



000061
Sesenta y uno

Santiago, seis de diciembre de dos mil dieciocho.

VISTOS:

A fojas 1, con fecha 8 de septiembre de 2017, la I. Municipalidad de San Miguel deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del inciso tercero del artículo 1º y del artículo 485 del Código del Trabajo, en los autos caratulados "Navarrete Jaque Marvy con Ilustre Municipalidad de San Miguel", de que conoce la Corte Suprema por recurso de unificación de jurisprudencia, bajo el Rol N° 37.905-2017.

El requerimiento fue conocido por la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional que, por resolución de 12 de septiembre de 2017, lo admitió a trámite y, previo traslado que fue evacuado oportunamente por Marvy Navarrete Jaque, fue declarado admisible, mediante resolución de 3 de octubre de 2017. Luego, se confirió el plazo legal a los órganos constitucionales interesados y a las partes para formular sus observaciones acerca del fondo del asunto, sin que se evacuaran presentaciones al efecto.

Los preceptos legales impugnados refieren a la aplicación supletoria del Código del Trabajo y a la acción de tutela de derechos fundamentales en sede laboral, disponiendo:

Artículo 1º; inciso tercero: *"Con todo, los trabajadores de las entidades señaladas en el inciso precedente se sujetarán a las normas de este Código en los aspectos o materias no regulados en sus respectivos estatutos, siempre que ellas no fueren contrarias a estos últimos"*.

Artículo 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”.

En cuanto a la gestión judicial en que incide el requerimiento, cabe consignar que Marvy Navarrete Jaque denunció ante el Juzgado de Letras del Trabajo de San Miguel la vulneración de sus derechos fundamentales por parte de la Municipalidad de San Miguel, al haber sido despedida por razones de opinión política. El juez –en la parte relevante a efectos del presente caso- acogió la denuncia y condenó al Municipio al pago de la indemnización especial del artículo 489, inciso tercero, del Código del Trabajo. El fallo fue confirmado por la Corte de Apelaciones de San Miguel, que rechazó el recurso de nulidad laboral deducido contra dicha sentencia. La Municipalidad dedujo luego el recurso de unificación de jurisprudencia que pende ante la Corte Suprema, encontrándose actualmente suspendido en su tramitación, conforme a lo decretado por este Tribunal por resolución que rola a fojas 25.

En cuanto al conflicto constitucional, afirma la Municipalidad requirente que, la aplicación de los preceptos impugnados al caso concreto, importa la vulneración de los artículos 6° y 7° de la Constitución Política. Afirma al efecto que se vulnera el principio de legalidad y de juridicidad, por una errada aplicación del artículo 1, inciso tercero, del Código pues, conforme a dicho principio, el Código del Trabajo no es aplicable cuando existen estatutos especiales. En la especie, precisamente, no se configura una relación laboral en los términos del Código, sino que existe un régimen de derecho público especial aplicable a la relación entre una funcionaria y el Municipio, correspondiente al contenido en la Ley N° 18.883, sobre Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

Dicho estatuto especial, en relación con el inciso segundo del artículo 1° del Código, excluye la aplicación supletoria del Código del Trabajo en el caso sublite, por tratarse de una funcionaria pública de un órgano de la Administración Descentralizada del Estado, como lo es el Municipio, y, por ende, tampoco es pertinente al caso que la judicatura laboral dé curso a la sustanciación de un procedimiento de tutela laboral conforme al artículo 485 del Código, arrogándose facultades que la ley no le confiere. Ello conculca, además, el principio de supremacía constitucional y los límites de la jurisdicción.

La demandante en la gestión sublite no evacuó traslado sobre el fondo, sin perjuicio de lo cual al hacerse parte y argumentar sobre la inadmisibilidad, postuló que el asunto planteado es de mera interpretación legal y, por ende, de resorte exclusivo de los jueces del fondo. Estando entonces el asunto pendiente en sede de unificación de jurisprudencia ante la Corte Suprema, no corresponde que este Tribunal Constitucional se pronuncie.



000062
sesenta y dos

A fojas 55 se ordenó traer los autos en relación y en audiencia de Pleno del día 24 de mayo de 2018 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y el alegato de la parte requirente. Con fecha 26 de junio de 2018 quedó adoptado el acuerdo.

Y CONSIDERANDO:

CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD

PRIMERO: Que, tocante a su ámbito de aplicación personal, el artículo 1° del Código del Trabajo, dispone que las relaciones laborales entre los empleadores y los trabajadores se regularán por este Código y sus leyes complementarias (inciso primero), previniendo a continuación que "Estas normas no se aplicarán, sin embargo, a los funcionarios de la Administración del Estado, centralizada y descentralizada", entre otros excluidos, "siempre que dichos funcionarios o trabajadores se encuentren sometidos por ley a un estatuto especial" (inciso segundo).

"Con todo", añade enseguida el mismo precepto, "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" (inciso tercero).

En la especie, la Municipalidad de San Miguel ha sido demandada por quien fuera una de sus funcionarias, por despido vulneratorio de derechos fundamentales, ante el Juzgado del Trabajo de San Miguel, el que la condenó a pagar determinadas indemnizaciones. La Corte de Apelaciones de San Miguel, por sentencia de 2 de agosto de 2017 (rol 236-2017), se ha pronunciado señalando que, como la Ley N° 18.883, estatuto administrativo de los funcionarios municipales, "no contempla un procedimiento especial para el caso de vulneración de derechos fundamentales con ocasión de la relación de trabajo", por esto solo "resulta aplicable a su respecto el procedimiento de tutela que el Código del Trabajo en los artículos 485 y siguientes" (considerando 3°);

SEGUNDO: Que la cuestión planteada será resuelta por este Tribunal Constitucional, en el sentido de que la supletoriedad contemplada en el inciso tercero, del artículo 1° del Código del Trabajo, configura una fórmula dúctil e imprecisa, que se presta para aplicaciones extensivas, al punto de llegar a ampliar la intervención de los tribunales del trabajo más allá de su natural órbita competencial.

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





Siendo este resultado, como enseguida se verá, contrario a los artículos 6º, 7º y 38 de la Carta Fundamental;

ANTECEDENTES

TERCERO: Que la aplicación supletoria de la preceptiva laboral a los funcionarios públicos, encuentra su origen en el enunciado extensible creado -sin precedentes- por el DL N° 2.200, de 1978:

“Las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores se regularán por la presente ley y por el Código del Trabajo y su legislación complementaria.

“Se excluye, sin embargo, de su aplicación al fisco, a las municipalidades y a las empresas, entidades o instituciones cuyos funcionarios y trabajadores se encuentran sometidos por ley a un estatuto especial y a las personas cuyas actividades estén regidas por leyes especiales.

“Con todo, los trabajadores de las empresas estatales, de administración autónoma o independiente y aquellos a que se refiere el inciso anterior, se sujetarán a las normas de la presente ley en los aspectos o materias que no estén regulados en las leyes de las respectivas empresas o actividades”;

CUARTO: Que, en términos más o menos análogos, el año 1987 repitió lo anterior la Ley N° 18.620:

“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 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”;

QUINTO: Que tales previsiones, susceptibles de ensanche o reducción, se explican porque hacia 1987 la definición acerca del régimen al que deberían someterse los empleados públicos, era un asunto pendiente de decisión en la Junta de Gobierno, que por aquella época ejercía el poder legislativo.

De una parte, se encontraba derogada la Constitución de 1925, que estableció la sujeción de los funcionarios públicos al “Estatuto Administrativo” (artículo 72, N°7), expresión comprensiva del régimen integral aplicable a los



000063
sesenta y tres

empleados o servidores públicos de la Administración del Estado (*Estatuto Administrativo Interpretado*, Contraloría General de la República, 1971, pág. 9).

De otra parte, la entonces vigente Constitución de 1980, sin aludir explícitamente a un "Estatuto Administrativo" para los funcionarios públicos, en su artículo 38 venía disponiendo que: "Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes" (inciso primero);

SEXTO: Que la readecuación del Estado que, a la sazón, se estaba llevando a cabo conforme al principio de subsidiariedad, indicaba que éste quedaría sometido a la legislación común aplicable a los particulares en todo un conjunto de actividades económicas, o al menos empresariales, donde habría de actuar en concurrencia con los privados.

Campo de acción, este último, donde, entre otras normas propias del sector privado, debía regir el Código del Trabajo en lo que respecta a los funcionarios involucrados. Esto quedó asentado desde un principio para el personal de las empresas estatales y, con posterioridad, para los funcionarios de otros servicios públicos con cometidos afines al sector privado.



Mientras que, en lo relativo a aquellos empleados públicos que se desempeñaran en organismos e instituciones de la Administración cumpliendo funciones inherentes al Estado, la doctrina era dejarlos afectos a un régimen estatutario de derecho público y al margen del ordenamiento laboral común.

En este contexto de indefinición acerca de la frontera que marca la diferencia entre los quehaceres propios del Estado y aquellos en que converge con privados, se entiende la maleabilidad con que fue diseñada la supletoriedad de marras, en el DL N° 2.200, de 1978, y luego en la Ley N° 18.620 de 1987;

SÉPTIMO: Que, poco antes, a fines del año 1986 y en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 38, inciso primero, constitucional, se dicta la Ley N° 18.575, denominada ley orgánica constitucional sobre "bases generales de la Administración del Estado".

Tal título se entiende porque, si bien esta Ley N° 18.575 abordó las temáticas indicadas por la Constitución, lo hizo para instituir solo las bases esenciales del ordenamiento jurídico propio de los funcionarios públicos, remitiendo su desarrollo o complementación a unas leyes comunes de índole "estatutarias". "El personal de la Administración del Estado se regirá por las normas estatutarias que establezca la ley, en las cuales se regulará el ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones", dijo en su artículo 12 (actual artículo 15).



La Junta de Gobierno, pues, rescató la concepción de un "estatuto administrativo" para los funcionarios públicos, siguiendo la tradición legislativa chilena y despejando así que este había sido su propósito al redactar el citado artículo 38 constitucional. Aunque, como se dijo, difirió el desarrollo pormenorizado del mismo a una ley con ese nombre, la que fue aprobada recién el año 1989;

OCTAVO: Que, efectivamente, en 1989 se dictó tanto el "Estatuto Administrativo" general contenido en la Ley N° 18.834 (artículo 1°), como el "estatuto administrativo de los funcionarios municipales" aprobado por la Ley N° 18.883 (artículo 1°), textos que vinieron a regular íntegramente todo lo concerniente a los derechos y deberes que les asisten a dichos servidores, en los términos ordenados por el artículo 12 (15 actual) de la Ley N° 18.575.

Así, a partir de este momento queda clausurada toda posibilidad de aplicarles automáticamente las disposiciones del Código del Trabajo, salvo en los casos en que el respectivo Estatuto se remita a expresamente a él.

De allí que el Código del Trabajo rija ahora en el ámbito comunal única y exclusivamente en los casos o situaciones predeterminados por la misma Ley N° 18.883, como lo demuestran irrefutablemente sus artículos 3°; 82, letras l) y m); 87, inciso segundo; 108 bis; 110, inciso segundo, y 148 inciso segundo;

NOVENO: Que igualmente acontece con otros estatutos especiales imperantes en el área municipal. Es el caso de la Ley N° 19.070, de 1991, que aprobó el "Estatuto de los Profesionales de la Educación", el cual convoca al Código del Trabajo solo en las hipótesis que consulta explícitamente su texto (artículos 38, 42, 45, 71, 72 bis y 73).

El año 1995 se expidió la Ley N° 19.378, "Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal", disponiendo que el personal concernido se halla íntegramente disciplinado por él (artículo 1°), sin perjuicio de la aplicación supletoria de la Ley N° 18.883 (artículo 4°). Nuevamente el Código del Trabajo es admitido únicamente en los supuestos taxativos consultados en este estatuto (artículos 19, inciso final, y 6° transitorio);

DÉCIMO: Que, en este orden de ideas, es útil agregar que durante la tramitación parlamentaria de la Ley N° 20.087 (Boletín N° 3367-13), que incorporó el Procedimiento de Tutela Laboral al Código del ramo, no aparece mención alguna en orden a hacerlo aplicable igualmente a los funcionarios públicos, vale decir, más allá de las relaciones contractuales comunes entre trabajadores y empleadores.

Desde luego, es indiscutible que los derechos esenciales por esa vía procesal tutelados, también favorecen a los empleados públicos, por estar reconocidos antes en la Constitución, en provecho de todas las personas en general.

De donde no se sigue, como consecuencia necesaria, que los funcionarios públicos deban ser amparados a través de ese procedimiento judicial y por



000064
sesenta y cuatro

intermedio de los juzgados del fuero laboral. Vale decir, aún de aceptarse, hipotéticamente, que el Código del Trabajo es supletorio para los funcionarios públicos, de ello no se deriva que su tutela haya sido implícitamente entregada a los tribunales del trabajo;

DECIMOPRIMERO: Que, en todo caso, la exigencia de remisión legal expresa al Código del Trabajo, tiene su razón de ser en la diferente amplitud que posee el legislador para normar estas materias, en el caso del sector privado y en el caso del sector público.

No es dudoso, en este sentido, que la potestad legislativa para establecer derechos laborales se asienta en el artículo 63, N° 4, de la Carta Fundamental, que permite regular "Las materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social".

Mas, hacer extensiva al sector público una norma del régimen laboral común que ha sido concebida para operar dentro del sector privado, exige una ponderación más estricta por parte del legislador. A fin de hacerla compatible con el carácter estatutario y de derecho público del vínculo que media entre los empleados públicos y el Estado, así como para modular el gasto público comprometido, ello amerita un pronunciamiento inequívoco y específico, en que el legislador no puede ser sustituido por el sentenciador;

DECIMOSEGUNDO: Que, merced a lo expuesto, puede darse por establecida la causa que ocasiona la presente cuestión de constitucionalidad. Cual es que el inciso tercero del artículo 1° del Código del Trabajo repite mecánicamente una supletoriedad proveniente de textos anteriores, la que fue ideada en un contexto de indefinición acerca de cuál sería el régimen del personal del Estado.

El hecho que su imprecisa formulación haya quedado desfasada pero permanecido vigente, explica que se preste para aplicaciones divergentes, en lo que hace a la competencia sobreentendida o tácita de los tribunales del trabajo, como lo demuestra la jurisprudencia judicial oscilante recaída en la materia.

Por sentencia de reemplazo dictada al acoger un recurso de unificación de jurisprudencia, de fecha 5 de octubre de 2011 (rol 1.972-2011), la Corte Suprema oficializó el criterio de que del Código del Trabajo no se desprende ninguna atribución supletoria, para que los juzgados del trabajo puedan entrar a conocer de acciones de tutela laboral impetradas por funcionarios públicos afectos al estatuto administrativo.

Por contra, en virtud de otra sentencia unificadora de jurisprudencia, de 30 de abril de 2014 (rol 10.972-2013), la Corte Suprema entiende ahora que esos tribunales y dicho procedimiento sí se pueden aplicar a los empleados estatales, dado que este mecanismo especial de protección de derechos no se encuentra consultado en los respectivos estatutos;





CONSECUENTES

DECIMOTERCERO: Que el efecto que produce una aplicación extensiva como esta, es que actos administrativos de remoción de funcionarios, si bien acordes con el estatuto administrativo de rigor, pueden ser objetados por la judicatura laboral por ser injustificados, arbitrarios o desproporcionados, según reza el artículo 485 del Código del ramo.

De modo que si el tribunal del trabajo estima que con ello se han afectado derechos constitucionales tales como a la vida e integridad física y psíquica, a la vida privada o a la honra, a la inviolabilidad de las comunicaciones, a la libertad de conciencia o de opinión, o a la libertad de trabajo, puede ordenar la reincorporación del funcionario y condenar al servicio donde se desempeñaba a pagar las indemnizaciones que señala el artículo 489;

DECIMOCUARTO: Que cabe, desde ya, dejar a salvo la facultad que compete a los tribunales de Justicia para revisar la juridicidad de los actos de la Administración en su plena conformidad a Derecho, más allá incluso de la mera legalidad formal, si han sido requeridos al afecto por cualquier persona que sea lesionada en sus derechos.

Mas, no es este principio consustancial al Estado de derecho el que se encuentra cuestionado acá; ni podría estarlo. Es el hecho de que los Juzgados de Letras del Trabajo, en cuanto tribunales especiales según el artículo 5º, inciso tercero, del Código Orgánico de Tribunales, o sea, especializados en el conocimiento y resolución de las cuestiones suscitadas entre empleadores y trabajadores por aplicación de las normas laborales, al tenor de los artículo 76, inciso primero, de la Constitución y 420, letra a), del Código del Trabajo, se entiendan llamados a ejercer su jurisdicción frente a determinados actos estatutarios de la Administración, por aplicación expansiva del mismo Código del Trabajo, aunque sin una ley que expresamente convoque su intervención.

Ello, además, con consecuencias que no han sido moduladas previamente por el legislador. Como acontece al ordenarse una reincorporación, en circunstancias que el cargo respectivo pudo haber sido proveído en aras a la continuidad del servicio público que presta la Administración, y en la imposibilidad en que se encuentra la autoridad para disponer de algún sobrecupo por encima de la planta legal de personal. O como sucede al ordenarse el pago de unas indemnizaciones que no se encuentran previstas en la ley.

Aspectos como estos, que han debido ser resueltos en otros casos directamente por el legislador -véase como ejemplo el artículo 119 de la Ley Nº 18.883-, aquí no aparecen despejados por vía legal;



000065
sesenta y cinco

DECIMOQUINTO: Que tampoco justifica dicha injerencia de los juzgados laborales la alegación consistente en que los empleados públicos carecerían de una específica protección en el ejercicio de sus derechos.

En el caso de los funcionarios municipales, la propia Ley N° 18.883 previó en su artículo 156, inciso primero, que "Los funcionarios tendrán derecho a reclamar ante la Contraloría General de la República, cuando se hubieren producido vicios de legalidad que afectaren los derechos que les confiere este Estatuto".

Lo que, obviamente, guarda relación con la función que le confiere a esa Contraloría General el artículo 98 (antes 87) de la Constitución, de ejercer "el control de la legalidad de los actos de la Administración", especificada, para lo que importa en este caso, por el artículo 1°, inciso primero, de su ley orgánica constitucional N° 10.336, consistente en el deber de "vigilar el cumplimiento de las disposiciones del estatuto administrativo".

Por STC Rol N° 79, de 12 de septiembre de 1989, así lo corroboró el Tribunal Constitucional (considerandos 7° y 10°), sin objetar que la materia pudiera revestir un carácter litigioso y, por ello, corresponder a los tribunales del Poder Judicial;

DECIMOSEXTO: Que, por STC Rol N° 3283, de 18 de enero de 2017, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de apuntar que así como el ordenamiento positivo franquea a los particulares una posibilidad general de entablar acciones procesales, "cabe prevenir que no todo ese universo de vías de reclamo se encuentra a disposición de los funcionarios públicos, para la defensa de sus derechos laborales o previsionales" (considerando 18°).

"Bien es verdad -advirtió en esa oportunidad- que siempre están abiertas las vías de impugnación que la Carta Fundamental ofrece a los afectados por actos de la autoridad, cuyo es el caso del recurso de protección, destinado a tutelar determinadas garantías constitucionales, y de la acción general de nulidad de derecho público, a que se han referido diversas sentencias de este Tribunal" (STC roles N°s 78-89, c° 11°; 176-93, c° 6°; 523, c° 7°, y 946, c° 34°, entre otras).

Para concluir señalando que "cuando el legislador ha querido que los tribunales conozcan de otra acción, enderezada por funcionarios contra específicos actos o resoluciones de la Administración, eventualmente lesivos de sus derechos estatutarios o previsionales, ha tenido que establecerlo expresamente así, ley orgánica constitucional mediante, con arreglo al artículo 77, inciso primero, de la Constitución" (STC roles N°s. 50-88, c° 13°; 1911-11, c° 6°, y 3121-16, c° 6°);

DECIMOSÉPTIMO: Que, por STC Rol N° 2926, de 25 de julio de 2017 (considerando 5°), esta Magistratura especificó "tan es así, que respecto a la prohibición de ejercer el derecho constitucional a huelga en aquellos servicios de utilidad pública u otros análogos que determine una resolución ministerial, se tuvo que señalar expresamente que tal determinación administrativa, en particular, era susceptible





de reclamo ante la Corte de Apelaciones respectiva (nuevo artículo 402 del Código del Trabajo), lo que se aprobó por ley orgánica constitucional, según da cuenta la STC Rol N° 3112-16 (considerando 6°).

“Otro tanto aconteció -dijo en esa misma STC Rol N° 2926- con la Ley N° 20.501 (artículo 1°, N° 31), que modificó el artículo 75 de la Ley N° 19.070, Estatuto de los Profesionales de la Educación, al prescribir expresamente que dicho personal de las Municipalidades podrá impugnar cualquier despido ilegal ante los tribunales del trabajo, al solo efecto de requerir la reincorporación a sus funciones. Disposición que -por STC Rol N° 1911- fue declarada orgánica constitucional, al tenor del artículo 77 de la Carta Fundamental, porque “amplía el ámbito de competencia que se le entrega a los tribunales del trabajo” (considerando 6°);

DECIMOCTAVO: Que valga repetir cuanto se dijo allí atinente al artículo 38, inciso segundo, de la Constitución (considerando 6°), cuando a propósito de lo contencioso-administrativo establece que “Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley”: es la ley quien debe definir cuál es ese tribunal, de modo que si esa ley no se dicta, corresponde a los tribunales ordinarios del Poder Judicial el conocimiento de tales asuntos (STC Rol N° 176, considerando 6°).

“La práctica legislativa y la jurisprudencia constitucional, ratifican este parecer, de que la ley debe establecer en cada caso qué tribunal es competente para revisar la juridicidad de los actos de la autoridad, puesto que la falta de definición legislativa expresa en tal sentido obliga volver al régimen común, que recupera su imperio: los tribunales ordinarios del Poder Judicial”, se agregó a lo anterior.

Recordando además que esto es lo “que ha sucedido cuando la ley viene confiriendo este tipo de competencia a determinados tribunales civiles: STC roles N°s. 429-04 (Ley N° 19.995, artículo 55 inciso 3°) y 1836-10 (Ley 20.473, artículo único, N° 3). Como también se ha estimado que es propio de ley orgánica constitucional el establecimiento de tribunales especiales con atribuciones para examinar la validez de ciertos actos de la Administración: STC roles N°s. 378-03 (respecto al Tribunal de Contratación Pública estatuido por la Ley N° 18.886), 1243-08 (atingente a los Tribunales Tributarios y Aduaneros creados por la Ley N° 20.322), y 2180-12 (acerca de los Tribunales Ambientales establecidos por la Ley N° 20.600);

DECIMONOVENO: Que, respecto a los Juzgados de Letras del Trabajo, la STC Rol N° 2926 destacó que el artículo 5°, inciso tercero, del Código Orgánico de Tribunales -norma orgánica constitucional (STC Rol N° 107-90)- los reconoce explícitamente como tribunales especiales del Poder Judicial, por manera que, en cuanto a su organización y atribuciones, se rigen por el Código del Trabajo y sus leyes complementarias.



000066
sesenta y seis

Y que lo propio entendió esta Magistratura cuando controló preventivamente la Ley N° 18.510 (STC Rol N° 36-86), que repuso la existencia de los juzgados de letras del trabajo y derogó el DL N° 3.648, de 1981, el cual había radicado el contencioso laboral en los juzgados de letras en lo civil.

Para terminar recordando las expresiones de la Corte Suprema con ocasión de este traspaso: "la creación de tribunales especiales en materia laboral será de real utilidad ya que debe esperarse que esos tribunales especializados realicen una justicia eficiente y rápida, compenetrados de la naturaleza tan sui generis de las cuestiones que deben conocer" (acordado por el Tribunal Pleno el 10 de agosto de 1984, en informe a la Ley N° 18.510);

SÍNTESIS

VIGÉSIMO: Que, por contraste con la aplicación dada a la norma laboral objetada y consagrando el principio de juridicidad que rige el actuar de los órganos del Estado, el artículo 6° de la Carta Fundamental prescribe, en lo pertinente, que éstos deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella (inciso primero). El artículo 7°, por su parte, dispone que los órganos del Estado, incluidos ciertamente los tribunales del Poder Judicial, actúan válidamente solo cuando obran "dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley" (inciso primero).

"Ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias", agrega el artículo 7°, tales órganos pueden atribuirse por sí y ante sí otros poderes que no les han sido expresamente conferidos por la Constitución o las leyes (inciso segundo). Queriendo impedir con ello que exorbiten sus atribuciones con vistas a capturar situaciones que les son ajenas, apelando a sobreentendidos y a pretexto encontrarse un caso fuera de la regla común;

VIGESIMOPRIMERO: Que el inciso tercero del artículo 1° cuestionado se presta para aplicar el Código del Trabajo de una manera reñida con el aludido principio de juridicidad, habida cuenta que da pábulo para suponer una competencia que no les ha sido otorgada expresamente a los tribunales laborales.

Aun siendo efectiva la premisa, de que a los empleados del Estado regidos por el estatuto administrativo de rigor se les aplica supletoriamente el Código del Trabajo, incluso aceptando que esta regulación exógena no requiere ley expresa de remisión, en todo caso de allí no se extrae lógica y necesariamente la conclusión de que les incumba su tutela a los tribunales laborales.

Por manera que la aplicación expansiva del Código del Trabajo, hecha al amparo de ese indeterminado inciso tercero del artículo 1°, hasta llegar a comprender a funcionarios públicos regidos por su respectivo estatuto, a los efectos de hacerlos sujetos activos del procedimiento de tutela laboral, desvirtúa el régimen constitucional y legal que les es propio, amén de abrir la intervención de los





juzgados de letras del trabajo respecto de una materia en que no han recibido expresa competencia legal.

Y TENIENDO PRESENTE además lo dispuesto en las normas pertinentes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

SE RESUELVE:

QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DE FOJAS 1, deducido por la Municipalidad de San Miguel, declarándose que el inciso tercero del artículo 1° y el artículo 485, ambos del Código del Trabajo, resultan contrarios a la Constitución Política de la República y, por tanto, inaplicables en los autos caratulados "Navarrete Jaque Marvy con Ilustre Municipalidad de San Miguel", de que conoce la Corte Suprema por recurso de unificación de jurisprudencia, bajo el Rol N° 37.905-2017.

Dejase sin efecto la suspensión del procedimiento decretada en autos, oficiándose al efecto.

DISIDENCIA

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

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1.- Que Giovanni Tarello, ilustra que el concepto de "interpretar", en el uso moderno de aplicar significado a un ente al que corresponde una atribución de significado, ha conservado viejas especializaciones jurídicas y ha adquirido nuevas. "Así, en ocasiones en el uso se contraponen a la "interpretación de la ley" la "integración de la ley", para distinguir entre la atribución de significado a un documento normativo dado y la identificación de una nueva norma, que el documento normativo no consciente como primera y superficial interpretación suya, pero que se considera pueda ser postulada sobre la base de una interpretación de un documento normativo y de la adopción de una aceptada metodología de búsqueda del derecho" (Tarello, Giovanni; La interpretación de la ley, Ed. Palestra, Segunda Edición, Lima, 2018, p.47);



000067
sesenta y siete

2.- Que, en el análisis que se efectúa en este voto de minoría el razonamiento-tronco de la sentencia entendida como una cadena de razonamientos que integran la motivación de la decisión contenida en el fallo constituyen un árbol de raciocinios constituido por premisas que dan como resultado o conclusión la expresión de enunciados asertivos. La secuencia de enunciados es sin duda un acto lingüístico significativo e incluso, cabría añadir, razonable.

3.- Que, a los efectos de decantar el objeto sobre el cual se sustenta la razón del presente laudo, no resulta pertinente - en criterio de esta disidencia- efectuar una interpretación explícita del precedente rol N°3283, de 18 de enero de 2017, puesto que el sentido de dicha argumentación pudiera llamar a equivoco, teniendo en consideración que en el precedente rol N° 2926 de 25 de julio de 2017, esta Magistratura expresó clara y determinadamente, una posición totalmente contradictoria con lo aseverado en el citado precedente 3283;

4.- 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 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);

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

II.- DILEMA CONSTITUCIONAL.

6.- Que el conflicto de constitucionalidad deducido por la requirente, es o resulta inconstitucional la interpretación que se ha dado en el caso concreto, de los





artículos 1º y 485 del Código del Trabajo, en la medida que hace procedente la aplicación del procedimiento de tutela laboral para trabajadores del sector público, y como consecuencia, las demás normas laborales, no reguladas por el Estatuto Administrativo como serían las reglas relativas al término de la relación laboral;

7.- Que el actor Luis Humberto Sanhueza Bravo, solicita un pronunciamiento de este Tribunal Constitucional para producir efectos en el Recurso de Unificación de Jurisprudencia Laboral caratulado "Navarrete Jaque Marvy con Ilustre Municipalidad de San Miguel", que pende ante la Excma. Corte Suprema, a efectos, que el objeto propio del requerimiento de inaplicabilidad y la naturaleza de la señalada gestión judicial pendiente, cuyo motivo es alcanzar un criterio de uniformidad frente a una disparidad de interpretaciones judiciales, el Tribunal Constitucional establece la necesidad, dado los fundamentos y criterios que tienen la Excma. Corte Suprema sobre el rol y atribuciones de órgano determinante en la interpretación jurisdiccional en materia laboral que realizan como labor fundamental los tribunales de justicia, establecer que su alcance se encuentra acotado en los términos establecidos en el artículo 76 de la Carta Fundamental;

III.- ESTATUTO DE EMPLEADO PÚBLICO.

8.- Que "en nuestro país la Administración Pública se relaciona con su personal a través de una diversidad de regímenes jurídicos, algunos de carácter estatutario de derecho público, otros regidos por la legislación laboral común, y finalmente los que están regidos por el derecho civil a través de la figura de los honorarios.

La doctrina administrativa tradicional, en relación al vínculo jurídico que tiene el personal que presta servicios al sector público con el Estado, distingue entre funcionarios públicos y personas contratadas a honorarios. Los primeros son aquellas personas que ejercen un cargo público por medio del cual realizan una función administrativa, y su relación laboral se encuentra regulada por las normas del Estatuto Administrativo, en tanto que los segundos son las personas contratadas bajo las reglas civiles de arrendamiento de servicios inmateriales y, por ende, se rigen por el respectivo contrato (Enrique Rajevic, Felipe Goya y Carlos Pardo, Los puestos directivos en el Estado Chileno. Hacia un sistema de gerencia pública, pp.59-61).

Sin embargo, más allá de esta tradicional distinción, en el sector público chileno conviven realidades laborales paralelas, es decir, en su interior existen diversas categorías de trabajadores, lo que podemos agrupar de la siguiente manera:

- a) Personal Funcionario: personal del Estado que está sujeto a un régimen jurídico de derecho público, de carácter estatutario, no contractual. Quienes ingresan a la Administración bajo este régimen pueden detentar la calidad jurídica de funcionarios de planta o a contrata.



000068
sesenta y ocho

- b) Personal Laboral: se encuentra regido por el Código del Trabajo y, de conformidad con la doctrina de la Contraloría General de la República, detentan la calidad de empleados públicos, toda vez que lo determinante para tal calificación no es el régimen jurídico al cual se encuentran afectos, sino la naturaleza pública del servicio en el cual se desempeñan.
- c) Personal a honorarios: regidos por el respectivo convenio a honorarios suscrito con la Administración". (Karla Varas Marchant, con la colaboración de los ayudantes Emiliano Bustamante, Mariela Córdova Díaz y Francisca Rojas Garrido, Radiografía del empleo público en Chile, en Informe anual sobre Derechos Humanos, 2016, Centro de Derechos Humanos Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, Noviembre de 2016, p.248- 249);

9.- Que "esta dispersión de regímenes jurídicos ha generado una constante precarización del empleo público, dado que de un modelo de estabilidad característico de los regímenes de función pública pasamos a un modelo de transitoriedad e inestabilidad, debido a que con la proliferación del empleo a contrata y honorarios la continuidad del vínculo pasa a estar definida por los criterios políticos de la autoridad de turno" (Varas Marchant Karla, op.cit., p.249);

IV.- SISTEMA DE CONTRATA.

10.- Que "el artículo 3 letra c) del Estatuto Administrativo define el empleo a contrata como aquel de carácter transitorio que se puede encontrar en la dotación de una institución. Posteriormente, el artículo 10 del referido cuerpo legal regula la extensión del empleo a contrata, señalando que durará, como máximo, hasta el 31 de diciembre de cada año, y los empleados expirarán en sus funciones en esa fecha por el sólo ministerio de la ley, salvo que hubiere sido propuesta una prórroga para sus funciones a lo menos con treinta días de anticipación. Similar norma contempla el artículo 2, de la ley 18.883, Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales.

Que conforme a la doctrina de la Contraloría General de la República, "las designaciones a contrata constituyen empleos esencialmente transitorios que se consultan en la dotación de una institución, cuya finalidad es la de complementar el conjunto de cargos permanentes que forman parte de la planta de personal de un servicio, según lo requieran las necesidades de este".

Como podemos advertir, para el órgano contralor una de las características esenciales de este tipo de empleos es su transitoriedad o temporalidad, toda vez que están ligados a atender necesidades específicas del servicio, lo que es plenamente concordante con la normativa estatutaria (no pueden durar más allá del 31 de diciembre de cada año).





Como se trata entonces de cargos transitorios que están vinculados a las necesidades del servicio respectivo, el Estatuto Administrativo establece que el personal a contrata de una institución no podrá exceder el 20% del total de los cargos de la planta de personal, introduciendo un límite en torno a la cantidad máxima de trabajadores a contrata que puede laborar en un servicio" (Varas Marchant, Karla, op.cit., p. 249-250)

11.- Que "sin embargo, pese a la restricción señalada, es un hecho cierto que el límite del 20% no ha sido respetado, existiendo un constante aumento del empleo a contrata. Ante esta realidad, cabe preguntarse entonces cómo es que la Administración ha podido legítimamente superar ese porcentaje, respuesta que se encuentra en la habilitación que año a año se contempla en la Ley de Presupuesto, la que en sus diferentes glosas presupuestarias permite a los servicios aumentar anualmente su dotación de contrata por sobre el 20% determinado por el Estatuto Administrativo". (Varas Marchant, Karla, op.cit., p. 250).

Y agrega: "el creciente aumento del personal a contrata se refleja en las propias estadísticas que elabora la Dirección de Presupuestos: en el 2005, la dotación total de trabajadores del gobierno central fue de 165.153 y de ellos 73.938 eran a contrata, lo que representaba el 44,7%, versus las plantas de personal que en ese año representaban un 54,6% del total de trabajadores del Gobierno Central. Ahora, para el 2014, las estadísticas indicaron que el total de trabajadores del gobierno central fue de 227.869: un 60,85% correspondió a personal a contrata versus el 37,3% de planta" (Varas Marchant, Karla, op.cit., p. 250);

12.- Que "este aumento sostenido del empleo a contrata, entonces, ha sido un factor de precarización de la relación laboral de los trabajadores públicos. Se trata de un personal que carece de estabilidad en el empleo, ya que su permanencia en el cargo es definida cada 31 de diciembre y depende de la voluntad política de la autoridad de turno" (Varas Marchant, Karla, op.cit., p.250);

13.- Que la Contraloría General de la República por medio del Dictamen 22.766 de 24 de marzo de 2016, señaló que dada las renovaciones reiteradas que realizaron dos entes edilicios de las contratas de dos funcionarios requirentes (desde el año 2000 hasta el 2015, respecto de un ex funcionario de la Municipalidad de Santiago, y, desde el 2011 al 2015, en cuanto a un ex funcionario de la Municipalidad de Vitacura), se tornó permanente y constante la mantención del vínculo con los interesados, y dicha práctica administrativa les generó una legítima expectativa que los hizo confiar en que se repetiría la contratación. Al no producirse la renovación de las contratas y sin que se explicitaran los fundamentos de la decisión, el órgano contralor ordenó a los municipios renovar el vínculo de los requirentes por el año 2016 en los mismos términos de su última contratación. Así fue como se les reincorporó a sus funciones y se les pagaron las remuneraciones correspondientes al tiempo durante el cual se vieron separados de sus labores, ya



000069
sesenta y nueve

que dicho impedimento se debió a una situación de fuerza mayor, no imputable a los funcionarios (Varas Marchant, Karla, op.cit., p.252);

V.- FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES PARA RECHAZAR.

14.- Que el fundamento de la acción constitucional deducida a fojas 1 y siguientes del expediente se sustenta tal como se asevera a fojas 6 y 7 del libelo de la actora de la acción de inaplicabilidad, de forma textual: "Una vez expuestos los motivos por los cuales este requirente ha solicitado el pronunciamiento de SS. Excma., cabe señalar que TOMANDO EN CUENTA QUE LA ADMINISTRACIÓN SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE JURIDICIDAD, NO TENER CERTEZA ACERCA DE LOS LÍMITES QUE PUDIERA TENER ESTA APLICACIÓN SUPLETORIA SE TORNA EN UNA PREOCUPACIÓN DIFÍCIL DE PREVEER PARA EL ESTADO".

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

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

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

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





alguno, ajustando, por el contrario, el ejercicio de sus competencias propias a lo exigido por la Carta Fundamental”;

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

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

18.- Que al efecto, la Excma. Corte Suprema acogiendo recurso de Unificación de Jurisprudencia interpuesto por una demandante, señala que el procedimiento de tutela laboral es aplicable a los funcionarios públicos y el fallo analiza tanto el artículo 1° del Código del Trabajo, en especial, los casos en que de acuerdo a su inciso 3 sus normas son aplicables a los funcionarios públicos, indicando en su decisión que no existe en el Estatuto Administrativo un procedimiento jurisdiccional para conocer y resolver denuncias de vulneración de derechos fundamentales que afecten a los funcionarios en el ámbito de la relación



000070
setmde

de trabajo y que las normas de procedimiento de tutela no son contrarias al del referido Estatuto, concluyen que el Juzgado de Letras del Trabajo es competente para conocer de la demanda de tutela respectiva.

En definitiva, la Corte suprema ha dicho: "11º) Que, si bien el inciso segundo del artículo 1º del Código del Trabajo excluye de la aplicación de sus normas a las personas que indica, en la medida que se encuentren sometidas por ley a un estatuto especial, cuyo es el caso de los funcionarios de la Administración del Estado como la demandante, según se ha anotado precedentemente, lo cierto es que el inciso tercero de la referida norma prevé la posibilidad de que a "los trabajadores de las entidades señaladas en el inciso precedente", les sean aplicables las normas del Código del Trabajo, si concurren los siguientes requisitos, copulativos, a saber, que se trate de materias o aspectos no regulados en sus respectivos estatutos y, en seguida, que ellas no fueren contrarias a éstos últimos.

12º) Que en relación al primero de los requisitos antes señalados, es posible establecer que revisadas las disposiciones del citado Estatuto Administrativo no se advierte que contenga normas que regulen un procedimiento jurisdiccional especial para conocer y resolver denuncias de vulneración de derechos fundamentales que afecten a los funcionarios en el ámbito de la relación de trabajo. En efecto, el procedimiento especial de reclamo consagrado en el artículo 160 del Estatuto Administrativo, al que ha aludido la demandada, es un recurso de carácter administrativo, que conoce la Contraloría General de la República, por vicios de legalidad que pudieren afectar los derechos conferidos a los funcionarios en dicho Estatuto. Lo anterior significa que el funcionario no tiene acceso a la jurisdicción, sino sólo a la revisión administrativa del órgano contralor, cuestión esencial que hace que ambos procedimientos no resulten homologables, sin perjuicio que, además, la materia objeto del reclamo administrativo se limita a los vicios o defectos de que pueda adolecer un acto administrativo, en circunstancias que el procedimiento de tutela laboral comprende cualquier acto ocurrido en la relación laboral que, como consecuencia del ejercicio de las facultades del empleador, implique una lesión en los derechos fundamentales del trabajador, en los capítulos que especifican los incisos 1º y 2º del artículo 485 del Código del Trabajo.

En consecuencia, las reflexiones precedentes conducen a sostener que se cumple el primer requisito previsto en la norma, cual es que exista un vacío legal en el estatuto especial, respecto de una materia o aspecto que sí se encuentra regulado en el Código del Trabajo, como es el procedimiento de Tutela Laboral a través del cual se busca proteger al trabajador, por la vía jurisdiccional, en el goce o disfrute de sus derechos fundamentales en el ámbito del trabajo.

13º) Que, tocante al segundo requisito previsto en el inciso tercero del artículo 1º del Código del Trabajo, que exige que las normas que habrían de aplicarse en forma supletoria no sean contrarias a las disposiciones del estatuto especial, es menester señalar que tampoco se encuentra en el Estatuto





Administrativo algún capítulo o norma que pugne con la protección de los derechos fundamentales de los funcionarios públicos y, es que no se advierte cómo normas protectoras de dichos derechos podrían ser incompatibles con lo dispuesto en el estatuto especial que rige a aquellos funcionarios, toda vez que es dable asumir que el Estado, en cuanto empleador, ha de cumplir con el deber de asegurar el pleno respeto de los derechos fundamentales de que también son titulares los funcionarios que trabajan en la Administración del Estado.

En consecuencia, satisfechos los requisitos establecidos en el inciso tercero del artículo 1° del Código del Trabajo, no parece existir inconveniente para la aplicación supletoria de las normas que se consagran en el párrafo 6° del Título I del Libro V del referido cuerpo legal, respecto de la tutela de derechos fundamentales, a los funcionarios que se encuentran sujetos al Estatuto Administrativo.

14°) Que, la conclusión anterior guarda armonía con lo dispuesto en el artículo 485 del Código del Trabajo, que prevee que el procedimiento de Tutela Laboral “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”. En efecto, el lenguaje utilizado en el inciso tercero del artículo 1° del cuerpo legal citado, no deja lugar a dudas en cuanto a que los funcionarios públicos son considerados también trabajadores, toda vez que luego de enunciarse, en el inciso segundo, los órganos a los cuales no se les aplicarán las normas del Código del Trabajo –entre los que se menciona a los funcionarios de la Administración del Estado, del Congreso Nacional, del Poder Judicial y de las empresas del Estado- se indica en el inciso tercero, “Con todo, los trabajadores de las entidades señaladas en el inciso precedente se sujetarán a las normas de este Código”, sin hacer distinción de ninguna especie en cuanto al tipo de entidad a que se refiere el inciso segundo.

Así, el inciso segundo establece que “estas normas no se aplicarán, sin embargo, a los funcionarios de la Administración del Estado”, lo que quiere decir que, no obstante ser éstos trabajadores quedarán sometidos en sus relaciones con el Estado, a la ley especial que los regule. La expresión “sin embargo”, utilizada en estos contextos, es ilustrativa y permite reforzar lo que se viene diciendo, ya que implica que aun cuando la hipótesis es la reseñada en el inciso primero – es una relación laboral entre empleador y trabajador – se establecerá respecto de ella una solución distinta. Entenderlo de otra manera, haría inútil la expresión en comento.

15°) Que las reflexiones precedentes permiten descartar la interpretación que del artículo 3, letra a), del Código del Trabajo hace el recurrente, así como la mención al artículo 4° del mismo cuerpo legal. En efecto, una vez entendido que la relación entre el funcionario público y el Estado es una relación laboral, aunque sujeta a un estatuto especial, no resulta procedente privar a los primeros de un procedimiento que está llamado a determinar el cumplimiento o la vigencia de derechos fundamentales en la relación de trabajo, por el sólo hecho de que las referidas normas asocian el término empleador a un contrato de trabajo – y no a un



000071
setenta y uno

decreto de nombramiento – o se refieran al empleador como a un gerente o administrador, olvidando que el Estado, en su relación con los funcionarios que se desempeñan en los órganos de la Administración, ejerce funciones habituales de dirección – términos que utiliza el artículo 4° citado – como lo hace todo empleador, lo que no es incompatible con el hecho de que se trate de órganos destinados a desempeñar una función pública.

Desde esta perspectiva, entonces, tampoco existe impedimento para aplicar las normas de Tutela a los funcionarios de la Administración del Estado, en la medida que su ámbito de aplicación abarca o comprende a todos los trabajadores sin distinción, calidad que – como se dijo – también poseen los referidos funcionarios.

16°) Que, así las cosas, debe concluirse que el Juzgado de Letras del Trabajo es competente para conocer de la demanda de autos, toda vez que el artículo 420, letra a) del Código del Trabajo, lo habilita para conocer las “cuestiones suscitadas entre empleadores y trabajadores, por aplicación de las normas laborales” y la acción de tutela laboral, ejercitada por un funcionario público que denuncia una conducta de su empleador que, a su juicio, afecta sus derechos fundamentales es, precisamente y a la luz de lo preceptuado en el artículo 485 del Código del Trabajo, una de aquellas “cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas laborales”, que la referida judicatura está llamada a resolver, conforme a la interpretación de la normativa laboral que aquí se ha venido desarrollando.



No es baladí para la interpretación que se efectúa, el especial significado que reviste la consagración de un instrumento de defensa de derechos fundamentales al interior de la relación laboral, que el trabajador aprecie le son desconocidos o lesionados por el empleador en el ejercicio de sus facultades, derechos de aquellos consagrados en el artículo 19 de la Carta Fundamental, en los capítulos que especifica el inciso primero y segundo del artículo 485 del Código del Trabajo. Se trata en definitiva, como señala el mensaje presidencial antes citado, “del posicionamiento de los derechos fundamentales como ejes vertebradores de unas relaciones laborales plenamente democráticas”, para lo cual ha de tenerse presente que “su vigencia requiere, como condición necesaria, no sólo de un reconocimiento material, sino también y ante todo, de mecanismos de tutela jurisdiccional eficaces e idóneos”.

Así las cosas, atendida la entidad y naturaleza de los derechos que por esta vía se pretende proteger, los que según también se dijo, deben considerarse “inviolables en cualquier circunstancia”, no existe una razón jurídica valedera para excluir de su aplicación a toda una categoría de trabajadores, como son los funcionarios públicos, particularmente, si se toma en consideración que los elementos de subordinación y dependencia propios de la relación laboral, se dan fuertemente en el contexto de las relaciones del Estado con sus trabajadores, siendo éste un espacio en el cual la vigencia real de los derechos fundamentales



puede verse afectada a consecuencia del ejercicio de las potestades del Estado empleador.

Es menester destacar que el Estatuto Administrativo ha sido modificado por leyes recientes para consagrar la vigencia del derecho del funcionario a no ser discriminado por el empleador – artículo 17, inciso 2º - y ha reconocido su dignidad como “persona humana”, prohibiendo todo acto entre los mismos compañeros de labores en que ésta se vea afectada. Ello confirma que la Administración del Estado no es ajena al compromiso de velar porque los derechos fundamentales de los funcionarios sean respetados y conduce a promover una interpretación que permita integrar las normas del Código del Trabajo que estén orientadas a hacer posible, en los hechos, el ejercicio de tales derechos” (Rol N°10.972-13, Corte Suprema).

Que en idéntico sentido, la Excma. Corte Suprema se ha pronunciado en las causas roles Nos. 24.388-14, N°36.491-15 y N°52.918-16;

VI. ESTATUTO APLICABLE AL CASO CONCRETO.

19.- Que de la anterior pragmática de los tribunales de fondo “resulta que los Juzgados de Letras del Trabajo podrían intervenir ampliamente, en todos aquellos asuntos laborales que se susciten entre los funcionarios públicos y los servicios u organismos de la Administración en que ellos se desempeñan.

Esta injerencia implica que esos tribunales especiales podrían conocer de las normas estatutarias de derecho público que los rigen y, consiguientemente, juzgar si lesionan o no el ejercicio de derechos fundamentales actos tales como el nombramiento de nuevos empleados públicos; la calificación que anualmente les corresponde; las promociones o ascensos que pueden favorecerlos; la determinación de las obligaciones y deberes que han de cumplir; las remuneraciones que les toca percibir; la responsabilidad administrativa que les cabe asumir; tanto como la justicia y procedencia de aplicarles las causales de expiración de funciones que prevén dichos textos” (STC Rol N°2926-15-INA c.14);

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



000072
setenta y dos

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;

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

21.- 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, Editorial 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°);

22.- Que la Excma. Corte Suprema ha dicho "Sexto: Que el procedimiento de tutela laboral se aplica respecto de las cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas de dicho ámbito, que afecten los derechos fundamentales de los trabajadores, entendiéndose por tales los indicados en el artículo 485 del Código del Trabajo.

Al respecto, debe reafirmarse que los derechos fundamentales están reconocidos a toda persona por la Constitución Política de la República, que es jerárquicamente superior tanto al Código del Trabajo como al Estatuto Administrativo y demás normativa específica relativa a la administración pública, de modo que no parece coherente con el ordenamiento jurídico excluir a trabajadores que se desempeñan en un determinado sector de la protección específica que





otorga la acción de tutela contemplada por el artículo 485 del Código del Trabajo. Pues bien, tal procedimiento se aplica por disposición normativa "a cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas laborales", debiendo recordarse que la relación funcionaria es también una de carácter laboral. En efecto, el inciso 3º, del artículo 1º, del Código del Trabajo denomina en términos genéricos "trabajadores" a los funcionarios públicos, no siendo sostenible la distinción que, al respecto, pretenden los sentenciadores en cuanto se referiría al estatuto especial de trabajadores sujetos a las normas privadas que mantiene la administración, desde que la simple lectura de dicha norma no permite arribar a dicha conclusión.

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

Tal interpretación es coherente con el Estatuto Administrativo, que, en su artículo 17, expresamente proscribe toda discriminación que tenga por objeto "anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo", y al no establecer un procedimiento específico para ello, es claro que ingresa dentro del ámbito de aplicación del de tutela laboral, precisamente porque sólo se trata del procedimiento que corresponde aplicar.

Séptimo: Que, por su parte, el recurso de protección, como propone la sentencia impugnada, no es la acción adecuada y específica para la tutela de fondo de ningún derecho constitucionalmente reconocido, desde que por su naturaleza sólo permite un conocimiento sumario, con el fin de cautelar, con urgencia y celeridad, conculcaciones concretas de derechos fundamentales, esencialmente para garantizar el status quo proscribiendo la autotutela, pero que dejan a salvo la interposición de una acción de plena cognición, como si provee el procedimiento laboral ordinario.

Por otro lado, si bien es posible discernir la existencia de arbitrios administrativos útiles para reclamar de situaciones de discriminación, es palmario que aquellos no ocupan el mismo lugar ni preponderancia que los judiciales en la garantía de los derechos de las personas. Esto es algo que reconoce la Constitución Política de la República, al garantizar en su artículo 38 que cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado pueda reclamar ante los tribunales que determine la ley. Se trata, entonces, de un asunto que el Estatuto Administrativo no regula. El Código del Trabajo sí lo hace. En consecuencia, de conformidad con el artículo 1º del Código del Trabajo, resulta



000073
setenta y tres

aplicable en la relación funcionaria el procedimiento de tutela que establece dicho cuerpo normativo.

Octavo: Que, de conformidad con lo razonado, esta Corte confirma el criterio expresado en sentencia de unificación anteriores, como aquella de 30 de abril de 2014 dictada en causa rol 10.972-13, o más recientemente, en el ingreso N°6.417-16 de 16 de agosto de 2016, en el sentido que los funcionarios públicos a contrata pueden denunciar la afectación de sus derechos constitucionales ocurrida con ocasión de su relación funcionaria, mediante el procedimiento de tutela laboral que establece el Código del Trabajo". (Corte Suprema, Rol N°52.918-2016, cc. 6, 7 y 8).

23.- Que el juicio antes expuesto, reafirma la opción de que tanto la acción de tutela laboral es una vía idónea para la aplicación de las normas sustantivas del Código del Trabajo, apta para su uso por los funcionarios a contrata de la Administración del Estado, como el caso específico de la gestión pendiente se trata de un tema de "interpretación legal" que debe ser resuelto en sede competente de los Tribunales de justicia, más aun tratándose de una acción acotada en conformidad al artículo 483, del Código del Trabajo, cuya naturaleza es "excepcionalísima", y cuyo objetivo es unificar la jurisprudencia en materia de derecho objeto del juicio de fondo, sobre el cual existen distintas interpretaciones, lo que conduce a que dicha diligencia útil y que pende en cuanto al mérito de la causa, sólo debe ser conocida y resuelta por los tribunales ordinarios de justicia.



VIII.- CONCLUSIONES LÓGICAS PARA EL RECHAZO.

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

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



26.- 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 uniformemente la ley laboral);

27.- Que el raciocinio particular en autos está centrado en la vulneración presunta de los artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental, los cuáles vinculados con una gestión pendiente de unificación de jurisprudencia, permitan que en el evento de existir vulneraciones constitucionales, estas afecten en el recurso de unificación de jurisprudencia laboral que versa sobre vulneración de derechos fundamentales, de forma tal que incida de manera decisiva sobre el fondo de asunto debatido en el actual estadio recursivo (resolver sobre interpretación de normas o preceptos legales);

28.- Que en atención a los fundamentos antes expuestos y teniendo presente el objeto del recurso de unificación de jurisprudencia y la competencia que es aquella parte de la jurisdicción que la Constitución o la ley orgánica otorgan a los Tribunales del sistema jurídico nacional (STC Rol N° 664-06, c. 9), la acción impetrada a fojas 1 por don Luis Humberto Sanhueza Bravo, en representación de la Ilustre Municipalidad de San Miguel no resulta idóneo para acoger la inaplicabilidad por él solicitada.

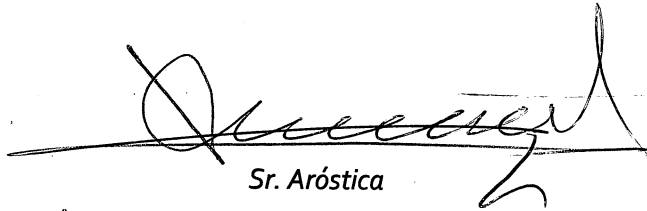
Redactó la sentencia el Ministro señor Iván Aróstica Maldonado (Presidente), y la disidencia el Ministro señor Nelson Pozo Silva.

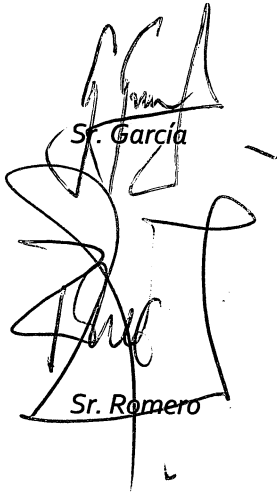


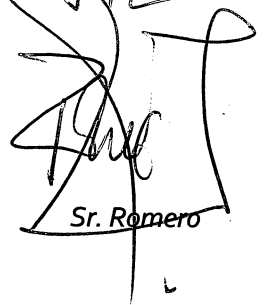
000074
setenta y cuatro

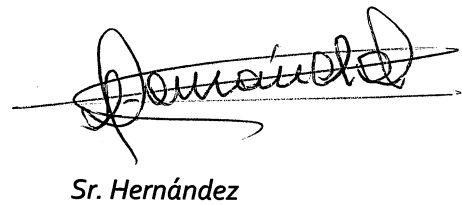
Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

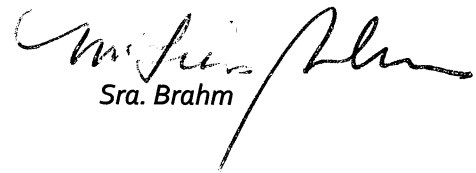
Rol N° 3853-17-INA.

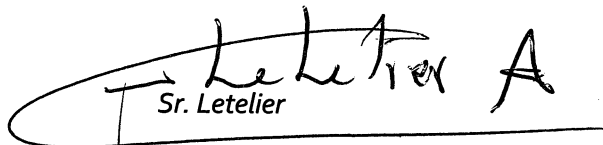

Sr. Aróstica

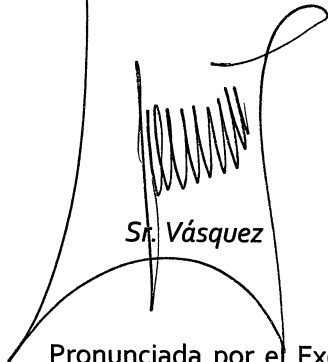

Sr. García


Sr. Romero


Sr. Hernández


Sra. Brahm


Sr. Letelier


Sr. Vásquez


Sr. Pozo

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

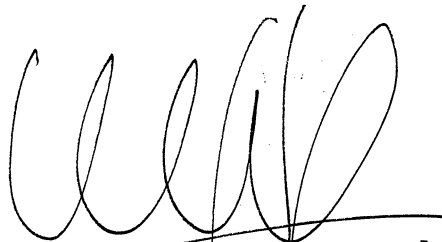
Se certifica que la Ministra señora Marisol Peña Torres concurrió al acuerdo y fallo, pero no firma por haber cesado en el ejercicio de su cargo.

Autoriza la Secretaria suplente del Tribunal Constitucional, señora Mónica Sánchez Abarca.





En Santiago, a 10 de diciembre
de 2018, notifiqué personalmente
a *señora María Constanza Herra y Jara*
la sentencia recaída en autos Rol N° 3853-17-INA
de 06 de diciembre de 2018,
a quien entregué copia.


15.531.870-8