

**INFORME DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, iniciado en moción de las Senadoras señoras Goic, Muñoz y Rincón y de los Senadores señores Latorre y Letelier (**Boletín N°12.322-13**), en moción de las Senadoras señoras Allende, Goic y Muñoz y de los Senadores señores Latorre y Letelier (**Boletín N°12.327-13**), y en moción del Senador señor Letelier, de la Senadora señora Allende y de los Senadores señores De Urresti, Harboe y Lagos (**Boletín N°9.476-13**), relativo al ámbito de aplicación del procedimiento de tutela laboral.

**BOLETINES NÚMEROS 12.322-13, 12.327-13 y 9.476-13, refundidos**

---

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Trabajo y Previsión Social informa acerca del proyecto de ley de la referencia, iniciado en moción de las Senadoras señoras Carolina Goic Boroevic, Adriana Muñoz D'Albora y Ximena Rincón González y de los Senadores señores Juan Ignacio Latorre Riveros y Juan Pablo Letelier Morel (**Boletín N°12.322-13**), en moción de las Senadoras señoras Isabel Allende Bussi, Carolina Goic Boroevic y Adriana Muñoz D'Albora y de los Senadores señores Juan Ignacio Latorre Riveros y Juan Pablo Letelier Morel (**Boletín N°12.327-13**), y del Senador señor Juan Pablo Letelier Morel, de la Senadora señora Isabel Allende Bussi y de los Senadores señores Alfonso De Urresti Longton, Felipe Harboe Bascuñán y Ricardo Lagos Weber (**Boletín N°9.476-13**).

**La Sala en sesión de 18 de diciembre de 2018 autorizó a la Comisión para discutir en general y en particular esta iniciativa de ley en el primer informe.**

**Se deja constancia que la Sala, en sesión de 19 de diciembre de 2018 y, en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 A de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, acordó la fusión de los boletines números 12.322-13, 12.327-13 y 9.476-13.**

La Comisión, atendida la fusión de las tres iniciativas precedentemente mencionadas, acordó proponer a la Sala, que se sustituya la denominación original de cada una de ellas por la siguiente: **“proyecto de ley relativo al ámbito de aplicación del procedimiento de tutela laboral”**.

A una o más de las sesiones en que se analizó esta iniciativa legal asistieron, además de los miembros de la Comisión, el coordinador legislativo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, señor Francisco Del Río; el asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señor Guillermo Álvarez; los asesores de la Fundación Jaime Guzmán, señores Juan Eduardo Diez y Matías Quijada; los asesores del Instituto Libertad y Desarrollo, señores Francisco Sánchez y John Henríquez; el Vicepresidente y los directores de la Confederación Coordinadora de Sindicatos del Comercio, señores Leonel Sepúlveda, Juan Álvarez y señora Priscilla Astudillo y el habilitado en Derecho, señor Matías Berríos. Asesores Parlamentarios: de la Senadora Goic, el señor Aldo Rojas. De la Senadora Muñoz, la señora Andrea Valdés y el señor Luis Díaz. Del Senador Letelier, la señora Elvira Oyanguren. Del Senador Navarro, el señor Claudio Rodríguez y del Comité PPD, el señor Gabriel Muñoz. Del diario La Tercera: la periodista, señora Miriam Leiva.

Especialmente invitado a la sesión celebrada el 2 de enero de 2019 concurrió el abogado, Profesor de Derecho del Trabajo de la Universidad Católica del Norte y Doctor en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, señor Juan Pablo Severín.

Especialmente invitados a la sesión de fecha 9 de enero de 2019, asistieron el Profesor del Departamento de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad de Chile, señor Claudio Palavecino Cáceres y la Abogada, señora Ana Eugenia Fullerton Castro.

-----

### **OBJETIVOS DEL PROYECTO**

Establecer el ámbito de aplicación del procedimiento de tutela laboral que contempla el Código del Trabajo, respecto de los funcionarios públicos.

-----

### **ANTECEDENTES**

Para el debido estudio de este proyecto de ley se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

#### **I. ANTECEDENTES JURÍDICOS**

- La Constitución Política de la República, especialmente el artículo 5° y los numerales 2° y 3° de su artículo 19.
- El artículo 1° del Código del Trabajo.
- El párrafo 6° del Capítulo II del Título I del Libro V del Código del Trabajo, que establece el procedimiento de tutela laboral.

- La ley N°18.834, Estatuto Administrativo, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se fija en el decreto con fuerza de ley N°29, del Ministerio de Hacienda, de 2005.

- La ley N°18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

## II. ANTECEDENTES DE HECHO

Las mociones que dan origen al proyecto de ley en estudio fundamentan su propuesta legislativa en las siguientes consideraciones:

### **Boletín N°9.476-13**

En primer lugar, el proyecto de ley, que hace aplicable a los funcionarios públicos y municipales el procedimiento de tutela laboral para la protección de garantías fundamentales, afirma que la ley N° 20.087, que sustituye el Libro V del Código del Trabajo, de 2006, incorporó dicho procedimiento con el propósito apunta a reconocer y amparar los derechos fundamentales del trabajador.

En efecto, mediante dicho instrumento se protege su vida e integridad física y psíquica, el respeto de la vida privada y honra del trabajador y su familia; el derecho a la inviolabilidad de toda forma de comunicación privada; la libertad de conciencia, manifestación de todas las creencias y ejercicio libre de todos los cultos; la libertad de expresión, opinión e información sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio; la libertad de trabajo, el derecho a su libre elección y la garantía de que ninguna clase de trabajo puede ser prohibida, salvo las excepciones que la propia Constitución dispone; el derecho a no ser sujeto de los actos discriminatorios señalados en el artículo 2° del Código del Trabajo; y la garantía de indemnidad, que consiste en no ser objeto de represalias ejercidas por parte del empleador en razón o como consecuencia de la labor fiscalizadora de la Dirección del Trabajo o por el ejercicio de acciones judiciales.

Por otra parte, la moción describe que el artículo 1° del Código del Trabajo excluye de la aplicación de sus disposiciones a los funcionarios de la Administración centralizada y descentralizada del Estado, del Congreso Nacional y del Poder Judicial, y a los trabajadores de las empresas o instituciones del Estado, o de aquéllas en que ésta tenga aportes, participación o representación, siempre que dichos funcionarios o trabajadores se encuentren sometidos por ley a un estatuto especial.

Con todo, añade que la referida disposición establece que dichos trabajadores se sujetarán a las normas del Código del Trabajo en los aspectos o materias no reguladas en sus respectivos estatutos, siempre que ellas no fueren contrarias a estos últimos.

De ese modo, añade la iniciativa, las normas del Código del Trabajo, en lo relativo al procedimiento de tutela laboral, resultan aplicables a los funcionarios o empleados públicos que pertenezcan a la administración del Estado o a la administración municipal, en tanto dicha materia no se encuentre regulada en sus Estatutos especiales y las normas del Código del Trabajo no sean incompatibles con aquéllas.

En la misma línea, describe que la Corte Suprema, al conocer un recurso de unificación de jurisprudencia, ha extendido el ámbito de aplicación del procedimiento de tutela laboral sosteniendo que, atendida la entidad y naturaleza de los derechos que por esta vía se pretende proteger -los que 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 del vínculo laboral, se dan fuertemente en el contexto de las relaciones del Estado con sus trabajadores, siendo éste un espacio en el cual la vigencia de los derechos fundamentales puede verse afectada a consecuencia del ejercicio de las potestades del Estado empleado.

En consecuencia, añade la moción, la aplicación de dicho criterio permite superar la discriminación arbitraria que afecta a los funcionarios o empleados públicos, toda vez la relación entre el funcionario público y el Estado es de naturaleza laboral. En efecto, agrega que, aunque dicho vínculo se encuentra sujeto a un estatuto especial, no permite excluirlo de un procedimiento que está llamado a garantizar la vigencia de sus derechos fundamentales en la relación de trabajo, lo que constituye una aplicación del numeral 2 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, que impide efectuar discriminaciones arbitrarias.

### **Boletín N°12.322-13**

El proyecto de ley correspondiente al Boletín N°12.322-13, que interpreta el Código del Trabajo en relación con el ámbito de aplicación del procedimiento de tutela laboral, expone las siguientes consideraciones.

Entre los fundamentos de la iniciativa, se expone que la ley N°20.087, de 2006, en el marco de la Reforma a la Justicia Laboral, introdujo el nuevo Procedimiento de Tutela Laboral, el que, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 485 del Código del Trabajo, se aplica respecto de las cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas laborales que afecten los derechos fundamentales de los trabajadores.

Se trata, en consecuencia, de una norma legal contenida en la legislación básica que rige las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores, esto es, en el Código del Trabajo, toda vez que el inciso primero de su artículo 1° establece que las relaciones laborales entre los empleadores y los trabajadores se regularán por dicho cuerpo normativo. Asimismo, tal como ha sido establecido por la Excelentísima

Corte Suprema, dicho cuerpo legal pasa a ser el derecho común aplicable a esta clase de vinculación jurídica, toda vez que las temáticas que aborda son de general aplicación a toda relación laboral. En consecuencia, existiendo el mencionado vínculo, en principio, se aplicará el Código del Trabajo, salvo que exista una disposición especial que excluya su aplicación.

En ese contexto, y aun cuando el inciso segundo del citado precepto dispone que sus normas no se aplicarán a los funcionarios de la Administración del Estado, centralizada y descentralizada, del Congreso Nacional y del Poder Judicial, ni a los trabajadores de las empresas o instituciones del Estado o de aquellas en que éste tenga aportes, participación o representación, siempre que dichos funcionarios o trabajadores se encuentren sometidos por ley a un estatuto especial, conforme a su inciso tercero tales trabajadores se sujetarán a las normas de dicho Código en los aspectos o materias no regulados en sus respectivos estatutos, siempre que ellas no fueren contrarias a estos.

Tratándose, en específico, de la aplicación del procedimiento de tutela laboral, la moción que desde la causa “Bussenius con Central Nacional de Abastecimiento” (Excelentísima Corte Suprema, Rol N°10.972-2013, de 30 de abril de 2014), los tribunales superiores de justicia han sostenido sistemáticamente la doctrina de la aplicabilidad del procedimiento de tutela laboral respecto de los funcionarios de la Administración del Estado.

En concreto, el considerando 15° de la sentencia de reemplazo en unificación de jurisprudencia en el citado caso establece que “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 asocien el término empleador a un contrato de trabajo y no a un 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” y “[d]esde 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”.

Sin embargo, añade que el Tribunal Constitucional, en causa Rol N°3.853-17, de 6 de diciembre de 2018, se ha apartado de la interpretación sostenida sistemáticamente por la Excelentísima Corte Suprema, estimando, en un fallo dividido, que comprender a los funcionarios públicos en el ámbito de aplicación del procedimiento de tutela laboral “desvirtúa el régimen constitucional y legal que le 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.

El voto de minoría de dicha sentencia, exponen los autores de la moción, resulta coincidente con el propósito que persigue el proyecto, al establecer que “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” y en la comprensión de que lo debatido “se trata de un tema de «interpretación legal» que debe ser resuelta en sede competente de los Tribunales de Justicia”.

### **Boletín N 12.327-13**

Finalmente, la moción correspondiente al Boletín N°12.327-13, que incorpora al procedimiento de tutela de derechos fundamentales a todos los funcionarios públicos y municipales, fundamenta su propuesta legislativa en las siguientes consideraciones.

Entre sus antecedentes, consigan que en el país parece haber dos categorías de trabajadores: aquellos que se desempeñan en el sector privado, que tienen resguardados sus derechos fundamentales frente al empleador, y los funcionarios públicos quienes, en su relación laboral, pueden ver vulneradas sus garantías constitucionales al no contar con un procedimiento especial para su resguardo, lo cual evidencia una discriminación arbitraria contra este importante sector.

Dicha circunstancia, exponen los autores de la iniciativa, queda de manifiesto en la sentencia del Tribunal Constitucional, Rol 3.853-17, de 6 de diciembre de 2018, que falló un recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad. Se trata de una resolución que, aplicando el principio de supremacía constitucional, interviene en las atribuciones de los tribunales del trabajo y los tribunales superiores de justicia al impedir la aplicación del procedimiento de tutela laboral consagrado en el artículo 485 del Código del Trabajo a los funcionarios públicos y municipales, revirtiendo, en consecuencia, la jurisprudencia de la Excelentísima Corte Suprema que, desde el año 2013, ha declarado aplicable dicho procedimiento.

La referida sentencia debe considerar que el artículo 1° del Código del Trabajo establece que las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores se regulan por dicho cuerpo legal y por sus leves complementarias, excluyendo a los funcionarios de la Administración del Estado, centralizada y descentralizada, del Congreso Nacional y del Poder Judicial, así como también a los trabajadores de las empresas o instituciones del Estado o de aquellas en que este tenga aportes, participación o representación, siempre que dichos funcionarios o trabajadores se encuentren sometidos por ley a un estatuto especial, el que, en el caso de los funcionarios de la administración del Estado, es el Estatuto Administrativo.

Con todo, el inciso tercero del referido artículo 1° del Código del Trabajo permite su aplicación supletoria a los funcionarios

públicos, al establecer que se sujetarán a las normas que contemplan en los aspectos o materias no regulados en sus respectivos estatutos, siempre que ellas no fueren contrarias a estos últimos.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha desestimado tal aplicación supletoria argumentando que tal disposición debe su existencia a la falta de un régimen estatutario especial aplicable a los funcionarios públicos al momento de la entrada en vigencia del Código del Trabajo, en 1978, considerando que el estatuto de los funcionarios públicos fue publicado en 1989. Respecto de los funcionarios municipales, sostiene que no se debe aplicar dicho Código pues cuando estas leyes han querido remitirse a éste, lo han hecho expresamente.

Asimismo, en la referida sentencia se indica que la potestad legislativa para establecer derechos laborales se encuentra contenida en el numeral 4° del artículo 63 de la Constitución Política de la República, de modo que, para hacer extensiva la aplicación del procedimiento de tutela laboral, debe existir una norma que así lo declare.

Por su parte, el voto disidente del referido fallo expone que el artículo 1° del Código del Trabajo debe interpretarse a la luz del principio "pro operario", de modo que el alcance de dicha disposición se interpretará de manera favorable al trabajador, por lo cual se debe extender a los funcionarios públicos.

Además, dicho voto recoge lo señalado por la jurisprudencia de la Corte Suprema que, en diversos fallos ha sostenido que su competencia sólo puede ser removida mediante una contienda de competencia y no mediante a través de un recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

En consecuencia, la moción afirma que la sentencia del Tribunal Constitucional crea una crisis al invadir las atribuciones del Poder Judicial y contrariar una interpretación sustentada por la Corte Suprema, justo en un momento en que, desde marzo de 2018, 4.700 trabajadores públicos han sido despedidos.

-----

## **DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR**

### **SESIÓN CELEBRADA EL 2 DE ENERO DE 2019**

En la primera sesión dedicada al análisis de la iniciativa, la Comisión recibió en audiencia al abogado y académico de la Universidad Católica del Norte, señor Juan Pablo Severín Concha.

**PROFESOR DE DERECHO DEL TRABAJO DE LA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL NORTE,  
SEÑOR JUAN PABLO SEVERÍN CONCHA**

El profesor de Derecho del Trabajo de la Universidad Católica del Norte, señor Juan Pablo Severín Concha, expuso ante la Comisión respecto de las iniciativas refundidas que modifican el ámbito de aplicación del procedimiento de tutela laboral que contempla el Código del Trabajo.

En primer lugar, se refirió a la sentencia del Tribunal Constitucional, rol N°3.853, de 6 de diciembre de 2018, recaído en un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por la Municipalidad de San Miguel respecto del inciso tercero del artículo 1° y del artículo 485 del Código del Trabajo, que, en lo fundamental declaró inaplicable dichas disposiciones en los autos caratulados “Arriaza con Ilustre Municipalidad de San Miguel”, de que conoce la Corte Suprema por recurso de unificación de jurisprudencia.

En específico, sostuvo que el razonamiento contenido en el voto de mayoría se aparta, en su concepto erróneamente, de la interpretación sostenida sistemáticamente por la Corte Suprema, al estimar que comprender a los funcionarios públicos en el ámbito de aplicación del procedimiento de tutela laboral “desvirtúa el régimen constitucional y legal que le 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” (considerando vigésimo primero).

A su turno, para los ministros disidentes “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”, y que lo debatido “se trata de un tema de «interpretación legal» que debe ser resuelta en sede competente de los Tribunales de Justicia” (23).

Se trata, como manifestó a continuación, de una sentencia que ha sido objeto de una serie de críticas no sólo desde el punto de vista laboral sino también desde el aspecto constitucional, al desatender el sentido y alcance de la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, que no supone un juicio abstracto de constitucionalidad entre una norma de dicho rango y una disposición legal, y modificar un criterio asentado por el máximo tribunal del país desde 2014 a la fecha.

Enseguida, se refirió a las distintas concepciones respecto del estatuto jurídico aplicable a los trabajadores del sector privado y a los funcionarios de la administración del Estado.

Sobre el particular, explicó que, en primer lugar, existió una concepción clásica según la cual el Código del Trabajo sólo tenía aplicación para los trabajadores dependientes del sector privado, y respecto de aquellos que ejercen en servicios públicos debía operar únicamente los respectivos estatutos funcionarios según el organismo de que se trate.

Dicha concepción, añadió, ha sido superada jurisprudencial y doctrinalmente, a raíz del proceso de laboralización de los servicios prestados al Estado empleador. Se trata de un fenómeno de

múltiples consecuencias, tales como la aplicación del Código del Trabajo a los trabajadores de órganos de la administración del Estado que carecen de un estatuto específico, la aplicación de algunas normas del Código del Trabajo a trabajadores regidos por Estatutos -ya sea por mandato directo del legislador, como ocurre con las normas sobre protección a la maternidad, o la aplicación supletoria de sus disposiciones en casos no regulados expresamente, como la hipótesis en análisis- o el reconocimiento de derechos laborales a los funcionarios públicos.

En ese contexto, expuso que resulta pertinente analizar el ámbito de aplicación del Código del Trabajo, en los términos contenidos en su artículo 1°.

La referida disposición, en su inciso primero, establece una regla general en cuya virtud las relaciones laborales entre los empleadores y los trabajadores se regularán por dicho Código y por sus leyes complementarias. En consecuencia, el Código del Trabajo constituye el Derecho común, tal como ha sido reconocido por la Corte Suprema al establecer que se trata del “derecho común tocante a esa clase de vinculación jurídica, de modo que las temáticas que aborda son de general aplicación a toda relación laboral” (sentencia de Corte Suprema, Rol N° 20.902-2015, de 7 de diciembre de 2016).

Por su parte, el inciso segundo del referido artículo 1° contempla una norma de exclusión, al establecer que sus normas no se aplicarán a los funcionarios de la Administración del Estado, centralizada y descentralizada, del Congreso Nacional y del Poder Judicial, ni a los trabajadores de las empresas o instituciones del Estado o de aquellas en que éste tenga aportes, participación o representación, siempre que dichos funcionarios o trabajadores se encuentren sometidos por ley a un estatuto especial.

Sin embargo, su inciso tercero contiene una norma que vuelve al régimen general, al establecer que, con todo, los trabajadores de las entidades antes señaladas se sujetarán a las normas del Código del Trabajo en los aspectos o materias no regulados en sus respectivos estatutos, siempre que ellas no fueren contrarias a estos últimos.

Afirmó, enseguida, que lo relativo a la garantía de los derechos fundamentales de la persona del trabajador no obedece a una innovación en las normas constitucionales sino a una construcción dogmática, a un “refinamiento” en la interpretación a partir de la década de los 80. Ello ha dado pie, añadió, a que cierto sector de la doctrina haya criticado lo que se ha denominado como activismo judicial. Con todo, opinó que el reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales radica en la referida modificación en los criterios de interpretación, particularmente a raíz de la eficacia horizontal de los derechos fundamentales y su recepción en la jurisprudencia nacional, primero en aquella contenida en los dictámenes de la Dirección del Trabajo, luego en sede jurisdiccional y después al ser incorporada expresamente en el Código del Trabajo.

En ese contexto, destacó que el artículo 485 del Código del Trabajo cumple un rol esencial en la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores.

Luego, el debate que genera dicha disposición, a raíz de la jurisprudencia de la Corte Suprema y la sentencia del Tribunal Constitucional a que hizo referencia al comienzo de su exposición, dice relación con su ámbito de aplicación y, específicamente, con determinar si puede regir para los funcionarios de la administración del Estado.

En efecto, según la jurisprudencia de la Corte Suprema contenida en la sentencia Rol N°10.972-2013, de 30 de abril de 2014, caratulada “Bussenius con CENABAST” -y sostenida uniformemente desde esa fecha hasta la actualidad-, “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...” Asimismo, “[d]esde 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”.

Dicho razonamiento opera sobre la base de 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 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”.

La misma sentencia, añadió, establece que “tocante al segundo requisito previsto en el inciso tercero del artículo 1° 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”.

### **Efecto de la sentencia del Tribunal Constitucional respecto de los trabajadores del Estado**

Con todo, arguyó que el efecto de la sentencia del Tribunal Constitucional, que apunta en sentido contrario a la jurisprudencia del máximo tribunal que reseñó precedentemente, implica dejar sin aplicación una serie de derechos fundamentales de los trabajadores del Estado, desconociendo la función de defensa de tales derechos respecto de la actuación del Estado en contra de los particulares. Se trata, como es ampliamente conocido, de la función clásica de defensa de los derechos fundamentales, cuya aplicación, paradójicamente, ha quedado desvirtuada en un caso concreto por el referido fallo al no existir en nuestro derecho un mecanismo jurisdiccional equivalente al procedimiento de tutela laboral.

Para arribar a dicha conclusión, explicó que, descartada la aplicación del procedimiento de tutela laboral, sólo quedaría impetrar los mecanismos de reclamo ante la Contraloría General de la República o deducir un recurso de protección ante las respectivas Cortes de Apelaciones. Con todo, en el primer caso, aseveró que no se trata de un procedimiento de carácter jurisdiccional, mientras que, en el segundo, una sentencia estimativa no podría cumplir las finalidades inhibitorias, resarcitorias y reparatorias que sí cumple el procedimiento de tutela laboral.

Habida cuenta de lo anterior, expuso que en los últimos años se han presentado tres mociones parlamentarias cuyo propósito apunta a determinar el ámbito de aplicación del procedimiento de tutela laboral.

Respecto de tales iniciativas legales, afirmó que la propuesta contenida en el Boletín N°12.322-13 resuelve de mejor manera la problemática que origina el fallo del Tribunal Constitucional, toda vez que, al ser una norma interpretativa, no modifica sustancialmente la regulación vigente, al reafirmar un criterio sostenido por los tribunales superiores de Justicia. Asimismo, y como consecuencia de lo anterior, se trata de una norma que no atribuye una nueva competencia a la judicatura laboral, sino sólo explicita una situación jurídica que ha sido reconocida jurisprudencialmente, y resuelve, en lo sucesivo, la situación de una serie de funcionarios públicos cuya regulación se encuentra contenida en distintos estatutos.

### **CONSULTAS**

El Senador señor Allamand consultó respecto del ámbito de aplicación de las leyes interpretativas. En específico, señaló que éstas operan cuando una norma legal no ha sido objeto de interpretación, y no en aquellos casos en que existen dos criterios jurisprudenciales: uno, anterior al 2014, en que no se aplicaba el procedimiento de tutela a los funcionarios públicos, y otro, posterior a 2014, en que la Corte Suprema comenzó a utilizar dicho procedimiento.

El coordinador legislativo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, señor Francisco del Río, formuló cuatro planteamientos en relación a los proyectos de ley en estudio.

El primero de ellos dice relación con la aplicación de los derechos fundamentales al ámbito de la relación de trabajo frente a la potestad reglamentaria del trabajador en la empresa. Con todo, aseveró que dicha temática presenta un matiz tratándose del sector público, toda vez que la naturaleza de los servicios del trabajador radica en el tipo y las funciones del servicio público de que se trate.

Un segundo aspecto, añadió, se vincula con el principio *in dubio pro operario*, en cuya virtud debe preferirse aquella interpretación de una norma contractual o legal que resulte más favorable al trabajador, habida cuenta de la situación de desprotección económica en que se encuentra y la dirección laboral que ejerce el empleador. Sin embargo, en el sector público, sostuvo que adquiere relevancia el principio de legalidad y el vínculo de derecho público que une al trabajador y al Estado.

A continuación, comentó que, aun cuando la Contraloría General de la República no ejerce jurisdicción, cumple una serie de funciones que se asemejan al ejercicio de ésta en el caso de los servicios públicos, sobre todo cuando actúa en el ámbito sancionatorio.

Finalmente, aseveró que, durante la discusión de la reforma al Código del Trabajo que incorporó el procedimiento de tutela laboral, no quedó asentada una opinión respecto de su aplicación a los funcionarios públicos.

La Senadora señora Goic manifestó que, en general, la situación de los funcionarios públicos da cuenta de una serie de problemáticas que deben ser abordadas.

Sin perjuicio de eso, afirmó que la sentencia del Tribunal Constitucional, en la práctica, implica desconocer la aplicación de un procedimiento de protección de derechos fundamentales, lo que contraviene el propósito de dicho mecanismo.

La Senadora señora Muñoz, junto con compartir dicha aseveración, opinó que, en general, los funcionarios públicos se encuentran en una situación de precariedad laboral, lo que se ve agravado por las consecuencias generadas por la sentencia del Tribunal Constitucional.

El Senador señor Navarro recalcó que los derechos fundamentales de los funcionarios públicos deben ser cautelados mediante el procedimiento de tutela laboral, incluyendo modificaciones sistemáticas tales como la inclusión de un *ombudsman* que litigue a los trabajadores en litigios ante el Estado.

El profesor de Derecho del Trabajo de la Universidad Católica del Norte, señor Juan Pablo Severín, en primer lugar, coincidió en que la materia en análisis no fue objeto de un debate durante la discusión legislativa que incorporó el procedimiento de tutela laboral al Código del Trabajo. Dicha circunstancia, añadió, puede explicarse considerando que dicho cuerpo legal constituye la regla general en el ámbito

de las relaciones laborales, de modo que puede operar para los funcionarios públicos, en los términos que contempla su artículo 1°.

Acerca del eventual conflicto entre los derechos fundamentales del trabajador y la facultad de dirección y control del empleador dentro de la empresa, aseveró que, en rigor, el procedimiento de tutela laboral tiene un propósito más amplio, al poder ser aplicado a todos los aspectos derivados de la relación laboral. Se trata, en consecuencia, de derechos del trabajador que también puede ser vulnerados por el Estado-empleador, sobre todo al término del vínculo funcional. Siguiendo el razonamiento de la sentencia del Tribunal Constitucional, aseveró que dicha circunstancia no podría ser analizada en sede jurisdiccional, lo que genera graves consecuencias para la defensa de sus derechos fundamentales.

Respecto de la aplicación del principio *in dubio pro operario*, afirmó que se trata de una directriz que a su vez se vincula con una noción interpretativa más amplia, consistente en el principio *pro homine*, que permite aplicar aquella interpretación que proteja de mejor manera los derechos fundamentales de sus titulares.

#### **SESIÓN CELEBRADA EL 9 DE ENERO DE 2019**

#### **PROFESOR DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE, SEÑOR CLAUDIO PALAVECINO CÁCERES**

El profesor de Derecho del Trabajo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, señor Claudio Palavecino Cáceres, expuso ante la Comisión respecto de las iniciativas legales relativas al ámbito de aplicación del procedimiento de tutela laboral.

Al iniciar su presentación, advirtió que tanto en el foro como en la cátedra ha defendido la extensión del procedimiento de tutela laboral a los trabajadores del Estado. En consecuencia, aseveró que su posición es favorable a las iniciativas en estudio, sin perjuicio de algunas precisiones técnicas que, según su parecer, es necesario considerar.

Enseguida, expuso las razones por las cuales resulta necesario hacer extensivo a los trabajadores del Estado la tutela de derechos fundamentales prevista en el Código del Trabajo.

Sobre el particular, sostuvo que una mala comprensión ha querido ver en el artículo primero del Código del Trabajo, que establece el ámbito de aplicación de este cuerpo legal, una norma de exclusión respecto del Estado, cuando, en verdad, se trata de una norma de aplicación por defecto, toda vez que establece su aplicación al personal del Estado a falta de un estatuto legal especial -como ha sido resuelto por los tribunales del trabajo en el caso de los trabajadores a honorarios- en los aspectos o materias no regulados por los estatutos, siempre que las

disposiciones del Código del Trabajo que suplirán tales defectos no sean contrarias a éstos.

En efecto, afirmó que en una importante sentencia de unificación de jurisprudencia (Rol N°10.972-2013), la Cuarta Sala de la Corte Suprema hizo aplicable por defecto el procedimiento de tutela laboral a los funcionarios del Estado, en la comprensión de que no había en sus normas estatutarias una acción jurisdiccional equivalente para la protección de sus derechos fundamentales y que su tutela no podía ser considerada contraria al Estatuto Administrativo.

Sin embargo, expuso que recientemente el Tribunal Constitucional acogió un requerimiento de inaplicabilidad que impugnó el inciso tercero del artículo 1° y el artículo 485 del Código del Trabajo, bajo el argumento de que el inciso cuestionado se presta para aplicar el Código del Trabajo de una manera reñida con el principio de juridicidad, consagrado en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política, habida cuenta que supone una competencia que no les ha sido otorgada expresamente a los tribunales laborales.

Más allá de las consideraciones esgrimidas por el Tribunal Constitucional, señaló que hay buenas razones para defender la doctrina que abrió este instrumento a los trabajadores del Estado.

En primer lugar, comentó que se debe considerar la aplicación del principio de interpretación *pro homine* o *pro libertate*, conforme al cual, **en los conflictos que dicen relación con derechos fundamentales, el intérprete debe preferir siempre aquella lectura de las normas que proporcione eficacia a los derechos fundamentales frente a aquella interpretación que debilite tal eficacia.**

Enseguida, en lo que concierne al rol promocional del Estado respecto de los derechos fundamentales, afirmó que conforme se desprende del artículo 5° de la Constitución la vinculación del Estado, sus órganos y funcionarios respecto de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana no es solo una vinculación pasiva que imponga un deber negativo de abstenerse de privar, perturbar o amenazar el ejercicio legítimo de esos derechos por sus titulares, sino que tal vinculación es, además, activa, puesto que conforme al texto constitucional el Estado no solo debe respetar sino que, además, promover los derechos fundamentales.

Por último, enfatizó que la garantía de la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, contenida en el número 3° del artículo 19 de la Constitución Política, impone la igualdad de acceso a las vías jurisdiccionales que permiten dotar de eficacia a los derechos fundamentales en el contexto de prestaciones de servicios sujetas a asimetrías de poder, subordinadas o jerárquicas, como son la relación laboral en sentido estricto y la funcional, aunque difieran en su encuadramiento formal.

A continuación, se refirió a las propuestas en estudio, relativas al ámbito de aplicación del procedimiento de tutela laboral.

Al efecto, aseveró que, en específico, el Boletín N°12.322-13 se limita a extender el procedimiento de tutela a los funcionarios de la Administración del Estado, centralizada y descentralizada, del Congreso Nacional y del Poder Judicial, a los trabajadores de las empresas o instituciones del Estado o de aquellas en que éste tenga aportes, participación o representación, interpretando, en tal sentido, el inciso primero del artículo 485 del Código del Trabajo. Por su parte, el proyecto Boletín N° 9.476-13 introduce sendas modificaciones al artículo 89 de la ley N°18.834, Estatuto Administrativo y al artículo 87 de la ley N°18.833, sobre Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, y el Boletín N°12.327-13 modifica el inciso primero del artículo 485 del Código del Trabajo.

En consecuencia, indicó que el proyecto se limita a dar cobertura legal a la solución jurisprudencial, para de este modo sortear la objeción planteada por el fallo del Tribunal Constitucional.

Con todo, sostuvo que no se puede desconocer que el procedimiento de tutela laboral fue diseñado originalmente para que accionaran trabajadores sujetos al contrato de trabajo y no los trabajadores del Estado, de modo que su aplicación directa a tales funcionarios genera algunos problemas que conviene resolver legislativamente.

El primero de dichos problemas, detalló, tiene que ver con el régimen indemnizatorio, toda vez que, conforme al inciso tercero del artículo 489 del Código del Trabajo, “en caso de acogerse la denuncia el juez ordenará el pago de la indemnización a que se refiere el inciso cuarto del artículo 162 y la establecida en el artículo 163, con el correspondiente recargo de conformidad a lo dispuesto en el artículo 168 y, adicionalmente, a una indemnización que fijará el juez de la causa, la que no podrá ser inferior a seis meses ni superior a once meses de la última remuneración mensual.” A su turno, el inciso final del mismo precepto permite además deducir la acción por despido injustificado, indebido o improcedente, la que deberá interponerse subsidiariamente a la acción de tutela.

Por lo tanto, si la vulneración de derechos fundamentales se produjo con ocasión del despido, la legislación entiende que éste, además de vulneratorio, es también injustificado, indebido o improcedente, por lo cual ordena el pago de la indemnización sustitutiva del preaviso y de la indemnización por años de servicio con el recargo legal correspondiente. Sin embargo, afirmó que dicho régimen indemnizatorio es propio del contrato de trabajo, pero no del régimen funcional. Por lo anterior, afirmó que convendría que el proyecto precisara que, en caso de acogerse la denuncia de un funcionario público con ocasión del cese de sus funciones, el juez solo podrá ordenar el pago de la indemnización adicional prevista en el inciso tercero del artículo 489, y que no procederá respecto del funcionario público el ejercicio subsidiario de la acción por despido injustificado, indebido o improcedente, para el evento de que la acción de tutela laboral sea rechazada.

Seguidamente, expuso que el segundo problema - o, más bien, un conjunto de problemas- se plantea a propósito del papel que juega la Dirección del Trabajo en el procedimiento de tutela laboral.

Se trata, explicó, de una intervención que se despliega en varios ámbitos, los que dicen relación con la configuración de una forma especial de lesión de derechos fundamentales consistente en las represalias ejercidas en contra de trabajadores como consecuencia de la labor fiscalizadora de la Dirección del Trabajo, conforme al inciso tercero del artículo 485 del Código del Trabajo. Asimismo, dentro del ámbito de sus atribuciones, cuando la Inspección del Trabajo toma conocimiento de una vulneración de derechos fundamentales debe llevar a cabo una mediación entre las partes a fin de agotar las posibilidades de corrección de las infracciones constatadas, y, una vez que ésta se hubiere frustrado, deberá denunciar los hechos al tribunal competente y acompañar a dicha denuncia el informe de fiscalización correspondiente, conforme a los incisos 5° y 6° del artículo 486. Asimismo, añadió que el mismo precepto legal, en su inciso 4°, establece que la Inspección del Trabajo, a requerimiento del tribunal, deberá emitir un informe acerca de los hechos denunciados.

Agregó que, conforme a los incisos cuarto y quinto del artículo 486 del Código del Trabajo, la Inspección del Trabajo puede también hacerse parte en los procedimientos de tutela, y el plazo de caducidad para la interposición de la denuncia de tutela se suspende cuando el trabajador interponga un reclamo ante la Inspección del Trabajo respectiva, conforme al inciso final del artículo 486 inciso final y el inciso segundo del artículo 489.

Habida cuenta de dichas disposiciones, manifestó que el problema se plantea porque la Dirección del Trabajo carece de competencia legal para interpretar y fiscalizar la aplicación de la legislación laboral respecto de funcionarios públicos, correspondiendo tal facultad a la Contraloría General de la República. En razón de lo anterior, propuso que el proyecto precise que, respecto de los trabajadores a que hace referencia el inciso segundo del artículo 1° del Código del Trabajo, las menciones a la Inspección del Trabajo contenidas en el Párrafo 6° del Libro V del Código del Trabajo deben entenderse referidas a la Contraloría General de la República.

### **CONSULTAS**

El Senador señor Allamand solicitó el parecer del profesor Palavecino respecto de la propuesta legislativa que puede resolver de mejor manera la problemática relativa al ámbito de aplicación del procedimiento de tutela laboral.

Por otra parte, dijo entender que, si la Contraloría General de la República ejerciera las facultades de la Dirección del Trabajo respecto de los funcionarios públicos, se requeriría una reforma legal a las atribuciones de dicho órgano contralor.

El Senador señor Durana consultó acerca de la situación jurídica de los funcionarios públicos cuya regulación se encuentra contenida en estatutos específicos.

La Senadora señora Muñoz, luego de compartir dicho planteamiento, consultó respecto de la eventual modificación que pudiera proponerse al artículo 486 del Código del Trabajo, que contempla los sujetos legitimados para deducir una acción de tutela laboral.

El profesor de Derecho del trabajo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, señor Claudio Palavecino Cáceres, afirmó que el artículo 486 del Código del Trabajo regula el ejercicio de la acción de tutela en el marco de una relación laboral vigente, mientras que, una vez verificado el despido del trabajador, debe operar el artículo 489 del Código del Trabajo. En consecuencia, abogó por circunscribir la reforma que establece el proyecto únicamente al artículo 485 del Código del Trabajo, que contempla las normas generales respecto del procedimiento de tutela laboral.

Enseguida, sostuvo que la iniciativa que interpreta el artículo 485 del Código del Trabajo puede resolver de mejor manera la problemática descrita, toda vez que en el ordenamiento laboral chileno existen una serie de estatutos distintos aplicables a determinados grupos de funcionarios, de modo que la propuesta haría innecesario modificar separadamente cada uno de dichos cuerpos legales.

En cuanto a las funciones de la Contraloría General de la República, afirmó que, en el caso de la relación funcional, ejerce labores de fiscalización en el cumplimiento de la legislación aplicable en su caso. Aplicando una interpretación analógica, propuso, a modo de ejemplo, que un reclamo presentado ante el órgano contralor produzca el mismo efecto que aquel que genera una reclamación ante la Dirección del Trabajo, en lo que atañe a la suspensión del plazo para acudir ante el órgano jurisdiccional.

En consecuencia, aseguró que ello no requeriría una modificación al estatuto orgánico aplicable a la Contraloría General de la República.

La Senadora señora Goic, opinó que, con el propósito de ampliar el ámbito de aplicación del procedimiento de tutela laboral, el proyecto que interpreta el artículo 485 del Código del Trabajo resulta pertinente, toda vez que evita modificar separadamente cada uno de los estatutos aplicables a determinado grupo de trabajadores.

El coordinador legislativo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, señor Francisco del Río, estimó que, sin perjuicio que no resulta razonable que un grupo de trabajadores se encuentren desprotegidos respecto del ejercicio de sus derechos fundamentales, existen una serie de aspectos que deben ser considerados durante el análisis del proyecto.

Dichas materias dicen relación, añadió, con la aplicación del procedimiento de tutela a funcionarios de organismos constitucionales autónomos, tales como el Ministerio Público, la Contraloría

General de la República o el Congreso Nacional, toda vez que, sólo en determinados casos, se permite la actuación de dicho órgano contralor.

### **ABOGADA LABORALISTA SEÑORA ANA FULLERTON**

La abogada laboralista señora Ana Fullerton Castro presentó sus observaciones respecto del proyecto de ley.

Manifestó, en primer lugar, que la iniciativa pretende regular la situación de los funcionarios públicos que no son de elección popular, sino de aquellos que se desempeñan permanentemente en algunos de los poderes del Estado ejerciendo funciones públicas bajo un sistema de carrera funcionaria.

A su respecto, afirmó que la protección de sus derechos fundamentales ha sido puesta en entredicho, a raíz de una sentencia del Tribunal Constitucional que declara inaplicable, en un caso concreto, el procedimiento de tutela laboral.

Para efectos del análisis de dicha sentencia, afirmó que, suponiendo que no existiera el artículo 1° del Código del Trabajo, surgirían dos interrogantes: la primera de ellas dice relación con determinar las normas relativas al acceso de la jurisdicción para los trabajadores y, si la respuesta a dicha interrogante fuere positiva, se debe especificar el juez ante quien recurrir.

Respecto del primero de tales aspectos, afirmó que el inciso segundo del artículo 38 de la Constitución Política de la República permite que cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, pueda reclamar ante los tribunales que determine la ley. Asimismo, el inciso segundo del artículo 5° establece el deber de los órganos del Estado consistente en respetar y promover los derechos humanos garantizados por la Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, incluyendo la tutela judicial efectiva.

En consecuencia, enfatizó que el derecho al juez natural y a la tutela judicial efectiva no emana del artículo 1° del Código del Trabajo, sino de las normas constitucionales que garantizan el ejercicio de dicha prerrogativa, lo que adquiere particular relevancia considerando que Chile es una república democrática que entrega al Poder Judicial la facultad de conocer, juzgar y ejecutar lo resuelto.

En ese contexto, aseveró que tras el fallo del Tribunal Constitucional subyace una lógica conforme a la cual si la legislación establece determinada situación jurídica ésta se verifica fácticamente de modo automático. Con todo, sostuvo que dicha forma de concebir la relación entre la ley y la situación de los funcionarios públicos es errada y desconoce sus derechos fundamentales.

Una vez determinado el acceso a la jurisdicción, explicó que corresponde formular una segunda pregunta, relativa al tipo de juez al que es posible acudir. Ello requiere considerar que en nuestro país los funcionarios públicos son trabajadores, pues sus normas estatutarias se remiten en un sinnúmero de disposiciones al Código del Trabajo, del mismo modo que dicho cuerpo legal se aplica completamente respecto, por ejemplo, a las normas sobre protección a la maternidad, la paternidad y la vida familiar. Asimismo, arguyó que se verifica el rasgo distintivo de la relación laboral, consistente en la asimetría de poder entre el trabajador- funcionario y el empleador-Estado.

Dicha circunstancia, explicó, justifica que el juez laboral deba resolver los conflictos entre los funcionarios públicos y la administración, toda vez que los jueces en lo civil resuelven asuntos en que tal disparidad de poder no existe, tal como ha sido reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Baena Ricardo y otros versus Panamá.

Habida cuenta de lo anterior, manifestó su opinión favorable al proyecto de ley que interpreta el inciso primero del artículo 485 del Código del Trabajo, al reconocer que la protección de los derechos fundamentales del trabajador, incluyendo el acceso a la jurisdicción, se encuentran establecidos en el ordenamiento constitucional y legal.

En razón de ello, aseveró que el proyecto permite superar el carácter regresivo del fallo del Tribunal Constitucional para los derechos fundamentales de los funcionarios públicos, en lo que atañe al acceso a la tutela judicial efectiva. Dicha circunstancia, agregó, cobra aún más relevancia atendidos los avances jurisprudenciales que había alcanzado la Corte Suprema, que reconoce la aplicación del procedimiento de tutela laboral a los funcionarios públicos.

### **CONSULTAS**

El Senador señor Letelier comentó que el Código del Trabajo rige respecto de los funcionarios públicos en aquellos casos que sus respectivas normas estatutarias no regulen determinados aspectos. En consecuencia, cuando se establecen derechos fundamentales aplicables a todo trabajador se debe propender a la mayor extensión de su aplicación, sin atender a la naturaleza de la relación laboral, a la forma de contratación o a la duración del vínculo de trabajo.

Respecto de las funciones de la Contraloría General de la República, expresó que se trata de atribuciones que ejerce actualmente respecto de los funcionarios públicos, del mismo modo que aquellas que ejerce la Dirección del Trabajo para el sector privado.

Seguidamente, afirmó que la iniciativa que interpreta el artículo 485 del Código del Trabajo resuelve la eventual disparidad de criterios sobre la aplicación del procedimiento de tutela laboral.

La abogada laboralista señora Ana Fullerton, luego de coincidir con dicha observación, afirmó que el artículo 485 del Código del Trabajo, en lo que respecta a las funciones que debe desempeñar la Dirección del Trabajo, está mirado desde el punto de vista del trabajador. En consecuencia, afirmó que, sin modificar las funciones que cumple ni aquellas que desarrolla la Contraloría General de la República, éstas deben operar respecto de los funcionarios públicos, particularmente respecto de la garantía de indemnidad y la suspensión del plazo de caducidad para el ejercicio de acciones en sede jurisdiccional.

Añadió que, en los términos contenidos en la iniciativa, se trata de un procedimiento aplicable a todos los trabajadores o funcionarios, cualquiera sea su forma de contratación, considerando que, en el caso de aquellos contratados en régimen a honorarios, podrán incoar una acción que reconozca el vínculo laboral y sancione la vulneración a sus derechos fundamentales.

La Senadora señora Goic sostuvo que durante el análisis del proyecto surgen una serie de materias relativas al vínculo existente entre los funcionarios públicos y la administración del Estado. En ese contexto, aseveró que la propuesta reafirma una interpretación que garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales por parte de los funcionarios públicos.

El Senador señor Allamand consultó respecto del eventual rango orgánico constitucional de la norma contenida en la iniciativa, lo que generaría la obligación de recabar la opinión de la Corte Suprema, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 77 de la Constitución Política de la República y en el artículo 16 de la ley N°18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

La Secretaría de la Comisión señaló que la iniciativa de ley en análisis no atribuye una nueva competencia a los tribunales del trabajo, dado que el artículo 420, letra a) del Código del Trabajo los habilita para conocer las cuestiones suscitadas entre empleadores y trabajadores, sino que mediante la interpretación del artículo 485 y siguientes del Código del Trabajo despeja la situación jurídica de los funcionarios públicos en relación con la garantía de sus derechos fundamentales como trabajadores. Además, la ley N°20.087 que sustituyó el procedimiento laboral contemplado en el Libro V del Código del Trabajo y que incorporó la tutela laboral -y específicamente los artículos 485 y siguientes- no fue objeto de calificación como norma orgánica constitucional por parte del Congreso Nacional.

La Senadora señora Goic subrayó que el procedimiento de tutela laboral resguarda la protección de los derechos fundamentales de todos los trabajadores como lo son también los funcionarios públicos y el proyecto de ley al configurar una norma interpretativa no supone una modificación al párrafo relativo al procedimiento de tutela laboral, el que en todo caso no responde a una norma orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales.

Agregó que tal como lo informó la Secretaría de la Comisión el artículo 485 del Código del Trabajo no fue considerado norma orgánica constitucional, tesis que reafirmó la sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N°463, de 9 de diciembre de 2005, en que, al pronunciarse en el control preventivo de constitucionalidad de la ley N°20.087, no calificó como orgánica constitucional la normativa contenida en los artículos 485 y siguientes del Código del Trabajo.

**- Puesto en votación en general y en particular el proyecto, fue aprobado por la unanimidad de los integrantes de la Comisión, Senadoras señoras Goic y Muñoz y Senadores señores Allamand, Durana y Letelier.**

**-La Comisión coincidió por la unanimidad de sus integrantes que, dada la fusión de tres iniciativas de ley cuyas ideas matrices tienen entre sí una relación directa, el texto que se propone a la resolución de la Sala del Senado es el que declara la interpretación del inciso primero del artículo 485 del Código del Trabajo.**

#### **TEXTO DEL PROYECTO**

En conformidad con los acuerdos adoptados, la Comisión de Trabajo y Previsión Social propone aprobar el proyecto de ley en informe, en los siguientes términos:

#### **PROYECTO DE LEY:**

“Artículo único.- Declárase interpretado el inciso primero del artículo 485 del Código del Trabajo en el siguiente sentido:

Las normas de los artículos 485 y siguientes del Código del Trabajo, contenidas en el Párrafo 6° del Libro V de dicho cuerpo normativo, son aplicables a todos los trabajadores, incluidos aquellos a los que hace referencia el inciso segundo del artículo 1° del Código del Trabajo, en virtud de lo dispuesto en los incisos primero y tercero de este mismo artículo.”.

-----

Acordado en sesión celebrada el día 2 de enero de 2019, con asistencia de la Senadora señora Carolina Goic Borojevic (Presidenta), de la Senadora señora Adriana Muñoz D’Albora y del Senador señor Andrés Allamand Zavala y en sesión de 9 de enero de 2019, con asistencia de la Senadora señora Carolina Goic Borojevic (Presidenta), de la Senadora señora Adriana Muñoz D’Albora y de los Senadores señores Andrés Allamand Zavala, José Durana Semir y Juan Pablo Letelier Morel.

Sala de la Comisión, a 11 de enero de 2019.

PILAR SILVA GARCÍA DE CORTÁZAR  
Secretaria de la Comisión

## RESUMEN EJECUTIVO

---

### PRIMER INFORME DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, ACERCA DEL PROYECTO DE LEY RELATIVO AL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE TUTELA LABORAL (BOLETINES NÚMEROS 12.322-13, 12.327-13 y 9.476-13, REFUNDIDOS)

- I. **PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** Establecer el ámbito de aplicación del procedimiento de tutela laboral que contempla el Código del Trabajo, respecto de los funcionarios públicos.
- II. **ACUERDOS:** aprobado en general y en particular (5x0). Senadoras señoras Goic y Muñoz y Senadores señores Allamand, Durana y Letelier.
- III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** consta de un artículo único.
- IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** no hay.
- V. **URGENCIA:** no tiene.
- VI. **ORIGEN INICIATIVA:** Senado. Moción de las Senadoras señoras Carolina Goic Boroevic, Adriana Muñoz D´Albora y Ximena Rincón González y de los Senadores señores Juan Ignacio Latorre Riveros y Juan Pablo Letelier Morel (**Boletín N°12.322-13**), moción de las Senadoras señoras Isabel Allende Bussi, Carolina Goic Boroevic y Adriana Muñoz D´Albora y de los Senadores señores Juan Ignacio Latorre Riveros y Juan Pablo Letelier Morel (**Boletín N°12.327-13**) y moción del Senador señor Juan Pablo Letelier Morel, de la Senadora señora Isabel Allende Bussi y de los Senadores señores Alfonso De Urresti Longton, Felipe Harboe Bascuñán y Ricardo Lagos Weber (**Boletín N°9.476-13**).
- VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** primero.
- VIII. **APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** ---
- IX. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** **Boletín N° 9.476-13:** 5 de agosto de 2014; **Boletín N° 12.322-13:** 18 de diciembre de 2018; **Boletín N° 12.327-13:** 19 de diciembre de 2018.
- X. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe, en general y en particular.

- XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:** 1) La Constitución Política de la República, especialmente el artículo 5° y los numerales 2° y 3° de su artículo 19; 2) el párrafo 6° del Capítulo II del Título I del Libro V del Código del Trabajo, que establece el procedimiento de tutela laboral; 3) la ley N°18.834, Estatuto Administrativo, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se fija en el decreto con fuerza de ley N°29, del Ministerio de Hacienda, de 2005; 4) la ley N°18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

---

Valparaíso, 11 de enero de 2019.

PILAR SILVA GARCÍA DE CORTÁZAR  
Secretaria de la Comisión

Mauricio Fuentes Díaz  
Abogado Ayudante