

COMENTARIO A LA SENTENCIA DE LA ILUSTRÍSIMA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO EN LA CAUSA RIT: I-343-2017, SOBRE LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES LABORALES EN RELACIÓN A LA INSTITUCION DE LOS SERVICIOS MÍNIMOS INTRODUCIDOS POR LA LEY 20.940 (REFORMA LABORAL)

HÉCTOR HUMERES NOGUER

RESUMEN: El comentario trata sobre la sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago (ICAS) Rol: 2347-2017 pronunciada con ocasión del recurso de apelación deducido respecto de la sentencia que acogió la incompetencia absoluta de los juzgados del trabajo para conocer de la resolución que califica los servicios mínimos y los equipos de emergencia. Revisa los argumentos del recurrente, la doctrina y las decisiones contenidas en la resolución. Formula comentarios desde una mirada crítica en la forma de interpretación de las reglas de competencia absoluta y relativa de los tribunales del trabajo. Evalúa posibles efectos de la sentencia del Tribunal de alzada. Se destaca la alta conflictividad en el proceso de negociación colectiva y su impacto en el sistema de relaciones laborales, por la implementación de la nueva ley.

PALABRAS CLAVE: Servicios mínimos, equipos de emergencia, reforma laboral, derecho a huelga, principio inexcusabilidad.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Antecedentes normativos. 3. Tema objeto del debate. 4. El fallo del Tribunal del Trabajo en la causa RIT: I-343-2017. 5. El fallo de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago. 6. Análisis de las consideraciones y decisiones relativas al caso planteado. 7. Los elementos esenciales de la Reclamación interpuesta por la Sociedad de Instrucción Primaria contra el Director Nacional del Trabajo (RIT I-343-2017). 8. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

Estas líneas pretenden otorgar una resumida visión respecto a la problemática judicial derivada de la calificación de los “*Servicios mínimos y Equipos de emergencia*”, introducida por la Ley N° 20.940 denominada la “Reforma Laboral”.

La Reforma Laboral modificó el Código del Trabajo, derogando completamente su libro IV. En relación al derecho de huelga, esta nueva normativa estableció ciertas limitaciones a su ejercicio; una de ellas es la relativa al imprescindible acuerdo previo entre las partes de una negociación colectiva sobre los Servicios Mínimos.

Cuando dicho acuerdo se logra en forma directa entre las partes, no suscita dificultades pero, en caso contrario, se generan una serie de situaciones de compleja resolución, atribuyéndole el legislador facultades específicas a la Dirección del Trabajo para zanjar las diferencias producidas.

La Dirección del Trabajo ha estimado al efecto que posee una facultad exclusiva en cuanto a la resolución de dichas materias, negándole competencia a los Tribunales de Justicia para pronunciarse a tal efecto, específicamente en cuanto al derecho que tendrían los afectados para recurrir judicialmente en contra de la resolución administrativa del Director del Trabajo que resuelve la calificación de Servicios Mínimos.

Con el objeto de analizar la procedencia de dicha interpretación restrictiva antes indicada, se enunciarán, primeramente, una síntesis de los cambios normativos sobre el “*Derecho a huelga*” introducidos por la ley ya citada como asimismo de los pronunciamientos de la Dirección del Trabajo vinculados a los Servicios Mínimos.

En último término, se harán las referencias correspondientes a los fundamentos de lo decidido en juicio monitorio por el Tribunal de instancia en la causa RIT: I-343-2017, como asimismo al recurso de apelación interpuesto en contra de su sentencia, para luego analizar los argumentos y decisiones contenidos en el fallo dictado al efecto por la Corte de Apelaciones de Santiago.

Finalmente, se reflexionará sobre la procedencia de la revisión judicial de la resolución administrativa que se pronuncia sobre la calificación de los servicios mínimos.

2. ANTECEDENTES NORMATIVOS

La Ley 20.940 que moderniza el sistema de relaciones laborales, conocida como la “Reforma Laboral”, entre sus diversas modificaciones estableció ciertas limitaciones al ejercicio del derecho a huelga, creando la instancia de los *“Servicios mínimos y Equipos de Emergencia”*.

La anterior legislación laboral solo consideraba la gestación de las denominadas *“cuadrillas de emergencia”* que solicitaba el empleador durante el transcurso de la negociación con la finalidad de procurar que la paralización de la empresa no provocara un daño actual e irreparable en los bienes materiales, o un daño a la salud de los usuarios de un establecimiento asistencial o de salud o que prestara servicios esenciales, y a la cual el sindicato podía oponerse, generándose una disputa que debía ser resuelta por la Dirección del Trabajo o bien *por un Juzgado Laboral*.

La nueva legislación establece que los *Servicios Mínimos¹ serán los estrictamente necesarios para proteger los bienes corporales e instalaciones de la empresa y prevenir accidentes, así como garantizar la prestación de servicios de utilidad pública, la atención de necesidades básicas de la población, incluidas las relacionadas con la vida, la seguridad o la salud de las personas, y para garantizar la prevención de los daños ambientales o sanitarios.*

El personal destinado por el sindicato para atender los servicios mínimos se conformará con trabajadores involucrados en el proceso de negociación colectiva y recibirá el nombre de *equipo de emergencia*. Sus integrantes deberán percibir su remuneración habitual por el tiempo trabajado.

Como puede apreciarse, el legislador elaboró un concepto genérico sobre esta materia lo que llevó a la Dirección del Trabajo a pronunciarse en relación a ella, con algunas imprecisiones, en diversos Ordinarios y Dictámenes desde octubre del año 2016 a la fecha.

Entre los dictámenes emitidos de oficio por el Servicio, se destacan los siguientes:

- ORD. N° 5346/92 de 28.10.2016. Sobre el sentido y alcance de la Ley N° 20.940 publicada en el *Diario Oficial* del 8.9.2016, en particular, en lo referido a la calificación y conformación de Servicios Mínimos y Equipos de Emergencia.
- ORD. N° 1563/38, de 7.4.2017. Sobre los efectos de la calificación de Servicios Mínimos y Equipos de Emergencia. La Suspensión del inicio de la negociación. Prórroga del instrumento colectivo vigente, su extensión, y la oportunidad de presentación del proyecto.
- ORD. N° 5067/116, de 26.10.2017. Sobre los requisitos para la interposición del requerimiento para la calificación de los servicios mínimos y equipos de emergencia.
- ORD. N° 6064/139, de 15.12.2017. Sobre la ejecutoriedad de la resolución que califica los Servicios Mínimos y Equipos de Emergencias y la eventual reclamación judicial de la resolución del Director Nacional del Trabajo.

Asimismo, la Dirección del Trabajo emitió la Orden de Servicio N° 1, de fecha 26 de enero del año 2017, que impartió instrucciones sobre el Procedimiento Administrativo para la calificación de los Servicios Mínimos y de los Equipos de Emergencia.

En cuanto al primer dictamen emitido por la Dirección del Trabajo sobre el particular, esto es el ORD. N° 5346/92 de 28.10.2016, se conceptualizaron los Servicios Mínimos como *“aquellas funciones, tareas, procesos o áreas de gestión o servicio de una empresa que, sin menoscabar en su esencia el derecho a huelga, conforme al tamaño y características de la empresa, establecimiento o faena, deberán ser atendidas durante el desarrollo de una huelga, cuando resulten estrictamente necesarias para proteger los bienes corporales, instalaciones de la empresa y prevenir accidentes, garantizar la prestación de servicios de utilidad pública o la atención de necesidades básicas de la población, incluidas aquellas relacionadas con la vida, la seguridad o la salud de las personas, y garantizar la prevención de daños ambientales y sanitarios”*.

Resalta en este concepto la circunstancia de que se establece que la aplicación de esta figura, *en ningún caso*, puede afectar el derecho a la huelga en su esencia. Dicha calificación se explicita en relación con las

¹ Artículos 359 a 363 del Código del Trabajo.

condiciones bajo las cuales se pueden calificar dichos servicios como *mínimos*.

Al efecto, el referido Dictamen especifica tres categorías de Servicios Mínimos:

a) **De seguridad:** aquellos que están destinados a atender funciones, tareas, procesos o áreas de gestión o servicio, estrictamente necesarios para proteger los bienes corporales e instalaciones de la empresa y prevenir accidentes.

La condición para calificar los servicios mínimos de seguridad, se justifica en función de evitar daños en los bienes corporales e instalaciones de la empresa, en la medida que la pérdida o detrimento de dichos bienes se produzca como resultado de la suspensión de operaciones que ocurre durante la huelga.

Del mismo modo, se contempla como supuesto para la fijación de servicios mínimos, la necesidad de prevenir accidentes, esto es, aquellos servicios indispensables para evitar que cualquier persona sufra una lesión que pudiese afectar su salud o integridad física.

b) **De funcionamiento:** aquellos que están destinados a atender funciones, tareas, procesos o áreas de gestión o servicio, estrictamente necesarios para garantizar la prestación de servicios de utilidad pública o la atención de necesidades básicas de la población, incluidas las relacionadas con la vida, la seguridad o la salud de las personas.

Este tipo de servicios mínimos buscan mantener un cierto nivel de operación de la empresa o institución en que se produce la huelga, en el entendido que la interrupción de todo o parte de su operación podría afectar la prestación de servicios de utilidad pública o la atención de necesidades básicas de la población, incluidas las relacionadas con la vida, la seguridad o la salud de las personas.

c) **De prevención de daños ambientales:** aquellos que están destinados a atender funciones, tareas, procesos o áreas de gestión o servicio, estrictamente necesarios para garantizar la prevención de daños ambientales o sanitarios.

Para este tipo de servicios mínimos se deben aplicar los criterios que establece el propio ordenamiento jurídico (artículo 2º letra e, de la Ley Nº 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente, y artículo 3º del Código Sanitario), y con ello, se infiere que su objeto es evitar un detrimento o menoscabo a la salud pública o al bienestar higiénico del país.

Tratándose de los Equipos de Emergencia, la Dirección del Trabajo los conceptualizó como *“aquel personal involucrado en el proceso de negociación colectiva, destinado por el sindicato para atender los servicios mínimos calificados conforme al procedimiento previsto por la ley, y cuya conformación se realiza de acuerdo a las reglas contenidas en el artículo 361. Sus integrantes deben ser remunerados por el tiempo que destinen a la atención de las tareas constitutivas de servicio mínimo”*.

Señala el mismo Dictamen 5346/92 que, el legislador ha prescrito que en la determinación de los Servicios Mínimos deben considerarse los requerimientos vinculados con el tamaño y características particulares de la empresa, faena o establecimiento, como igualmente que estos deben ejecutarse durante el tiempo que sea necesario y para los fines que fueron determinados.

En cuanto a su procedencia, la Dirección del Trabajo especificó que ella debe ser decidida por ambas partes mediante la aplicación de un procedimiento técnico y bilateral, y a falta de dicho acuerdo, por la Dirección del Trabajo, debiendo materializar los acuerdos antes de iniciarse la Negociación Colectiva.

En lo concerniente a su procedimiento, el empleador, con una antelación de 180 días al vencimiento del respectivo instrumento, deberá efectuar el requerimiento respectivo, indicando los antecedentes que justifican su petición, y las competencias y el número de trabajadores que compondrán los equipos de emergencia. Dicha propuesta debe ser escrita e informada a todos los sindicatos existentes en la empresa.

Cabe destacar que el artículo 360 del Código del Trabajo establece que similar actitud debe adoptar la empresa en caso que se cree un Sindicato en la empresa, otorgándole el plazo de 15 días para efectuar una propuesta de Servicios Mínimos.

Por su parte, el Sindicato tiene 15 días para contestar, respuesta que deberá ser por escrito, disponiendo las partes del plazo de 30 días para llegar a un acuerdo, el que tendrá el carácter de general y único; dicho acuerdo deberá constar en un acta firmada por todos los sindicatos que hubiesen concurrido, el que será vinculante y obligatorio para todos los intervinientes. Copia de la misma debe ser depositada en la Inspección del Trabajo dentro del 5º día de suscrita.

Si no se produjere acuerdo, cualquiera de las partes podrá acudir dentro de 5° día ante el Director Regional del Trabajo, el que tendrá 45 días para oír y resolver fundadamente acerca de la calificación de los servicios mínimos y los equipos de emergencia. Una vez emitido el pronunciamiento, este podrá ser reclamado ante el Director Nacional, dentro de 5° día, el que deberá pronunciarse en un plazo de 30 días.

Tratándose de la ejecutoriedad de la resolución que califica los Servicios Mínimos y Equipos de Emergencia, el Servicio² ha señalado que esta materia reviste gran importancia ante la situación de *prórroga del instrumento colectivo vigente*,³ pues, en dicho caso³, la oportunidad para dar inicio a la negociación colectiva, será, a partir del día siguiente a la ejecutoria de la resolución que califica los servicios mínimos y equipos de emergencia, en el entendido que dicho día corresponde al sexagésimo previo al término de la vigencia del instrumento colectivo anterior.

En tales circunstancias, se hace necesario precisar el momento en que la resolución que califica los servicios mínimos y equipos de emergencia, adquiere el carácter de ejecutoriada, para cuyos efectos cabe recurrir a las disposiciones de la Ley N°19.880, que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.

Asimismo, en relación a la determinación del momento en que la resolución de calificación de Servicios Mínimos y Equipos de Emergencia, se encuentra ejecutoriada, se entenderá que ello ocurrirá una vez que haya transcurrido el plazo que la ley concede para interponer el recurso ante el Director Nacional; o cuando, habiendo sido interpuesto el mismo, este ha sido resuelto mediante resolución expresa.

Por su parte, mediante el Dictamen N°1563/38, de 7.4.2017, la misma Dirección ha resuelto *“que el impedimento en el inicio de la negociación colectiva se encuentra referido al período que abarque el procedimiento de calificación, incluida la resolución que dicte el Director Nacional de Trabajo en el evento que se haya recurrido de la calificación efectuada por la Dirección Regional”*.

Asimismo, para que la resolución que califica los servicios mínimos y equipos de emergencia produzca sus efectos, debe esta ser notificada a las partes, dándose cumplimiento, de tal forma, a la regla de la ejecutividad consagrada en el inciso 2° del artículo 51 de la citada ley N°19.880.

Del análisis de las disposiciones anteriores, el Servicio ha concluido que para determinar la ejecutoriedad de la resolución que califica los Servicios Mínimos y Equipos de Emergencia, corresponde considerar, únicamente, los recursos administrativos pertinentes y no las eventuales acciones jurisdiccionales que procedan, las que, de admitirse, no afectan la ejecutoriedad del acto. Lo anterior en atención al inciso 1° del artículo 51 de la Ley N°19.880.

Respecto a la procedencia de interponer recursos judiciales en contra de la resolución administrativa que califica los Servicios Mínimos y Equipos de Emergencia, el Servicio teniendo presente lo establecido en el artículo 360 del Código del Trabajo, ha manifestado que la resolución que emita la Dirección Regional del Trabajo, calificando los Servicios Mínimos y Equipos de Emergencia, solo será reclamable *ante el Director Nacional de Trabajo*.

La doctrina de la Dirección del Trabajo se encuentra amparada en la aplicación irrestricta del texto legal, el cual no previó instancias superiores en esta materia, y de esta manera ha intentado impedir que en estos casos existiera pronunciamiento alguno por parte de los tribunales del trabajo.

Esta interpretación restrictiva del artículo 360 inciso 11° del Código del Trabajo, acogida en algunos fallos judiciales, la lleva a determinar que no procede la reclamación judicial como medio idóneo para revisar la resolución sobre la calificación de servicios mínimos. Al efecto, señala la norma en comento, que la resolución que califica los Servicios Mínimos y Equipo de Emergencia dictada por la Dirección Regional del Trabajo *será solo reclamable ante el Director Nacional del Trabajo*, no estableciendo la vía judicial en contra la resolución emitida por el Director Nacional. Este mismo razonamiento realiza la Dirección del Trabajo, en sus Dictámenes N°(s) N°1563/38, 5067/116 y 6064/139.

Esta línea interpretativa del Servicio, se basa en la historia de la Ley N°20.940. En ella, se advierte que la

² Ordinario N° 6064/139, de 15.12.2017.

³ Ver lo resuelto en Dictamen N° 1563/38, de 7.4.2017.

procedencia de la reclamación judicial en contra de la resolución que califica los servicios mínimos y los equipos de emergencia, tuvo dos etapas: la primera⁴, donde se contemplaba en el Mensaje, y la segunda⁵, donde el ejecutivo introdujo indicaciones al proyecto y la retiró, sin mayores fundamentos.

3. TEMA OBJETO DEL DEBATE

La Dirección ha concluido que, al no haber contemplado el legislador, instancia judicial de impugnación en contra de la resolución administrativa que califica los Servicios Mínimos y Equipos de Emergencia, no puede emitirse un pronunciamiento sobre la procedencia de admitir acciones judiciales recursivas contra la referida resolución, las que, de estimarse procedentes, no afectan la ejecutoriedad del acto.

El escenario judicial no ha quedado exento a esta discusión, enfrentándose los Tribunales con la norma del artículo 360 del Código del Trabajo que dispone que la resolución que califica los Servicios Mínimos y Equipos de Emergencia emitida por las Direcciones Regionales del Trabajo *solo será reclamable ante el Director Nacional*.

Al respecto, diversos empleadores han recurrido ante los Tribunales de Justicia buscando un pronunciamiento en la materia, los cuales no han sido uniformes, declarándose, alternativamente, competentes o incompetentes para conocer de la misma.

En relación a la evolución judicial sobre esta materia, cabe consignar que las primeras sentencias dictadas por los Tribunales de Justicia no acogieron a tramitación las reclamaciones interpuestas, argumentando que el

⁴ En el Primer Informe de la Comisión del Trabajo de la Cámara de Diputados, la entonces Ministra del Trabajo doña Javiera Blanco Suárez, manifestaba lo siguiente, en cuanto a la calificación de los servicios mínimos:“(…) *Para definir los servicios mínimos se debe considerar necesariamente los requerimientos vinculados al tamaño, especificidad y características de la empresa. La prestación de los servicios mínimos se realizará a través de uno o más “equipos de emergencia” dispuestos por los trabajadores. El o los equipos de emergencia deberán estar conformados por trabajadores involucrados en el proceso de negociación. Los servicios mínimos y equipos de emergencia se fijan en cualquier momento y por acuerdo de las partes (si no están acordados previamente, deberán regularse al inicio de la negociación). **A falta de acuerdo, resuelve la Inspección del Trabajo previa fiscalización y con informes técnicos de organismos públicos o privados. La resolución será reclamable ante el tribunal del trabajo a través del procedimiento monitorio (procedimiento breve y sumario)***” (el subrayado y negrita es nuestro).

⁵ En la discusión en Sala –de la indicación del Ejecutivo que dejó fuera el reclamo judicial contra la resolución que califica los servicios mínimos– los senadores Letelier y Goic hicieron consultas relativas a la supresión de la instancia judicial: *“El Senador señor Letelier señaló que los servicios mínimos se van a definir mucho antes de la negociación y por empresas, no por sindicatos. En lo que respecta a judicializar el tema de los equipos de emergencia ya iniciada la negociación colectiva, solicitó mayores antecedentes. El Subsecretario del Trabajo, señor Francisco Javier Díaz Verdugo, respecto de una consulta de la Senadora señora Goic sobre la eliminación del recurso judicial en el caso de la calificación de servicios mínimos por empresa y el equipo de emergencia en abstracto y la posible presentación de otro recurso ante las Cortes de Apelaciones, opinó que ello dependerá de cuál recurso se trata y la resolución judicial al respecto. Sobre los equipos de emergencia concretos –inquietud del Senador señor Letelier– precisó que la idea es que dichos equipos de emergencia tienen que definirse al momento de la negociación, dado que si se calificó un servicio mínimo dos años antes, el sindicato tiene que clarificar si cuenta con trabajadores involucrados en aquella hipótesis, por ejemplo, si el servicio mínimo resolvió que se necesitan cinco caldereros, en dos años más el sindicato podría decir que no los tiene y por ello la necesidad –dijo– de llevar al efecto el procedimiento negociación por negociación”.*

Asimismo, el senador Allamand que al referirse de la supresión de la instancia judicial, indicó que: *“En cuanto a las empresas con servicios mínimos y equipos de emergencia, opinó que la indicación es un avance en el tema de obviar el trámite ante los tribunales, pero quedó fuera la actuación de la Dirección del Trabajo en conjunto con la autoridad pertinente, sea secretario regional ministerial o director de la entidad pertinente, en la idea de darle un respaldo técnico a la decisión”.*

En conclusión, la norma sobre calificación de servicios mínimos (actual artículo 360) buscaría posicionar en un lugar central el acuerdo de las partes, que el debate sobre la doctrina de la Dirección del Trabajo se encuentra amparada en la aplicación *irrestricida del texto legal, el cual no previó instancias superiores en esta materia, y de esta manera ha intentado impedir que en estos casos existiera pronunciamiento alguno por parte de los tribunales del trabajo.*

Esta interpretación restrictiva del artículo 360 inciso 11° del Código del Trabajo, acogida en algunos fallos judiciales, la lleva a determinar que no procede la reclamación judicial como medio idóneo para revisar la resolución sobre la calificación de servicios mínimos. Al efecto, señala la norma en comento, que la resolución que califica los Servicios Mínimos y Equipo de Emergencia dictada por la Dirección Regional del Trabajo será solo reclamable ante el Director Nacional del Trabajo, no estableciendo la vía judicial en contra la resolución emitida por el Director Nacional. Este mismo razonamiento realiza la Dirección del Trabajo, en sus Dictámenes N°(s) N° 1563/38, 5067/116 y 6064/139.

Esta línea interpretativa del Servicio, se basa en la historia de la Ley N° 20.940. En ella, se advierte que la procedencia de la reclamación judicial en contra de la resolución que califica los servicios mínimos y los equipos de emergencia, tuvo dos etapas: la primera, donde se contemplaba en el Mensaje, y la segunda, donde el ejecutivo introdujo indicaciones al proyecto y la retiró, sin mayores fundamentos.

Servicios mínimos se efectúe en forma previa a la negociación y que su determinación administrativa sea realizada por la Dirección del Trabajo”.

Código del Trabajo no contemplaría una norma expresa que les atribuyera competencia para conocer de estas reclamaciones (como ocurrió con las reclamaciones interpuestas por El Mercurio⁶ y Sindicato de Trabajadores de Banco Ripley⁷). El reclamo que sentencia en sentido contrario fue el interpuesto por la Sociedad de Instrucción Primaria⁸ y Farmacias Ahumada⁹.

Habiendo sido variable el criterio aplicado por la Justicia laboral, se han dictado sentencias en que se reconoce la competencia de los Tribunales Laborales para conocer estas reclamaciones, como el asunto de la Sociedad de Instrucción Primaria, cuyo caso motiva este comentario.

Previo a la reclamación interpuesta por la Sociedad de Instrucción Primaria contra la resolución del Director Nacional del Trabajo, la jurisprudencia había rechazado la tramitación de otras reclamaciones, argumentando que los Tribunales Laborales carecían de competencia para conocer las reclamaciones deducidas contra la resolución dictada por el Director Nacional del Trabajo, que resolvía el recurso jerárquico interpuesto en procedimiento de calificación de servicios mínimos. Esta declaración el Juez la dictaba de oficio, no entrando a conocer el fondo del asunto¹⁰.

4. EL FALLO DEL TRIBUNAL DEL TRABAJO EN LA CAUSA RIT: I-343-2017

Como evidencia de la situación planteada, hemos seleccionado la causa rol RIT: I-343-2017. Esta causa se inició mediante reclamo en procedimiento monitorio presentado por la Sociedad de Instrucción Primaria ante el Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, bajo el RIT I- 343-2017, en contra de la Resolución N° 0535 de fecha 11 de julio de 2017, dictada por el Director Nacional del Trabajo, quien resolvió rechazar el recurso jerárquico interpuesto en contra de la Resolución N° 000362 de fecha 15 de mayo de 2017, la que otorgó parcialmente los servicios mínimos solicitados por su parte.

Fundamentó su reclamo la Sociedad en la procedencia de la competencia de los Tribunales del Trabajo para conocer de las resoluciones administrativas relativas a los servicios mínimos, en los artículos 19 N°3 y 76 de la Constitución Política de la República, en los artículos 399, 359, 420 letras a), b) y e) del Código del Trabajo, y en el artículo 10 del Código Orgánico de Tribunales; asimismo, acompañó diversa jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia en el sentido de la procedencia de la competencia de los tribunales laborales relativa a aquellas resoluciones administrativas que no contienen de manera expresa un procedimiento de impugnación.

Mediante resolución dictada por el Primer Juzgado de Letras del Trabajo, se citó a una audiencia única, reprogramada posteriormente por el propio Tribunal, el que, posteriormente, a petición de las partes, ordenó la suspensión del procedimiento, para luego ordenar su reapertura y citación a una nueva audiencia.

En audiencia única celebrada con fecha 19 de octubre de 2017, la Dirección del Trabajo opuso excepción de incompetencia absoluta del Tribunal, la que es fallada por el Tribunal, acogiéndola en todas sus partes. La sentencia indicó como fundamento de la misma lo siguiente:

“De acuerdo a lo establecido en los artículo 429 y 447 del Código del Trabajo y la regla de competencia del artículo 420, letra b) y e) del Código del Trabajo, el Tribunal entiende que la calificación de los servicios mínimos conforme a lo que dispone los artículo 360 del Código del Trabajo es en primer término de carácter convencional y de no alcanzarse acuerdo entero por las partes es determinada por vía administrativa previo requerimiento, por la Dirección Regional del Trabajo. Esa decisión según prescribe el inciso décimo primero, es reclamable ante la Dirección Nacional del Trabajo y ahí cierra la posibilidad de impugnación. No existiendo una norma que entregue competencia para conocer de aquella resolución que ha sido dictada por el Director

⁶ El Mercurio con Dirección del Trabajo (2017).

⁷ Sindicato de Trabajadores de Banco Ripley con Dirección del Trabajo (2017).

⁸ Sociedad de Instrucción Primaria con Dirección del Trabajo (2017).

⁹ Farmacias Ahumada con Dirección del Trabajo (2017).

¹⁰ Ver El Mercurio con Dirección del Trabajo (2017); Sindicato de Trabajadores de Banco Ripley con Dirección del Trabajo (2017).

Nacional del Trabajo.

El Tribunal hace presente que de la relación de las normas antes indicadas se puede concluir que esta reclamación es improcedente pues se dedujo por un conducto procesal ante un órgano que no está establecido por la Ley para conocerla.

Siendo de orden público las normas de competencia, y no pudiendo hacer una interpretación extensiva de este marco regulatorio normativo.

El Tribunal hace presente los fallos en causa I-371-2017 y 317-2017 de este Tribunal que se encuentran firmes y también por lo resuelto por la Cuarta Sala de la Ilustre Corte de Apelaciones de Santiago, 1635-2017 respecto de un proceso seguido ante el 2° Juzgado de Letras del Trabajo Santiago.

Además se tiene presente el informe de proyecto de Ley evacuado mediante oficio 154 - 2017 por la Excelentísima Corte Suprema, en razón del cual, el Presidente del máximo Tribunal ha emitido un informe favorable para una modificación del Código del Trabajo, y se entregue competencia a estos Tribunales para conocer de la resolución emanada por la Dirección Nacional del Trabajo y de esta forma la parte pueda recurrir al Tribunal de acuerdo a lo establecido en el artículo 504 del Código del Trabajo. No puede desatenderse dicho antecedente que es un documento Público fechado el día 4 de septiembre de 2017 del que se desprende que, no hay el día de hoy competencia entregada a este Tribunal. Así resolviendo en la misma línea y en el mismo sentido se entiende que este Tribunal no tiene competencia para conocer de esta reclamación sino que corresponde a la Dirección Nacional del Trabajo

Teniendo presente lo dispuesto en los artículos 423, 429, 447, 420, 360 del Código del Trabajo es que este Tribunal acoge la excepción de incompetencia absoluta”.

La Sociedad de Instrucción Primaria de Santiago apeló de dicha resolución; el Tribunal tuvo por interpuesto el recurso de apelación y remitió los antecedentes a la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago.

5. EL FALLO DE LA ILUSTRÍSIMA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO

El Tribunal de Alzada capitalino, mediante resolución de fecha 4 de diciembre de 2017, revocó la sentencia apelada, declarando la competencia absoluta de los Tribunales del Trabajo para conocer sobre la calificación de los servicios mínimos.

En los considerandos Tercero a Octavo, la sentencia interpretó las normas invocadas por el apelante relativo a la competencia absoluta.

“TERCERO: Que el artículo 399 del Código del Trabajo dispone lo siguiente: “Competencia. Será competente para conocer de las cuestiones a que dé origen la aplicación de este Libro el Juzgado de Letras del Trabajo del domicilio del demandado o el del lugar donde se presten o se hayan prestado los servicios, a elección del demandante”.

Así, cuando el legislador hace referencia a las cuestiones que den lugar a la aplicación de “este Libro”, obviamente se refiere al Libro IV del Código del Trabajo, que gobierna la Negociación Colectiva. En esa sección se encuentran los Títulos I, normas generales; II, sobre derecho a información de las organizaciones sindicales; III, sobre instrumentos colectivos y titularidad sindical; IV, sobre negociación colectiva reglada; V, sobre negociación colectiva de los trabajadores afiliados a un sindicato interempresa; VI, acerca de los pactos sobre condiciones especiales de trabajo; VII, de la mediación laboral de los conflictos colectivos y el arbitraje; VIII, procedimientos judiciales de la negociación colectiva; IX, sobre prácticas desleales, otras infracciones en la negociación colectiva y su sanción; y X, que reglamenta la presentación efectuada por federaciones y confederaciones.

El Título IV del Libro IV, sobre negociación colectiva, está dividido, a su vez, en distintos capítulos, a saber:

- I. reglas generales;
- II. oportunidad para presentar el proyecto y plazo de negociación;
- III. de la respuesta del empleador;
- IV. sobre impugnaciones y reclamaciones;

V. del período de negociación;

VI. sobre el derecho a huelga; y

VII. acerca de las limitaciones al ejercicio del derecho a huelga.

CUARTO: Que la descripción enunciada en el razonamiento que antecede permite llegar naturalmente a una conclusión opuesta a la enunciada en la decisión de primer grado. En efecto, el sentido preciso y exacto del artículo 399 del Código del Trabajo es que todas y no solo algunas de las cuestiones a que dé origen la aplicación del Libro IV de ese estatuto laboral deben ser conocidas y resueltas por el Juzgado de Letras del Trabajo. Dicho de otro modo: si el legislador hubiera querido estatuir excepciones a esta regla, así lo habría dicho en términos explícitos. Y si la ley hubiera entendido que contra las decisiones de la autoridad administrativa competente en materia laboral no procede recurso alguno, así también lo habría dispuesto. En conclusión, sin excepciones a la regla competencial mencionada, no cabe entender que la justicia laboral haya sido privada de jurisdicción que está llamada a ejercer en términos perentorios.

QUINTO: Que de la ausencia de un procedimiento monitorio de reclamación judicial específica para la calificación de servicios mínimos en nada altera esta conclusión. Si bien hay materias determinadas que se ligan a la negociación colectiva, tales como la prohibición de negociar colectivamente (artículo 305 inciso tercero del Código del Trabajo), el requerimiento de información (artículo 319 incisos primero y segundo), las impugnaciones y reclamaciones (artículo 340 letra f), la calificación de lock out (artículo 354 inciso segundo) y la reanudación de faenas (artículo 363), que contienen referencia a procedimientos monitorios especiales, de ello no se sigue que la justicia laboral carezca de competencias que la ley, por lo demás, le entrega expresa y determinadamente en el mencionado artículo 399.

SEXTO: Que, en referencia a la opinión expresada en el oficio que la Excma. Corte Suprema remitió a la Cámara de Diputados, cabe precisar que la mencionada comunicación se expide en el contexto del primer trámite de un proyecto de ley iniciado por moción del diputado señor Jorge Tarud, al tenor de lo dispuesto en el artículo 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, que busca modificar el Código del Trabajo en cuanto a la calificación de los servicios mínimos y de los equipos de emergencia, contenido en el Boletín N° 11.336-13. No forma parte, por ende, de la historia fidedigna del establecimiento de ninguna ley vigente, sino que constituye una opinión vertida en el contexto de la tramitación legislativa. No es, por tanto, una fuente de derecho, aunque sí contiene apreciaciones que pueden ser útiles a los órganos encargados constitucionalmente de la formación de la ley para deliberar sobre el contenido de la reforma que se pretende introducir al Código en el punto que constituye la idea matriz o fundamental del proyecto.

Puntualizado lo anterior, es oportuno consignar que el oficio número 154-2017 tantas veces referido, tiene valor en el contexto del trámite de un proyecto de ley aún no concluido como es el de autoría del diputado Sr Tarud, pero de ningún modo es parte de la historia fidedigna de la Ley 20.940, publicada en el Diario Oficial del 8 de septiembre de 2016, que moderniza el sistema de relaciones laborales introduciendo modificaciones al Código del Trabajo, conocida como "reforma laboral" (boletín 9835-2013, de 13 de febrero 2015). Sobre este aspecto, conviene dejar constancia que si por mandato legal solo toca al legislador explicar o interpretar la ley de un modo generalmente obligatorio, y las sentencias judiciales no tienen fuerza obligatoria sino respecto de las causas en que actualmente se pronunciaren, con mayor razón cabe entender que la opinión de la Corte Suprema contenida en una respuesta al Congreso Nacional, por mucho que esté contenida en un oficio al cual podemos atribuir la calidad de documento público, no es vinculante para los tribunales de justicia que conozcan solicitudes de incompetencia promovidas ante ellos.

SÉPTIMO: Que es preciso añadir, a lo precedentemente reflexionado, que la circunstancia de haber advertido el autor de la moción parlamentaria un supuesto vacío en la reforma laboral que impediría deducir recursos judiciales contra la Dirección Nacional del Trabajo, encontrando eco en un informe favorable emitido por el Máximo Tribunal en aras de propiciar una reforma al Código que permita explícitamente la posibilidad de reclamar en la fijación de cuáles son los servicios mínimos, no lleva en absoluto a concluir que los juzgados del trabajo son incompetentes para conocer reclamaciones deducidas en procedimiento monitorio contra decisiones de la autoridad administrativa.

OCTAVO: Que ninguna interpretación presuntamente restrictiva de las normas de competencia que estatuye el Código del Trabajo puede llevarnos a concluir que los tribunales de justicia carecen de jurisdicción para

conocer reclamaciones contra resoluciones dictadas por la autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones. Lo contrario llevaría a negar la vigencia del principio de revisión judicial en materia laboral, afirmación se contradice con la noción misma de jurisdicción, así como con los preceptos y principios recogidos por la Ley número 19.880, sobre Bases Generales del Procedimiento Administrativo.

Sostener, como se dijo en estrados durante la vista de la causa, que la labor de la autoridad administrativa no admite revisión de sus fundamentos y decisiones por el Poder Judicial atendido que estamos ante el ejercicio del derecho fundamental a la huelga, es una afirmación de la cual esta Corte disiente. La potestad jurisdiccional existe precisamente para impedir la autotutela y evitar que alguna autoridad, persona o grupo de personas se transforme en el supremo juez de sus propias decisiones. El sentido de la intervención judicial a requerimiento de parte es precisamente la materialización y posibilidad de ejercicio de otras libertades y derechos a los que no dudamos en llamar también como esenciales que deben ser considerados para decidir el conflicto, tales como la igualdad ante la ley, la igual protección de la ley ante el ejercicio de los derechos de persona, la prohibición de enjuiciamiento por comisiones especiales, el derecho al juez predeterminado, la tutela judicial efectiva, el racional y justo procedimiento, la libertad de trabajo, la libre contratación en materia laboral, el derecho a negociar colectivamente, el derecho a desarrollar una actividad económica lícita y tantos otros que esta Corte, por mandato constitucional, está llamada a apreciar y ponderar”.

6. ANÁLISIS DE LAS CONSIDERACIONES Y DECISIONES RELATIVAS AL CASO PLANTEADO

La sentencia de alzada decidió acoger el recurso de apelación, revocando la sentencia recurrida, declarando la competencia absoluta de los tribunales del trabajo sobre la calificación de los servicios mínimos.

La Corte fundó su decisión en los argumentos que se comentan a continuación:

A) Realizó una exégesis del artículo 399 del Código del Trabajo, y concluyó que todas y no solo algunas de las cuestiones a que dé origen la aplicación del Libro IV de ese estatuto laboral deberían ser conocidas y resueltas por el Juzgado de Letras del Trabajo. Razonó de esta manera, argumentando que si el legislador hubiera estatuido excepciones a la regla anterior, lo habría dicho en términos explícitos.

En este sentido, dado que la calificación de servicios mínimos se regula en el capítulo VII, del Título IV del Libro IV del Código del Trabajo, le sería aplicable la regla del artículo 399 del citado Código, y en definitiva, los tribunales del trabajo son competentes para conocer esta materia.

En relación a este predicamento, cabe anotar que la tendencia del Código ha sido a que la Justicia Laboral abarque cada vez más una mayor cantidad de materias; como prueba de ello están las modificaciones introducidas al artículo 420 del Código, referido a la competencia de los Juzgados del Trabajo, por las leyes N° 16.9447 de 1996 y N° 20.022 de 2005, que la ampliaron en materia de normas de previsión o de seguridad social, y en relación a los juicios por responsabilidad del empleador derivada de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, respectivamente.

B) Otro argumento que se expuso en la sentencia del Tribunal, consiste en que no se puede soslayar la competencia de los Tribunales del Trabajo en razón de que la ley no cuenta con un procedimiento monitorio especial para esta materia, como ocurre en otras vinculadas con la negociación colectiva.

La Corte efectúa, al efecto, una interpretación del artículo ya citado, señalando la competencia de los tribunales del trabajo para conocer de todas las cuestiones a que dé origen la aplicación del Libro IV del citado Código.

En este orden de ideas, cabe anotar que el procedimiento monitorio se aplica a diversas materias vinculadas con la negociación colectiva, como son las relativas a la prohibición de negociar colectivamente, al requerimiento de información por parte del Sindicato, a las impugnaciones y reclamaciones, a la calificación del *lock out* y a la reanudación de faenas, por lo que de estimarse plausible esta tesis, pareciera que dicho procedimiento sería el más lógico de utilizar.

Ello fundamentalmente se debe a que se trata de un procedimiento abreviado, lo que resulta más acorde con la rapidez en que se requiere decidir las materias involucradas en una negociación colectiva regada, la que tiene plazos precisos de desarrollo, que no se concilian con un juicio de lato conocimiento.

C) Un análisis armónico de las normas de competencia contenidas en el Código del Trabajo, permite concluir

a la Corte de Apelaciones de Santiago, que los Tribunales del Trabajo son competentes para conocer las materias contenidas en el artículo 360 del Código del Trabajo.

Razonó también el alto Tribunal, en el sentido de que el artículo 399 del Código en referencia, ubicado en el Título VIII del Libro IV, que se refiere a los Procedimientos Judiciales en la Negociación colectiva, al abordar acotadamente lo concerniente a la competencia relativa en relación a los conflictos que genere la aplicación del nuevo Libro IV del Código del ramo, señala que *“Será competente para conocer de las cuestiones a que dé origen la aplicación de este Libro el Juzgado de Letras del Trabajo del domicilio del demandado o el del lugar donde presten o se hayan prestado los servicios, a elección del demandante”*.

D) En otro orden de materias, la Corte analizó el documento que se tuvo a la vista para acoger la excepción de incompetencia absoluta por parte del Juez del Trabajo que conoció de la causa en comentario. Se trata del Oficio N°154-2017, de la Excm. Corte Suprema, que contiene la opinión del Máximo Tribunal remitida a la Cámara de Diputados, en el contexto del primer trámite del proyecto de ley contenido en el Boletín N° 11.336-13, iniciado por moción del diputado señor Jorge Tarud Daccarett; dicha iniciativa busca modificar el Código del Trabajo en cuanto a la calificación de los servicios mínimos y de los equipos de emergencia, encontrándose actualmente en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados.

Para la Corte, este documento no forma parte de la historia fidedigna del establecimiento de ninguna ley vigente, y de ningún modo lo sería de la Ley 20.940, publicada en el *Diario Oficial* del 8 de septiembre de 2016, que moderniza el sistema de relaciones laborales introduciendo modificaciones al Código del Trabajo, conocida como *“reforma laboral”* (boletín 9835-2013, de 13 de febrero 2016).

La Corte analizó la naturaleza de este documento, estableciendo que el citado Oficio es solo un pronunciamiento sobre un proyecto de ley, que no está concluido, y que no puede ser utilizado por el juez para fundar su fallo, porque no tiene relación alguna con la norma aplicable y no es considerada ley de la República.

De esta forma, la Corte de Apelaciones de Santiago reconoció el carácter público de dicho documento, pero estableció que no era vinculante para la judicatura, y que en definitiva, no correspondía que los Tribunales del Trabajo se declarasen incompetentes para conocer las reclamaciones deducidas en procedimiento monitorio contra decisiones de la autoridad administrativa, so pretexto de dicha opinión.

En relación a lo señalado, cabe considerar que la Corte Suprema (Oficio N° 154-2017), tuvo ocasión de pronunciarse en relación al citado proyecto de ley, indicando al efecto que consideraba acertada la moción del Diputado Jorge Tarud Daccarett, con la sola salvedad que ella no consideraba un plazo para recurrir a la Justicia, *“permitiendo mantener la uniformidad de procedimiento y tribunal competente en materias relacionadas con la negociación colectiva”*.

Este aserto de la Corte Suprema nos parece de la mayor importancia, dado que resalta con exactitud un tema central: *debe resguardarse la debida coherencia de los derechos de las parte involucradas en un proceso de negociación colectiva*.

En efecto, no se divisa razón ni fundamento alguno para privar a estas de un derecho elemental –recurrir a la justicia– en relación a un tema central, como es la determinación del contenido de los servicios mínimos, en circunstancias de que otras materias relativas al procedimiento de negociación reglada sí gozan de dicha protección.

E) En cuanto a la forma de interpretación de las normas de competencia contenidas en el Código del Trabajo, sostuvo la Corte que ninguna interpretación presuntamente restrictiva de ellas, podría llevar a concluir que los Tribunales de Justicia carecen de jurisdicción para conocer reclamaciones contra resoluciones dictadas por la autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones.

Lo contrario, argumentó la Corte, llevaría a negar la vigencia del principio de Revisión Judicial en materia laboral, afirmación que se contradiría con la noción misma de jurisdicción, así como con los preceptos y principios recogidos por la Ley número 19.880, sobre Bases Generales del Procedimiento Administrativo. Sostener que la labor de la autoridad administrativa no admite revisión de sus fundamentos y decisiones por el Poder Judicial, atendido que se está ante el ejercicio del derecho fundamental a la huelga, es una afirmación que no compartió la Corte.

En relación a esta misma materia, la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago en comento,

fundamentó así su decisión en la funcionalidad de la Jurisdicción. Al respecto, manifestó que *“la función de la Potestad jurisdiccional es impedir la autotutela y evitar que alguna autoridad, persona o grupo de personas se transforme en el supremo juez de sus propias decisiones. El sentido de la intervención judicial a requerimiento de parte es precisamente la materialización y posibilidad de ejercicio de otras libertades y derechos a los que no dudamos en llamar también como esenciales que deben ser considerados para decidir el conflicto, tales como la igualdad ante la ley, la igual protección de la ley ante el ejercicio de los derechos de persona, la prohibición de enjuiciamiento por comisiones especiales, el derecho al juez predeterminado, la tutela judicial efectiva, el racional y justo procedimiento, la libertad de trabajo, la libre contratación en materia laboral, el derecho a negociar colectivamente, el derecho a desarrollar una actividad económica lícita y tantos otros que esta Corte, por mandato constitucional, está llamada a apreciar y ponderar”*.

En relación a este punto, la Corte realizó un razonamiento en cuanto a la función jurisdiccional. En otras palabras, los tribunales no pueden, a pretexto de no existir una norma, denegar la justicia a los particulares porque se vulnerarían principios y garantías constitucionales.

Esta premisa es el motivo que tuvo el Tribunal de alzada para desechar la interpretación restrictiva de las normas de competencia absoluta a la que arribó el Juez de primera instancia.

Esta afirmación de la Corte de Apelaciones de Santiago nos parece que apunta en el sentido correcto, pues resguarda el principio antes citado, dejando de lado el argumento de que, por tratarse de una negociación colectiva, las resoluciones administrativas no serían susceptibles de revisión judicial. En efecto, siendo el propio Director Nacional quien debe decidir si confirma o rechaza la resolución de un subordinado, queda a su solo arbitrio tal decisión, careciendo de la imparcialidad necesaria, sin permitir a los interesados elevar el conflicto de una autoridad judicial.

7. LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LA RECLAMACIÓN INTERPUESTA POR LA SOCIEDAD DE INSTRUCCIÓN PRIMARIA CONTRA EL DIRECTOR NACIONAL DEL TRABAJO (RITI-343-2017)

Sobre este particular, y luego de ponderar lo expuesto en este proceso, podemos establecer los principios y garantías constitucionales, y normas de orden legal, que, en nuestra opinión, se encuentran vinculados con la materia del fallo objeto de este comentario.

a) La responsabilidad del Estado

El artículo 38 inciso 2° de la Constitución Política de la República dispone: *“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, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño.”*

Este artículo, contiene la idea responsabilidad del Estado frente a las lesiones que pueda causar a los derechos de los administradores, y que constituye un *principio o garantía institucional*, definido este tipo de garantías como aquellas que son *factores determinados material y jurídicamente por la Constitución y dotados de una ordenación en el seno del Estado y la sociedad*.

El inciso undécimo del artículo 360 del Código del Trabajo, que trata sobre la calificación de los servicios mínimos y de los equipos de emergencia, al disponer que *“solo será reclamable ante el Director Nacional del Trabajo”*, impide recurrir a la justicia ordinaria, lo que constituye una infracción patente y directa del precepto constitucional transcrito, que autoriza a los particulares recurrir a los tribunales cuando estimen que un acto de la Administración lesiona sus derechos.

De esta manera, al negarse el reclamo judicial, se excluye la posibilidad de que los particulares afectados por la Administración acudan a los tribunales en tutela de sus derechos e infringe lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 38 de la Constitución Política de la República.

Lo anterior, se relaciona con lo establecido en el primer inciso del N° 3 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, que asegura a todas las personas: *“... la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos.”*

b) La igualdad en la protección que se requiere para el ejercicio de los derechos

La garantía de igualdad en la ley¹¹ necesita de una *igualdad en la protección que se requiere para el ejercicio de los derechos*.

La *garantía de igualdad ante la ley* consiste en obtener igual tratamiento práctico respecto de la aplicación del estatuto ya existente, y contar con las debidas herramientas de protección para ello, que se manifiesta en la relación de las personas con los tribunales de justicia, y asimismo, cuidar que ciertas normas de carácter sancionatorio tengan una construcción adecuada, que asegure una forma de hacer valer las responsabilidad de las personas por el desarrollo de sus conductas libres, pero también la certeza de estas en cuanto a que les sean respetados sus derechos.

c) La defensa jurídica

El derecho a la defensa jurídica, que brinda el inciso 2° del N° 3 del artículo 19 de la Carta Magna merece una especial protección y, a la postre, también la garantía contemplada en el N° 26 del mismo artículo 19.

“Toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale (...)”.

La interpretación del artículo 360° del Código del Trabajo, inciso antepenúltimo, en el sentido de que solo admite que la resolución administrativa “solo” se pueda impugnar al interior de la propia Administración, representa que no se puedan impetrar acciones judiciales en amparo de los propios derechos, infringiendo en su esencia, el derecho a la defensa jurídica, porque lo torna irrealizable, esto es, lo excluye, lo que es constitucionalmente inaceptable.

Lo anterior contradice la norma constitucional, poniendo fin al catálogo de garantías constitucionales, que preceptúa que las disposiciones legales no podrán afectar los derechos en su esencia ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio.

d) Principio de inexcusabilidad

Tanto la Constitución como el Código Orgánico de Tribunales consagran el principio de inexcusabilidad del Poder Judicial, al prescribir que reclamada su intervención en forma legal y en negocios de su competencia, no podrá el Poder Judicial excusarse de ejercer su autoridad, ni aun por falta de ley que resuelva la contienda o asunto sometidos a su decisión.

La negativa de los Tribunales de Justicia para conocer y fallar este asunto atentaría contra la efectiva vigencia de ese principio y haría imposible el ejercicio de la igualdad ante la ley, en su faz del racional y justo procedimiento frente a un tribunal imparcial en los términos que reconoce el artículo 19 número 3° de la Carta Fundamental

e) Principio general de la revisión judicial de los actos de la administración

Cabe destacar al respecto que la propia Dirección del Trabajo ha reconocido en su propia jurisprudencia la vigencia del principio general de la revisión judicial de los actos de la administración ante posibles arbitrariedades que esta última pudiera cometer, argumentación que se afianza con la cita del artículo 38 de la Constitución Política de la República.

Sobre el particular, se destacan los dictámenes Ord. 3283/186 del 30 de junio de 1999, y Ord. 1934 de 20 de abril de 2015, que reconocieron explícitamente la vigencia del principio general de la revisión judicial de los actos de la administración ante posibles arbitrariedades que esta última pudiera cometer.

f) La competencia de los Tribunales del Trabajo

La ley la establece para conocer sobre los servicios mínimos, a base del análisis en conjunto de los artículos 399 y 420 letras b) y e) del Código del Trabajo, de lo cual sería dable desprender que los Tribunales del Trabajo

¹¹ Constitución Política de la República. Artículo 19 N° 2.

serían competentes para conocer sobre los servicios mínimos.

En efecto, el artículo 399 del Código del Trabajo prescribe que será competente para conocer de las cuestiones a que dé origen la aplicación del Libro IV de ese estatuto legal el Juzgado de Letras del Trabajo del domicilio del demandado o el del lugar donde se presten o se hayan prestado los servicios, a elección del demandante.

Complementa este tesis, el artículo 420 letra b) del Código Laboral, que estatuye que serán de competencia de los Juzgados de Letras del Trabajo las cuestiones derivadas de la aplicación de las normas sobre organización sindical y negociación colectiva que la ley entrega al conocimiento de los juzgados de letras con competencia en materia del trabajo; a su vez, el literal e) de ese mismo precepto legal establece que la judicatura laboral es apta para *decidir las reclamaciones que procedan contra resoluciones dictadas por autoridades administrativas en materias laborales, previsionales o de seguridad social*.

En consecuencia, encontrándose las normas sobre calificación de servicios mínimos en el Libro IV del Código del Trabajo, la justicia laboral sería competente para conocer reclamaciones que conciernen a esta materia.

g) El debido proceso

La aplicación de la normativa vigente, nos lleva a tener presente el principio de inexcusabilidad que nuestra Constitución Política de la República consagra en su artículo 76, texto que reconoce exclusivamente *a los tribunales establecidos en la ley* la facultad de conocer las causas *civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado*. Agrega la citada disposición que *“reclamada su intervención en forma legal y en los negocios de su competencia, no podrán excusarse de ejercer su autoridad, ni aun por falta de ley que resuelva la contienda o asunto sometido a su decisión”*. Esta misma prevención es reiterada por el artículo 10 del Código Orgánico de Tribunales.

De esta manera, este principio de inexcusabilidad se vincula con el debido proceso, garantía contemplada en inciso 5 del numeral 3 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

La Constitución no establece una definición de debido proceso; sí le asigna al proceso mismo como a la investigación, dos adjetivos de mayor relevancia: *“racionales”* y *“justos”*. Racional, implica evitar que las sentencias sean resultado de una arbitrariedad. Justo, requiere dar, a través del proceso, de debida certeza y seguridad a las partes respecto de lo que cada una le corresponde.

La doctrina ha señalado que en el proceso jurisdiccional debe existir bilateralidad de la audiencia, con garantía de ser escuchadas ambas partes y con posibilidades eficaces de probar la verdad de sus proposiciones de hecho, a lo que se agrega también la facultad, como regla general para *impetrar recursos para impugnar lo resuelto*.

Se vulnera la garantía de un debido proceso cuando se declara que el particular no puede recurrir a los tribunales en apoyo a sus derechos, incurriéndose en el más grave de los atentados constitucionales que se puedan vincular con la actividad jurisdiccional: que es la denegación de la justicia.

Toda persona tiene derecho a la protección legal de sus derechos, a la defensa jurídica, a ser juzgado por los tribunales que establece la ley, y por un proceso racional y justo, por lo que es dable esperar que frente a la resolución de calificación de los servicios mínimos y de los equipos de emergencia, se autorice recurrir a los Tribunales de Justicia; cuando se le veda el acceso a los tribunales para denunciar las demasías administrativas, se ve afectada irremediabilmente dicha garantía.

No puede el juez soslayar las normas constitucionales mencionadas, en razón de una interpretación restrictiva de las reglas de competencia, y estimar que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 360 del Código del Trabajo, los Tribunales del Trabajo no tienen competencia para conocer de la resolución que califica los servicios mínimos y los equipos de emergencia.

8. CONCLUSIONES

La Corte de Apelaciones de Santiago, en la sentencia objeto de este comentario, ha establecido una correcta interpretación de las normas, al sentenciar la procedencia de la reclamación judicial contra la resolución que califica los servicios mínimos y equipos de emergencia, atendiendo a los Principios y Garantías Constitucionales

y a las reglas de competencia absoluta y relativa contenidas en el Código del Trabajo.

Dicha línea de pensamiento, que compartimos, encuentra su fundamento atendido lo dispuesto en los artículos 19° Números 3, 22, 38 inciso 2, y 76 de la Constitución Política de la República, y en los artículos 360°, 399°, 420| letra b) y e) y 504° del Código del Trabajo, y 10° del Código Orgánico de Tribunales, de los cuales se colige la procedencia del derecho de reclamación judicial frente a los actos de la Administración.

En efecto, según lo dispuesto en el artículo 420 letra e) del Código del Trabajo: *“Serán de competencia de los Juzgado de Letras del Trabajo: e) Las reclamaciones que procedan contra las resoluciones dictadas por autoridades administrativas en materias laborales, previsionales o de seguridad social”*; de la norma transcrita se concluye que no existe duda que la materia sobre calificación de servicios mínimos es de naturaleza laboral, y que tiene lugar durante la vigencia de una vinculación de este tipo.

Se advierte, que al aludir a las “reclamaciones que procedan”, el texto recién transcrito evidentemente comprende las relativas a las materias contenidas en las letras b) y e) del artículo 420 del Código del Trabajo, que guarda también sintonía con lo previsto en el artículo 399 del mismo cuerpo normativo.

El procedimiento ha sido aplicado correctamente a la reclamación objeto de este comentario fue el monitorio, y ello sobre la base de lo dispuesto en el artículo 504 del Código del Trabajo, en tanto preceptúa que: *“En todos aquellos casos en que en virtud de este Código u otro cuerpo legal, se establezca reclamación judicial en contra de resoluciones pronunciadas por la Dirección del Trabajo, distintas de la multa administrativa o de la que se pronuncie acerca de una reconsideración administrativa de multa, se sustanciará de acuerdo a las reglas del procedimiento monitorio, contenidas en el artículo 500 y siguientes del presente Código”*.

De esta manera, una correcta interpretación de las normas citada lleva a concluir que el inciso undécimo del artículo 360 del Código del Trabajo, solo establece el momento del agotamiento de la vía administrativa, pero de modo alguno se impide o priva al afectado con la decisión de la Dirección Nacional del Trabajo de acudir a la sede jurisdiccional.

Dicha conclusión guarda, además, armonía con las restantes reclamaciones que se pueden interponer durante la tramitación de un proceso de negociación colectiva reglada, por lo que resulta coherente interpretar que, para mantener la uniformidad de procedimiento y tribunal competente en dichas materias, se estime que es procedente el recurso judicial, aplicando al efecto el procedimiento monitorio.

No se observa, en consecuencia razón alguna para privar a las partes de una negociación colectiva como del derecho que estas tendrían para hacer uso de un recurso judicial, en circunstancias de que en todas aquellas materias susceptibles de un criterio divergente el legislador ha establecido el recurso judicial; su ausencia representa una fuerte privación del legítimo derecho que las ampara.

No resulta suficiente la interpretación literal efectuada al artículo 360 del Código del Trabajo, basada en que si las partes no se ponen de acuerdo sobre la calificación de los servicios mínimos, es la autoridad administrativa quien debe formular tal determinación, sin que exista una norma que entregue competencia a la justicia para conocer de aquella resolución, unida a un análisis restrictivo de las normas sobre competencia. Como se ha establecido anteriormente, existe norma expresa y diversos principios que hacen procedente la competencia de los tribunales de justicia.

Por ende, cabe concluir, en nuestra opinión, que toda calificación de servicios mínimos y equipos de emergencia se puede judicializar, dejando en las manos del órgano jurisdiccional la resolución definitiva de la materia objeto de este debate.

COLOFÓN

Es necesario destacar, que con fecha 18 de abril de 2018, la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, conociendo un recurso de Queja¹², ha reconocido la competencia de los Tribunales Laborales para el conocimiento de la resolución que califica los servicios mínimos bajo los mismos supuestos expuestos en este comentario.

¹² Tecnoglobal S.A. con Dirección Nacional del Trabajo (2018).

Esperamos que con dicho fallo, aunque no correspondió a un Recurso de Unificación de Jurisprudencia, se marque un precedente judicial que termine con la incertidumbre. En esta materia de vital relevancia para el proceso de negociación colectiva y el derecho de huelga, generando certeza jurídica y paz social.

En el mismo orden de ideas, nos parece del caso destacar que, en la misma línea marcada por el fallo anteriormente mencionado, con fecha 19 de abril de 2018, se ha conocido un nuevo fallo de los Tribunales del Trabajo¹³, mediante el cual, el Juez, además de declararse competente para conocer sobre la calificación de los servicios mínimos, procedió a pronunciarse sobre *la cuestión de fondo*, lo que constituye una innovación relevante.

Cabe señalar al respecto que los fundamentos de la sentencia para rechazar la excepción de incompetencia opuesta por la Dirección del Trabajo, se basan en un análisis de las normas laborales y constitucionales, estableciendo que la ausencia de norma expresa que autorice al tribunal para conocer de esta materia, no es suficiente para declarar a este respecto la competencia de la justicia ordinaria civil, y procedencia de la acción constitucional de protección.

Señala asimismo el fallo en comentario que dicho procedimiento y acción no tienen aplicación alguna en relación al reclamo que puedan interponer los trabajadores ante la resolución que califica los servicios mínimos, no siendo el vehículo adecuado para proteger las garantías laborales reconocidas por el Código del Trabajo y nuestra Constitución.

De esta forma, declara el fallo señalado que el Tribunal idóneo para conocer de estas materias, es el Juez Laboral, a base de lo dispuesto por los artículos 399, y 420 letras b) y e) del Código del Trabajo.

NORMAS CITADAS

Constitución Política de la República.

Artículos 19 N° 2, 3, 26; 38 inciso 2° y 76.

Código del Trabajo.

Artículos 420 letra b) y e); 399, 360 y 504.

Código Orgánico de Tribunales.

Artículo 10.

Ley 20.940 del 8 de septiembre de 2016, que Moderniza el sistema de relaciones laborales.

Ley 19.880 del 29 de mayo de 2003, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado.

JURISPRUDENCIA JUDICIAL CITADA

El Mercurio S.A.P. y otros con Dirección Nacional del Trabajo (2017): Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, 20 de julio de 2017 (reclamo monitorio servicios mínimos).

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Empresa Banco Ripley S.A. con Dirección Nacional del Trabajo (2017): Segundo Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, 27 de julio de 2017 (reclamo monitorio servicios mínimos).

Sociedad de Instrucción Primaria con Dirección del Trabajo (2017): Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, 19 de octubre de 2017 (reclamo monitorio servicios mínimos).

Farmacias Ahumada S.A. con Dirección del Trabajo (2017): Segundo Juzgado del Trabajo de Santiago, 7 de marzo de 2018 (reclamo monitorio servicios mínimos).

Brenntag Chile Comercial e Industrial Limitada con Dirección del Trabajo (2018): Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, 19 de abril de 2018 (reclamo monitorio servicios mínimos).

¹³ *Brenntag Chile Comercial e Industrial Limitada con Dirección del Trabajo* (2018).

Tecnoglobal S.A. con Dirección Nacional del Trabajo (2018): Corte Suprema, 18 de abril de 2018 (recurso de queja).

JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA CITADA

Dirección del Trabajo. ORD. N° 5346/92 de 28.10.2016. Sobre el sentido y alcance de la Ley N° 20.940 publicada en el *Diario Oficial* del 8.9.2016, en particular, en lo referido a la calificación y conformación de Servicios Mínimos y Equipos de Emergencia.

Dirección del Trabajo. ORD. N°1563/38, de 7.4.2017. Sobre los efectos de la calificación de Servicios Mínimos y Equipos de Emergencia. La Suspensión del inicio de la negociación. Prórroga del instrumento colectivo vigente, su extensión, y la oportunidad de presentación del proyecto.

Dirección del Trabajo. ORD. N°5067/116, de 26.10.2017. Sobre los requisitos para la interposición del requerimiento para la calificación de los servicios mínimos y equipos de emergencia.

Dirección del Trabajo. ORD. N°6064/139, de 15.12.2017. Sobre la ejecutoriedad de la resolución que califica los Servicios Mínimos y Equipos de Emergencias y la eventual reclamación judicial de la resolución del Director Nacional del Trabajo.

OTRAS FUENTES

Historia de Ley 20.940 de 2016: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5389/>.