artículos 38 ni 76 de la Carta Fundamental, puesto que la aplicación del “**principio de la primacía de la realidad**” se sobrepone en el ámbito laboral;

8º) Que atendido lo expresado precedentemente, sólo cabe concluir que, por la vía de la interpretación, los tribunales de fondo, mediante la aplicación de normas no invocadas como inaplicables, pueden arribar a la conclusión de que dichos tribunales especiales, siguen siendo competentes para conocer de las acciones referidas a los funcionarios públicos;

9º) Que en mérito de lo expuesto y las consideraciones señaladas, este previniente está por rechazar la acción de inaplicabilidad interpuesta a fojas 1 y ss.

**El Ministro señor RODRIGO PICA FLORES estuvo por rechazar el requerimiento fundado en las siguientes consideraciones de hecho y derecho:**

#### **I. Acerca del conflicto planteado**

1º) Que, más allá de una simple solicitud de inaplicabilidad, el fondo del asunto controvertido radica en determinar la titularidad o improcedencia de la acción de tutela de derechos fundamentales para funcionarios regidos por el Estatuto Administrativo municipal, lo cual, independientemente de la dimensión constitucional que pueda tener, se determina a la luz de la fijación del sentido y alcance de los distintos incisos del artículo 1º del Código del Trabajo, en relación al artículo 1º del aludido Estatuto Administrativo. Ello implica determinar el espacio de vigencia del derecho administrativo funcionario como estatuto especial y aquellas partes de dicho ordenamiento que estarán reguladas supletoria o directamente por la legislación laboral.



2º) De esa forma, se identifica un asunto de determinación de cuáles son leyes atingentes a la resolución de la gestión pendiente, sea por vía de especialidad o por vía de supletoriedad. A este respecto, cabe tener presente que, en principio, el conflicto de autos emerge así como una cuestión de determinación de la *lex decisoria litis* de la gestión pendiente, propia de las relaciones que puedan existir entre las normas Estatuto Administrativo municipal y las normas del Código del Trabajo, a la luz de lo dispuesto por los mismos dos cuerpos legales acerca de su vigencia e inter relación, sobre todo teniendo presente que la aplicación de una u otra norma determinará si los tribunales del fondo dan aplicación supletoria o no a la acción de tutela laboral por parte de funcionarios públicos.

3º) Que, con anterioridad, esta Magistratura, razonando acerca de los límites del control de inaplicabilidad, ha declarado inadmisibles requerimientos recaídos en cuestiones referidas a la determinación de la *lex decisoria litis* de un proceso, señalando que *“cabe tener presente que el requerimiento se estructura sobre la base de un conflicto de legalidad, en relación a la determinación de la ley aplicable, de su vigencia en el tiempo y de su relación con otros preceptos, lo que corresponde determinar al juez del fondo, situación que no se concilia con lo que corresponde resolver a esta Magistratura en una acción de inaplicabilidad”* (Rol N°1.451-09, C. 15.). En ese sentido, el presente es un caso de determinación de la ley aplicable para la dictación de la sentencia definitiva, por vía de si el Código del Trabajo es o no pertinente de ser utilizado como derecho sustantivo para la gestión pendiente, en relación al estatuto de derecho administrativo del funcionario público, por lo cual la cita jurisprudencial precedente es plenamente pertinente en el caso, determinando que se está en presencia de una cuestión de interpretación de leyes y no de un conflicto constitucional.

4º) Más aun, la cuestión de si el Código del Trabajo es o no pertinente de ser aplicado a funcionarios públicos, en relación al estatuto de derecho administrativo que los rige, emana del propio Código del Trabajo, según lo dispuesto en su artículo 1º, y no de la Constitución Política.

5º) Así, el objeto a dilucidar en el conflicto constitucional traído al conocimiento de este órgano jurisdiccional es una materia propia de interpretación de la normativa laboral, en la cual *“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). En este sentido, son los jueces del fondo los que deben determinar el sentido y alcance del artículo 1º del Código del ramo, en relación a la acción de tutela que se contiene en el mismo cuerpo legal;



## II. Acerca de las líneas jurisprudenciales de esta Magistratura

6º) Que, por otra parte, desde la sentencia Rol N° 3853, de 6 de diciembre de 2018, esta Magistratura consideró que la aplicación del inciso tercero del artículo 1º del Código del Trabajo vulneraba los artículos 6º y 7º de la Carta Fundamental (ver en este sentido cons. 20º y 21º). En este sentido, es necesario aclarar que la infracción al principio de supremacía de la Constitución del aludido artículo 6º será siempre de carácter consecuencial, pues dicha norma establece la fuerza normativa del resto de las normas constitucionales, por lo que para configurarse una infracción a ella se requerirá siempre una infracción principal a otra norma de la misma Constitución, de lo cual se derivará que la supremacía de la Constitución ha sido preterida.

7º) Es en ese sentido que la línea jurisprudencial inaugurada por la sentencia Rol 3853 plantea que la infracción al principio de supremacía constitucional se configura por haberse vulnerado el artículo 7º de la Constitución al aplicar el Código del Trabajo fuera de sus casos y formas (cons 21º). Tal razonamiento encierra evaluar en sede de inaplicabilidad la determinación del sentido y alcance de legislación que regula las relaciones laborales y el derecho procesal laboral, de su ámbito de aplicación y de si su interpretación y aplicación por los jueces fue correcta o errada y, aunque no se quiera, realizar de cierta forma la subsunción de los hechos de la causa en la legislación correspondiente para determinar si se actuó dentro de sus casos y formas, lo que puede significar fijar la *lex decisoria litis* de la gestión y examinar la legalidad de actos procesales, cuestión que es propia de los jueces del fondo y que corresponde ser revisada en sede recursiva de nulidad por la expresa causal del artículo 477 del Código del Trabajo.

8º) Al mismo tiempo, la declaración de una infracción al artículo 7º de la Constitución en casos como este implicaría que el tribunal Constitucional puede examinar todo tipo cuestiones de mera legalidad al interpretar los casos y formas que establece la ley respectiva, como la correcta o incorrecta aplicación de la ley, sus límites y su interpretación, haciendo irreconocible la frontera entre la esfera de atribuciones de resolver conflictos mera legalidad (propia de los jueces del fondo a la luz de lo dispuesto por el inciso primero del artículo 76 de la propia Constitución) y la esfera de atribuciones de resolución de aquellos conflictos de constitucionalidad, tasados y calificados en sentido estricto, que corresponde a este Tribunal a la luz del cerrado catálogo del artículo 93 de la Constitución Política. La delimitación entre ambas órbitas competenciales es necesaria en un sistema de control constitucional concreto y concentrado como aquel configurado en nuestro país desde la Reforma Constitucional de la Ley N° 20.050, pues sólo teniéndola clara se evitará el riesgo de invasión de atribuciones entre esta jurisdicción constitucional y el Poder Judicial.

9º) Que, por otra parte, a partir de la sentencia Rol N° 5030, al acoger requerimientos de este tipo, la jurisprudencia de esta Magistratura razonará de diferente forma, pues se señalará que la aplicación del artículo 1º, inciso tercero, y 485



del Código del Trabajo a funcionarios regidos por el estatuto Administrativo Municipal vulneran la Constitución Política en su artículo 77 (al conferir una nueva potestad a los jueces del trabajo sin ley orgánica constitucional que lo establezca expresamente) y en su artículo 65, inciso cuarto, N° 4 (al establecer nuevos beneficios pecuniarios para el personal de la Administración Pública, que serían los montos derivados de una sentencia de tutela), *“tendiendo a desvirtuar prácticamente el estatuto constitucional y legal que, por imperativo del artículo 38, inciso primero, de la Carta Fundamental, rige in integrum a dichos servidores estatales”* (cons. 4°).

10°) Lo primero que cabe decir es que la determinación del sentido y alcance del estatuto legal de los funcionarios de órganos administrativos del Estado, y más aún, la conclusión de los caracteres de su relación jurídica han sido o no desvirtuados jurisprudencialmente, no son parte de la órbita de competencia de este Tribunal, sin que remotamente pueda entenderse subsumido dentro de alguna de las potestades que en el artículo 93 la Constitución entregó a esta Magistratura, entre las cuales no está la corrección de la interpretación de ley que hagan los tribunales del Poder Judicial en sus sentencias.

11°) En segundo lugar, las alegaciones de inconstitucionalidad a que se alude precedentemente constituyen vicios de constitucionalidad de forma, pues significan sostener un conflicto entre el derecho declarado por el juez de fondo interpretando la ley v/s el sistema de fuentes que lo sustenta, en específico, que por medio de una sentencia se habrían creado competencias y beneficios que deben crearse por ley y al mismo tiempo que por sentencia se ha cambiado un estatuto que es materia de ley, planteando que se ha creado derecho por una fuente inidónea. A este respecto, cabe detenerse en lo referido al control de inaplicabilidad y el vicio constitucional de forma.

### III. Inaplicabilidad y vicios de forma

12°) Que la relación entre la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad y un vicio de constitucionalidad de forma es una problemática de muy antigua data, surgida a partir de la jurisprudencia de la Corte Suprema en la década de 1930 y que se pensó había quedado resuelto por la reforma constitucional de la Ley N° 20.050 en lo relativo a la configuración actual del proceso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la ley de competencia de esta Magistratura.

13°) Que no es este voto la sede para hacer un tratado acerca de los 80 años de jurisprudencia de la Corte Suprema sobre la materia, ni se trata tampoco de negar per se ni para todos los casos la procedencia de un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad fundado en vicios de constitucionalidad de forma de un precepto legal. Sin embargo, se debe reconocer que la dificultad del control de inaplicabilidad en esta materia radica en que siendo un control concreto existirá la carga de comunicar el vicio formal de un precepto legal con el resultado de aplicación de sus normas en el caso concreto que se invoque como gestión pendiente.



14º) De tal forma, cabría en principio preguntarse si los preceptos impugnados tienen o no vicios de constitucionalidad de forma, pero, en principio, en sede de inaplicabilidad ello escaparía a lo que se debe resolver, pues en un proceso de inaplicabilidad lo cuestionado es la aplicación a un caso concreto de un texto normativo –precepto legal- por producir efectos contrarios a la Constitución en dicha relación jurídico-procesal.

15º) Debe tenerse presente entonces el carácter concreto del requerimiento de inaplicabilidad, por el cual se determina que el vicio de inconstitucionalidad alegado en esta sede deberá ser el pretendido y potencial efecto contrario a la Constitución que la aplicación futura de la normativa cuestionada produciría en el caso concreto, pues el Tribunal Constitucional ejerce el control centrado en el caso *sub lite*, respecto de disposiciones legales determinadas que resulten inconciliables con normas iusfundamentales de la CPR en su aplicación en el caso concreto (ver en este sentido, lo razonado en STC, Rol N°1300-09, 25 de mayo de 2009). Por ello, este Excmo. Tribunal ha sostenido que la acción de inaplicabilidad por inconstitucional tiene por objeto el impedir la aplicación de un precepto legal que, rectamente entendido e interpretado, trae como resultado una contravención a la Constitución (en este sentido, STC, Rol N°2740-14, 20 de agosto de 2015). De tal forma, determinar si la interpretación de la ley es o no correcta a la luz de su relación con otras normas de rango legal es otra cuestión, que no está dentro de la competencia de inaplicabilidad.

16º) En este sentido, en sede de inaplicabilidad, no resulta fácil ni menos habitual poder comunicar un pretendido vicio constitucional de forma con la actividad jurisdiccional -de aplicación del precepto impugnado- para generar entonces un efecto contrario a la constitución en el caso concreto. Así, el conflicto planteado, para ser razonablemente acogido el requerimiento, debe poder configurar una doble infracción a la Constitución Política:

- En primer lugar, el vicio de forma, que emanará del procedimiento, del quorum, de la competencia o del uso de una fuente inidónea para la materia respectiva. Es decir, el vicio de forma es de origen, de génesis, de procedimiento o de competencia, no de texto ni de aplicación del mismo, denominado “precepto legal”, en tanto unidad de sentido y lenguaje.

- En segundo lugar, adicionalmente debe configurarse el efecto contrario a la Constitución que se genera en el caso concreto por aplicación del texto de la norma que se impugna en el caso concreto.

17º) En cambio, el vicio de aplicación de precepto legal en sede de control concreto es un efecto contrario a la constitución emana de su texto y de la aplicación del mismo al producir consecuencias en esa específica relación jurídico-procesal. Ello contrasta el vicio de forma, que como se viera, no está en el texto de un precepto legal, sino que está en la historia, en el origen o en el procedimiento de su dictación.



18º) En ese entendido, de acuerdo a la jurisprudencia de esta Magistratura el concepto de “precepto legal” es entendido en dos dimensiones copulativas:

- Una formal, como norma con rango y fuerza de ley.
- Un material, como *regla o norma jurídica, aunque de una determinada jerarquía (ley)*. Así, una norma con rango de ley “debe ser considerada un “precepto legal”, a la luz del artículo 93 de la Constitución Política, cuando tal unidad de lenguaje tenga la aptitud de producir un efecto contrario a la Constitución” y de dejar de producirlo en caso de ser declarada inaplicable. Por último, en el considerando 6º de esa misma sentencia se estableció que para que una unidad lingüística pueda ser considerada una norma o precepto legal de aquellos que trata el artículo 93 de la Carta Fundamental, no es necesario que sea completa o autárquica. Por lo demás, esta Magistratura ha declarado inaplicables preceptos legales que constituyen sólo parte de un inciso de un artículo. (Sentencias de 31 de agosto de 2007, Rol 747 y de 31 de marzo de 2008, Rol 755)” (Sentencia de 13 de mayo de 2008, Rol N° 944). En el mismo sentido, este Tribunal ha razonado que la expresión precepto legal “es equivalente a la de norma jurídica (de rango legal), la que puede estar contenida en una parte, en todo o en varios de los artículos en que el legislador agrupa las normas de una ley”, en términos tales que es equivalente a “regla o norma jurídica, aunque de una determinada jerarquía (legal)”. Concluyéndose que “una unidad de lenguaje debe ser considerada un ‘precepto legal’, a la luz del artículo 93 de la Constitución Política, cuando tal lenguaje tenga la aptitud de producir un efecto contrario a la Constitución y de dejar de producirlo en caso de ser declarada inaplicable” (sentencia de 28 de mayo de 2009, Rol N° 1204, reiterado en sentencia de veinticinco de agosto de dos mil nueve, Rol N° 1288).

En materia de inaplicabilidad, control concreto, y entre las dos infracciones - de forma y de fondo- debe mediar una relación de conexión evidente y necesaria, cosa que no ocurre en el caso sub lite.

19º) Omitir lo expresado anteriormente es derechamente negar y preterir el necesario carácter concreto del control de inaplicabilidad, transformándola en un simple control abstracto y desvinculándola irreversiblemente del caso específico que es la gestión pendiente, pues lo relevante deja de ser la aplicación del precepto y sus consecuencias. Dicho planteamiento es vulnerar el evidente y prístino texto del numeral 6º del artículo 93 de la Carta Fundamental, prescindiendo del efecto de aplicación que la norma constitucional exige ponderar, radicando el vicio en un cuestión abstracta como es el *iter legis* o determinar si existe o no ley orgánica constitucional, es decir, proceder examinar el proceso legislativo y radicar en él las infracciones cometidas en la generación de una norma, sea por acción u omisión, lo que no satisface el estándar argumental de control concreto que la Constitución y la Ley N°17.997 exigen.

20º) Lo anteriormente señalado, cobra especial relevancia, pues, cuando se invocan vicios de forma, se reprocha derechamente los incumplimientos en que habría



incurrido los poderes colegisladores a las reglas de procedimiento legislativo o la invasión de competencias legislativas determinadas por la Constitución por otros órganos, lo que puede afectar la validez del reglas de derecho contenidas en la jurisprudencia (como lo es la procedencia o improcedencia de la tutela laboral de funcionarios públicos), cuestión que deja el conflicto de esta causa en la órbita del control de la motivación de la sentencia.

21º) Así, una acción de inaplicabilidad, control concreto, no es en primer lugar un mecanismo depurador del ordenamiento jurídico (como sí lo es un control abstracto de efectos erga omnes recaído en una norma vigente), sino que es un control de aplicación de un precepto legal que puede producir efectos inconstitucionales en un caso concreto, lo cual deja en evidencia las exigencias cualificadas que debe satisfacer el requirente, condiciones que claramente en el requerimiento de autos no se cumplen al referirse a una cuestión de determinación de lex decisoria litis entre normas de similar jerarquía legal (Código del Trabajo y Estatuto Administrativo municipal). Por otra parte, una cuestión de constitucionalidad por vicios de forma de precepto legal tiene eminentes elementos de carácter abstracto y general, que devienen en una sentencia de lógica finalidad depuradora del ordenamiento, cuestión que -como se dijo- no es propia del control de inaplicabilidad.

22º) En efecto, en los términos de lo que se ha entendido por fundamento razonable de un requerimiento de inaplicabilidad, debe señalarse de manera clara, delimitada y específica, la forma en que se podría producir el efecto inconstitucional en el caso concreto por consecuencia de la aplicación del precepto legal (texto de la norma específica con rango de ley), es decir, el texto normativo del precepto legal, aplicado al caso concreto debe generar un efecto y eso es lo que se tachará de inconstitucional. Tratándose de vicios de forma y no de fondo, debe vincularse el vicio formal invocado con el resultado de aplicación, lo cual no es ocurre en la especie.

#### **IV. Lo realmente cuestionado: lo razonado por el juez en la sentencia de instancia**

23º) Es entonces que se avizora lo realmente cuestionado en este caso: la interpretación que los sentenciadores del fondo hacen de los preceptos cuestionados en el sentido de abarcar o no los hechos de la litis, en lo referido a si se aplica o no el Código del Trabajo a los mismos.

24º) Que, dicha cuestión es de resorte de los jueces del fondo y se encuentra expresamente contemplada en sede de recurso de nulidad laboral, por la vía de las causales referidas a la errada aplicación de la ley y a la errada calificación jurídica de los hechos del proceso en la sentencia recurrida (artículo 477 y 478, letra c), del Código del Trabajo), causales que, además, son las únicas que permiten mantener el debate en sede recursiva acerca de la dicotomía suscitada entre aplicar el Estatuto Administrativo municipal o el Código del Trabajo.



## V. Acerca de la competencia del tribunal del fondo

25º) Por otra parte, en lo relativo a la competencia del tribunal del fondo para conocer causas de tutela de derechos laborales de funcionarios públicos, debe tenerse presente que discusión acerca de la competencia o incompetencia del tribunal laboral también está marcada por un conjunto de elementos que son propios de la órbita de la legalidad y no de la constitucionalidad.

26º) En efecto, de conformidad con el numeral 3º del artículo 19 de la Carta Fundamental, toda persona tiene derecho a ser juzgada por el tribunal predeterminado por la ley, de lo cual deriva, por una parte, una reserva de ley específica sobre la competencia y por otra, que la determinación del sentido y alcance de las normas de competencia de los tribunales es una cuestión propia de la órbita de la legalidad procesal, que se ventilará por medio de excepciones, incidentes (de nulidad y especiales) y recursos. En la especie, la cuestión planteada se refiere a la denominada competencia absoluta, por factor materia, que es de orden público y que se encuentra especialmente regulada en nuestra legislación procesal civil, que puede ser planteada no solo por vía de excepción, pues no procede a su respecto la prórroga y no se convalida tácitamente su eventual nulidad (según lo dispuesto por el artículo 83 del Código de Procedimiento Civil), todo lo cual debe ser ventilado también ante el juez del fondo de la gestión en caso de haberse planteado.

27º) Así, en resolución de inadmisibilidad Rol N° 2353 se señaló que *“la competencia de los tribunales es, en nuestro sistema constitucional, una materia propia de ley según los artículos 7º, 19, numeral 3º, y 76 de la Carta Fundamental. En dicho marco, la discusión acerca de la competencia que expresamente se asigne a cada tribunal en función del factor territorio es una materia propia de las atribuciones de judicatura ordinaria, y la aplicación de las normas que la regulen corresponde a una materia propia de la competencia de los jueces del fondo, escapando a la órbita de atribuciones de esta Magistratura”*, cuestión que también es predicable acerca de la discusión acerca de la competencia que expresamente se asigne a cada tribunal en función del factor materia, todo lo cual se encuentra específicamente establecido en la ley.

28º) Siendo así la materia un factor de competencia determinado por el legislador, cabe recordar lo señalado en la misma resolución de inadmisibilidad, en orden a que *“no es función de esta jurisdicción constitucional aclarar el sentido que tienen determinados preceptos, dado que esto último importa “una cuestión de legalidad cuya resolución es propia de los jueces de fondo”* (sentencias Roles N° 522, 1214 y 2107), conflicto que no se encuentra dentro del marco de atribuciones de este órgano de jurisdicción constitucional. A mayor abundamiento, se ha razonado por esta Magistratura en las sentencias de inadmisibilidad Roles N°s 1344, 1942, 2084 y 2286, que *“no es competencia de esta Magistratura resolver acerca de la eventual aplicación incorrecta o abusiva de un determinado precepto que pudiere efectuar un tribunal, la que corresponderá corregir a través de los diversos recursos que contemplan las leyes de procedimiento”, pues, “la acción de inaplicabilidad es un medio inidóneo para impugnar resoluciones de órganos jurisdiccionales,*



ya que la salvaguarda del imperio de la ley en el conocimiento, resolución y ejecución de lo juzgado en causas civiles y criminales corresponde exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley, a través de los medios procesales que el legislador establezca mediante los Códigos de Enjuiciamiento” (Rol 794)”. Todo ello resulta plenamente pertinente respecto del caso sub lite, dejando en claro que no se está en presencia de un conflicto de inaplicabilidad.

29º) Además, en la resolución de inadmisibilidad Rol N° 2490 señala expresamente que *“la determinación de la competencia de los tribunales en un caso concreto es, en nuestro sistema constitucional, una materia propia de ley según los artículos 7º, 19, numeral 3º, y 76 de la Carta Fundamental. En dicho marco, la discusión acerca de la competencia que expresamente se asigne a cada tribunal en función del factor materia es un asunto propio de las atribuciones de la judicatura ordinaria, y la aplicación de las normas que la regulen corresponde a la órbita de atribuciones de los jueces del fondo, escapando al conjunto de potestades de esta Magistratura”*. Es decir, la ley de competencia debe ser interpretada por el tribunal del fondo y no por este Tribunal, todo lo cual determina que decae la alegación de infracción al art. 77 de la Constitución.

30º) A propósito de los límites de las potestades propias del control de inaplicabilidad, la jurisprudencia de esta Magistratura ha sido clara en señalar que *“es facultad privativa de los jueces de la instancia determinar las leyes con arreglo a las cuales deben pronunciar sus fallos, naturalmente en contrapunto con los derechos que recoge la Constitución y los tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes”* (roles N°s 503-06, considerando noveno; 513-06, considerando séptimo; 796-07, considerando vigesimoséptimo, 976-07, considerando decimosexto, 1532, considerando séptimo y 2815, considerando 8º). En este mismo sentido se ha razonado que *“la determinación del sentido y alcance del precepto impugnado en los procesos seguidos ante los jueces del fondo no es una materia propia de esta jurisdicción constitucional, dado que esto último importa una cuestión de legalidad cuya resolución es propia de los jueces de fondo. Se trata, por ende, de un conflicto que no se encuentra dentro del marco de atribuciones de este órgano de jurisdicción constitucional”* (entre otras, roles N°s 2465 y 3588). En el caso concreto, la cuestión planteada es de aquellas, lo que determina el rechazo del requerimiento.

31º) También es esencial traer a colación los límites de toda cuestión de inaplicabilidad, pues la misma jurisprudencia de inadmisibilidad tiene una línea consistente en el tiempo al señalar que *“en sede de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional sólo ha sido autorizado por la Carta Fundamental para efectuar el control de constitucionalidad concreto de los preceptos legales objetados y, por consiguiente, no ha sido llamado a resolver sobre la aplicación e interpretación de normas legales, cuestión que, de conformidad a la amplia jurisprudencia recaída en requerimientos de inaplicabilidad, es de competencia de los jueces del fondo”* (entre otras, STC rol N°s 2775 y 3588).

32º) Por otra parte, la aplicación del artículo primero del Código del Trabajo y la determinación de su órbita de eficacia en la interpretación que los sentenciadores



hagan es lo que determinará finalmente la competencia del Tribunal del Trabajo por factor materia en el caso específico, pues la misma se encuentra regulada en el artículo 420 del mismo ramo. En casos como el sub lite, la resolución de una eventual cuestión de incompetencia por materia en general podrá abordada por el sentenciador después de conocer de los antecedentes y hechos de la causa, y realizar la subsunción de los hechos en la legislación correspondiente, motivo por el cual la calificación jurídica de los hechos es una cuestión de fondo, regulada especialmente como causal de nulidad en la letra c) del artículo 478 del Código del Trabajo.

33º) En ese sentido, la incompetencia por factor materia perfectamente puede ser consecencial a la calificación jurídica de los servicios a que se refiera el proceso laboral, pero ello será siempre un tema propio de las atribuciones del juez del fondo, en el ejercicio de sus potestades de conocer y juzgar emanadas del artículo 76 de la propia Carta Fundamental, lo cual además presupone conocer primero para poder establecer después los hechos y tras ello atribuirles una determinada calificación jurídica.

34º) Que, de esa forma, no obstante la relevancia constitucional que pueda tener, el conflicto sometido a conocimiento de esta Magistratura en el presente proceso no es de aquellos que deben ser conocidos dentro de la órbita de la competencia de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, por arrancar de la interpretación de ley verificada en una sentencia ya dictada y de la calificación jurídica que de los mismos se hace, mas no del texto de la norma puesta en aplicación en calidad de precepto legal, de lo cual nuevamente deriva que no es un conflicto de inaplicabilidad y sí es un control de la sentencia dictada.

35º) Que, por otra parte, una eventual sentencia de inaplicabilidad, en los hechos, no podría tener plena eficacia en el caso concreto, en la medida que otros elementos mantienen viva la discusión acerca de la aplicación de la legislación laboral -también en la órbita de la mera legalidad- como lo son, por ejemplo, la regulación de los incisos primero y segundo del mismo Código del Trabajo, la concurrencia o inconcurrencia de los elementos propios de subordinación y dependencia o la existencia o no de estatutos especiales en el caso concreto, sin perjuicio de la pertinencia de la aplicación del artículo primero del Estatuto Administrativo municipal y aplicación de la regulación legal referida a la figura del funcionario de hecho. Todo ello se encuentra dentro de la órbita de atribuciones del sentenciador de la gestión.

## **VI. Acerca del control de constitucionalidad de la preceptiva impugnada**

36º) Que, otra cosa es que el legislador pueda eventualmente infringir las garantías del racional y justo procedimiento y del derecho a la tutela judicial efectiva en la configuración del tribunal competente para conocer determinada materia en la legislación que establezca el órgano jurisdiccional, cuestión que sí puede ser alegada



y ventillada en sede de inaplicabilidad, a requerimiento de parte o de tribunal de la gestión, como lo ha sido, por ejemplo, respecto de la competencia de tribunales militares para juzgar civiles (Sentencias Roles N°s 2492 y 2493, por ejemplo) o respecto de los Ministros en visita (Sentencias Roles 504 y 664, por ejemplo)

37º) Hecha esta distinción, es necesario constatar que los artículos 1º y 485 del Código del Trabajo no son normas de competencia. Si se examina el Código del Trabajo, las normas de competencia de los tribunales del ramo están contenidas en su artículo 420, siendo el artículo 485 la preceptiva que establece solamente el procedimiento y el artículo 1º el que establece el ámbito de aplicación del Código regulatorio de las relaciones laborales, lo cual es derecho sustantivo y no derecho procesal orgánico.

38º) De esta forma, en lo referido a que la interpretación y aplicación de la preceptiva impugnada atribuiría competencia a tribunales sin mediar ley orgánica constitucional, cabe tener presente que la jurisprudencia reiterada de este Tribunal ha señalado que las normas de procedimiento no son propias de ley orgánica constitucional, diferenciándolas de aquellas que establecen competencias, ello específicamente en sede de control preventivo de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 77 de la Constitución, referido especialmente a la legislación que modifique, suprima o establezca atribuciones para los tribunales (entre otras, sentencias Roles N°s 171, 304, 418, 442, 2713 y 3081).

39º) En efecto, no ha existido pronunciamiento en estadio de control preventivo de constitucionalidad respecto de ninguna ley que le haya conferido competencia expresa a los Tribunales del Trabajo para conocer de acciones de tutela laboral promovidas por funcionarios públicos, ya que la procedencia de las mismas fue concluida por vía jurisprudencial, a partir de la interpretación del artículo 1º del Código del Trabajo, en sentencias de recursos de unificación de jurisprudencia dictadas a contar del año 2014, dándose una interpretación uniforme y constante por la Cuarta Sala de la Corte Suprema, de forma tal que este órgano constitucional no puede resolver acerca de una eventual aplicación errada de dichas normas, pues, como ya se ha señalado, es una materia que escapa a su órbita de competencia.

40º) En el caso sub lite, es menester precisar que el artículo 485 del Código del Trabajo fue introducido por la Ley N° 20.087, algunos de cuyos preceptos fueron sometidos a control preventivo y obligatorio de constitucionalidad en la sentencia Rol N° 463 de esta Magistratura, justamente por ser propios de materias de competencia a la luz del artículo 77 de la Constitución Política. Es necesario constatar que el texto del artículo 485 no fue calificado como propio de ley orgánica constitucional para efectos de ser sometido a control, ni por la Cámara de Diputados en el oficio conductor ni tampoco por el propio Tribunal realizando control preventivo de oficio a su respecto. Ello es particularmente relevante, pues cuando en un proyecto sometido a control preventivo obligatorio el Tribunal constata la existencia de normas de ley orgánica constitucional que no han sido remitidas para control, procede a calificarlas



como tales y controlarlas (entre otras, sentencias Roles N°s 2191, 2713, 3203, 3755). Más allá de lo que se pueda teorizar acerca de la procedencia de dicha práctica de control de oficio sobre normas no requeridas de forma expresa por las cámaras, de haberse considerado propio de ley orgánica constitucional el artículo 485 habría sido calificado como tal en la sentencia Rol N° 463.

41°) Cabe mencionar además que en el proceso Rol N° 463 el Pleno de este tribunal requirió la historia fidedigna de todo el proyecto de ley y examinada la misma, como ya se señalara, no se calificó como ley orgánica constitucional el artículo 485 impugnado en esta oportunidad.

42°) Si se contra argumenta que es la interpretación, y no el texto del mismo artículo 485 lo que pugnaría con la Constitución, estamos entonces en clara presencia de una cuestión de revisión de lo razonado por el tribunal de la gestión en la sentencia, como ya se señalara y no de una cuestión de inaplicabilidad de precepto legal, lo cual nuevamente desnuda que el requerimiento no puede prosperar.

## **VII. Acerca del derecho a la tutela judicial efectiva por el funcionario público**

43°) Otro antecedente relevante es que la jurisprudencia de este Tribunal ha declarado que la protección constitucional del trabajo del artículo 19, N°16, de la 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), de lo cual deriva que el trabajo y las condiciones del mismo son un objeto de protección constitucional.

44°) De tal forma, ha de señalarse expresamente que dicho objeto de protección constitucional es parte integrante del derecho a la libertad de trabajo, motivo por el cual debe ser comprendido a la luz de otro derecho referido a su garantía jurisdiccional: el derecho a la tutela judicial efectiva, emanado del inciso primero del numeral 3° del artículo 19 de la Constitución Política.

45°) En ese sentido debe entenderse lo que la Corte Suprema ha razonado, en orden a 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 1° del Código del Trabajo no surgiría cuando se trata de la protección de derechos 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 similar sentido, se ha pronunciado en las sentencias roles Nos. 24.388-14, N°36.491-15 y N°52.918-16 de la Corte Suprema. Es decir, la procedencia de la acción es una cuestión de tutela judicial efectiva y el derecho sustantivo que dirimirá el conflicto no es per se el Código del Trabajo a todo evento, lo cual será determinado por el juez del fondo al subsumir los hechos de la causa en el derecho que corresponda, lo cual será revisable en sede de recurso de nulidad, como se señala en diversas partes de este voto.

46°) Así, los artículos 160 de la Ley N° 18.834, Estatuto Administrativo general, y 156 de la Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo Municipal, si bien franquean la posibilidad de reclamo ante la Contraloría General de la República, la que -recientemente- por medio de Resolución N° 168, de 16 de enero de 2019, ha creado a este específico fin la Unidad de Protección de Derechos Funcionarios, no satisfacen el estándar de tutela judicial efectiva con el acceso a un órgano administrativo sin el conocimiento, competencia ni caracteres de un tribunal en el sentido estricto.

47°) En efecto, el derecho a la tutela judicial efectiva se define como *“aquel que tiene toda persona a obtener tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos ante el juez ordinario predeterminado por la ley y a través de un proceso con todas las garantías, sin dilaciones indebidas y en el que no se produzca indefensión”* (Gregorio Cámara Villar, en Francisco Balaguer Callejón y otros, *“Derecho Constitucional”*, tomo II, pág. 215, Ed. Tecnos, Madrid, 2005), reconociendo dentro de sus elementos el derecho de libre acceso a la jurisdicción, el derecho a obtener una resolución acerca de la pretensión deducida, el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, la interdicción de la indefensión y el derecho al debido proceso, con plena eficacia de todas las garantías que le sean propias.

48°) De esa forma, la vía contemplada por el Estatuto Administrativo municipal, al ser comparada con el caso sub lite, justamente veda el libre acceso a la jurisdicción, quitando un elemento del derecho: que la tutela sea judicial.

49°) A contrario sensu, este Tribunal ha razonado que *“la Constitución habilita al establecimiento de especiales resguardos indirectos en una relación laboral y que se refieren al ejercicio de derechos fundamentales inespecíficos de los trabajadores”* (considerando 6°, STC Rol N° 2671). En ese sentido, la acción de tutela es una garantía jurisdiccional de derechos fundamentales en el mundo privado y, frente a la pregunta de si es o no procedente para funcionarios públicos, nuevamente llegamos a que de la órbita de aplicación del Código del Trabajo deriva del sentido y alcance que se dé a su artículo primero, en sus diversos incisos, y a su relación con el sentido y alcance del artículo 1° del estatuto administrativo municipal.

50°) Que, en ese sentido, si se entra a calificar la interpretación del alcance de la acción de tutela en sede laboral, una perspectiva de derechos fundamentales obligaría a la interpretación más favorable a los mismos, derivada del deber de



promoción de derechos por parte del Estado (art. 5° de la Constitución Política), vedando las interpretaciones restrictivas tendientes a la ausencia de garantía.

51°) En este sentido, la sola existencia de la acción de protección no obsta a la tutela laboral, pues si bien tienen similitudes, ambas acciones son diferentes, sobre todo en lo referido a materias probatorias y determinación de daños, prestaciones pecuniarias e indemnizaciones, en las cuales la protección es inidónea.

52°) En este sentido, la declaración de inaplicabilidad puede tener en sus consecuencias el concluir que el funcionario público no tiene acción alguna de tutela de derechos fundamentales si es que requiere prueba de hechos, pues la protección no puede ser considerada idónea para ello.

53°) Que, por otro lado, en lo relativo a la pretendida infracción al artículo 65, inciso cuarto, N° 4, de la Constitución Política, cabe señalar que la acción de tutela de derechos fundamentales no es un “*beneficio*” de carácter gracioso para el funcionario público, sino una garantía jurisdiccional de derechos fundamentales y dentro de sus caracteres se encuentra el estar configurada también para imponer sanciones y obtener indemnizaciones por infracciones a derecho, con una regulación legal especial. Por un lado, aun cuando el estatuto administrativo correspondiente tenga normas diferentes, la procedencia o improcedencia de las multas e indemnizaciones, y el determinar si su aplicación a un caso específico es o no correcto, son cuestiones propias de la determinación de la *lex decisoria litis* en el momento jurisdiccional de dictación de sentencia, lo cual escapa a la órbita competencial de la acción de inaplicabilidad.

54°) Por otra parte, las multas son sanciones por infracción a derecho y las indemnizaciones son reparaciones de daños ocasionados, en este caso, a derechos fundamentales, siendo un principio general del derecho que el daño debe ser reparado. En este sentido, ni multas ni indemnizaciones incluidas en un proceso de tutela laboral son tampoco “*beneficios*” para el funcionario público, por lo que no se puede dar por infringido el artículo 65, inciso cuarto, N° 4, de la Constitución Política.

55°) Reconociendo que no es parte de esta litis y que contiene aspectos propios del mérito de la norma, no deja de llamar la atención el diseño de la acción de tutela de derechos fundamentales: es una acción de restablecimiento (al ordenar el cese actos vulneratorios), al mismo tiempo es una acción sancionatoria (contempla multas e inhabilidades de contratación) y a la vez es una acción indemnizatoria. Dentro de ello tiene un período de discusión limitado (no hay réplica ni dúplica) y está regido por los principios de celeridad y simplificación (ventilándose en él cuestiones de alta complejidad, difícil prueba y relevantes consecuencias), además de la única instancia en tribunal unipersonal, a lo que se suma el estar en una sede de carácter laboral, eminentemente especializada y tutelar, a la que el derecho administrativo propio de la función pública le resulta ajeno.



### VIII. Conclusión

56º) Que, por todo lo expuesto, no puede prosperar el libelo formulado ni pueden darse por acreditadas las infracciones a la constitución alegadas, por lo que corresponde rechazar el requerimiento de autos.

57º) Que, a mayor abundamiento y sin perjuicio de todo lo expuesto, el lunes 9 de noviembre de 2020 se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 21.280, SOBRE EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE TUTELA LABORAL, cuyo artículo 1º dispone *“Declárase interpretado el inciso primero del artículo 485 del Código del Trabajo en el siguiente sentido: Las normas de los artículos 485 y siguientes del Código del Trabajo, contenidas en el Párrafo 6º del Capítulo II del Título I del Libro V de dicho cuerpo normativo, son aplicables a todos los trabajadores, incluidos aquellos a los que hace referencia el inciso segundo del artículo 1º del Código del Trabajo, en virtud de lo dispuesto en los incisos primero y tercero de ese mismo artículo. También serán aplicables a los trabajadores que se desempeñen en los órganos señalados en los Capítulos VII, VIII, IX, X y XIII de la Constitución Política de la República y a aquellos que sus propias leyes declaren como autónomos”*.

Cabe observar que estamos en presencia de una norma interpretativa, que determina el sentido y alcance del artículo 485 del Código del Trabajo, con efectos erga omnes, lo cual también incide en lo referido a la órbita de aplicación del artículo 1 del mismo cuerpo legal.

En cuanto al efecto del artículo 1º de la Ley N° 21.280, no puede preterirse lo dispuesto en el artículo 9, del Código Civil, norma que no ha sido cuestionada:

*“La ley puede sólo disponer para lo futuro, y no tendrá jamás efecto retroactivo.*

*Sin embargo, las leyes que se limiten a declarar el sentido de otras leyes, se entenderán incorporadas en éstas; pero no afectarán en manera alguna los efectos de las sentencias judiciales ejecutoriadas en el tiempo intermedio”*.

Redactaron la sentencia las señoras y los señores Ministros que la suscriben.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 8668-20-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, 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 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.