Modifica el Código del Trabajo con el objeto de incorporar el contrato especial de funcionarios de apoyo al ejercicio de la función parlamentaria

Boletín N°11187-13

ANTECEDENTES.

Como sabemos, el personal contratado para apoyar el ejercicio de la función legislativa constituye un estamento dentro del personal de la Cámara de Diputados cuya naturaleza jurídica no es la de funcionarios, sino que se trata de personal contratado bajo las normas del Código del Trabajo para desempeñar funciones relativas al apoyo de los Diputados y los comités parlamentarios.

Anteriormente, hasta la dictación del artículo 3-A de la Ley Orgánica Constitucional del H. Congreso Nacional mediante la ley N° 20.464, de 12 de octubre de 2010, y las modificaciones subsecuentes al reglamento de la Cámara de Diputados, los funcionarios de los Comités y de apoyo a los parlamentarios, tanto quienes prestan servicios en el Congreso Nacional como en cada uno de los distritos del país, eran sujetos de contratos de trabajo celebrados por los mismos parlamentarios, quienes, a su vez, financiaban su remuneraciones y gastos propios del contrato con las asignaciones que legalmente corresponden a cada parlamentario.

Sin embargo, los problemas derivados de una carga administrativa excesiva para la capacidad de gestión de una oficina parlamentaria, las más de las veces pequeña y con funciones centradas exclusivamente en el quehacer de representación del respectivo Diputado, así como también el ejercicio progresivo de acciones que perseguían la responsabilidad solidaria o subsidiaria de la Cámara de Diputados producto de los conflictos normales que se generan en este tipo de relaciones jurídicas, impulsaron un cambio de régimen jurídico para la contratación del personal de apoyo a la función parlamentaria.

Es así como a partir de la normativa señalada se llevaron adelante las modificaciones del Reglamento de la Cámara de Diputados para la contratación de personal de apoyo a la función parlamentaria de los Diputados y comités parlamentarios.

Dicho Reglamento “fija los derechos y deberes de estos trabajadores, establece las normas de probidad que deben cumplir en el ejercicio de sus funciones; determina el rango de sus remuneraciones; y establece, en general, las demás normas para la adecuada aplicación del artículo 3° A de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.” [Artículo 3].

Transcurridos ya más de 5 años de aplicación del artículo 3-A y del reglamento citado, es dable pensar que como toda construcción jurídica, ésta requiere de una mirada retrospectiva que dé cuenta de los problemas de aplicación y de los escollos que ha encontrado en el cumplimiento de sus fines, que no son otros que un fluido desarrollo de la función parlamentaria, así como también de las posibles soluciones que se pudieren implementar.

Calidad Funcionaria

La contratación del personal de apoyo a la función parlamentaria no implica el engrosamiento de la planta de funcionarios de la Cámara, sino que constituye un estamento especial regido por las normas generales del Código del Trabajo y cuya dependencia directa no es respecto de las autoridades de la Corporación, sino que de los propios Diputados y comités.

Se trata, sin duda de una figura atípica por dos razones: altera los principios generales en orden a que quien suscribe el contrato de trabajo, es a la vez el empleador y por sí, o por interpósita persona, ejerce la subordinación y dependencia sobre el trabajador. Asimismo, es atípica porque cobija en un mismo servicio público a trabajadores cuya naturaleza jurídica es enteramente diversa.

Con todo, es preciso reconocer que el nuevo régimen ha permitido ampliar las condiciones de mayor protección laboral a través de una mejor formalización de los contratos de trabajo y, con ello, de los derechos y obligaciones de las partes; este elemento adolecía de contornos muy difusos cunado la relación de trabajo se establecía únicamente con el respectivo Diputado.

Nos ha parecido relevante abordar el tema de la calidad funcionaria de los trabajadores que prestan servicios como apoyo a los Diputados, en razón de que su incorporación al quehacer administrativo de la administración de la Corporación es una figura especial que debe ser tratada adecuadamente.

En mérito de estas consideraciones, este Diputado estima pertinente analizar la posibilidad de que la regulación jurídica de la relación laboral de estos trabajadores pudiere ser complementada en un estatuto contenido en el Código del Trabajo de forma tal que se pudiere demarcar nítidamente los derechos y obligaciones y la forma de acordarlos con las autoridades de la Corporación.

Causal de Término por Pérdida de confianza.

Como sabemos, tanto la Ley Orgánica Constitucional del Congreso, como su reglamento, contiene una causal de término del contrato de trabajo del personal de apoyo a la función parlamentaria, que consiste en la pérdida o falta de confianza del respectivo Diputado o comité.

Esta causal, especialísima en nuestro ordenamiento, tiene su justificación con la naturaleza de la función parlamentaria, pues ésta dice relación tanto con la formación de la ley, como con la representación de la ciudadanía, asuntos cuyos contornos consideran elementos técnicos, políticos, de relaciones institucionales, de negociación y acuerdos, los que muchas veces requieren de reserva, oportunidad y discreción que sin duda son atributos que permiten construir las confianzas necesarias entre el trabajador y el respectivo Diputado o comité.

La pérdida de dicha confianza no permite, por el contrario, seguir contando con los servicios del trabajador dado que el elemento ordenador de la relación laboral en este caso es el adecuado cumplimiento de la función legislativa y ésta, no se puede llevar adelante sino sobre la base de una adecuada confianza de cada colaborador del Diputado o comité.

Sin embargo, desde una perspectiva laboral, esta causal tiende a vislumbrarse como depositaria de un alto grado de discrecionalidad por parte del empleador, siguiendo una dirección contraria a la objetivación imperante en las causales contempladas en los artículos 159 y 160 del Código del Trabajo; más aún, la única causal que deja cierto margen a la discrecionalidad del empleador es la contemplada en el artículo 161 sobre necesidades de la empresa o establecimiento, la cual ha ido progresivamente acotando sus márgenes, debiendo el empleador no solamente manifestar su invocación en la carta de despido y el finiquito, sino que debe fundamentar su aplicación en necesidades económicas, de modernización de la gestión, cambio en las condiciones del mercado u otras similares que permitan al juez constatar más objetivamente la correcta aplicación del despido.

A la luz de las condiciones en las que se desarrolla el ejercicio de la función parlamentaria esta causal se encuentra plenamente justificada.

Sin embargo, se han presentado casos en los que esta causal ha sido equívocamente utilizada, más que nada para resolver problemas de relaciones laborales que han entrado en diversas fases de una crisis.

En efecto, se han constatado reclamos porque se ha pedido a la Cámara la aplicación de esta causal ante la negativa de varios trabajadores para firmar un anexo de rebaja de remuneraciones, asunto que debe necesariamente resolverse por la vía del acuerdo y de un golpe de autoridad, tratándose las remuneraciones de una cláusula enteramente bilateral en el contrato de trabajo.

Asimismo, se han observado casos en los que se utiliza indebidamente esta causal frente a las deficiencias técnicas o profesionales de un trabajador.

Dicho de otra forma: si bien es cierto que atendida la naturaleza de la función parlamentaria la existencia de esta causal se encuentra plenamente justificada, no lo es menos el hecho que puede ser utilizada en forma equivocada si no cuenta con una regulación que limite su aplicación a una legítima subjetividad que asiste al criterio de un Diputado o de un comité para la selección y mantención de uno u otro trabajador en el apoyo a una función como la parlamentaria, que tiene claros ribetes políticos y personales.

Ello se puede lograr, creemos, en el marco de un estatuto especial en el Código del Trabajo, que explique y delimite esta causal de despido así como lo hace con las otras causales de cesación de la relación laboral. Asimismo, en este estatuto parece interesante explorar la posibilidad de incorporar una causal de terminación que dé cuenta de las diferencias entre las capacidades del trabajador y los requerimientos técnicos de la labor que desempeña, considerando siempre las especiales condiciones de la función legislativa. Esta causal permitiría evitar la equívoca utilización de la causal basada en la pérdida de confianza, quedando pendiente, por cierto la implementación de las normas para hacer compatible esta, con el régimen general de las indemnizaciones que la Cámara pague a los trabajadores desafectados, y la ley d 19.728, permite imputar a dichas indemnizaciones y que corresponden a las sumas enteradas por el empleador en la cuenta individual del trabajador.

En cuanto a la aplicación plena de las normas sobre de despido, indemnizaciones y acceso al seguro de cesantía, es clara la conclusión de un informe emanado de la Cámara de Diputados (2014) sobre el punto:

"1.- Los trabajadores contratados para el apoyo al ejercicio de la función parlamentaria, se encuentran regidos por el Código del Trabajo y a efectos de algunas materias acotadas, entre otras las causales de terminación del contrato de trabajo y desvinculación, se rigen conforme lo señala el artículo 3°A de la Ley 18.918 y su reglamento.

2.- Por su parte, la Ley 19.728 que crea el Seguro de Cesantía, establece que el seguro que crea se establece en favor de los trabajadores regidos por el Código del Trabajo, pero en las condiciones que la misma Ley señala.

3.- Entonces, si bien es cierto que los trabajadores de apoyo a la función parlamentaria se rigen por el Código del Trabajo y, por ende, les son extensibles los beneficios del seguro de cesantía, no lo es menos el hecho que el acceso a dichos beneficios, debe realizarse conforme la ley del seguro y no conforme a otro estatuto especial.

4.- Atendido lo anterior, entonces, es preciso señalar que en las condiciones de acceso a los beneficios que establece la ley del seguro, se considera entre sus requisitos que el término del contrato de trabajo debe haberse producido por algunas de las causales del Código del Trabajo y no se consideran habilitantes las causales contenidas en otros estatutos.

5.- Finalmente, puesto que la estructura normativa de las leyes citadas no permiten encontrar un margen de interpretación plausible a fin de permitir el acceso delos trabajadores mencionados a los beneficios del seguro de cesantía, se hace necesario a juicio de esta asesoría, una modificación legal en tal sentido, la cual se propone en el cuerpo de este informe.".

En este sentido, las modificaciones legales que son necesarias se refieren más que nada a la ley 19.728, pero también pueden y deberán ser consideradas y tratadas integralmente en el estatuto especial de trabajadores de apoyo a la función parlamentaria que se propone en este informe.

Es importante que los trabajadores objeto de este informe, cuenten con similares derechos a cualquier trabajador contratado bajo las normas del Código del Trabajo; nuestro sistema es puesto a prueba cuando las especificidades de una actividad limitan o restringen indebidamente el acceso a uno u otro derecho laboral, individual o colectivo. Hoy día no es concebible tampoco que en cuanto al ejercicio de uno u otro derecho existan vacíos que no puedan ser integrados por la legislación general, dejando a trabajadores desamparados o faltos de la protección que asiste a todo el resto de las personas, especialmente frente a la terminación del contrato de trabajo.

Aplicación del Fuero Maternal y a la Causal de Cesación del Cargo.

EL informe mencionado también emitió su opinión sobre el tema específico de la aplicación del fuero maternal en caso de la cesación de funciones del respectivo parlamentario.

En este caso las conclusiones a las que arribó un detallado informe construido sobre la base de la jurisprudencia administrativa y de tribunales, fueron las siguientes:

1.- La regulación sobre el fuero maternal se construye a partir de un eje fundamental que consiste en la protección de la fuente de empleo de una trabajadora embarazada, que por su calidad de tal puede ver disminuida su capacidad de trabajo, frente a un acto voluntario -legal- del empleador que es el despido.

2.- Las causales de terminación de la relación laboral, en estos casos, pueden agruparse en aquellas en que juega un rol la voluntad del empleador y aquellas que emanan de un mandato legal, en relación con la naturaleza de los servicios que se prestan. En cuanto a las primeras, el despido por necesidades de la empresa constituye la expresión directa de voluntad del empleador en orden aponer fin al contrato de trabajo; en el caso del cumplimiento del plazo convenido o bien de la terminación de la obra o faena determinada objeto del contrato, constituyen expresión de una voluntad mediata del empleador, sujeta a verificación judicial de los supuestos de hecho en que descansa la decisión. Finalmente, en el caso del mandato de la ley, no concurre la voluntad del empleador bajo ningún respecto, por lo que no procede su revisión judicial.

3.- Las conclusiones anteriores se materializan en los textos legales citados, en dos sentidos: el primero de ellos apunta a que en el inciso primero del artículo 3-A de la LOC del Congreso Nacional, se contiene estipula que cada cámara podrá contratar……"a quienes prestarán servicios a los comités parlamentarios y a los diputados o senadores, durante el desempeño de sus cargos y en labores que digan relación con el ejercicio de la función parlamentaria." Ello no indica otra cosa sino que -a contrario sensu- el contrato dura lo que dura el período del cargo de parlamentario, sin excepción alguna. ¿Cabría, entonces, una revisión judicial sobre si el parlamentario efectivamente terminó su período legislativo? Nos parece que la negativa a ello es forzosa. Asimismo, cuando alude a que se trata de servicios propios de la función parlamentaria, nuevamente, por el contrario, no sería dable extender el mismo contrato para otras funciones que no son el objeto de este preciso contrato.

En segundo término, el inciso tercero alude a que "Sin perjuicio de las causales previstas en los artículos 159 y 160 del Código del Trabajo, la relación laboral a que se refiere el inciso primero terminará siempre por la pérdida de confianza del comité o parlamentario para quien prestaba sus servicios, así como por la cesación en el cargo del parlamentario…". De la expresión "siempre" debemos inferir forzosamente que sea cual fuere la condición en la que él o la trabajadora se encuentre al momento de la cesación en el cargo del respectivo parlamentario, el contrato terminará de todas formas; nuevamente, ¿cabría en este caso revisión judicial de la terminación, pudiendo el juez llegar a una conclusión que contravenga la LOC del Congreso Nacional en la norma citada? Ello no encuentra su razón en una desprotección de la trabajadora sujeta afuero,

sino que emana directamente de la naturaleza de los servicios contratados por un organismo público como lo es el poder legislativo.".

Sin embargo, siendo esta sensible materia muy susceptible de interpretaciones diversas, como era previsible, la generación de acciones destinadas a mantener el fuero maternal y revisar judicialmente los despidos sea cual fuere la causal invocada, constituye un elemento de permanente preocupación para la Cámara, dado que genera una incerteza con respecto a una parte significativa de las contrataciones de personal de apoyo a la función parlamentaria.

El autor de esta moción, es de la opinión que se requiere de una norma clara que más allá de cualquiera interpretación posible, es necesario dar cuenta en una norma clara y precisa de los límites que tiene el mecanismo del fuero como protección de la trabajadora en el caso de los contratos de trabajo del personal de apoyo a la función parlamentaria.

Así se ha hecho en los casos de los contratos por plazo fijo, y, especialmente, en los contratos de prestación de servicios transitorios, que conforme lo dispuesto en el artículo 183-AE del Código del Trabajo, se establece que el fuero maternal termina de pleno derecho a la finalización de los servicios contratados:

"Art. 183-AE. Las trabajadoras contratadas bajo el régimen contemplado en este Párrafo, gozarán del fuero maternal señalado en el inciso primero del artículo 201, cesando éste de pleno derecho al término de los servicios en la usuaria.

Si por alguna de las causales que establece el presente Párrafo se determinare que la trabajadora es dependiente de la usuaria, el fuero maternal se extenderá por todo el período que corresponda, conforme a las reglas generales del presente Código.".

Derechos Colectivos.

Otra área que adquiere contornos francamente difusos en este tipo de relación laboral, está conformada por el ejercicio de los derechos colectivos, principalmente en lo relativo al reconocimiento de su organización como Asociación de Funcionarios regidos por los términos de la ley 19.296, y principalmente en lo referido a los límites de sus fueros y prerrogativas en relación al tipo de contratación a que acceden este tipo de trabajadores.

En efecto, los trabajadores contratados en labores de apoyo al ejercicio de la función parlamentaria se agrupan en una Asociación de Funcionarios, afiliada a la ANEF, y que es heredera de un sindicato interempresa que agrupaba a los trabajadores cuando eran contratados por cada parlamentario en forma directa.

Sin embargo, se han detectado conflictos por terminación de los contratos en aplicación de la causal de pérdida de confianza y de cesación de funciones, los cuales, hasta ahora han terminado en acuerdos extrajudiciales.

Sin embargo, nuestro Código del Trabajo consulta varias normas sobre término del fuero sindical en virtud de las características del tipo de contrato de que se trate. Es así como el artículo 243 del dicho Código, establece la terminación del fuero sindical por término de la empresa; asimismo, en el caso de los Directores de Sindicatos de trabajadores Eventuales o Transitorios, o de los aforados de los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad, cuyos contratos sean a plazo fijo o celebrados por obra o faena determinada, el fuero los ampara solamente por la extensión de dichos contratos, no siendo necesario solicitar el desafuero al términos de éstos.

Por lo anterior, y siguiendo la misma línea argumental de los capítulos anteriores, este DIputado estima que es posible clarificar más allá de toda interpretación posible, la extensión de los fueros y las limitaciones en un estatuto legal ubicado jerárquicamente en medio de la ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y de su Reglamento, de tal forma que se puedan clarificar y detallar el ejercicio de los derechos del trabajador y de las obligaciones del empleador, lo cual debería sin duda, ser un elemento coadyuvante al mejoramiento de las relaciones laborales al interior de la Cámara de Diputados.

Estatuto Propuesto.

La propuesta de la presente Moción, apunta a perfeccionar algunos elementos que componen la relación laboral de la Cámara de Diputados con los trabajadores contratados para servir de apoyo al ejercicio de la función parlamentaria, sea en las oficinas de un Diputado en particular, sea a través de los servicios prestados en un comité parlamentario.

Como se ha mencionado al pasar revista sobre algunos de los problemas detectados luego de 6 años de aplicación de las normas derivadas el artículo 3-A, es posible intentar elaborar un estatuto especial, en el Código del Trabajo, de tal forma que se puedan regular las soluciones que permitan mejorar el régimen laboral de los trabajadores mencionados.

Esencialmente, un contrato o estatuto especial en el Código del Trabajo, tiene por objeto compatibilizar la protección de los derechos laborales derivados de un contrato de

trabajo, con las especificidades propias y particulares de una actividad que escapa normalmente a los cánones tradicionales de organización laboral y productiva.

Es así como a partir de la década de los 80 se han ido incrementando las actividades cuya organización de jornada de trabajo o de tipos de remuneración o de especies de responsabilidad, han ido encontrando en una regulación especial la posibilidad de compatibilizar los dos valores mencionados en el párrafo anterior. De esta forma, actividades como por ejemplo las desarrolladas por artistas y técnicos de espectáculos que laboran a veces solamente tres o cuatro días cada mes pero en jornadas diarias intensas y con una remuneración significativamente alta, encuentran en su estatuto especial las posibilidades de asegurar sus derechos sin afectar la naturaleza de la actividad.

De la misma forma, los pilotos y tripulantes aéreos cuya jornada de trabajo evidentemente no cuadra con una jornada de 45 horas en el mes distribuida semanalmente en 5 o 6 días con topes diarios de 10 horas, encuentran en el Contrato Especial legislado en 2009, la posibilidad de crear segmentos de trabajo seguidos de períodos de descanso que compensen jornadas extendidas en viajes de largo alcance.

Entonces, la creación de un estatuto especial que considere las especificidades de la labor parlamentaria y de las funciones del personal que la hacen posible, puede ser un elemento de importancia significativa en el mejoramiento de las relaciones de trabajo de este sector público. Finalmente, es preciso señalar que formalmente, corresponde plenamente la dictación de un estatuto de tales características al tratarse de trabajadores que expresamente son contratados por la ley que rige los contratos de trabajo del sector privado, esto es, el Código del trabajo (Artículo 3-A, L.O.C Congreso Nacional).

El Proyecto de Ley que contiene el estatuto propuesto es el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo Único.- Incorpórase en el Código del Trabajo, el siguiente Capítulo VIII en el Título II del Libro I del Código del Trabajo:

CAPÍTULO VIII

DEL CONTRATO ESPECIAL DE TRABAJADORES DE APOYO AL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA

Artículo 152 Quáter A.- Se regirán por las normas del presente Capítulo, los contratos de trabajo de los trabajadores contratados conforme a las normas del artículo 3-A de la Ley 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Las normas de este Código se aplicarán a dichos contratos en lo que no estuviere regulado en el presente Capítulo, en tanto ello no sea contradictorio con sus normas y con la disposición citada en este artículo.

Artículo 152 Quáter B.- Los contratos de trabajo del personal mencionado en el artículo anterior, deberá contener las menciones que señala el artículo 10 de este Código. Asimismo, deberá contener la mención del o los Diputados, o Comité Parlamentario, para quien o quienes se prestarán los servicios. El contrato podrá celebrarse por obra o servicio determinado, plazo fijo, o indefinido.

Artículo 152 Quáter C.- La jornada ordinaria de trabajo no podrá exceder de cuarenta y cinco horas semanales, debiendo distribuirse de común acuerdo entre las partes en no más de seis días ni menos de cuatro, considerando los requerimientos de la función parlamentaria; con todo, la jornada diaria no podrá exceder de doce horas, en cuyo caso deberá interrumpirse por una hora, siendo ésta imputable a la jornada diaria.

Las partes podrán acordar la realización de horas extraordinarias, en tanto las horas de la jornada diaria en total, no sobrepase el límite señalado en el inciso anterior.

Artículo 152 Quáter D.- El Reglamento de la Cámara de Diputados, determinará las modalidades de pago de las remuneraciones que deba percibir el trabajador por la prestación de sus servicios.

Artículo 152 Quáter E.- El contrato podrá terminar por aplicación de las causales contempladas en los artículos 159 y 160 de este Código.

Adicionalmente, el contrato de trabajo podrá terminar en razón de cambios técnicos, operativos o funcionales que afecten el ejercicio de la función parlamentaria y que requieran condiciones o habilidades diferentes a las del trabajador contratado. El Diputado, deberá informar al trabajador y al Departamento de Personal de la Cámara de Diputados sobre los fundamentos en que se basa la solicitud de despido por esta causal.

Asimismo, podrá ponérsele término, a petición del Diputado o Comité respectivo, por causa de pérdida de confianza. Con todo, cualquiera sea la duración estipulada en el

contrato de trabajo, éste terminará por el cese de las funciones del respectivo Diputado, cualquiera sea la época en que ello ocurra, o bien por la disolución o terminación del respectivo Comité Parlamentario, en su caso.

Artículo 152 Quáter F.- El fuero maternal de que gozan las trabajadoras contratadas conforme las normas de este Capítulo se extenderá por la totalidad de la duración del contrato y terminará de pleno derecho al momento de la terminación del mismo por las causales señaladas en el artículo 152 Quáter E, sin que se requiera solicitar su desafuero.

Artículo 152 Quáter I.- Los trabajadores contratados conforme las normas de este Capítulo, gozarán de todos los derechos para asociarse en los términos que señala la ley 19.296. El fuero de que gozan los dirigentes de la o las Asociaciones de Funcionarios que agrupan a los trabajadores señalados en este artículo, terminará de pleno derecho al momento de la terminación del contrato de trabajo por las causales señaladas en el artículo 152 Quáter E, sin que se requiera solicitar su desafuero.