



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

- Publicado en Gaceta Jurídica, N° 449, Noviembre (versión digital).

LA ACCIÓN DE TUTELA DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y SU APLICACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO, A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ROL N° 2926-15.

Alejandro Cárcamo Righetti¹

Abogado

Magíster en Derecho Constitucional y Derechos Humanos

I.- Introducción².

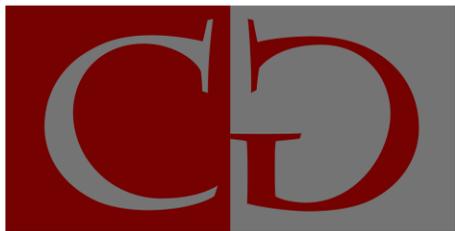
La acción de tutela de derechos fundamentales puede ser concebida como un *“mecanismo o conjunto de reglas que permite al trabajador reclamar el resguardo y la protección jurisdiccional de sus derechos fundamentales en el ámbito de la relación laboral, cuando aquellos se aprecien lesionados por ejercicio de las facultades del empleador. Este procedimiento de tutela viene a ser la traducción procesal de la idea de la eficacia horizontal de ese tipo de derechos en las relaciones jurídicas entre privados y en este particular caso al interior del contrato de trabajo. Y más que eso: se trata no sólo de la eficacia horizontal de los derechos fundamentales entre particulares, sino de su eficacia inmediata o directa en cuanto la acción procesal se ejerce directamente por el trabajador en contra del otro particular involucrado en la relación laboral –el empleador–”*³.

Hasta el año 2014, nuestra Corte Suprema de manera uniforme, conociendo recursos de unificación de jurisprudencia, había declarado la incompetencia absoluta –en razón de la materia– de los Juzgados de Letras del Trabajo para conocer de una acción de tutela laboral por vulneración de derechos fundamentales, contemplada en los artículos 485 y siguientes del Código del Trabajo, cuando eran deducidas por servidores estatales. Las acciones judiciales hasta entonces intentadas en sede laboral, lo eran mayoritariamente por funcionarios públicos a contrata con ocasión del término anticipado de las mismas. Así, nuestra Corte Suprema había venido sentenciando que *“los juzgados laborales son incompetentes absolutamente, en razón de la materia, para conocer de una demanda de tutela de derechos laborales fundamentales incoada por una funcionaria pública designada en calidad de contrata en una Gobernación Provincial en su respectivo cargo (Corte Suprema, Rol N° 12712-2011, sentencia*

¹ Profesor de Derecho Administrativo Universidad Diego Portales; Pontificia Universidad Católica de Chile; Universidad Alberto Hurtado y Universidad Autónoma de Chile.

² Trabajo expuesto en fecha 12 de enero de 2018, en Conversatorio: *“¿Qué novedades nos dejó el 2017?”*, organizado por el LLM UC Magíster en Derecho, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

³ UGARTE CATALDO, José Luis, “La tutela de Derechos Fundamentales y el Derecho del Trabajo. De Frijoles y Zorro”, en *Revista de Derecho*, vol. XX, N° 2, 2007, p. 61.



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

*de reemplazo de la resolución de la Corte de Apelaciones, considerando octavo)*⁴. En este mismo sentido, era posible encontrar: Sentencia Corte Suprema, 5 de octubre de 2011, Rol N° 1972-2011; Sentencia Corte Suprema, 8 de agosto de 2012, Rol N° 8680-2011; Sentencia Corte de Apelaciones de Valparaíso, 2 de diciembre de 2011, Rol N° 399-2011; Sentencia Corte de Apelaciones de Temuco, 8 de febrero de 2011, Rol N° 186-2010; Sentencia Corte de Apelaciones de Temuco, 14 de diciembre de 2011, Rol N° 221-2011.

No obstante lo anterior, el 30 de abril del año 2014, nuestra Corte Suprema, en autos caratulados "*Bussenius Cornejo, Pablo con Central Nacional de Abastecimientos*", Rol N° 10972-2013, se pronuncia en sentido contrario, acogiendo un recurso de unificación de jurisprudencia y, en definitiva, estimando plenamente aplicable la acción de tutela de derechos fundamentales en el ámbito de la función pública.

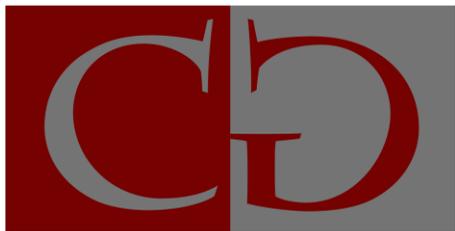
Consideramos que este último pronunciamiento marcó un importante punto de inflexión en nuestra jurisprudencia judicial, dado que a partir del mismo, nuestros tribunales de justicia comenzaron generalizadamente a estimar competentes a los juzgados de letras del trabajo para conocer de acciones de tutela de derechos fundamentales deducidas por funcionarios públicos, criterio ampliamente predominante en nuestro medio judicial hasta el día de hoy, no obstante las dudas doctrinarias que persisten.

En síntesis, el principal argumento utilizado por nuestra jurisprudencia judicial para estimar aplicable la acción de tutela de derechos fundamentales a los funcionarios públicos, dice relación con la interpretación que realiza del artículo 1° del Código del Trabajo, norma que determina la aplicación de las disposiciones de dicho cuerpo normativo a los funcionarios o empleados públicos regidos por estatutos especiales, ya pertenezcan a la Administración central o descentralizada del Estado, tanto en cuanto, se cumpla con dos requisitos copulativos, a saber, que la materia o aspecto no esté regulada en sus estatutos especiales –vacío legal– y que las normas del Código del Trabajo no sean incompatibles con las disposiciones de dichos estatutos especiales, ambas condiciones legales que se cumplirían en la especie.

No obstante pudiendo compartir lo antes relatado mirando aisladamente la acción de tutela laboral, lo cierto es que en una mirada de conjunto, el análisis efectuado por nuestra jurisprudencia soslaya la cuestión relativa a que el conocimiento de dicha acción, queda entregada a los Juzgados de Letras del Trabajo, los que en nuestra opinión no son los llamados a juzgar a la Administración del Estado –salvo en lo relativo a las reclamaciones que procedan contra resoluciones dictadas por autoridades administrativas en materias laborales, previsionales o de seguridad social, según el artículo 420 literal e) del Código del Trabajo–, sino que al tenor del artículo 38 inciso 2° de la Constitución Política de la República, lo son los tribunales que determine la ley, en la actualidad, los tribunales ordinarios de justicia –al no existir en este ámbito un contencioso administrativo especial–, calidad de la que no participan los Juzgados de Letras del Trabajo conforme al artículo 5° inciso 3° del Código Orgánico de Tribunales.

Con el criterio asentado por nuestros tribunales superiores de justicia y a partir de la argumentación que lo justifica, se extiende por la vía jurisprudencial –al margen

⁴ Corte Suprema, Informe N° 23-2014, junio 2014, pp. 10-12.



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

de nuestro ordenamiento jurídico constitucional que exige, conforme al artículo 77, inciso 1º, una ley orgánica constitucional– la competencia de los Juzgados de Letras del Trabajo para conocer y resolver todo tipo de conflicto que se suscite en la “relación laboral” por aplicación de las “normas laborales” entre el Estado y su personal –artículo 420 literal a) Código del Trabajo–, ya que nuestros tribunales superiores no parecen ver obstáculo alguno en que sean los tribunales laborales, los que conozcan de acciones judiciales ejercidas por funcionarios públicos contempladas en el Código del Trabajo. Es decir, el criterio que se viene comentando no considera que en estos casos no se trata de hacer efectiva una o más normas del Código del Trabajo en defecto de las disposiciones estatutarias especiales a que se encuentran sometidos los funcionarios públicos – supletoriedad–, sino de encuadrar la situación de los mismos en toda la normativa que contiene dicho cuerpo legal, lo que contraría la regla del mismo artículo 1º del Código del Trabajo.

En nuestra opinión, esto desnaturaliza nuestro sistema de función pública, por cuanto se soslaya que según el artículo 1º de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, es a ésta, organismo con autonomía constitucional –artículo 98 de la Carta Fundamental–, a quien corresponde vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Estatuto Administrativo⁵, siendo en definitiva, de competencia de los tribunales ordinarios de justicia –a falta de tribunales contenciosos administrativos especiales– ejercer el control jurisdiccional de las actuaciones de la Administración del Estado – artículo 38, inciso 2º, de la Constitución Política de la República–.

II.- Proyecto de Ley en trámite ante el Congreso Nacional que extiende la aplicación de la Acción de Tutela Laboral a los funcionarios públicos.

Mediante el Boletín N° 9.476-13, se ingresó a tramitación al Congreso Nacional un Proyecto de Ley, iniciado por moción de los Honorables senadores señora Allende y señores De Urresti, Harboe, Lagos y Letelier, que hace aplicable a los funcionarios públicos y municipales el procedimiento de tutela laboral contemplado en el Código del Trabajo para la protección de garantías fundamentales, el cual contiene el siguiente artículo único: *“Agréguese un nuevo inciso tercero en el artículo 89, del D.F.L. N° 29, que fija el texto refundido coordinado y sistematizado de la ley 18.834, sobre Estatuto Administrativo; y agréguese un nuevo inciso 3º en*

⁵ La Contraloría General de la República en Dictamen N° 47.790 del año 2010, al respecto señaló que *“...el artículo 485 del mencionado Código, con el cual se inicia el párrafo relativo al ‘Procedimiento de Tutela Laboral’, dispone que dicha tramitación, ‘se aplicará respecto de las cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas laborales que afecten los derechos fundamentales de los trabajadores’”*. Según el profesor Enrique Rajevic, *“de ello se desprende que la protección de tales derechos se produce en el contexto de los vínculos regidos por el anotado Código del Trabajo, los cuales no constituyen el estatuto a que, como se ha señalado, se encuentran afectos los funcionarios del Instituto Nacional de Estadísticas, siendo necesario añadir que no existe norma legal que autorice al apuntado órgano de la Administración del Estado para efectuar contrataciones regidas por esa ley Laboral”* (RAJEVIC MOSLER, Enrique, *“La Aplicación de la Tutela Laboral del Código del Trabajo al Personal de la Administración Pública”*, 2014, p. 13). Sin perjuicio de la jurisprudencia anterior, en Dictamen N° 77.746 del año 2014, el Organismo Contralor sostuvo que en todo caso, se trataba de una materia que correspondía resolver a los tribunales de justicia del Poder Judicial.



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

el art. 87, en la ley 18.883, sobre Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, en los siguientes términos:

- a) Ley 18.834, Artículo 89º, inciso 3º: *En lo referido a la protección de garantías fundamentales, se hace extensible a las personas regidas por este Estatuto, el procedimiento de tutela laboral, establecido en el art. 485 y siguientes, correspondiente al Libro V, del Párrafo 6º, del Código del Trabajo.*
- b) Ley 18.883, Artículo 87º, inciso 3º: *En lo referido a la protección de garantías fundamentales, se hace extensible a las personas regidas por este Estatuto, el procedimiento de tutela laboral, establecido en el art. 485 y siguientes, correspondiente al Libro V, del Párrafo 6º, del Código del Trabajo”.*

El precedentemente citado Proyecto de Ley, presentado con posterioridad a la dictación de la sentencia definitiva por la Corte Suprema en causa Rol N° 10972-2013 a que hemos aludido con anterioridad, a nuestro juicio, confirma las dudas sobre el criterio sostenido por nuestros tribunales superiores de justicia, a contar del mes de abril del año 2014, en lo referido a la aplicación de la acción de tutela de derechos fundamentales en el ámbito de la función pública, máxime, si dicho pronunciamiento, trae aparejado reconocer expresamente una amplísima competencia a los Juzgados de Letras del Trabajo para conocer y resolver este tipo de acciones. Así, si la aplicación que efectúan nuestros tribunales de justicia, a los funcionarios públicos, del Párrafo 6º, Libro V, del Código del Trabajo, fuese manifiestamente acertada desde la perspectiva jurídica... ¿Era necesaria la presentación del mencionado proyecto de ley? En todo caso, al respecto, cabe apuntar que en la discusión parlamentaria de la ley N° 20.087, Sustituye el Procedimiento Laboral contemplado en el Libro V del Código del Trabajo, no existió pretensión alguna de hacer aplicable este procedimiento a los funcionarios públicos.

III.- Hechos que dan origen a la interposición del requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad Rol N° 2926-15.

1.- Hechos.

La Ilustre Municipalidad de La Calera requiere la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del inciso 3º del artículo 1º y del artículo 485 del Código del Trabajo, existiendo como gestión judicial pendiente un recurso de unificación de jurisprudencia interpuesto por ésta, en causa Rol N° 15148-2015, habiendo resultado condenada previamente a pagar indemnizaciones legales por supuestamente haber afectado los derechos fundamentales de tres funcionarias del Departamento de Salud Municipal, al no renovar sus contratos a plazo fijo, sin acto administrativo fundado, lo que constituiría una discriminación arbitraria.

Tanto el Juzgado de Letras del Trabajo de La Calera como la Corte de Apelaciones de Valparaíso estimaron que el procedimiento de tutela de derechos fundamentales sí resultaba aplicable en el ámbito municipal, haciendo aplicación del inciso 3º del artículo 1º del Código del Trabajo.

Desde el punto de vista jurídico normativo, cabe tener presente, que el artículo 48 letra c) de la ley N° 19.378. Establece Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal. dispone



CARCAMO & GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

el cese de funciones por el solo ministerio de la ley, frente al vencimiento del plazo del contrato respecto de quienes han sido designados por uno a plazo fijo, de conformidad al artículo 14 del mismo cuerpo normativo, el cual dispone: “...se considerarán funcionarios con contrato a plazo fijo, los contratados para realizar tareas por períodos iguales o inferiores a un año calendario”⁶.

2.- Normas legales reprochadas en el requerimiento.

Las normas legales que se cuestionan en el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad deducido son, en primer término, el inciso 3º del artículo 1º del Código del Trabajo, en cuanto establece la supletoriedad de sus normas, en la medida de que se trate de una materia no regulada por el estatuto administrativo especial y que no resulten contrarias a éste y, en segundo lugar, el artículo 485 del Código del Trabajo, en cuanto establece y regula el procedimiento de tutela laboral respecto de las cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas laborales, que afecten los derechos fundamentales de los trabajadores.

3.- Argumento de la requirente de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

Los efectos inconstitucionales que –a juicio de la requirente– produciría la aplicación de las normas legales antes citadas al caso concreto, sería la trasgresión de los principios de vinculación directa a la Carta Fundamental y de juridicidad, consagrados en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de la República, por cuanto, en virtud de las normas reprochadas, se hace extensiva la aplicación de la acción de tutela de derechos fundamentales a funcionarios de la Administración del Estado, desconociendo la existencia de estatutos jurídicos especiales que regulan el vínculo estatutario entre dichos servidores y la Municipalidad. En la especie, la ley N° 19.378, Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal; la ley N° 18.883, Estatuto Administrativo aplicable a los Funcionarios Municipales; y, la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

De este modo, a juicio de la requirente, “se puede apreciar entonces que hay un exceso en el ejercicio de la competencia cuando los juzgados laborales se consideran competentes para conocer de las relaciones de personal de la Administración, pues ellos deben regirse por sus estatutos especiales, conforme a la normativa precedentemente expuesta. Confirmaría todo lo expuesto la actual tramitación de un proyecto de ley que busca hacer aplicable a los funcionarios municipales y públicos, en general, el procedimiento de tutela laboral”.

IV.- Argumentación y conclusión del Tribunal Constitucional. Análisis.

Previo a resolver, el Tribunal Constitucional estima necesario formular algunas precisiones y alcances, lo que realiza en el siguiente orden de ideas:

1.- Potestades expresas para conocer de asuntos en que es parte un órgano de la Administración del Estado.

a) “...Cuando el legislador ha querido que los tribunales conozcan del recurso de protección o de otra acción de tutela contra específicos actos o resoluciones de la Administración, eventualmente lesivos de derechos fundamentales, ha tenido que

⁶ Esto genera una nueva arista que no es del caso abordar en esta oportunidad y que dice relación con la supuesta obligatoriedad o exigencia jurídica de dictar un acto administrativo motivado que comunique al funcionario las razones del cese de sus funciones, si éste viene determinado, de pleno derecho, por el vencimiento del término previsto en el contrato.



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

establecerlo expresamente así, ley orgánica constitucional mediante, con arreglo al artículo 77, inciso 1º, de la Constitución (STC Roles N°s. 112-90; 294-99; 347-02, y 1616-10, entre otros)”, dado que se “...amplía el ámbito de competencia que se le entrega a los tribunales...” (STC Rol N° 1911) -Considerando 5º–.

b) “...Que lo propio se desprende del artículo 38, inciso 2º, de la Constitución, cuando a propósito de lo contencioso-administrativo establece que “Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley”: es la ley quien debe definir cuál es ese tribunal, de modo que si esa ley no se dicta, corresponde a los tribunales ordinarios del Poder Judicial el conocimiento de tales asuntos (STC Rol N° 176, considerando 6º).

La práctica legislativa y la jurisprudencia constitucional, ratifican este parecer, de que la ley debe establecer en cada caso qué tribunal es competente para revisar la juridicidad de los actos de la autoridad, puesto que la falta de definición legislativa expresa en tal sentido obliga a volver al régimen común, que recupera su imperio: los tribunales ordinarios del Poder Judicial...” –Considerando 6º–.

c) “...Que, en lo concerniente ahora a los Juzgados de Letras del Trabajo, cabe destacar que el artículo 5º, inciso 3º, del Código Orgánico de Tribunales –norma orgánica constitucional (STC Rol N° 107-90)– los reconoce explícitamente como tribunales especiales del Poder Judicial, por manera que, en cuanto a su organización y atribuciones, se rigen por el Código del Trabajo y sus leyes complementarias” –Considerando 7º–.

d) “...Que las competencias arraigadas en los Juzgados de Letras del Trabajo se especifican en el art. 420 del Código citado, siendo de resaltar que esta disposición, sólo en un caso, les confiere facultades para controlar actos de la Administración: respecto de las reclamaciones que procedan contra resoluciones dictadas por autoridades administrativas en materias laborales, previsionales o de seguridad social (letra e).

Ha menester, nuevamente, un texto expreso de ley que les diera competencia para pronunciarse sobre otros actos de la autoridad, como son las multas cursadas por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, según la ley N° 19.518 (art. 71)...” –Considerando 8º–.

2.- La Constitución trata separadamente a funcionarios del sector público de los trabajadores del sector privado.

a) Bajo el precedente título, nuestro Tribunal Constitucional constata el reconocimiento que constitucionalmente tienen los funcionarios públicos en diversas disposiciones, aunque con denominaciones diferentes –Considerando 9º–.

b) Luego, latamente se aboca a demostrar que nuestra Carta Fundamental distingue al funcionario público de los trabajadores del sector privado y sus respectivos regímenes jurídicos, ello, en diversos órdenes de materias – Considerando 9º–.

3.- El Estatuto Administrativo no es un cuerpo legal cualquiera.

a) Nuestro Tribunal Constitucional, en el considerando 10º del fallo en cuestión, recuerda que de conformidad al artículo 38 de la Constitución Política de la República, a una ley orgánica constitucional le corresponde determinar la organización básica de la Administración, garantizar la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que debe fundarse y asegurar tanto



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes, siendo dicho cuerpo normativo, la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

b) Adicionalmente, consigna que el contenido del Estatuto Administrativo del Personal de la Administración del Estado, lo define dicha ley, señalando que debe regular la carrera funcionaria, el ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones –Considerando 10°–.

c) Luego agrega que *“...como se observa, la relación jurídica que une al funcionario con el aparato administrativo tiene un marco jurídico definido.*

Además, esa relación jurídica no se establece a partir de un contrato, individual o colectivo, sino de la ley. El Estatuto es el que debe definir ‘los deberes y derechos’ y la ‘cesación de funciones’ de los funcionarios. La relación del funcionario con el Estado es regulado en todos sus aspectos por el legislador.

La relación jurídica que regula el Estatuto Administrativo no es un contrato especial de los regulados en el Código del Trabajo. Es una relación jurídica distinta y especial.

Dicha relación jurídica distinta y especial, como ya lo indicamos, se sustenta en el distingo que hace la Constitución entre el régimen jurídico laboral y el régimen jurídico estatutario” –Considerando 10°–.

4.- En los funcionarios la indemnización es excepcional.

a) Conforme lo expresa el Tribunal Constitucional, de acuerdo con la Constitución Política de la República, es materia de ley, de iniciativa exclusiva del presidente de la República, fijar, modificar, conceder o aumentar *“...cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal...”* de la Administración –artículo 65, inc. 4°, N° 4–, encontrándose en dicha frase comprendidas las indemnizaciones que se puedan pagar a los funcionarios, por lo que la ley ha tenido que autorizar expresamente el pago de estas indemnizaciones, ejemplificando al respecto –Considerando 11°–.

b) Luego agrega, *“...al ser materia de ley, no cabe crearlas o concederlas por otra vía distinta. En todo caso, en el Estatuto Administrativo no hay despido como en el Código del Trabajo. Lo que existen son causales de cese regladas en los artículos 140 y siguientes. Salvo en el caso de supresión de empleo, en los supuestos que el artículo 148 regula, las disposiciones del Estatuto no contemplan indemnización en caso de cese de funciones.*

La razón de que los beneficios de los funcionarios que impliquen fondos públicos requiere texto expreso de ley, radica, por una parte, en que el régimen remuneratorio de los funcionarios implica gasto público. Por lo mismo, debe estar financiado con dineros contemplados en la Ley de Presupuestos. Ni siquiera el Congreso puede, durante la tramitación de la Ley de Presupuestos, aumentar los gastos ni aprobar ningún nuevo gasto con cargo al presupuesto sin que se indique la fuente de recursos necesarios para atender a dicho gasto (artículo 67). Por la otra, se sustenta en que los derechos de los funcionarios son definidos legalmente. Es materia de ley establecer beneficios para el personal de la Administración (artículo 65, inciso 4°, N° 4). No es un asunto que pueda ser creado por la jurisprudencia. Los beneficios de los funcionarios son iguales para todos los que se encuentran en la misma situación, no sólo para el que reclama judicialmente;...” –Considerando 11°–.



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

Ahora bien, revisados los cuatro alcances y precisiones realizados por el Tribunal Constitucional en el fallo en análisis, es posible concluir, desde una perspectiva constitucional:

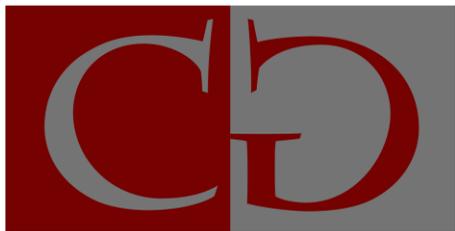
– Que los Juzgados de Letras del Trabajo no tienen competencia para conocer de acciones de tutela de derechos fundamentales deducidas por funcionarios públicos en contra de la Administración del Estado, dado que estos no tienen potestades expresas, conferidas por ley orgánica constitucional –inciso 1º, artículo 77–, para ello, siendo por tanto competentes para conocer de los reclamos que deduzcan los particulares que se sientan lesionados en sus derechos, los tribunales ordinarios del Poder Judicial, es decir, en primera instancia, los Juzgados de Letras Civiles –inciso 2º, artículo 38–. Esto se ratifica por la jurisprudencia constitucional al recordar que solo en un caso el legislador les confiere a los Juzgados de Letras del Trabajo competencia para controlar actos de la Administración, a saber, respecto de las reclamaciones que procedan contra resoluciones dictadas por autoridades administrativas en materias laborales, previsionales o de seguridad social –artículo 420 literal e) Código del Trabajo–.

– Que nuestra Carta Fundamental contempla un tratamiento jurídico disímil respecto de los funcionarios del sector público y los trabajadores del sector privado, en diversas disposiciones y distintas materias, lo que conduce a la existencia de regímenes legales diferentes. Lo anterior, se traduce en que la similitud que cierta jurisprudencia judicial pretende atribuir a los funcionarios públicos y a los trabajadores del sector privado⁷, desde el punto de vista de la normativa del Código del Trabajo, no sea legítima desde el punto de vista constitucional.

– Que el Estatuto Administrativo es un cuerpo normativo cuyo contenido viene determinado por la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, la cual fue dictada a partir de lo prescrito en el inciso primero del artículo 38 de la Carta Fundamental. Así, el Tribunal Constitucional reconoce que la relación jurídica que une al funcionario con el aparato administrativo tiene un marco jurídico definido y diferenciable del aplicable al sector privado, agregando expresamente que *“la relación jurídica que regula el Estatuto Administrativo no es un contrato especial de los regulados en el Código del Trabajo. Es una relación jurídica distinta y especial. Dicha relación jurídica distinta y especial..., se sustenta en el distingo que hace la Constitución entre el régimen jurídico laboral y el régimen jurídico estatutario”*, cuestión que, desde nuestra perspectiva, no aparece advertida del todo por la jurisprudencia judicial.

– Que en los funcionarios públicos el derecho a indemnización es excepcional, ya que de acuerdo con el artículo 65, inciso 4º, N° 4 de la Constitución Política de la República, es materia de ley, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, el fijar, modificar, conceder o aumentar cualquiera clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal de la Administración, encontrándose en dicha frase comprendidas las indemnizaciones que se puedan pagar a los funcionarios, por lo que la ley ha tenido que autorizar expresamente el pago de estas indemnizaciones. Así, agrega que no cabe crearlas o concederlas por otra vía distinta, ya que dichos beneficios requieren de fondos públicos, implicando un gasto público, por lo que debe estar financiado con dineros

⁷ Véase a título ejemplar, considerando 14º y 15º de la sentencia definitiva de reemplazo pronunciada por la Corte Suprema en causa Rol N° 10070-2010.



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

contemplados en la Ley de Presupuestos. Además, se sustenta en que los derechos de los funcionarios son definidos legalmente, no es un asunto que pueda ser creado por la jurisprudencia. Finaliza señalando categóricamente que: *“Los beneficios de los funcionarios son iguales para todos los que se encuentran en la misma situación, no sólo para el que reclama judicialmente;...”*.

En este escenario argumentativo, todo parecía indicar que la Justicia Constitucional declarararía la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los preceptos legales cuestionados.

No obstante, luego de formular las precisiones y alcances anteriormente revisados, nuestro Tribunal Constitucional advierte acerca de la existencia de dos disímiles interpretaciones judiciales en cuanto al sentido y alcance del artículo 1º del Código del Trabajo.

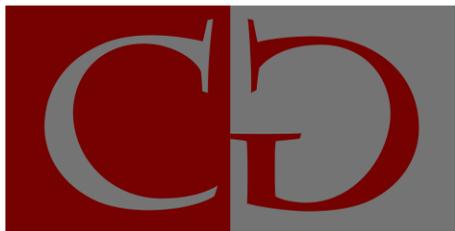
De este modo, sostiene: *“...Una, postula la incompetencia de los tribunales del fuero laboral para conocer de la acción de tutela de derechos cuando es incoada por funcionarios públicos afectos a estatutos especiales, habida cuenta que este artículo 1º, inciso tercero, no es atributivo de nuevas competencias expresas a favor de los juzgados laborales, sino que únicamente da cabida al Código del Trabajo en forma supletoria, en materias concretas y determinadas.*

El hecho de que los servidores de la Administración se encuentren adscritos a un régimen estatutario de derecho público –añade esta interpretación– importa la regulación integral de todo lo concerniente a su ingreso, derechos y deberes, y al término de sus funciones, con fuente en la ley y no en un contrato. De suerte que los tribunales del trabajo no revestirían el carácter de juez natural para entrometerse en estas materias. No al menos sin un texto legal expreso, según exigen perentoriamente los artículos 7º y 77, inciso 1º, de la Constitución” – Considerando 13º–.

Luego, prosigue: *“Que, la otra, es una interpretación extensiva. De cuya aplicación resulta que los Juzgados de Letras del Trabajo podrían intervenir ampliamente, en todos aquellos asuntos laborales que se susciten entre los funcionarios públicos y los servicios u organismos de la Administración en que ellos se desempeñan.*

Esta injerencia implica que esos tribunales especiales podrían conocer de las normas estatutarias de derecho público que los rigen y, consiguientemente, juzgar si lesionan o no el ejercicio de derechos fundamentales actos tales como el nombramiento de nuevos empleados públicos; la calificación que anualmente les corresponde; las promociones o ascensos que pueden favorecerlos; la determinación de las obligaciones y deberes que han de cumplir; las remuneraciones que les toca percibir; tanto como la justicia y procedencia de aplicarles las causales de expiración de funciones que prevén dichos textos...” – Considerando 14º–.

Así, pese a lo que podría desprenderse *a priori* de los razonamientos efectuados desde los Considerandos 4º al 11º del fallo en análisis y que conducirían a estimar como inconstitucional la aplicación que de los preceptos reprochados se realiza por nuestros tribunales de justicia desde el año 2014 en adelante, atendido la disparidad de criterios jurisprudenciales precedentemente reseñados, nuestro órgano de justicia constitucional recuerda la doctrina constante y reiterada que deslinda las potestades del mismo, con las de los tribunales del fondo, *“...en el sentido de separar la inconstitucionalidad que resulta de cumplir la ley, cuestión que atañe al Tribunal Constitucional conociendo de un requerimiento de*



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

inaplicabilidad, de la inconstitucionalidad que deriva de infringir la ley, asunto que compete corregir a los tribunales del fondo (STC Roles N°s 794-07; 2292-13; 2784-15; entre varias). Siendo de observar, en este caso, que la norma del artículo 1º, inciso 3º, del Código del Trabajo todavía suscita conflictos de exégesis legal, toda vez que la jurisprudencia judicial aún no consolida una sola interpretación que se tenga por correctamente colegida de su texto, y que, aplicada a un caso, pueda poseer efectos inconstitucionales subsanables a través de una sentencia de inaplicabilidad...” –Considerando 15º–.

Por lo anterior, es que en definitiva el Tribunal Constitucional de manera unánime declara improcedente el requerimiento de inaplicabilidad deducido, lo cual sustenta en que “...este Tribunal Constitucional ha podido constatar y aprobar la vigencia de múltiples acciones procesales de índole cautelar, establecidas expresamente por la Constitución o las leyes, incluso aptas para ser ejercidas por empleados públicos en cuanto titulares de derechos fundamentales. En cambio, no se ha pronunciado, en grado de control preventivo de constitucionalidad, respecto a ninguna ley que le haya conferido competencia a los tribunales del trabajo para conocer acciones de tutela laboral promovidas por funcionarios públicos, habida cuenta que esta alternativa fue abierta por vía simplemente jurisprudencial, recién a partir de sentencias de unificación del año 2014.

Por lo mismo, dado que la gestión judicial pendiente, que sirve de base al presente requerimiento, consiste en un nuevo recurso de unificación de jurisprudencia sobre el que debe pronunciarse la Corte Suprema, donde debería dar una interpretación uniforme sobre la materia, entonces la causa no se encuentra en un estado tal que permita al Tribunal Constitucional resolver acerca de una hipotética aplicación inconstitucional de la norma cuestionada...” –Considerando 16º–.

V.- Conclusión.

Sin perjuicio de que nuestro Tribunal Constitucional declaró improcedente el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad deducido, fundado –a nuestro juicio dudosamente– en que a él no corresponde corregir la inconstitucionalidad que deriva de infringir la ley –asunto que compete a los tribunales del fondo–, sumado a que la norma del artículo 1º, inciso 3º, del Código del Trabajo todavía suscita conflictos de exégesis legal, toda vez que la jurisprudencia judicial aún no consolida una sola interpretación que se tenga por correctamente colegida de su texto, nos parece rescatable el razonamiento unánime que dicho órgano de justicia constitucional realiza desde el considerando 4º al 11º de la sentencia revisada, análisis contundente desde la perspectiva constitucional –que compartimos plenamente–, que es de esperar, en algún momento impacte efectivamente en la interpretación y aplicación que actualmente realizan nuestros tribunales de justicia respecto de los artículos 1º, 420 y 485 y siguientes del Código del Trabajo, todo, en lo relativo a la acción de tutela de derechos fundamentales y a la competencia de los Juzgados de Letras del Trabajo para conocer de ella, cuando es interpuesta por un funcionario público.

No obstante lo anterior, el raciocinio de nuestra jurisprudencia constitucional pone de manifiesto la necesidad de que este tipo de materias o cuestiones sean expresamente reguladas por el legislador y que no respondan o sean fruto del mero voluntarismo judicial.