



2020

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE

Sentencia

Rol 6188-2019

[4 de junio de 2020]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 1º,
INCISO TERCERO, 485 y 489 DEL CÓDIGO DEL TRABAJO

ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE LOS ÁLAMOS

EN LOS AUTOS CARATULADOS “MORALES CON MUNICIPALIDAD DE LOS
ÁLAMOS”, SOBRE DENUNCIA POR TUTELA LABORAL, RIT T-3-2018, RUC 18-4-
0112007-2, SEGUIDOS ANTE EL JUZGADO DE LETRAS Y GARANTÍA DE LEBU

VISTOS:

Con fecha 27 de febrero de 2019, la Ilustre Municipalidad de Los Álamos ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 1º, inciso tercero, 485, y 489 del Código del Trabajo, en los autos caratulados “Morales con Municipalidad de Los Álamos”, sobre denuncia por tutela laboral, RIT T-3-2018, RUC 18-4-0112007-2, seguidos ante el Juzgado de Letras y Garantía de Lebu.

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone:

“Código del Trabajo

Artículo 1.- Las relaciones laborales entre los empleadores y los trabajadores se regularán por este Código y por sus leyes complementarias.



Estas normas no se aplicarán, sin embargo, 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.

Con todo, los trabajadores de las entidades señaladas en el inciso precedente se sujetarán a las normas de este Código en los aspectos o materias no regulados en sus respectivos estatutos, siempre que ellas no fueren contrarias a estos últimos.

Los trabajadores que presten servicios en los oficios de notarías, archiveros o conservadores se regirán por las normas de este código.

(...)

Artículo 485.- El procedimiento contenido en este Párrafo 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, entendiéndose por éstos los consagrados en la Constitución Política de la República en su artículo 19, 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.

También se aplicará este procedimiento para conocer de los actos discriminatorios a que se refiere el artículo 2º de este Código, con excepción de los contemplados en su inciso sexto.

Se entenderá que los derechos y garantías a que se refieren los incisos anteriores resultan lesionados 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.

Interpuesta la acción de protección a que se refiere el artículo 20 de la Constitución Política, en los casos que proceda, no se podrá efectuar una denuncia de conformidad a las normas de este Párrafo, que se refiera a los mismos hechos.”.

(...)

Artículo 489.- Si la vulneración de derechos fundamentales a que se refieren los incisos primero y segundo del artículo 485, se hubiere producido con ocasión del despido, la legitimación activa para recabar su tutela, por la vía del procedimiento regulado en este Párrafo, corresponderá exclusivamente al trabajador afectado.

La denuncia deberá interponerse dentro del plazo de sesenta días contado desde la separación, el que se suspenderá en la forma a que se refiere el inciso final del artículo 168.



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.

Con todo, cuando el juez declare que el despido es discriminatorio por haber infringido lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 2° de este Código, y además ello sea calificado como grave, mediante resolución fundada, el trabajador podrá optar entre la reincorporación o las indemnizaciones a que se refiere el inciso anterior.

En caso de optar por la indemnización a que se refiere el inciso anterior, ésta será fijada incidentalmente por el tribunal que conozca de la causa.

El juez de la causa, en estos procesos, podrá requerir el informe de fiscalización a que se refiere el inciso cuarto del artículo 486.

Si de los mismos hechos emanaren dos o más acciones de naturaleza laboral, y una de ellas fuese la de tutela laboral de que trata este Párrafo, dichas acciones deberán ser ejercidas conjuntamente en un mismo juicio, salvo si se tratare de la acción por despido injustificado, indebido o improcedente, la que deberá interponerse subsidiariamente. En este caso no será aplicable lo dispuesto en el inciso primero del artículo 488. El no ejercicio de alguna de estas acciones en la forma señalada importará su renuncia.”.

Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

Indica la requirente que fue demandada en tutela laboral por vulneración de derechos fundamentales por Pilar Morales Jiménez, ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Lebu.

Expone que, con fecha 2 de noviembre de 2018 el Juez sustanciador falló rechazando la acción presentada, ante lo cual la denunciante presentó recurso de nulidad para ante la Corte de Apelaciones de Concepción. Dicha Corte, acogiendo el recurso resolvió invalidar la sentencia de primera instancia y la fijación de nuevo juicio oral.

Devuelto el expediente al Juzgado de origen se agendó fecha de realización de audiencia de juicio, suspendiéndose posteriormente el procedimiento por orden de esta Magistratura.

Refiere que las disposiciones cuestionadas son contrarias a la Constitución en su aplicación en la gestión pendiente, en tanto habrían permitido a la judicatura laboral arrogarse facultades y atribuciones más allá de la esfera de su competencia.

Explica que las partes se encuentran unidas por vínculo de carácter funcionario, de naturaleza y con un estatuto de derechos, obligaciones y responsabilidades propias, y diferentes de la relación laboral empleador-trabajador,



por lo que es improcedente la aplicación de las normas del Código del Trabajo relativas a tutela laboral y a cobro de prestaciones.

Por lo expuesto, indica que los jueces del trabajo son incompetentes para conocer de las demandas de tutela laboral. Lo contrario importa la infracción de los artículos 6 y 7 de la Constitución Política.

Contrariando estas disposiciones constitucionales, los tribunales de justicia del trabajo han interpretado los artículos 1°, inciso tercero, 485 y 489 del Código del Trabajo, estimando que, por su aplicación supletoria, procede aplicar la normativa sobre tutela laboral a estas relaciones funcionarias, no obstante estar sujetas a un estatuto administrativo público especial.

Por ello, la aplicación por los jueces del trabajo, soslayando el estatuto especial aplicable a los funcionarios de la Administración, infringe los artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental, que consagran los principios basales que estructuran nuestro Estado de Derecho. Se contravienen los principios de supremacía constitucional, de juridicidad y de legalidad dispuestos en la Carta Fundamental, en cuanto los integrantes de los diversos órganos del Estado, incluyendo al Poder Judicial, deben actuar dentro de la órbita de sus competencias y atribuciones que le ha conferido la ley. En la especie, los tribunales del trabajo han incumplido dicho mandato constitucional, arrogándose facultades que están fuera de su competencia.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, disponiéndose la suspensión del procedimiento. Fue declarado admisible por resolución de la misma Sala, confiriéndose traslados de estilo. No fueron evacuados traslados en el fondo.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 17 de octubre de 2019 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, y los alegatos certificados por el relator de la causa.

Se adoptó acuerdo con igual fecha, conforme fue certificado por el relator.

Y CONSIDERANDO:

MATERIA

PRIMERO: Que la Ilustre Municipalidad de Los Álamos, viene siendo demandado en sede laboral al pago aproximado de \$43.000.000 aproximadamente.- a título de indemnizaciones, en favor de una funcionaria por conductas de hostigamiento.



El presente caso será acogido conforme a la jurisprudencia invariable de este Tribunal Constitucional que se expone enseguida;

ANTECEDENTES

SEGUNDO: Que, la especie, no envuelve una cuestión de simple interpretación de la ley. No es discutido que la Corte Suprema ha interpretado que la aplicación supletoria del Código del Trabajo a los funcionarios públicos, a que alude el artículo 1º, inciso tercero, permite a éstos accionar ante los juzgados del fuero laboral para el resguardo de sus derechos fundamentales, al no existir -dice esa Corte- un recurso jurisdiccional análogo en los estatutos administrativos en vigor.

El Tribunal Constitucional no está llamado a resolver la competencia o incompetencia del juez laboral. El problema que sí le concierne a esta Magistratura es la aplicación que, a partir de la interpretación que de los artículos 1º, inciso tercero, 485 y 489, del Código del Trabajo, han venido haciendo los tribunales con competencia en lo laboral, al entrar a conocer dichas acciones y, aún, acogerlas ordenando al Estado el pago de sendas indemnizaciones en favor de los funcionarios públicos.

Por lo antedicho, los artículos 1º, inciso tercero, y 485 del Código del Trabajo, en razón de la aplicación efectuada por los juzgados del fuero laboral, mutaron en una hipótesis normativa consistente en que los jueces laborales tendrían competencia para conocer de las acciones de tutela laboral presentadas por funcionarios públicos. Ese enunciado, de acuerdo al entendimiento permanente de los tribunales con competencia en materia laboral, provoca que el presente conflicto gire en uno de aplicación, mas no de interpretación de la ley.

Por lo antedicho, los artículos 1º, inciso tercero, y 485 del Código del Trabajo, en razón de la aplicación efectuada por los juzgados del fuero laboral, mutaron en una hipótesis normativa consistente en que los jueces laborales tendrían competencia para conocer de las acciones de tutela laboral presentadas por funcionarios públicos. En este concreto caso, además, el artículo 489 de igual código ha sido aplicado en la gestión judicial pendiente y cuestionado ante este Tribunal a propósito de la premisa normativa descrita, por lo cual adhieren de modo indisoluble a ella. El descrito enunciado, de acuerdo al entendimiento permanente de los tribunales con competencia en materia laboral, provoca que el presente conflicto gire en uno de aplicación, mas no de interpretación de la ley;

TERCERO: Que, en estas condiciones, la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad se impone por cuatro géneros de razones; a saber, porque la asunción de una competencia judicial de este tipo presupone una previa ley orgánica constitucional, característica que no tiene el artículo 1º, inciso tercero, del Código Laboral; porque la concesión de beneficios y el pago de indemnizaciones al personal estatal requirente antes una ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, lo que no ha acontecido; porque todo ello implica desnaturalizar el carácter estatutario



de Derecho Público que media en la relación entre el Estado y sus funcionarios, y porque al conocer y juzgar estos asuntos un juez especializado en lo laboral, que forzosamente ha de fallar con arreglo al Código del Trabajo, le está impedido considerar la legislación estatutaria en cuestión, lo que genera indefensión en el servicio o institución pública demandada.

Esto es, corresponde en este caso ratificar la jurisprudencia constitucional recaída en las STC Roles N° 5977, 5990, 6463, entre otras;

CONSIDERACIONES

CUARTO: Que, en efecto, admitida la hipótesis normativa por la cual se deriva la competencia de los jueces del fuero laboral, se produce la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, toda vez que, de una norma de ley común como esta, no puede derivarse una nueva competencia para los tribunales integrantes del Poder Judicial, comoquiera que a este propósito la Constitución exige una expresa ley orgánica constitucional, en su artículo 77.

No es este un problema de “inconstitucionalidad de forma”, como se ve, pues no se trata de si una ley orgánica constitucional fue tramitada o no según el procedimiento y con los cuórum que prevé la Carta Fundamental. Se trata de que una ley simple aborda materias que son propias de una ley orgánica constitucional, y esta es una cuestión de incompetencia de aquella ley, vale decir de una “inconstitucionalidad de fondo” (artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República);

QUINTO: Que, también se ocasiona la disconformidad con la Constitución habida cuenta que esta normativa laboral no ha tenido -a estos específicos efectos- su origen en una ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, tal como lo exige el artículo 65, inciso cuarto, N° 4, de la Carta Fundamental, cuando se trata de establecer nuevos “beneficios al personal de la Administración Pública”.

Esta razón no versa acerca de un eventual derecho al que no se le ha dado financiamiento por el Jefe de Estado, sino que consiste en que no existe derecho alguno de los funcionarios públicos a acceder a un beneficio que no está contenido en una ley de tal carácter;

SEXTO: Que, asimismo, los preceptos impugnados, en cuanto aplican la acción de tutela laboral a los funcionarios públicos, tienden a desvirtuar prácticamente el estatuto constitucional y legal que, por imperativo del artículo 38, inciso primero, de la Carta Fundamental, rige *in integrum* a dichos servidores estatales.

En este concreto caso: revisar actos relativos a un funcionario, conforme a unos criterios laborales propios del sector privado, por unos tribunales especiales sólo en este último ámbito, implica desconocer el concepto de juez natural y la regulación



integral de la carrera funcionaria que el susodicho artículo 38, inciso primero, constitucional, reenvía a la Ley orgánica constitucional N° 18.575.

A lo que corresponde agregar que dicha normativa contempla mecanismos precisos de protección para los derechos funcionarios. Los artículos 160 de la Ley N° 18.834, del estatuto administrativo general, y 156 de la Ley N° 18.883, del estatuto administrativo municipal, franquean la posibilidad de reclamo ante la Contraloría General de la República, la que -últimamente- por Resolución N° 168, de 16 de enero de 2019, ha creado a este fin la Unidad de Protección de Derechos Funcionarios (<https://www.contraloria.cl/web/cgr/atencion-de-reclamos-funcionarios>);

SÉPTIMO: Que, por último, la aplicación de la normativa cuestionada ante este Tribunal provoca que se vulnere el artículo 19 N° 3, inciso sexto constitucional, el cual obliga al legislador a establecer siempre las garantías de un procedimiento racional y justo.

Esto se debe a que la única forma de defensa del servicio o institución pública demandado consiste en invocar las normas del respectivo estatuto administrativo, argumentos que no podrán ser conocidos, pues la norma que fija la especialidad de los juzgados laborales reduce la esfera de su competencia a la “aplicación de las normas laborales o derivadas de la interpretación y aplicación de los contratos individuales o colectivos del trabajo o de las convenciones y fallos arbitrales en materia laboral” (artículo 420 letra a, del Código del Trabajo).

Lo anterior significa que el juez no puede conocer ni juzgar los legítimos fundamentos de derecho hechos valer por el servicio o institución pública demanda, cuestión que lo deja en la indefensión;

ALCANCE FINAL

OCTAVO: Que, lo anterior, es sin desmedro de las acciones constitucionales de protección y de nulidad de derecho público, que contemplan los artículos 20 y 38, inciso segundo, de la Constitución, y que pueden ser incoados por ese personal de la Administración del Estado ante los tribunales ordinarios del Poder Judicial.

De igual modo está disponible la acción de discriminación arbitraria contenida en la Ley N° 20.609, cuyo propósito es permitir al juez dejar sin efecto los actos discriminatorios y, eventualmente, aplicar una multa al infractor.

Lo antedicho desvirtúa que los funcionarios públicos se encuentren en una situación de indefensión y desigualdad, respecto de los trabajadores que se rigen por el Código del Trabajo;

Y TENIENDO PRESENTE, igualmente, los artículos 6° y 7° de la Constitución y demás pertinentes de la Ley N° 17.997 Orgánica Constitucional de este Tribunal,



SE RESUELVE:

- I. QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DE FOJAS 1, DECLARÁNDOSE QUE LOS ARTÍCULOS 1º, INCISO TERCERO, 485 Y 489 DEL CÓDIGO DEL TRABAJO DEL CÓDIGO DEL TRABAJO, RESULTAN CONTRARIOS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA Y, POR TANTO, NO PODRÁN SER APLICADOS EN LOS AUTOS CARATULADOS “MORALES CON MUNICIPALIDAD DE LOS ÁLAMOS”, SOBRE DENUNCIA POR TUTELA LABORAL, RIT T-3-2018, RUC 18-4-0112007-2, SEGUIDOS ANTE EL JUZGADO DE LETRAS Y GARANTÍA DE LEBU. OFÍCIESE.
- II. QUE SE ALZA LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO, NELSON POZO SILVA, y de la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, quienes estuvieron por rechazar la acción deducida, por las siguientes razones:

I. CUESTIÓN DE MERA LEGALIDAD O DE CONSTITUCIONALIDAD

1º) Que resulta clave para deslindar si el requerimiento de inaplicabilidad de autos se incardina o no en las atribuciones que al Tribunal Constitucional confiere el artículo 93.6º de la Carta Fundamental, la determinación de los términos en que se plantea la “gestión” que se sigue ante el tribunal laboral, por la vía de una denuncia por vulneración de derechos, interpuesta por un funcionario del Organismo que en estos autos requiere;

2º) Que como se advierte de la lectura del requerimiento sometido a consideración de esta Magistratura Constitucional, la petición concreta formulada reprocha la aplicación del Código del Trabajo, llevada a cabo por los Tribunales Superiores de Justicia, y por los mismos jueces laborales; en cuanto dicha interpretación normativa resulta contraria a los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República, en virtud que la preceptiva impugnada ha servido de base para fundamentar la competencia del juez laboral y su habilitación para dar aplicación supletoria a procedimientos contenidos en el referido cuerpo normativo.

Se puntualiza que la errónea interpretación y aplicación del inciso tercero del artículo primero del Código del Trabajo, lleva a sostener la tesis de que los tribunales



laborales serían competentes para conocer y dar aplicación al procedimiento de tutela laboral en todas aquellas situaciones de no aplicación del Código del Trabajo. Insiste, el requerimiento, que las normas del Código del Trabajo no son aplicables a los funcionarios de la Administración del Estado, ya que se encuentran sujetos a un régimen jurídico especial, conformado por el estatuto administrativo específico que rige la vinculación del personal con un organismo de la Administración del Estado y, supletoriamente, por el Estatuto Administrativo dependiendo del caso. Concluye explicando que el Tribunal del Trabajo al pronunciar la sentencia, podría incurrir en una eventual infracción a los principios de juridicidad y legalidad contenido en los artículos 6 y 7 de nuestra Carta Fundamental, al arrogarse facultades y atribuciones más allá de la esfera de su competencia;

3º) Que, en definitiva, la requirente presenta al Tribunal Constitucional una **cuestión de interpretación de dos preceptos legales**, cuyo sentido y alcance ha sido fijado a lo largo del tiempo por la jurisprudencia del máximo tribunal del fuero ordinario. Así se colige inequívocamente de los términos de su planteamiento: discrepa de la interpretación que se ha ido imponiendo en el último tiempo, por cuanto se considera erróneamente por los sentenciadores la absoluta procedencia de un proceso de carácter laboral en las causas sometidas a su conocimiento, respecto de funcionarios de la Administración del Estado sometidos a un estatuto jurídico especial, completo y suficiente.

En consecuencia, se trata de una interrogante centrada en la exégesis de dos disposiciones legales, que el órgano que conozca de la gestión pendiente deberá resolver.

II. COMPETENCIA

4º) Que la requirente centra su reproche de constitucionalidad específicamente en la incompetencia del tribunal laboral que conoce del asunto que interesa, por lo que resulta indispensable examinar el tratamiento que el derecho laboral dispone respecto del instituto de la competencia.

En orden a este elemento, el Código del Trabajo prescribe que el demandado deberá presentar su contestación con al menos cinco días de antelación a la fecha de celebración de la audiencia preparatoria. Asimismo, deberá deducir, entre otras, la **excepción de incompetencia**, y la resolución que se pronuncie sobre ella, sólo puede ser apelada en el caso que la acoja (artículo 452 y 453 N° 1, incisos 3º y 5º). Esta decisión se debe adoptar en la audiencia preparatoria y no se puede renovar en la audiencia de juicio, regulada en el artículo 454, conforme el procedimiento de aplicación general propio de la jurisdicción laboral, que es el que debe seguirse en la tutela laboral, por expreso mandato del artículo 491 del código del ramo.

Existe, además, otro momento para impugnar la competencia del juez: es mediante el **recurso de nulidad** contra la sentencia definitiva, cuando ésta haya sido



pronunciada por “*juez incompetente*” (artículo 478 letra a) del código laboral). Pero con un límite perentorio: no producirá nulidad este vicio – ni ningún otro – si, “conocidos, no hayan sido reclamados oportunamente por todos los medios de impugnación existente” (artículo 478, inciso 3°).

En la especie, consta en autos que el vicio de incompetencia no fue formalmente alegado por el actor constitucional en la oportunidad procesal que franquea la ley laboral. Luego, la correspondiente excepción se extinguió por su no ejercicio, efecto clásico de la preclusión;

5°) Que, sin embargo, podría contraargumentarse señalando que las reglas relativas a la competencia son normas de orden público que, como tales, deben ser controladas también por el juez, incluso de oficio, toda vez que la nulidad procesal puede ser declarada de tal forma. Pero, siendo esto cierto, no lo es menos que el juez está también sujeto a un límite temporal para corregir de oficio los errores que observe en la tramitación del proceso.

En efecto, cuando se estime incompetente, el juez laboral debe así **declararlo de oficio**, señalando el juez competente y enviándole los antecedentes (artículo 477, inciso primero del Código del Trabajo). Pero admitida la demanda a tramitación, sólo las partes pueden replantear la cuestión de competencia, en la forma indicada en la reflexión anterior.

Por otra parte, “*la posibilidad de ejercer un derecho o la oportunidad para ejecutar un acto se extingue, por el sólo ministerio de la ley, con el vencimiento del plazo*”, como lo prescribe el ya citado artículo 435, inciso primero del código laboral. Ergo, la omisión de alegar la excepción de incompetencia absoluta, en el tiempo fijado al efecto, impide que este vicio, aun de existir, sea impetrado en otra oportunidad procesal por la parte, e incluso por el juez de la causa;

6°) Que, en definitiva, en la especie, se plantea, más que un impedimento para conocer y juzgar el asunto sometido a conocimiento de la justicia laboral, **una cuestión de competencia**, que nuestra legislación procesal civil somete a “las reglas que señalen al efecto los Códigos de Procedimiento y demás disposiciones legales” (artículo 193 del Código Orgánico de Tribunales). En tanto el Código de Procedimiento Civil faculta a las partes para “promover cuestiones de competencia por inhibitoria o por declinatoria” (artículo 101). La demandada en la gestión judicial pendiente **no recurrió de inhibitoria** ante el tribunal a quien creía competente, **tampoco lo hizo por vía de declinatoria** ante el juez laboral a quien estima incompetente, indicándole cual sería el competente para conocer del negocio y pidiéndole se abstenga de dicho conocimiento (artículo 111 del Código de Procedimiento Civil). Lo anterior, se explica en cuanto es evidente que esta opción queda abierta a las partes no sólo en los juicios de naturaleza civil, sino también en el laboral, por no importar reglas que sean contrarias a los principios que informan el procedimiento laboral, como lo acota el artículo 432 del código laboral, en su inciso primero;



7º) Que tampoco la eventualidad de que las únicas vías procesales utilizables para impugnar la juridicidad de los actos de la Administración del Estado que contravienen los principios de Supremacía de la Constitución y de Legalidad en sentido amplio, recogidos en los artículos 6º y 7º de la Carta Fundamental, sean las acciones de nulidad de derecho público o la acción constitucional de protección, en su caso, implican que el asunto debatido ante los juzgados de la sede laboral adolezca un defecto de origen que sólo pueda ser reparado por esta Magistratura Constitucional. Recuérdese que la nulidad de derecho público no opera de pleno derecho, sino que en la forma que señale o determine la ley, conforme a lo expresamente preceptuado por los incisos finales de los dos artículos aludidos de la Carta Fundamental. Subsecuentemente, la doctrina que habitualmente ha sostenido que el conocimiento u juzgamiento de ambas categorías de acciones constitucionales corresponde a los tribunales del Poder Judicial, sean éstos civiles – respecto de las acciones de nulidad de derecho público – o Cortes de Apelaciones, en el caso de los llamados recursos de protección, radicados en esa sede por la propia Carta Fundamental, en su artículo 20.

Ello, no obstante, el conocimiento de la tutela laboral endilgada a resguardar derechos fundamentales de funcionarios públicos mediante la revisión de las causales que originaron su cesación de funciones, sólo podría discutirse en la sede civil o ante una Corte de Apelaciones, en el criterio sustentado por la mayoría en esta decisión jurisdiccional. Como la segunda circunstancia no ha podido ocurrir, pues de haberse presentado, los tribunales laborales habrían quedado marginados de conocer, la denuncia, al tenor del artículo 485, inciso final del código laboral, sólo restaría por resolver si el conocimiento reservado a los tribunales de la sede civil impediría a los juzgados laborales interpretar el alcance de los artículos 1º, inciso tercero, 485 y 489 del mentado cuerpo legal, so pena de invadir una jurisdicción ajena, y consiguientemente, transgredir la Constitución;

8º) Que la determinación de la sede en que debe radicarse un asunto de indudable carácter contencioso, como lo es la interpretación del sentido y alcance de los preceptos legales reprochados como contrarios a la Constitución, se inserta indudablemente en el ámbito de la jurisdicción, que asiste “a los tribunales establecidos por la ley”. Si la sede correspondiente es la laboral o la civil es un tema de competencia absoluta, que las partes o el tribunal concernidos no pueden resolver sin quebrantar el principio de congruencia.

III. CONFLICTO NORMATIVO ENTRE NORMAS DE IGUAL JERARQUÍA.

9º) Que los **conflictos normativos o antinomias** se presentan cuando dos normas igualmente válidas, de similar rango, son formal o materialmente incompatibles. Estos conflictos se resuelven mediante la utilización de los tres criterios, conforme a un amplio consenso doctrinario: a) **el jerárquico**, conforme al



cual la ley superior deroga a la inferior, expresado en el aforismo latino “*lex superior derogat legi inferiori*”; b) **el cronológico**, acorde con el cual la ley posterior deroga a la inferior: “*lex posterior derogat legi priori*”, y c) **el de especialidad**, en cuya virtud la ley especial prevalece sobre la general (“*lex specialis derogat legi general*”).

En este caso, la antinomia denunciada operaría respecto de dos normas: los artículos del Código del Trabajo y en la preceptiva de las leyes que contienen los Estatutos Administrativos que convergen en el funcionario. La “errada interpretación” de aquellos preceptos en jurisprudencia uniforme de los tribunales superiores de justicia transgrediría los mandatos de los artículos 6° y 7° de la Ley Máxima.

Como ya se ha explicado suficientemente, no son las normas impugnadas en sí mismas las que generarían en el juicio ventilado ante la jurisdicción laboral un efecto contrario a la Constitución. Dicho de otra manera, si se entendiera por la magistratura ante la cual se encuentra radicado el asunto pendiente en el sentido de convalidación la tesis de excluir la competencia de la justicia laboral, en función de **la especialidad** de la relación estatutaria que uno a los servicios del Estado en general con la Administración del Estado, y fuera así declarado de oficio en la sentencia definitiva, la inconstitucionalidad desaparecería;

10º) Que **no es competencia de esta Magistratura “resolver acerca de la eventual aplicación incorrecta o abusiva de un determinado precepto que pudiere efectuar un tribunal, la que corresponderá corregir a través de los diversos recursos que contemplan las leyes de procedimiento (...)”**. Así se estableció en sentencia Rol N° 1344-09, c. 12°, en la misma línea argumentativa del Rol N° 794, c. 6°; ambos fallos dictados en sede de admisibilidad por la 2° Sala de este Tribunal Constitucional.

Tampoco corresponde “*transformar en conflictos de constitucionalidad los vacíos o las contradicciones de las normas legales si éstos pueden ser solucionados con una debida interpretación o integración*”.

Como observa con agudeza Konrad Hesse, ex Juez del Tribunal Constitucional Federal alemán entre 1875 y 1987, refiriéndose a ese organismo “[en] el control de los otros poderes estatales no puede ir hasta el punto de ocupar las funciones que le son ajenas, esto es, no puede convertirse en legislador, sustituir al Gobierno, en la dirección política o decidir las causas propias de la jurisdicción ordinaria” (HESSE, Konrad: “Escritos de Derecho Constitucional”, Selección y traducción de Pedro Cruz Villalón, Centro de Estudios Constitucionales, 2° Edición, Madrid, 1992, p. 179);

11º) Que finalmente, esta Magistratura Constitucional no está dotada de competencia para revisar los fundamentos o contenidos de las sentencias dimanadas de tribunales que forman parte del Poder Judicial. A diferencia de lo que ocurre en otros entornos, el Tribunal Constitucional chileno no ha sido dotado de atribuciones para conocer de amparos por violación de derechos o libertades que puedan verse



afectados por órganos del poder público, habilitación que muy excepcionalmente autoriza a algunas Cortes Constitucionales para revisar pronunciamientos jurisdiccionales, cuando en ellos se transgredan ciertas garantías constitucionales de derechos fundamentales.

Independiente de la excelencia o falencias de que pueden establecer los razonamientos de los Tribunales Superiores en materias propias de su jurisdicción, el diseño que preside la estructura y funciones de los órganos del Estado en nuestro ordenamiento constitucional impide rotundamente no sólo al Presidente de la República y al Congreso Nacional, sino también a esta entidad de control de constitucionalidad arrogarse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente le han sido conferidos. Entre tales prerrogativas no está, evidentemente, sustituirse el juez natural designado para conocer y juzgar de las causas civiles – en sentido amplio, comprensivo de los asuntos laborales – y criminales, en el artículo 76 de nuestra Carta Fundamental;

12º) Que, con el mérito de estas reflexiones, estos disidentes entienden que el requerimiento de autos debió ser desestimado.

El Ministro señor NELSON POZO SILVA, concurre a la disidencia que antecede por rechazar el requerimiento, teniendo en consideración, además, los siguientes razonamientos:

1º) Que, el objeto a dilucidar en el conflicto constitucional traído al conocimiento de este órgano jurisdiccional “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 está referido a la facultad de los jueces de interpretar la norma según el criterio pro operario, esto es, al existir varias interpretaciones posibles se debe seguir la más favorable al trabajador conocido también como, el principio in dubio pro operario” (Corte Suprema, Rol N°16.584-15 c, 4º) (en idéntico sentido, Corte de Apelaciones de Temuco Rol N°285-17, Corte Suprema Roles: 24.388-14 cc.2 al 8, de 9 de julio de 2015 y Rol N°52.918-16, cc. 6 y 7, de 5 de julio de 2017);

2º) Que, en forma reiterada esta Magistratura en los roles Nos. 794-07; 2292-13; 2784-14 y 2926-15 c.15, ha señalado que las potestades del Tribunal Constitucional y los tribunales de fondo o de mérito deslinda su ámbito, dando un sentido de separar la inconstitucionalidad que resulta de cumplir la ley, cuestión que compete al Tribunal Constitucional por la vía de una acción de inaplicabilidad, en manifiesta discordancia de la inconstitucionalidad que deriva de infringir la ley, asunto que atañe enmendar a los tribunales de fondo, más aun teniendo presente que la aplicación de las **normas impugnadas implica un conflicto de exegesis legal, tomando en consideración que la jurisprudencia judicial ha consolidado en los últimos años una interpretación uniforme, y no siendo esta vía** – la inaplicabilidad del artículo 93, N°6, constitucional



– la llamada a resolver un tema de competencia determinada por la Excm. Corte Suprema, en ejercicio del legítimo derecho que le otorga la Constitución y la ley para resolver criterios de unificación de su propia jurisprudencia;

3º) Que esta Magistratura ha señalado “que la protección constitucional del trabajo a que se refiere el **artículo 19, N°16, de nuestra Carta Fundamental, “no se limita sólo a garantizar la libertad de elección y de contratación laboral, sino que, al incluir la garantía constitucional el reconocimiento expreso de la libertad de trabajo y su protección, la Constitución extiende la protección al trabajo mismo, en atención al compromiso inseparable de respeto a la dignidad del trabajador en la forma en efectúa su labor y a la ineludible función social que cumple el trabajo”** (STC roles Nos. 2086-12, 2110-12, 2114-12, 2182-12, 2197-12); [...] Que lo que la Constitución protege es “un trabajo de calidad, con condiciones justas y favorables de trabajo o de la actividad lícita desempeñada” (**Daniela Marzi Muñoz: “Derecho al trabajo: Trabajo con contenido y fines”, en Derechos económicos, sociales y culturales en el orden constitucional chileno, Ed. Librotecnia, Santiago, 2012, p.127).** El trabajo que debe protegerse es el “trabajo digno” y el “trabajo decente”. **El trabajo digno, según lo ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, es aquel que respeta los derechos fundamentales de la persona humana, así como los derechos de los trabajadores en lo relativo a condiciones de seguridad laboral y remuneración.** También ofrecer una renta que permite a los trabajadores vivir y asegurar la vida de sus familias. Estos derechos fundamentales también incluyen el respeto a la integridad física y mental del trabajador en el ejercicio de su empleo. Por su parte, el trabajo decente es aquel trabajo productivo para hombres y mujeres en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana (Daniela Marzi Muñoz: “Derecho al trabajo: Trabajo con contenido y fines”, en Derechos económicos, sociales y culturales en el orden constitucional chileno, Editorial Librotecnia, Santiago, 2012, p.131);” (Prevención de STC 2470, c. 9º y 12º);

4º) 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 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;

5º) Que las reglas del pensamiento jurídico-constitucional nos llevan a que las estructuras argumentales estén referidas a una conceptualización suficientemente precisa de su naturaleza y objetivo; que las propiedades o las variables estén comprendidas en un amplio tipo y espectro de soluciones jurisdiccionales y que el



concepto que se tenga sea susceptible de racionalizar en propiedades o en variables el tema jurídico acotado de que se trata (**interpretar la ley laboral**);

6º) Que resulta de poca pertinencia la acción de inaplicabilidad consagrada en el artículo 93, N°6, constitucional, para solucionar el caso concreto deducido en estos autos, puesto que en materia de jurisdicción y competencia el Tribunal Constitucional no puede ser convocado a **dirimir una contienda eminentemente jurisdiccional**, y las consecuencia que derivan de una línea jurisprudencial que no favorece las expectativas de una de las partes, puesto que una acción de tal naturaleza implica por tanto una indebida intromisión en la esfera de atribuciones de los tribunales del orden laboral, sustituyéndose esta sede constitucional a la instancia jurisdiccional ante la cual se encuentra radicado con arreglo a la ley el conocimiento y juzgamiento del asunto;

7º) Que, además, no podemos desconocer, que el fenómeno de las garantías constitucionales y su aplicación a todas las disciplinas jurídicas se ha denominado constitucionalización del derecho y tiene su fundamento jurídico positivo en el inciso 2º, del artículo 5º, de la Constitución Política de la República que establece que: “Es deber de los órganos del Estado (inclusive del Poder Judicial) respetar y promover los derechos, garantizados por esta Constitución...”, más aun si se trata de aplicación de tratados internacionales ratificados por Chile.

La condición en que se encuentre el funcionario en relación a los entes públicos o Estado es también, en lo esencial, una **relación de trabajador a empleador**; siendo los funcionarios ciudadanos y trabajadores, no existiendo ninguna razón de orden científico y jurídico para negar a los funcionarios públicos el reconocimiento y la protección de los derechos fundamentales que otorga la Constitución y los mecanismos o vías legales para su ejercicio en sede jurisdiccional, por lo cual no cabe más que inferir, que debe operar con la misma fuerza la protección de tales derechos para ambos trabajadores, sean estos dependientes públicos o privados, de manera que en virtud de los tratados internacionales vigentes en la materia, no resulta pertinente invocar los artículos 38 ni 76 de la Carta Fundamental, puesto que la aplicación del “**principio de la primacía de la realidad**” se sobrepone en el ámbito laboral;

8º) Que atendido lo expresado precedentemente, sólo cabe concluir que, por la vía de la interpretación, los tribunales de fondo, mediante la aplicación de normas no invocadas como inaplicables, pueden arribar a la conclusión de que dichos tribunales especiales, siguen siendo competentes para conocer de las acciones referidas a los funcionarios públicos;

9º) Que en mérito de lo expuesto y las consideraciones señaladas, este previniente está por rechazar la acción de inaplicabilidad interpuesta a fojas 1 y ss.

Redactaron la sentencia las señoras y los señores Ministros que la suscriben.



Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 6188-19-INA

SRA. BRAHM

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, y por sus Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, GONZALO GARCÍA PINO, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ.

Firma la señora Presidenta del Tribunal, y se certifica que los demás señora y señores Ministros concurren al acuerdo y fallo, pero no firman por no encontrarse en dependencias físicas de esta Magistratura, en cumplimiento de las medidas dispuestas ante la emergencia sanitaria existente en el país.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.