OFICIO N°13 - 2019

INFORME PROYECTO DE LEY N° 46-2018

Antecedente: Boletín N° 12.308-06

Santiago, 22 de enero de 2019

Por oficio de fecha 18 de diciembre de 2018, conforme a lo dispuesto por los incisos segundo y tercero del artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, la Presidenta de la H. Cámara de Diputados, doña Maya Fernández Allende, remitió a la Corte Suprema copia del proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, para hacer aplicable a los funcionarios el procedimiento de tutela laboral regulado en el Código del Trabajo, boletín N° 12.308-06.

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión de 18 de enero en curso, presidida por el Presidente señor Haroldo Brito Cruz, e integrada por los ministros señores Muñoz G., Carreño, Künsemüller, señoras Egnem y Sandoval, señor Fuentes, señora Chevesich, señor Aránguiz, señora Muñoz S., señores Valderrama y Prado, y suplentes señores Biel, Meins y Gómez, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

A LA PRESIDENTA

DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS

SEÑORA MAYA FERNÁNDEZ ALLENDE

VALPARAÍSO

“Santiago, veintidós de enero de dos mil diecinueve.

Vistos y teniendo presente:

Primero. Que por oficio de fecha 18 de diciembre de 2018, conforme a lo dispuesto por los incisos segundo y tercero del artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, la Presidenta de la H. Cámara de Diputados, doña Maya Fernández Allende, remitió a la Corte Suprema copia del proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, para hacer aplicable a los funcionarios el procedimiento de tutela laboral regulado en el Código del Trabajo, boletín N° 12.308-06.

Segundo. Se hace presente que, recientemente, ingresaron al Congreso otros tres proyectos de ley sobre igual temática, uno que modifica el Código del Trabajo para garantizar la aplicación del procedimiento de tutela laboral a funcionarios públicos (boletín 12364-13), y dos que interpretan normativa de dicho código en relación al ámbito de aplicación del procedimiento de tutela laboral (boletines 12322-13 y 12365-13); iniciativas en las que, hasta ahora, no se ha requerido opinión de esta Corte.

Tercero. El mensaje que acompaña la iniciativa señala que tiene como antecedente las demandas presentadas por empleados públicos ante tribunales con competencia laboral, alegando la vulneración de sus derechos fundamentales por parte del Estado, haciendo uso, para ello, del procedimiento de tutela laboral contemplado en el Código del Trabajo. Dichas acciones se fundan, principalmente, en haber sido desvinculados sin mayores argumentos que su orientación política o por ocupar cargos en las distintas asociaciones de funcionarios existentes en cada repartición u organismo público, vulnerando sus derechos fundamentales o incurriendo en prácticas antisindicales.

Agrega, que a propósito de un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad deducido por la Municipalidad de San Miguel, el Tribunal Constitucional decidió que dicho procedimiento no resultaba aplicable a funcionarios públicos, transcribiendo los motivos pertinentes, lo que se estima que “(…) *sienta un precedente negativo que desconoce la tutela laboral en sí, independiente del régimen laboral que le sea aplicable al trabajador en cuestión, desconociendo además y negando esta protección a personas que se desempeñan en órganos públicos al servicio y bienestar de la ciudadanía*”.

Añade que la relación entre el funcionario y la Administración tiene un carácter laboral que si bien tiene un estatuto jurídico distinto, no obsta a la protección de sus derechos, de manera tal que "(…) *privarlos de un procedimiento cuya finalidad es establecer si ha existido o no alguna vulneración de derechos fundamentales en materia laboral es una equivocación, toda vez que el hecho de ser el empleador un órgano público no implica impedimento para aplicar las normas de tutela*".

El proyecto de ley contiene un artículo único, que consagra expresamente la posibilidad de que los funcionarios públicos de planta o a contrata, puedan recurrir a los tribunales con competencia laboral cuando estimen vulnerados sus derechos fundamentales, mediante la incorporación de un inciso final al artículo 160 del Estatuto Administrativo. }

Cuarto. Jurisprudencia de la Corte Suprema.

La Cuarta Sala a partir del año 2014 adoptó una línea jurisprudencial en virtud de la cual se estima procedente dicha aplicación, argumentando que los derechos fundamentales se encuentran reconocidos para todos los trabajadores, sin distinción, en la Constitución Política de la República. Asimismo, se ha pronunciado a favor de la tesis de la relación laboral, al concluir que "(…) *tal procedimiento se aplica por disposición normativa "a cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas laborales", debiendo recordarse que la relación funcionaria es también una de carácter laboral*"[1].

Asimismo, se ha referido a la compatibilidad de las acciones administrativas con la vía judicial, aseverando que "(…) *si bien es posible discernir la existencia de arbitrios administrativos útiles para reclamar de situaciones de discriminación, es palmario que aquellos no ocupan el mismo lugar ni preponderancia que los judiciales en la garantía de los derechos de las personas. Esto es algo que reconoce la Constitución Política de la República, al garantizar en su artículo 38 que cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado pueda reclamar ante los tribunales que determine la ley. Se trata, entonces, de un asunto que el Estatuto Administrativo no regula. El Código del Trabajo sí lo hace.*

[1] *Ibíd.*, Considerando sexto.

En consecuencia, de conformidad con el artículo 1° del Código de Trabajo, resulta aplicable en la relación funcionaria el procedimiento de tutela laboral que establece dicho cuerpo normativo".

Bajo este paradigma, y en aplicación de las normas y principios generales contenidos en la Constitución Política de la República y las leyes, ha sentenciado que "(…) *los funcionarios públicos a contrata pueden denunciar la afectación de sus derechos constitucionales ocurrida con ocasión de su relación funcionaria, mediante el procedimiento de tutela laboral que establece el Código del Trabajo*".

Entonces, el proyecto de ley en estudio refrenda explícitamente una solución que los tribunales de justicia ya se encontraban aplicando conforme a las normas y principios constitucionales que rigen el actuar de todas las personas y organismos, así como también a los principios generales del derecho del trabajo, como ocurre con el principio *pro operario*.

Quinto. **Alcance.**

Conforme la propuesta, el procedimiento de tutela laboral se aplicaría a los funcionarios públicos que afectados en sus derechos por la Administración -en tanto sujetos de una relación laboral-, aleguen la vulneración de alguna de las garantías consagradas en el artículo 19 de la Constitución Política de la República, particularmente en aquellos señalados en el artículo 485 del Código del Trabajo, a saber: "(…) *números 1º, inciso primero, siempre que su vulneración sea consecuencia directa de actos ocurridos en la relación laboral, 4º, 5º, en lo relativo a la inviolabilidad de toda forma de comunicación privada, 6º, inciso primero, 12º, inciso primero, y 16º, en lo relativo a la libertad de trabajo, al derecho a su libre elección y a lo establecido en su inciso cuarto, cuando aquellos derechos resulten lesionados en el ejercicio de las facultades del empleador*".

Dichas hipótesis están contenida en el artículo 485 inciso 3° del Código del Trabajo, esto es, "(…) *cuando el ejercicio de las facultades que la ley le reconoce al empleador limita el pleno ejercicio de aquéllas sin justificación suficiente, en forma arbitraria o desproporcionada, o sin respeto a su contenido esencial. En igual sentido se entenderán las represalias ejercidas en contra de trabajadores por el ejercicio de acciones judiciales, por su participación en ellas como testigo o haber sido ofrecidos en tal calidad, o bien como consecuencia de la labor fiscalizadora de la Dirección del Trabajo*".

De esta manera, a los funcionarios del sector público se les aplicaría el régimen de los trabajadores regidos por el Código del Trabajo, respecto de los derechos cautelados a través de la vía de la tutela laboral; lo que aparece acorde al paradigma de la igualdad laboral sustentada por esta Corte, sobre la base de la interpretación adoptada.

Como se advierte, la norma propuesta pretende reformar el denominado Estatuto Administrativo, que, conforme al artículo 1°, se aplica a las relaciones entre el Estado y el personal de los ministerios, intendencias, gobernaciones y de los servicios públicos centralizados y descentralizados creados para el cumplimiento de la función administrativa; lo que significa que a una serie de organismos pertenecientes al Estado no se les aplicaría, algunos respecto de los cuales esta Corte ha declarado que se encuentran amparados por el procedimiento de tutela de derechos fundamentales, como sucede con los trabajadores de municipios, del Ministerio Público, del Poder Judicial y del Congreso, entre otros.

Entonces, para introducir una verdadera reforma que consolide como laboral la relación existente entre el Estado y sus funcionarios en el aspecto ya referido, sería útil que la iniciativa incorpore a todos los trabajadores del Estado, sin excepción, en el Código del Trabajo o modificando las leyes orgánicas que regulan a las instituciones u organismos específicos o, en su caso, haciéndoles extensivas sus disposiciones en los términos del artículo 194 del Código del Trabajo.

Por otra parte, para los mismos fines indicados, resultaría necesario no emitir pronunciamiento legislativo en cuanto a la naturaleza del vínculo entre empleado y Estado, dejando ese aspecto para ser determinado por la jurisdicción, la cual podrá ser llamada a decidir precisamente sobre ese particular aspecto.

Sexto. **Aplicación normas del Código del Trabajo**

De acuerdo con la iniciativa legal, a las reclamaciones de tutela realizadas por funcionarios públicos se les aplicaría la normativa contenida en el Código del Trabajo, en particular, los artículos 485 y siguientes, por lo tanto, la denuncia se debe tramitar conforme al procedimiento de aplicación general contenido en el párrafo 3° del Capítulo II del Título I del Libro V del Código del Trabajo.

Sin embargo, la remisión genérica que el proyecto realiza podría generar dudas o incompatibilidades, relacionadas principalmente con el rol de la Inspección del Trabajo y de las organizaciones sindicales a las cuales la normativa laboral hace referencia.

En efecto, el artículo 468 inciso 1° del citado cuerpo legal establece que "*Cualquier trabajador u organización sindical que, invocando un derecho o interés legítimo, considere lesionados derechos fundamentales en el ámbito de las relaciones jurídicas cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción laboral, podrá requerir su tutela por la vía de este procedimiento*"; organizaciones sindicales que "(…) *directamente o por intermedio de su organización de grado superior, podrá hacerse parte en el juicio como tercero coadyuvante*", o directamente "(…) *interponer denuncia, y actuará en tal caso como parte principal*".

Además, dichas normas establecen que la Inspección del Trabajo "(…) *deberá emitir un informe acerca de los hechos denunciados. Podrá, asimismo, hacerse parte en el proceso*". Adicionalmente, si -actuando dentro del ámbito de sus atribuciones y sin perjuicio de sus facultades fiscalizadoras- "(…) *toma conocimiento de una vulneración de derechos fundamentales, deberá denunciar los hechos al tribunal competente y acompañar a dicha denuncia el informe de fiscalización correspondiente*", la que será suficiente para dar inicio a la tramitación del proceso. Por último, la Inspección del Trabajo puede hacerse parte en el juicio respectivo; institución que también posee un rol relevante previo al juicio, consistente en "(…) *llevar a cabo, en forma previa a la denuncia, una mediación entre las partes a fin de agotar las posibilidades de corrección de las infracciones constatadas*".

Por lo tanto, parece pertinente aclarar qué rol tendrá la Inspección del Trabajo, estableciendo si las disposiciones que a ella se refiere serán aplicables o no tratándose de funcionarios públicos y si, en caso de que lo sean, determinar si tendrán una intervención directa (y cómo se concretará) o su función será realizada por alguna entidad de similares características, como la Contraloría General de la República, por ejemplo. Lo mismo cabe decir, respecto de las referencias a las organizaciones sindicales y las asociaciones de funcionarios.

Lo anterior, es la reiteración de algunas inquietudes que la doctrina ha planteado en el contexto de la modernización del empleo público, al señalar

que “*Con todo, sería deseable en una reforma* [de este tipo,] *clarificar la modalidad de aplicación de la tutela laboral, introducida en los Arts. 485 y siguientes de este Código por la Ley N° 20.087, de 2006, pues existen aspectos que no están debidamente regulados. Entre ellos, el rol de las Asociaciones de Funcionarios, las facultades de la Dirección del Trabajo o de la Contraloría General de la República para denunciar una vulneración de derechos fundamentales de un órgano de la administración pública ante el tribunal competente, para hacerse parte en el juicio e informar al Tribunal, o la responsabilidad civil y administrativa del autor de la vulneración*”.

Por último, se sugiere la adecuación de ciertas expresiones propias del desarrollo del trabajo en el sector privado a las características del sector público, tales como “el despido”, “la separación” y los montos equivalentes a las indemnizaciones y recargos que deberá pagar el Estado en caso de acogerse la acción de tutela laboral (como son la indemnización sustitutiva por aviso previo y por años de servicio y el recargo por despido injustificado).

Séptimo. Conclusiones.

Conforme lo reseñado, es posible concluir que la reforma legal se encuentra, en sus propósitos, acorde con la jurisprudencia de esta Corte, pues aplica a los funcionarios públicos el régimen de los trabajadores del sector privado en relación con la defensa y protección de sus derechos fundamentales en el trabajo; sin embargo, la referencia al Estatuto Administrativo la restringe únicamente a aquellos funcionarios pertenecientes a los ministerios, intendencias, gobernaciones y de los servicios públicos centralizados y descentralizados creados para el cumplimiento de la función administrativa, excluyendo a otros trabajadores del sector público, como los trabajadores de municipios, Ministerio Público, Poder Judicial y el Congreso, entre otros. De allí que, para la consecución de los objetivos de los proponentes, resulte recomendable evaluar tanto la extensión y ubicación de la norma, permitiendo la aplicación a todos los funcionarios del Estado, lo que comprendería los vínculos entre ellos y los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como la eliminación de la referencia a la naturaleza de la relación que liga al trabajador con el Estado, dejando dicho aspecto sometido a la decisión de los tribunales de justicia.

En lo que concierne al procedimiento, si bien el proyecto de ley hace aplicable los artículos del Código del Trabajo que regulan la tutela laboral a los

funcionarios que se encuentran regidos por el Estatuto Administrativo, existen algunos aspectos que deben ser adecuados para permitir su correcta aplicación. Entre ellos se pueden mencionar:

a.-El rol de las asociaciones de funcionarios que, en principio, podría asimilarse al rol de las asociaciones gremiales, pero que podría necesitar de una declaración expresa en este sentido;

b.-Las facultades de la Dirección del Trabajo o de la Contraloría General de la República, referidas a la denuncia de vulneraciones de derechos fundamentales de un órgano de la administración pública ante el tribunal competente, a ser parte en el juicio y a las facultades de informar al tribunal en el contexto del conocimiento de una denuncia;

c.-El significado legal que se le dará a ciertas expresiones propias del desarrollo del trabajo en el sector privado como “el despido” y “la separación”; y

d.-El cálculo de los montos equivalentes a las indemnizaciones y recargos que deberá pagar el Estado en caso de acogerse la acción de tutela laboral, que actualmente la ley hace coincidir con la indemnización sustitutiva por aviso previo (artículo 162 del Código del Trabajo), la indemnización por años de servicio (artículo 163) y el recargo por despido injustificado (artículo 168).

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar **en los términos precedentemente expuestos** el proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, para hacer aplicable a los funcionarios el procedimiento de tutela laboral regulado en el Código del Trabajo, boletín N° 12.308-06.

Se deja constancia que el ministro señor Muñoz G. concurre al informe fundando su opinión, además, en el hecho que si una disposición normativa es inconstitucional, será siempre inconstitucional, en tanto no se modifique la Carta Fundamental. Por ello, sería tan inconstitucional la aplicación por vía jurisprudencial de la tutela laboral a los funcionarios estatales, como por vía legislativa. Sin embargo, tal determinación – aplicar la tutela a los empleados del Estado- no es inconstitucional, simplemente es un juicio político que excede la competencia de la jurisdicción constitucional y procede su regulación por vía jurisprudencial y legislativa, por cuanto no

contradice norma constitucional alguna, todo lo contrario, da aplicación a los siguientes postulados fundamentales:

- Principio de igualdad en la dignidad y derechos de las personas, sin que se observen razones para mantener discriminaciones respecto de los empleados del Estado (artículo 1° de la Constitución Política de la República).
- Pleno respeto a los derechos y garantías de las personas sin discriminación infundada (artículo 1°, inciso 4° de la Constitución Política de la República).
- Servicialidad del Estado respecto de las personas y promoción del bien común, que impide la afectación de derechos y garantías de los servidores del Estado (artículo 1°, inciso 4° de la Constitución Política de la República).
- Chile es una república democrática, que impide hacer discriminaciones arbitrarias y excluir responsabilidades (artículo 4° de la Constitución Política de la República).
- Respeto de los derechos esenciales de las personas limitan la soberanía (artículo 5°, inciso 2° de la Constitución Política de la República), entre ellos, el amparo judicial.
- Recepción de la normativa internacional en cuanto considera los derechos de las personas (artículo 5° inciso 2° de la Constitución Política de la República), como es la acción ante un tribunal imparcial.
- Principio de responsabilidad y legalidad de los órganos del Estado (artículo 6 y 7 de la Constitución Política de la República).
- Igualdad ante la ley, sin que se puedan establecer diferencias infundadas o arbitrarias (artículo 19 N° 2 de la Constitución Política de la República).
- Igualdad ante la justicia en la protección del ejercicio de los derechos (artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la República).
- Libertad de trabajo y su protección (artículo 19 N° 16 de la Constitución Política de la República), prohibiéndose cualquier discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal.
- Libre admisión en todas las funciones y empleos públicos, que ciertamente importa su mantención en condiciones legales y la no

exclusión de ellas sin motivos justificados (artículo 19 N° 17 de la Constitución Política de la República).

- Derecho a la seguridad social, el que no puede ser afectado de manera directa o indirecta (artículo 19 N° 18 de la Constitución Política de la República).
- Derecho de propiedad respecto de la función pública, en cuanto no es posible ser afectado en el régimen legal que regula su desempeño y no puede ser afectado o excluido del servicio sino por causas legales, debidamente acreditadas (artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República).
- La seguridad de que los preceptos legales no pueden afectar los derechos en su esencia o imponer condiciones o requisitos que impidan su libre ejercicio (artículo 19 N° 26 de la Constitución Política de la República), por lo cual no es posible contemplar derechos y garantías de los funcionarios del Estado y excluirles de tutela judicial efectiva.

En tales términos, la conclusión sobre la constitucionalidad de la aplicación del procedimiento de tutela a los empleados del Estado resulta consecuente con el principio de interpretación *pro homine* y la garantía constitucional de igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos.

Se deja constancia de que el ministro señor Carreño fue del parecer de informar negativamente el proyecto de ley, porque en su concepto, en caso de concluirse que es procedente la tutela laboral en estudio, debería estructurarse un estatuto especial omnicomprensivo de la situación de todos los funcionarios públicos.

El ministro suplente señor Biel concurre a la decisión de informar en los términos expresados en el párrafo primero del motivo Séptimo, estimando innecesario formular las observaciones que se consignan en los apartados siguientes del mismo considerando.

Por su parte, el ministro suplente señor Meins deja constancia que comparte lo expresado por el ministro señor Muñoz G., en la prevención que precede.

Acordada la decisión de informar en los términos expuestos con el voto en contra de los ministros señoras Egnem y Sandoval, señor Aránguiz y señor Prado, quienes estuvieron por expresar una opinión

negativa sobre el proyecto de que se trata, al no concordar con la atribución de competencia a los Juzgados de Letras del Trabajo que contiene la propuesta, ni con el sentido y tenor de la normativa en consulta, toda vez que los funcionarios públicos cuentan con su propio estatuto jurídico contenido en el Estatuto Administrativo a partir de 1989. Esta aseveración es consistente con la normativa constitucional, en tanto, y entre otras normas, tales funcionarios tienen una regulación expresa en la Constitución, verbigracia, en lo que concierne a la garantía relativa a la igualdad en los derechos laborales y en lo que toca a la huelga. Además de lo anterior, está también regulada la igualdad ante las funciones y empleos públicos, cumpliendo con los requisitos constitucionales y legales. En concordancia con lo expuesto, es necesario precisar que la propia Constitución Política de la República en su artículo 38 preceptúa que: “Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la administración pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.”

Por otra parte, los derechos de los aludidos funcionarios están debidamente tutelados, tanto por la vía administrativa a través de las facultades de la Contraloría General de la República, como del punto de vista jurisdiccional en la sede del recurso de protección, acción de rango constitucional, sin perjuicio de las acciones declarativas del ámbito civil, todo lo cual se enmarca en el principio de juricidad consagrado en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República.

El ministro señor Prado y el ministro suplente señor Biel fueron de opinión de manifestar su parecer en orden a que resultaría prudente la revisión del efecto que tiene la decisión de acoger una demanda de tutela laboral respecto de las empresas del Estado.

Ofíciese.

PL 46-2018.-”

Saluda atentamente a V.S.

HAROLDO BRITO CRUZ

Presidente

JORGE SAEZ MARTIN

Secretario