

Santiago, doce de mayo del año dos mil ocho.

Vistos:

Se reproduce la sentencia apelada, con excepción de sus fundamentos cuarto y quinto, que se suprimen.

Y SE TIENE EN SU LUGAR Y ADEMAS PRESENTE:

1º) Que, procede, en primer término, desestimar la alegación aducida por la autoridad administrativa en contra de la cual se incoa la presente acción cautelar en orden a que la empresa Metso Minerals (Chile) S.A. carece de legitimación activa para plantearla, en razón de que la tarea de fiscalización, de la cual derivó el acta cuestionada, estuvo referida a faenas desarrolladas en dependencias de Codelco Chile, División Andina y no pudo afectar, por ende, intereses de la actora, que la hubieran habilitado para plantear, como lo ha hecho, un arbitrio de resguardo, que no pertenece a la categoría de las acciones populares.

Semejante argumento resulta desprovisto de toda sustentación seria, habida cuenta de que, no obstante haber sido Codelco el sujeto pasivo directo de la fiscalización, ésta se tradujo, según aparece de los antecedentes, en el desconocimiento práctico por parte de los agentes administrativos que la llevaron a cabo, de los contratos que la actora mantenía con los trabajadores que había puesto a disposición de Codelco, en virtud de un contrato

de prestación de servicios pactado con ésta, cuya existencia resulta también indirectamente ignorada; de lo que se sigue que intereses jurídicos sustanciales de la actora devinieron afectados, por la revisión inspectiva, al quedar en trance de verse extinguidos esos contratos, con las consecuencias perjudiciales que ello necesariamente habría de irrogar para su patrimonio.

La legitimación activa de Metso Minerals (Chile) S.A. para revertir la situación jurídica así generada, acudiendo al mecanismo de cautela de las garantías fundamentales que ha intentado en estos autos, no puede, por ende, ser discutida, correspondiendo desestimar la objeción formulada en tal aspecto por el organismo recurrido;

2º) Que esta misma autoridad, razonando sobre el fondo del asunto planteado por la actora, ha sostenido que el acto suscrito por ella con la denominación "Acta de constatación de hechos en fiscalización de la Ley nº20.123 (trabajo en régimen de subcontratación)", importa una actuación de trámite o preparatoria, una simple constatación de hechos inserta dentro de un procedimiento de fiscalización, que no reviste la naturaleza ni posee las características de un acto administrativo terminal o decisorio, en el que se exprese la voluntad de producir un determinado efecto o consecuencias jurídicas; lo que hace

improcedente su impugnación mediante dicho arbitrio cautelar;

3º) Que, sin embargo, la lectura del acta en cuestión pone de manifiesto que en ella se contienen dos decisiones de evidente sentido jurídico, puesto que , por una parte, considera al dueño de la obra, empresa o faena -esto es, a la Corporación Nacional del Cobre de Chile, Codelco- como empleadora de los trabajadores comprendidos en el proceso de fiscalización y, por la otra, conmina a la mencionada empresa para que, dentro de un plazo de 15 días, contados desde la fecha de la notificación del acto inspectivo, "corrija el régimen legal fiscalizado", bajo apercibimiento de aplicación de multas;

4º) Que los antecedentes enunciados sugieren a estos sentenciadores dos órdenes de consideraciones.

La primera de ellas estriba en que la naturaleza jurídica de un determinado acto se define por sus rasgos esenciales y por los efectos o consecuencias que de él emanan y no por el nombre o denominación que le sean atribuidos por quienes lo emiten.

A partir de esta premisa, puede aseverarse con certeza que la llamada "acta de constatación de hechos", más que una mera comprobación o certificación de situaciones fácticas preexistentes, idónea para emplearse como medio de prueba con miras a adoptar una decisión posterior, en los

términos previstos por el artículo 23 del D.F.L. N°2 de 1967 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, configura intrínsecamente una resolución que acarrea, como ya se insinuó en el fundamento anterior, una profunda transformación en el sistema de contratación de Codelco y de la empresa contratista recurrente, en cuanto, al estimarse a la primera como la auténtica empleadora de los trabajadores de ésta última -y obligarla a corregir el régimen existente sobre la materia- se le está ordenando, en la práctica, contratar a esos trabajadores, desconociéndose con ello el vínculo contractual que los liga con la contratista, el que, como resultado de semejante determinación, quedaría extinguido y lo propio habría de ocurrir con los contratos sobre prestación de servicios vigentes existentes entre Codelco y esa misma empresa.

Enseguida, cabe consignar que, para los efectos de apreciar la procedencia de la acción cautelar formulada en autos, no importa tanto centrar el interés en la naturaleza -preparatoria o terminal- del acto que se impugna, cuanto en su condición de ser antijurídico e idóneo para causar agravio, en grado de privación, perturbación o amenaza a derechos o garantías fundamentales, cuyo legítimo ejercicio se resguarda por medio de dicho mecanismo de amparo,

instituido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República;

5º) Que el acto administrativo cuestionado, concebido en los términos sucintamente descritos con anterioridad desborda el marco de atribuciones que a la autoridad recurrida le asignan los artículos 476 del Código del Trabajo y 1 del mencionado D.F.L. N°2 de 1967 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social -Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo- en materia de fiscalización del cumplimiento e interpretación de la normativa laboral e incursiona derechamente en el ámbito de la interpretación de los contratos de trabajo convenidos entre los trabajadores y la empresa contratista -actividad que, por lo demás, sólo cabe desarrollar cuando las expresiones empleadas por las partes en la redacción de las estipulaciones resultan oscuras o ambiguas o cuando, no obstante ser claras, no se concilian con la naturaleza del contrato o con la evidente intención que han tenido dichas partes al celebrarlo-, negándoles toda eficacia jurídica y provocando, indirectamente, según antes se expresó, el mismo efecto en el contrato sobre prestación de servicios pactado por Codelco con la empresa contratista -para quien semejante vínculo contractual, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1545 del Código Civil, constituye una ley y no puede ser invalidado sino por el consentimiento mutuo de

las partes o por causales legales-; materia respecto de la cual corresponde conocer y decidir exclusivamente a los juzgados del trabajo, de conformidad con lo prescrito por el artículo 420, acápite a) del Código del Ramo, que radica en estos tribunales la competencia para resolver las cuestiones relacionadas con la interpretación y aplicación de los contratos individuales y colectivos de trabajo;

6º) Que es indispensable hacer hincapié, a propósito de lo precedentemente reflexionado, en que el acto de autoridad que se objeta por medio del arbitrio de cautela en análisis no constituye una simple operación orientada a precisar el sentido y alcance de los contratos laborales en cuestión, disponiendo una reordenación de las cláusulas o estipulaciones convenidas, sino que genera un resultado mucho más drástico, en cuanto, por la vía administrativa, los priva de los efectos que les son propios, provocando su extinción, al tiempo que dispone que se celebren otros contratos en su reemplazo;

7º) Que uno de los principios de mayor trascendencia en el Derecho Público -del que se ha dicho que constituye un supra principio, por cuanto de él derivan o nacen otros más específicos que reciben aplicación dentro de esa rama de las disciplinas jurídicas- y que imprime sello al Estado de Derecho moderno es el de la legalidad de la Administración, de acuerdo con cuyos postulados ésta debe

sujetar su actividad a las prescripciones del ordenamiento positivo.

El mencionado principio se encuentra plasmado dentro de nuestra normativa institucional en los artículos 6 incisos 1º y 2º y 7 incisos 1º y 2º de la Carta Fundamental como también en el artículo 2º de la Ley nº18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; preceptos cuya claridad conceptual no ofrece margen de duda acerca de la perentoriedad de su mandato.

"Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella..." (artículo 6 inciso 1º de la Constitución Política de la República)

"Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo" (mismo artículo, inciso 2º).

"Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley" (artículo 7 inciso 1º de la Carta Fundamental).

"Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas podrán atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud

de la Constitución o las leyes" (inciso 2º del mismo precepto).

"Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico" (artículo 2 inciso 1º de la Ley nº18.575);

8º) Que acorde con lo reflexionado en los fundamentos anteriores, resulta inconcuso que la autoridad fiscalizadora ha transgredido la legalidad vigente al pronunciarse con fuerza decisoria respecto de un asunto cuyo conocimiento, por su contenido controversial, era de la competencia exclusiva de los órganos jurisdiccionales.

El ordenamiento afectado con la actuación administrativa exorbitante está constituido por disposiciones constitucionales y legales.

En efecto, el artículo 76 de la Carta Fundamental establece que "la facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales..."

A su turno, el artículo 1º del Código Orgánico de Tribunales, repitiendo lo expresado en la norma constitucional, prescribe que "la facultad de conocer las

causas civiles y criminales, de juzgarlas y hacer ejecutar lo juzgado pertenece exclusivamente a los tribunales que establece la ley"

Continuando con este recuento normativo, el artículo 5 del aludido Código dispone: "A los tribunales mencionados en este artículo corresponderá el conocimiento de todos los asuntos judiciales que se promuevan dentro del territorio de la República, cualquiera sea su naturaleza o calidad de las personas que en ellos intervengan..."

Por último, y en lo que atañe particularmente a la situación en análisis, se afectó la norma contemplada por el ya citado artículo 420 del Código del Trabajo, en su apartado a), que confía a los juzgados del trabajo la competencia para conocer las cuestiones derivadas de la interpretación y aplicación de los contratos individuales o colectivos de trabajo;

9º) Que, además de ilegal, la actuación administrativa censurada en el recurso amerita el calificativo de arbitraria; ello, en razón de haber afectado, sin una debida fundamentación racional, los derechos de la empresa Metso Minerals Chile S.A., a la cual se le desconoció la relación contractual que la vinculaba con sus trabajadores, disponiendo la contratación de éstos por Codelco, pese a no haber, la referida empresa sido parte

-y, por ende, emplazada y oída- en el trámite de la fiscalización que culminó en la decisión cuestionada;

10º) Que de acuerdo con lo que se ha venido razonando, el acto antijurídico emanado de la Dirección del Trabajo, cuestionado por medio de la acción de amparo formulada en autos, ha transgredido las garantías fundamentales previstas en el artículo 19 n°3 inciso cuarto, n°16 inciso segundo y 21 de la Constitución Política de la República.

Ha vulnerado, en efecto, la llamada garantía del juez natural a que se refiere el primero de los preceptos indicados, según el cual, nadie puede ser juzgado por comisiones especiales sino por el tribunal que señale la ley y que se encuentre establecido por ésta con anterioridad al hecho en que incide el juzgamiento; infracción que se ha producido al alterarse, en los términos descritos, la situación contractual de la empresa recurrente.

Por las mismas razones, se ha menoscabado, además, el derecho a la libre contratación que asiste a Metso Minerals Chile S.A., por haberse ordenado dejar sin efecto los contratos que tenía pactados con sus trabajadores.

Transgredí también, el acto administrativo de que se trata el derecho de la misma empresa a desarrollar la actividad económica propia de su giro social.

11º) Que resultando, por último, de manifiesto la relación causal existente entre el acto antijurídico realizado por la autoridad administrativa y el agravio a los derechos fundamentales a que se ha hecho referencia, de que es titular la actora, no cabe otra conclusión que no sea la de tener por concurrentes en la especie todos los presupuestos requeridos para la procedencia del arbitrio cautelar impetrado por ella en resguardo de semejantes garantías.

Y de conformidad, además, con lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y en el Auto Acordado de esta Corte sobre Tramitación del Recurso de Protección, **se confirma** la sentencia apelada de veintiocho de enero pasado, escrita a fs. 117 y siguientes.

Se previene que el Ministro Sr. Pierry concurre al fallo por las siguientes consideraciones:

PRIMERO: Que como este Ministro ha señalado en sentencias anteriores recaídas en recursos de protección interpuestos contra la Inspección del Trabajo, la autoridad administrativa está facultada para calificar jurídicamente los hechos, siendo esto parte de la actividad administrativa. En efecto, es precisamente dicha calificación jurídica la que es indispensable para el ejercicio de esa actividad, en particular para la sanción administrativa, por lo que al hacerlo la Inspección del

Trabajo no ha vulnerado lo dispuesto en el artículo 19 N° 3 inciso 4° de la Constitución Política de la República actuando como comisión especial, sino que lo ha hecho en el desempeño de una actividad administrativa.

SEGUNDO: Que el control de la legalidad de los actos administrativos por parte del juez, fundamental para el estado de derecho, consiste en examinar la legalidad de los mismos en relación con sus distintos elementos, a saber: forma, competencia, fin, objeto y motivos del acto, siendo el control en relación con los motivos el más característico del control jurisdiccional pues se refiere al análisis de los hechos que fundamentan el acto administrativo. En relación a los motivos, el juez controla y verifica la existencia de los motivos que sirven de fundamento al acto, la calificación jurídica que de los mismos ha hecho la autoridad, cuando ella sea necesaria para su fundamento; y, eventualmente, la apreciación de los hechos, siendo esto último muy excepcional, pues por principio corresponde a la discrecionalidad administrativa. Es precisamente por ello que la calificación jurídica de los hechos no puede por sí sola constituir una ilegalidad, ya que forma parte integrante de la actividad administrativa; pero el error en la misma puede y debe ser controlada por el juez, el que por regla general lo hará en un procedimiento de lato conocimiento en un juicio

interpuesto contra la resolución de la Administración, como ocurre, en el caso del Código del Trabajo aplicable a este recurso de protección, en el procedimiento jurisdiccional contemplado en su artículo 474, que debiera ser la vía adecuada para resolver el tipo de asuntos ventilado en este caso; no correspondiendo entonces por el solo hecho de que la autoridad administrativa la haya efectuado, que se acoja un recurso de protección en su contra.

TERCERO: Que la calificación jurídica de los hechos ocurre cada vez que en el procedimiento destinado a la elaboración de un acto administrativo, la autoridad administrativa aplica a un hecho una norma que le sirve de fundamento y que justifica su dictación, o un concepto jurídico indeterminado, por lo que privarla de dicha facultad paralizaría a la Administración e impediría el cumplimiento de su función. Por lo demás, así lo ha entendido la ley cuando; por ejemplo, el artículo 5 número 3 de la ley 17.322 sobre cobranza judicial de cotizaciones indica que la oposición del ejecutado será admisible cuando exista "Errada calificación de las funciones desempeñadas por el trabajador", lo que equivale a decir que ella es admisible cuando la Administración ha efectuado un errada calificación jurídica de los hechos.

CUARTO: Que lo anterior tiene particular relevancia, por cuanto la Inspección del Trabajo carece de titularidad

para imponer denuncias ante los tribunales, por lo que al prohibirle efectuar la calificación jurídica de los hechos por ser una actividad reservada a los tribunales de justicia, se está despojando de contenido a las normas de protección al trabajador, ya que ningún órgano de control, sea jurisdiccional o administrativo, llevará a cabo dicha calificación, y la eventual conducta transgresora de la ley quedará sin sanción, salvo que sea el propio trabajador afectado el que reclame, lo que en muchos casos resulta ilusorio.

QUINTO: Que no obstante lo anterior, la ilegalidad consistente en el error en la calificación jurídica de los hechos, u otro tipo de ilegalidades, correspondientes a los diversos elementos del acto administrativo, cuando resulten evidentes y acreditados en un proceso cautelar de recurso de protección, como en el presente caso, puede ser conocida y resuelta por esta vía, ya que precisamente esta acción cautelar, como lo ha manifestado la jurisprudencia de esta Corte Suprema, procede cuando resulta indubitado el derecho del recurrente garantizado por la Constitución Política, que se ha visto amagado por un acto ilegal o arbitrario.

SEXTO: Que ello es lo que ocurre en el presente recurso de protección en el que consta, en archivador de documentos agregados a los autos, que la Dirección del Trabajo reconoció la calidad de contratista de la

recurrente METSO Minerals, mediante dos certificados de cumplimiento de obligaciones laborales y provisionales, correspondientes a octubre de 2007; asimismo, a fojas 103 consta contrato colectivo de trabajo celebrado por la recurrente con el sindicato de la Empresa, acreditándose que la relación laboral de la contratista con sus dependientes no es simulada.

SEPTIMO: Que de lo anterior aparece de manifiesto la ilegalidad de la actuación de la Inspección del Trabajo por el error cometido en la calificación jurídica de los hechos al estimar al dueño de la obra, en este caso CODELCO- División Andina como empleador de los trabajadores que señala.

OCTAVO: Que la actuación ilegal de la recurrida vulneró únicamente la garantía consagrada en el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República, esto es, el derecho de propiedad, y por lo tanto procede que se acoja el presente recurso de protección.

Regístrese y devuélvase, con sus agregados.

Redacción a cargo del Ministro señor Oyarzún y la prevención su autor.

Rol N° 1073-2008. Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema, integrada por los Ministros Sr. Adalis Oyarzún, Sr. Héctor Carreño, Sr. Pedro Pierry, Sra. Sonia Araneda y el Abogado Integrante señor Arnaldo Gorziglia. No firma el

Ministro señor Carreño, no obstante haber concurrido a la vista de la causa y acuerdo del fallo por estar con feriado legal. Santiago, 12 de mayo de 2008.

Autorizado por la Secretario suplente de esta Corte Sra. Beatriz Pedrals García de Cortázar.