

INFORME SOBRE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ROL N° 3853-17 SOBRE INAPLICABILIDAD DE NORMAS DEL CÓDIGO DEL TRABAJO REFERIDAS A LA ACCION DE TUTELA DE DERECHOS FUNDAMENTALES EN SEDE LABORAL

Se ha solicitado informar respecto de la sentencia del Tribunal Constitucional Rol 3853-17, pronunciada con fecha 06 de septiembre de 2018, que acoge requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de las normas del Código del Trabajo referidas a la acción de tutela de derechos fundamentales en sede laboral.

I. Generalidades.

El procedimiento de tutela de Derechos Fundamentales se reguló en la ley N° 20087 del año 2006 que sustituye el procedimiento laboral contemplado en el Libro V del Código del Trabajo. Esta ley se tramitó desde el año 2003, iniciada por mensaje que establece como uno de sus objetivos el diseñar un modelo concreto de tutela de los derechos fundamentales en el seno de las relaciones laborales. En efecto señala que “[u]no de los pilares centrales del proyecto apunta a potenciar la vigencia plena, en el ámbito jurídico-laboral, de los derechos que el trabajador detenta no sólo en cuanto trabajador sino que también en su condición de persona (derecho a la intimidad y vida privada, el honor y la propia imagen, el pensamiento político o religioso, la libertad de expresión, el derecho a no ser discriminado, etc.). Se trata, en definitiva, del posicionamiento de los derechos fundamentales como ejes vertebradores de unas relaciones laborales plenamente democráticas.”

Así las normas que regulan el procedimiento por vulneración de derechos fundamentales se yergue como un procedimiento con características particulares en razón del bien jurídico protegido bajo sus preceptos. Pues, tal como describe José Luis Ugarte, para tomar la protección de los derechos fundamentales del trabajador en serio, se hace necesario el establecimiento de reglas que reconozcan la posición más débil del trabajador, proveyendo de normas procesales que permitan una real justiciabilidad de los derechos fundamentales que se ven vulnerados en la relación laboral.¹

El artículo 485 del Código del Trabajo consagra la norma que le entrega el alcance respecto a la materia que tiene el procedimiento de tutela estableciendo que se aplicará respecto de las cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas laborales, que afecten determinados derechos fundamentales de los trabajadores, entendiéndose por éstos los consagrados en la Constitución Política de la República en su artículo 19, números 1º, inciso primero (integridad física y psíquica), siempre que su vulneración sea consecuencia directa de actos ocurridos en la relación laboral, 4º (derecho a la honra), 5º (inviolabilidad de toda forma de comunicación privada), 6º, inciso primero (libertad de conciencia), 12º, inciso primero (libertad de opinar e informar, y 16º, (en lo relativo a la libertad de trabajo, al derecho a su libre

¹ Ugarte Cataldo, José Luis. (2009). Tutela laboral de derechos fundamentales y carga de la prueba. Revista de derecho (Valparaíso), (33), 215-228. <https://dx.doi.org/10.4067/S071868512009000200005>

elección y libertad de afiliación a organizaciones colectivas), cuando aquellos derechos resulten lesionados en el ejercicio de las facultades del empleador. Sin perjuicio de ello, el artículo en su inciso segundo permite la interposición de la acción cuando se infringe lo establecido en el artículo 2º del Código del Trabajo, que establece conductas de acoso laboral y hostigamiento.

La consagración de este procedimiento en nuestro ordenamiento jurídico, es un claro reflejo del carácter expansivo y progresivo en la aplicación de los derechos fundamentales que, al estar consagrados en nuestra constitución e instrumentos internacionales, obligan los Estados, a promover y establecer las medidas legislativas para su goce efectivo. Es esta efectividad del goce, un aspecto relevante pues la acción aquí tratada pretende alcanzar una justiciabilidad cierta ante la vulneración de derechos fundamentales en una relación estructuralmente asimétrica y que por lo mismo requiere medidas de control.

Establecidas las materias como ámbito de aplicación de la acción de tutela en sede laboral, surgió al poco andar los requerimientos hacia los Juzgados de letras del Trabajo por parte de funcionarios públicos de la aplicación de sus normas. Lo anterior debido a que las normas contenían materias no reguladas en sus Estatutos especiales y por tanto, les eran aplicables conforme a la supletoriedad de las normas laborales establecidas en el inciso tercero del artículo 1º del Código del Trabajo, que prescribe que a los trabajadores 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, no se le aplicarán las normas del Código del Trabajo, siempre que dichos trabajadores se encuentren sometidos por ley a un estatuto especial, debiendo además sujetarse a las normas del Código en los aspectos o materias no regulados en sus respectivos estatutos, siempre que ellas no fueren contrarias a estos últimos.

Las primeras interpretaciones negaron la posibilidad de aplicar las normas de tutela a trabajadores del Estado, principalmente bajo la argumentación que los funcionarios públicos gozaban de un estatuto especial (el Estatuto Administrativo), que contempla un procedimiento de reclamo ante la Contraloría General de la República o debían concurrir directamente ante la judicatura común, pues no existía norma alguna dentro del Código del Trabajo que permitiese dar competencia a un juez laboral para revisar denuncias de funcionarios públicos.

Sin embargo, desde el año 2015, con casi diez años de su consagración, y bajo una nueva conformación de la Cuarta Sala de la Corte Suprema, se comienza a aplicar las normas de tutela basada en que el inciso tercero del artículo 1º del Código del Trabajo hace aplicable estas normas a los trabajadores del Estado en la medida que la materia no estuviese regulada en su estatuto especial y no fuesen contrarias a dichos estatutos, requisitos que se encontrarían satisfechos en relación a las disposiciones contenidas en el Estatuto Administrativo y en el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

De esta manera, la aplicación de las normas que regulan la tutela por vulneración de derechos fundamentales a los funcionarios públicos, responde a un desarrollo hermenéutico del contenido y coherencia constitucional, con el que debe entenderse el ordenamiento jurídico, y

la sentencia del Tribunal Constitucional, que aquí se presenta, da cuenta de un claro retroceso en esta línea, no obstante no ser esta sentencia la única pronunciada por dicha judicatura en este sentido.

II. Descripción del caso llevado ante el Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional fue requerido para pronunciarse en un procedimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad promovido por la Ilustre Municipalidad de San Miguel requiriendo que en autos caratulados “Navarrete Jaque Marvy con Ilustre Municipalidad de San Miguel”, que conoce la Corte Suprema en Recurso de unificación de jurisprudencia (Rol N° 37905-2017), la aplicación del inciso tercero del artículo 1º y del artículo 485 del Código del Trabajo, resultaría inconstitucional.

Cabe mencionar que el caso sobre el cual se reclamó la aplicación inconstitucional de normas se inicia con la denuncia por vulneración de derechos fundamentales que interpuso Marvy Navarrete Jaque ante el Juzgado de Letras del Trabajo de San Miguel, aduciendo que existiría vulneración de sus derechos fundamentales por parte de la I. Municipalidad de San Miguel al haber sido despedida por su opinión política. El Tribunal laboral acogió la denuncia y condenó al Municipio al pago de la indemnización del artículo 489 inciso tercero del Código del Trabajo, fallo que fue confirmado por la Corte de Apelaciones de San Miguel al rechazar el recurso de nulidad laboral interpuesta por el municipio. Posterior a dicho pronunciamiento, la Municipalidad dedujo recurso de unificación de jurisprudencia, y fue bajo dicha gestión pendiente que la Municipalidad de San Miguel requiere el pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

En lo referido al conflicto constitucional, la Municipalidad sostiene que la aplicación de la norma establecida en el inciso tercero artículo 1º y del artículo 485 del Código del Trabajo por parte del Juzgado de Letras del Trabajo, importa la vulneración de los artículos 6º y 7º de la Constitución Política, indica que se vulnera el principio de legalidad y de juridicidad toda vez que se aplica erradamente el artículo 1º inciso tercero del Código, pues sus normas no son aplicables cuando existe Estatuto especial, como es en el caso con las normas de la Ley N° 18.883, sobre Estatuto Administrativo para funcionarios municipales.

Sostuvo la requirente que dicho estatuto especial excluye la aplicación supletoria del Código del Trabajo y que, por lo tanto, no es pertinente que los Tribunales laborales den curso a la sustanciación de un procedimiento de tutela laboral conforme a las normas del artículo 485 del Código del trabajo arrogándose facultades que la ley no le ha conferido expresamente, lo que además vulnera el principio de supremacía constitucional y los límites de la jurisdicción.

III. Argumentos del Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional, con fecha seis de diciembre de dos mil dieciocho, acoge el requerimiento de declarándose que el inciso tercero del artículo 1º y el artículo 485, ambos del Código del Trabajo, resultan contrarios a la Constitución Política de la República y, por tanto,

inaplicables en los autos caratulados “Navarrete Jaque Marvy con Ilustre Municipalidad de San Miguel”, de que conoce la Corte Suprema por recurso de unificación de jurisprudencia, bajo el Rol N° 37.905-2017

En lo sustancial el Tribunal desarrolla sus argumentos con el objeto de fundamentar la conclusión que realiza tempranamente en el segundo de sus considerandos al señalar que:

“la supletoriedad contemplada en el inciso tercero, del artículo 1º del Código del Trabajo, configura una fórmula dúctil e imprecisa, que se presta para aplicaciones extensivas, al punto de llegar a ampliar la intervención de los tribunales del trabajo más allá de su natural órbita competencial.

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

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

En los considerandos siguientes el Tribunal expone el origen histórico de la supletoriedad de las normas del Código del Trabajo a los funcionarios públicos, sosteniendo que la norma fue ideada en un contexto de indefinición respecto de cuál sería el régimen del personal del Estado, y estima que desde la dictación del “estatuto administrativo para funcionarios municipales” aprobado por la Ley 181.883 de 1989 se reguló íntegramente todo lo concerniente a los derechos y deberes que le asisten a los funcionarios públicos. Continúan en su considerando octavo indicando que:

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

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

Agrega en el considerando décimo que, la tramitación parlamentaria de la Ley 20.087 que incorporó el Procedimiento de Tutela Laboral al Código, no hace mención alguna de su ámbito de aplicación respecto de funcionarios públicos y precisa que resulta indiscutible que los derechos esenciales tutelados procesalmente en la acción de tutela en sede laboral, favorecen a empleados públicos, por estar reconocido por la Carta Fundamental a “todas las personas”, sin embargo, de ello no se desprende que los funcionarios deban estar amparados a través del procedimiento judicial ventilado en sede laboral, señalando que: “Vale decir, aún de aceptarse, hipotéticamente, que el Código del trabajo es supletorio para los funcionarios públicos, de ello no se deriva que su tutela haya sido implícitamente entregada a los tribunales del trabajo;”

Sostiene que la exigencia de una remisión legal expresa al Código del Trabajo para hacer aplicable sus normas tiene su razón de ser en la amplitud que posee el legislado para normar

estas materias, complementa esta idea indicando que se exige una ponderación más estricta por parte del legislador, a fin de hacerla compatible con el carácter estatuario y de derecho público, así como para modular el gasto público comprometido. Decisión en la que el legislador no puede ser sustituido por el sentenciador (Considerando decimoprimer).

En relación a la alegación consistente en que los empleados públicos carecerían de una específica protección en el ejercicio de sus derechos, sostiene en el considerando decimoquinto, que, en el caso los funcionarios municipales, conforme a lo establecido en el artículo 156 inciso primero de la Ley 18.883 “Los funcionario tendrán derecho a reclamar ante la Contraloría General de la República, cuando se hubieren producido vicios de legalidad que afectaren los derechos que le confiere este Estatuto.

A modo de síntesis, en el considerando vigesimoprimer el Tribunal Constitucional expone de manera categórica, lo que podríamos identificar como el razonamiento troncal del fallo que:

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

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

Por manera que la aplicación expansiva del Código del Trabajo, hecha al amparo de ese indeterminado inciso tercero del artículo 1º, hasta llegar a comprender a funcionarios públicos regidos por su respectivo estatuto a los efectos de hacerlos sujetos activos del procedimiento de tutela laboral, desvirtúa el régimen constitucional que les es propios, amén de abrir la intervención de los juzgados de letras del trabajo respecto de una materia en que no han recibido expresa competencia legal”

IV. El razonamiento disidente.

La sentencia fue acordada con el voto en contra de los Ministros señora Marisol Peña Torres y señores Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza y Nelson Pozo Silva, quienes estuvieron por rechazar la acción de inaplicabilidad en razón de los siguientes fundamentos:

A modo de consideraciones previas, el fallo de disidencia considera pertinente exponer que el conflicto constitucional traído a conocimiento del Tribunal Constitucional “es materia propia de interpretación de la normativa laboral, uno de los principios fundamentales del derecho del trabajo es la protección, y una de sus manifestaciones concretas es el principio “pro operario”, que en el ámbito judicial esta referido a la facultad de los jueces de interpretar la norma según el criterio pro operario, es decir, aplicar la norma o la interpretación mas favorable al trabajador. Además, precisa que la competencia de los tribunales del trabajo para conocer de acciones de tutela laboral promovidas por funcionarios públicos es una vía jurisprudencial, asentada mediante sentencias de unificación de jurisprudencia a contar del año 2014, por parte de la Cuarta Sala de la Corte Suprema, de forma tal que, el Tribunal Constitucional no puede resolver sobre la inaplicabilidad de dichas normas, pues se trata de un tema que escapa a su competencia.

Señala que

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

El fallo de disidencia, tal vez en un argumentación no tan cuidada, pregona la incompetencia del Tribunal Constitucional de pronunciarse respecto a una materia que ha sido interpretada y aplicada por la Corte Suprema en un sentido ya asentado. Que, el Tribunal Constitucional al declarar que estas normas no se ajustan a la Carta Fundamental, desconoce el alcance del ejercicio hermenéutico bajo la cual han sido aplicadas, que no es otro que el reconocer que el ordenamiento jurídico protege de una manera eficaz la dignidad del funcionario, permitiéndole proteger sus derechos constitucionalmente reconocidos en el marco de una relación que ha sido entendida como particularmente asimétrica, cuestión que no se ve modificada por el hecho de ser funcionario público.

Tal como reconoce el fallo por remisión al pronunciamiento jurisprudencial de la Corte Suprema (Rol N° 52918-2016, cc 6) *“debe reafirmarse que los derechos fundamentales están reconocidos a toda persona por la Constitución Política de la República, que es jerárquicamente superior tanto al Código del Trabajo como al Estatuto Administrativo y demás normativa específica relativa a la administración pública, de modo que no parece coherente con el ordenamiento jurídico excluir a los trabajadores que se desempeñan en un determinado sector de la protección específica que otorga la tutela contemplada por el artículo 485 del Código del Trabajo. Pues bien, tal procedimiento se aplica por disposición normativa “a cuestiones suscitadas en la relación funcionaria es también una de carácter laboral”*

Así llega a la conclusión que no puede esta magistratura encontrar un criterio de corrección jurídica que permitan adoptar un argumento jurídico que sirva de referencia para adoptar una medida en el sentido de inaplicar estas normas, cuestión que no resulta en el caso concreto por lo que estima, este fallo disidente, idóneo rechazar el requerimiento.

V. Alcances del fallo.

En relación a los alcances del fallo podemos sostener:

- En lo referido al control constitucional, y a la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional, este fallo, posiciona nuevamente los cuestionamientos relacionados a la conveniencia de mantener un control estricto de constitucionalidad, cuando la jurisprudencia emanada de dicha Magistratura ha sido consistentemente regresiva en

materia de Derechos Humanos, específicamente a la evolución y contenido que estos poseen en virtud de los órganos que componen el sistema internacional de los derechos humanos.

- Parece inaceptable que una de las ideas subyacente a los postulados del voto de mayoría, sea el que una aplicación de estas normas irroga un gasto cuya decisión no puede quedar en manos de la judicatura sino que de el legislador. Esta consideración respecto del gasto público parece desatender el conflicto y materia que fundamenta un procedimiento de tutela de derechos fundamentales, con las características procedimentales propias, establecidas por el reconocimiento a la asimetría, casi consustancial, de la relación laboral.
- Su pronunciamiento, evidentemente ha provocado un movimiento importante en el marco de las solicitudes de inaplicabilidad a este respecto. Existiendo requerimientos en el Tribunal Constitucional que apuntan en el mismo sentido, y abriéndose hoy estratégicamente una vía que permite al Gobierno actual desvincular a funcionarios, que pudiesen además ser objeto de vulneraciones a sus derechos fundamentales , y no tener a disposición un procedimiento oportuno e idóneo para su protección.
- Cabe por último señalar, que se presentó un proyecto de ley el 13 de diciembre en razón de este fallo que “Modifica la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, para hacer aplicable a los funcionarios públicos el procedimiento de tutela laboral regulado en el Código del Trabajo” Boletín N° 12308-06, de los diputados Gabriel Ascencio Mansilla; Alejandro Bernaldes Maldonado; Daniella Cicardini Milla; Marcela Hernando Pérez; Carlos Abel Jarpa Wevar; Tucapel Jiménez Fuentes; Manuel Monsalve Benavides; Daniel Núñez Arancibia; Alexis Sepúlveda Soto; y, Raúl Soto Mardones