Interpreta el Código del Trabajo en lo que respecta al ámbito de aplicación del procedimiento de tutela laboral

Boletín N°12365-13

Fundamentos

La presente moción propone una interpretación del Artículo 485 del Código del Trabajo en el sentido de entender incorporada al ámbito de protección de la acción de tutelada, regulado por dicha norma a aquellos trabajadores prestadores de servicios en el ámbito de la administración pública, que puedan verse expuestos a conculcaciones de sus derechos fundamentales garantizados en la Constitución Política de la República.

Nos parece de toda justicia garantizar el acceso a esta acción de tutela a todo aquél que preste servicios en condiciones de subordinación y dependencia toda vez que no existe fundamento legal o ético-jurídico que justifique un criterio distinto. Lo anterior también tiene por objetivo reforzar la idoneidad de esta acción tutelar, en específico, por sobre otras acciones de las que dispone el ordenamiento jurídico (acción de protección o actuación administrativa ante la Contraloría General de la República) que, como se verá, no gozan del mismo nivel de efectividad y eficacia de la que provee la legislación ordinaria.

1. El fallo del Tribunal Constitucional

Nos vemos motivados a presentar esta moción en virtud de la sentencia dictada con fecha 6 de diciembre del año 2018, en la cual el Tribunal Constitucional acogió un requerimiento de declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, a propósito de la posibilidad de comprender dentro de la esfera de competencia de los Juzgados del Trabajo a aquellas solicitudes de tutela de derechos fundamentales que sean incoadas por funcionarios públicos. Este requerimiento a la justicia constitucional tuvo por ocasión el recurso de unificación de jurisprudencia que pende en la Corte Suprema, al alero del Rol 37.905-2017, caratulado “Navarrete Jaque Marvy con Ilustre Municipalidad de San Miguel”.

El origen de esta petición radica en la solicitud de una trabajadora de la Ilustre Municipalidad de San Miguel quien recurrió a instancia judicial para la tutela de sus derechos fundamentales que consideró vulnerados, en particular, por haber sido despedida por su opinión política. El tribunal a quo acogió en lo pertinente la solicitud, siendo ratificada por la Ilustrísima Corte de Apelaciones de San Miguel en orden a rechazar el recurso de nulidad impetrado contra la sentencia de instancia. Corolario de lo anterior, la demandada interpone recurso de unificación de jurisprudencia a la vez que solicita al Tribunal Constitucional la declaración de inaplicablidad de las normas pertinentes (en particular, el inciso tercero el Articulo 1 del Código del Trabajo).

El periplo judicial descrito repuso en el debate público **el problema del alcance de la eficacia de la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores**, sin importar la naturaleza o modalidad de su contrato y sin distinguir el carácter de su empleador. Puntualmente, ante la creciente tendencia de constitucionalizar el conjunto del ordenamiento jurídico, en armonía con la tendencia del derecho comparado de colocar cada vez estándares más elevados

de protección de los derechos de las personas, en tanto miembros de una comunidad política, es que han entrado en escena los derechos de los trabajadores, ya no solo como contrapartes de la relación prestacional, sino en tanto miembros de dicha comunidad, es decir, como ciudadanos.

En esa línea, nos parece que el voto de minoría del Tribunal Constitucional en el caso antes citado guarda coherencia con el razonamiento al que habían venido arribando nuestros tribunales superiores en orden **a hacer omnicomprensiva tanto a trabajadores del régimen privado como a trabajadores del régimen público, de aquellas garantías procesal-constitucionales como lo es la acción de tutela**.

En efecto, los ministros disidentes, en el considerando 22, tomando por base criterios jurisprudenciales, argumentaron "*que los derechos fundamentales están reconocidos a toda persona por la Constitución Política de la República, que 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 determinado sector de protección específica que otorga la acción de tutela*". Por tanto, si dicho procedimiento se aplica a cuestiones suscitadas en la relación laboral, debe recordarse, conforme el voto de minoría, "*que la relación funcionaria es también una de carácter laboral*".

El fallo citado, discurriendo respecto de la competencia de los tribunales laborales, consideró en voto de mayoría que los trabajadores del régimen público gozaban de acciones tutelares de sus derechos, tales como la acción de protección contenida en el Artículo 20 de la Constitución o, aplicable al caso de marras, el Artículo 156 de la Ley 18.883 (Estatuto de los Funcionarios Municipales) que contempla la posibilidad de reclamar ante la Contraloría General de la República, cuando se produjeren vicios de legalidad que afectaren derechos contenidos en el respectivo estatuto.

Al respecto, cabe tener presente que tal y como se cita en el voto de minoría, tomando por base lo razonado por la Corte Suprema, "*el recurso de protección no es el medio adecuado para la tutela de fondo".* La finalidad de esta acción, más que tutelar sustantivamente derechos vulnerados, es tender a reestablecer, por la vía de la emergencia y en forma sumaria, el imperio del derecho con el objeto de "*garantizar el status quo, proscribiendo la autotutela*", siendo útil esta acción en este reducido cometido, dejando intactas "***la interposición de una acción de plena cognición, como si provee el procedimiento laboral ordinario***", garantizando la tutela efectiva de dichos derechos.

A su turno, la acción administrativa ante la Contraloría General de la República debe ser sopesada a la luz de sus atribuciones; a saber, **el Contralor no se encuentra facultado para pronunciarse sobre los presupuestos fácticos de la vulneración de derechos**, sino más bien, como dice el citado Artículo 156 del Estatuto de Funcionarios Municipales, se la habilita para evidenciar vicios de legalidad, los cuales no alcanzan a evaluar los aspectos de mérito, constatando simplemente si acaso la autoridad cometió alguna ilegalidad en el uso de potestades discrecionales y no si ejerciéndolas vulnera o no, derechos fundamentales. La mentada sentencia, en su considerando 22,

corrobora el razonamiento anterior al hacer suyo el argumento según el cual "*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 las garantías de los derechos de las personas*".

Finalmente, la eficacia del ejercicio de una acción tutelar se debe medir por su posibilidad material de restablecimiento del derecho acometido, cuestión que no sucede en el caso del Contralor toda vez que se ve privado de facultad de imperio para hacer cumplir sus resoluciones.

La interpretación que proponemos a través de esta moción sitúa la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores en la acción procesal que proporciona mayores garantías de eficacia y tutela, esto es, el Artículo 485 del Código del Trabajo. Lo anterior concuerda plenamente con lo establecido en el Artículo 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos que, en su numero primero, establece que "*Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales*".

El voto de minoría, citando jurisprudencia de la Corte Suprema, muestra sintonía con el razonamiento anterior al señalar, en su considerando 18, que "*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*". Con este presupuesto de protección, el tribunal establece que "*no existe una razón jurídica para excluir de su aplicación a toda una categoría de trabajadores, como son los funcionarios públicos*".

2. Jurisprudencia de la Corte Suprema

Como se ha expuesto, el mecanismo de mayor sustantividad para la tutela de estos derechos es el contemplado en el Código del Trabajo y así también lo ha entendido nuestra judicatura, como se verá.

Menester es hacer una lectura del tenor literal del Artículo 1 del Código del Trabajo para comprender que no puede haber una interpretación discriminatoria sobre la aplicabilidad de la tutela a los funcionarios públicos, toda vez que estos son considerados dentro de la voz trabajador, por la misma ley, siendo aplicable por tanto el procedimiento señalado.

El inciso primero del citado cuerpo de normas dispone que las relaciones laborales entre los empleadores y los trabajadores se regularán por este Código y por sus leyes complementarias". De lo anterior se infiere que es trabajador toda persona que preste servicios personales a una organización de medios (pública o privada, la norma no distingue).

Reglón seguido, el inciso segundo excluye a aquellos sujetos a Estatutos Especiales del Estado. Pues bien, dicha exclusión no sería necesaria si la premisa no fuese que aquellos son trabajadores y su vínculo con el Estado de naturaleza laboral. No se puede excluir lo que nunca estuvo incorporado. Consecuencia de lo anterior es que el inciso tercero, cerrando la regla, establece dos exigencias copulativas para hacer aplicables normas de legislación ordinaria: a) en los

aspectos o materias no regulados y b) que no fueren incompatibles con los estatutos especiales.

Siguiendo esta linea, la Excelentísima Corte Suprema, en Causa Rol 10972-2013, sustanciado entre un trabajador y la Central Nacional de Abastecimiento (CENABAST). La Corte, haciendo uso de sus facultades, resolvió una interpretación definitiva sobre la competencia de los tribunales laborales en la tutela de los derechos de los funcionarios públicos, uniformando el criterio dispar existente sobre la materia.

En el Considerando 5º de la sentencia que acoge el recurso de unificación de jurisprudencia, el máximo tribunal es claro en consignar que "*si bien el actor es una persona que en su contrato se ha indicado que se rige por la ley 18.834, esta normativa no contempla la posibilidad de accionar en un procedimiento especial, por vulneración de tutela de derechos fundamentales, no pudiendo entenderse que una acción de esta clase se oponga a las normas de ese estatuto especial, atendido a que el procedimiento de tutela, si bien aparece establecido para solucionar un conflicto que surge en una relación vinculada al trabajo, busca cautelar en definitiva derechos fundamentales que se reconocen a todas las personas sin distinción."*

La sentencia en análisis destaca, en el considerando siguiente*, que "el inciso tercero del artículo 1° del Código del Trabajo, emplee la expresión "trabajadores" para referirse a los funcionarios de la Administración del Estado que indica en el inciso segundo y que excluye en principio a su respecto la aplicación de las normas del Código del Trabajo, calificación que coincide con la empleada en el artículo 485 del mismo cuerpo legal cuando establece el ámbito de aplicación del procedimiento de Tutela Laboral*".

En base a estas consideraciones, en el Considerando 7º, acoge el recurso de unificación de jurisprudencia, al existir criterios dispares entre Tribunales Superiores de Justicia, a saber, en este caso, la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago y la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valparaíso, ordenando que se dicte la respectiva sentencia de reemplazo.

En la sentencia de reemplazo la Corte Suprema quiso relevar la importancia de explicitar y reforzar la vigencia de los derechos fundamentales en el marco de las relaciones laborales. En ese sentido, la introducción de la noción de ciudadanía laboral en la empresa dialoga con la prohibición de todo tipo de discriminaciones (Artículo 2 del Código del Trabajo). El tribunal señala que *"la vigencia efectiva en el ejercicio de los derechos fundamentales del trabajador, las normas de Tutela consagradas recientemente vienen a colmar ese vacío, al establecer una acción específica para salvaguardarlos, abriendo un espacio a lo que se ha denominado la "eficacia horizontal" de esa clase de derechos."*

Finalmente, cabe señalar que la Constitución Política de la República en sus Artículos 73 y siguientes, así como el Código Orgánico de Tribunales en su Capítulo VI, artículos 93 y siguientes, le otorgan a la Excelentísima Corte Suprema, el más alto rango en la jerarquía de los tribunales en la estructura del país, así como **el rol de corte de casación**, a quienes les corresponde la final y correcta interpretación de la ley. En el caso que nos convoca, dicha interpretación ya se ha realizado conforme a la ley por lo que, estimados que lo resuelto por el Tribunal Constitucional en el citado fallo, corresponde una invasión a las

potestades de Corte de Casación que le están entregadas a la Excelentísima Corte Suprema, lo cual debe ser corregido por el legislador.

3. Los Derechos Humanos y los Trabajadores

La aplicabilidad del procedimiento de tutela a trabajadores del sector público debe tener en primacía de consideración los criterios de interpretación que la doctrina considera propios del ámbito de los derechos fundamentale.

De esta manera, **el principio de primacía constitucional**, conforme el cual toda norma de rango inferior al constitucional debe guardar coherencia con dicho cuerpo normativo, debiendo ser interpretada con el resguardo de ser respetuosa irrestrictamente con los derechos fundamentales que allí se garantizan. En el mismo orden de ideas, el Artículo 19 Nº 26 establece la prohibicion de afectar los derechos en su esencia, no imponiendo condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio. En consecuencia, si la tutela de los derechos fundamentales no es eficaz por una vía distinta a la que provee la legislación ordinaria, debe primar ésta para no alterar su ejercicio ni ser contradictoria al espíritu y letra de la Constitución.

Sin duda, la expresión positiva de esta garantia de eficacia debe considerar **el principio pro homine,** conforme el cual las disposiciones deben ser interpretadas de la forma en que mejor satisfagan la protección y garantía de los derechos humanos. Estos derechos, en caso de existir evidente desigualdad de condiciones de fuerza, conforme el **pro debilis**, debe privlegiar una aplicación que, interpretando la norma, permita alcanzar un mayor grado de equilibrio en las posiciones. En el ámbito laboral específico, este último principio debe ser concordado con el **principio indubio pro operario**, que establece que ante la duda sobre la aplicación de una norma u otra, debe preferirse a aquella que otorge una protección más intensa y eficaz a la contraparte débil de la relación laboral, es decir, al trabajador.

La combinación de estos principios y normas constitucionales se compaginan con la igualdad ante la ley y igual protección en el ejercicio de sus derechos que le es asegurada a todas las personas en el Artículo 19 Nº 2 y Nº 3 de la Constitución, respectivamente.

Finalmente, atendida la constatación fáctica de que los trabajadores públicos hoy gozan de una protección inferior que la de sus pares del sector privado, no podemos sino explicitar, vía interpretación legal, los dispositivos de homologación de dichos derechos con el fin de reparar una injusticia manifiesta. No hacerlo implica perpetuar una situación de discriminación arbitraria del todo contraria al texto y espíritu de la Constitución y de los tratados internacionales que Chile ha suscrito.

Las trabajadoras y trabajadores de nuestro país necesitan de la protección de nuestro sistema normativo, ante la vulneración de sus derechos fundamentales, con independencia de si su empleador es un privado o el Estado.

En virtud de lo anterior, sometemos a vuestra consideración el siguiente proyecto de ley:

Proyecto de Ley

Artículo único: Declárase interpretada la expresión “trabajadores” contenida en el inciso primero artículo 485 del Código del Trabajo en el siguiente sentido:

“Entiéndase comprendidos en la expresión a los trabajadores a los que hace referencia el inciso segundo del Artículo 1º del Código del Trabajo, en virtud de lo dispuesto en los incisos primero y tercero de este artículo”