

Santiago, veintitrés de agosto de dos mil doce.

**VISTOS:**

Doña Giovanna Barrera Pino (en la causa Rol N° 2096-11-INA), don Guillermo Crovari Belmar (en la causa Rol N° 2097-11-INA), don Hernán Molina Ferrari (en la causa Rol N° 2098-11-INA) y don Leonardo Romero Fierro (en la causa Rol N° 2099-11-INA) han pedido la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la frase ***“Las personas contratadas a honorarios se regirán por las reglas que establezca el respectivo contrato”***, contenida en el inciso tercero del artículo 11 de la Ley N°18.834, sobre Estatuto Administrativo.

Por presentación de 1° de diciembre de 2011, el Consejo de Defensa del Estado solicitó la acumulación a estos autos de las causas ingresadas al Tribunal Constitucional bajo los roles N°s 2097, 2098 y 2099. En cuya virtud el Presidente de este Tribunal, conforme lo dispone el artículo 35 de su Ley Orgánica Constitucional y teniendo en consideración que en los tres requerimientos aludidos y en el de autos se impugnó el mismo precepto legal, que ellos inciden en gestiones pendientes referidas a conflictos jurídicos similares y que se encontraban en el mismo estado procesal, ordenó su acumulación a la causa más antigua, correspondiente al Rol N° 2096-11-INA.

Las gestiones pendientes en las que se solicita la inaplicabilidad son cuatro recursos de nulidad, sustanciados ante la Corte de Apelaciones de Santiago, bajo los roles N°s 1.204-2011; 1.272-2011; 1.274-2011 y 1.345-2011. Dichos recursos se interpusieron en contra de las respectivas sentencias dictadas por el Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, en los procesos laborales iniciados por las demandas presentadas por cada uno de los requirentes, mediante las cuales solicitaron

que se declarara la nulidad de sus despidos y que éstos fueron injustificados, así como se les concediera el pago de las indemnizaciones por años de servicio y sustitutiva.

Como antecedentes de las referidas gestiones judiciales, señalan los requirentes que ellos fueron contratados a honorarios para trabajar en el programa de Reconocimiento al Exonerado Político del Ministerio del Interior, permaneciendo en sus respectivas funciones hasta junio de 2010. Durante aquel período, si bien se encontraban contratados a honorarios, desempeñaron sus funciones bajo subordinación y dependencia del Ministerio del Interior, subordinación manifestada en el cumplimiento de horarios, así como de instrucciones impartidas por jefes, obligación diaria de asistencia, régimen de vacaciones, permisos y capacitación. Por lo anterior, entienden que debe aplicarse a su situación la presunción de relación laboral regulada en los artículos 7° y 8° del Código del Trabajo, y dicha concepción es el motivo que los llevó a demandar a ese Ministerio.

Respecto al problema de constitucionalidad planteado en autos, indican que, pese a trabajar bajo subordinación y dependencia para el Ministerio del Interior, al ser despedidos no recibieron indemnización alguna, a diferencia de otros trabajadores que se encuentran bajo subordinación y dependencia. Lo anterior, por aplicación de la disposición reprochada. De esta manera, existiría un desconocimiento del derecho a ser indemnizado frente al despido, y este desconocimiento es lo que vulnera los derechos a la seguridad social y a la igualdad ante la ley, garantizados por los numerales 18° y 2° del artículo 19 de la Constitución, respectivamente. Explican que el reseñado conflicto de constitucionalidad se produce porque los jueces de las gestiones pendientes invocadas - como también la Corte Suprema- han señalado que los

contratos a honorarios reglados por el artículo 11 de la Ley N° 18.834 no se rigen por ese Estatuto Administrativo, por disponerlo así el mismo artículo, ni por el Código del Trabajo, atendido que, aunque se realicen labores bajo subordinación y dependencia, el citado artículo, en la parte reprochada, dispone que el contrato se regirá por sus propias normas. Al no poder aplicarse la normativa laboral, si nada dice el contrato sobre la indemnización, ésta no procede. Agregan que, además, los jueces entienden que de conformidad al inciso tercero del artículo 1° del Código del Trabajo se hace inaplicable la legislación laboral a los trabajadores del Estado que tengan un estatuto especial, estatuto que estaría constituido en este caso por las normas del propio contrato a honorarios.

En cuanto a los argumentos que sustentan sus reproches, exponen, en primer lugar, diversos hitos de la historia constitucional chilena relativa al derecho a la seguridad social, poniendo de relieve que el Acta Constitucional N° 3, de 1976, dispuso que la ley debe establecer un sistema de seguridad social que cubra los estados de necesidad producidos por el desempleo. Indican que, si bien algunos tratadistas han señalado que dicha acta fue derogada tácitamente por la Constitución actual, debe considerarse que aquel documento la complementa, toda vez que viene a precisar la definición, contenido y ámbito de acción del derecho a la seguridad social. En segundo lugar, argumentan, en relación a los estados de necesidad que cubre la seguridad social, que uno de los principios que los rigen es el de universalidad en la aplicación de la ley de seguridad social y que el análisis de tales estados debe complementarse con los tratados internacionales. Citan al efecto el Convenio N° 102 de la OIT, sobre Normas Mínimas de Seguridad Social, recordando que éste contempla normas sobre protección

frente al despido, como un capítulo que abarca la seguridad social en cualquier país del mundo. A su vez, recuerdan que los artículos 22 y 23 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre reconocen la protección frente al despido como un derecho humano relacionado con la seguridad social. Finalmente, agregan que también la doctrina está conteste en que uno de los temas que envuelven la seguridad social y sus principios es la protección frente a una contingencia como lo es el desempleo.

Respecto a la forma en que se producen las infracciones constitucionales denunciadas, aducen que, si de conformidad a lo anteriormente señalado en Chile se protege el derecho a la seguridad social y siendo la tutela frente al despido una de las contingencias que ésta debe cubrir, entonces la Constitución exige que exista una protección frente al término involuntario de trabajo. Ese resguardo existe para los trabajadores particulares y se encuentra establecido en el Código del Trabajo y en la Ley sobre Seguro de Desempleo. Existe también para los empleados del sector público a través del desahucio contemplado en el antiguo sistema previsional. Pero, por aplicación de la disposición impugnada, no existe para aquellos contratados a honorarios por la Administración Pública, pues los ha dejado sin derecho a la seguridad social, tanto para compensar el despido como respecto de sus derechos previsionales de ahorro para la jubilación.

Expresan que si se excluye la disposición reprochada y, en virtud de los artículos 7° y 8° del Código del Trabajo, se les aplica la presunción de laboralidad, por desempeñarse bajo condiciones de subordinación y dependencia, tanto por la Constitución, por los tratados internacionales como por los artículos 162 y 163 del Código del Trabajo, entonces tendrían derecho a las

indemnizaciones laborales. Pero si no se excluye su aplicación, entonces se vulnera el derecho a la seguridad social y se violenta el derecho a la igualdad ante la ley, atendido que los trabajadores contratados a honorarios por el Estado quedan al margen de los beneficios de seguridad social que la Constitución asegura a todas las personas.

Por resolución de 29 de septiembre de 2011, la Primera Sala de esta Magistratura admitió a tramitación los requerimientos y, en la misma oportunidad, decretó la suspensión de las gestiones judiciales en que inciden. Luego de declararse admisibles por la aludida Sala y pasados los autos al Pleno, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, los requerimientos fueron comunicados a la Corte de Apelaciones de Santiago, a la Cámara de Diputados, al Senado y al Presidente de la República y notificado al Consejo de Defensa del Estado, a efectos de que pudieran hacer valer sus observaciones y acompañar los antecedentes que estimaren convenientes.

Por escrito del día 1° de diciembre de 2011, el Consejo de Defensa del Estado presentó sus observaciones al requerimiento, desarrollando al efecto los cuatro argumentos que se describen a continuación.

En primer lugar, se refiere a los hechos relacionados con cada una de las gestiones pendientes, recordando que el vínculo que unía a los actores con el Ministerio del Interior se constituía por un contrato de prestación de servicios profesionales, que terminó por vencimiento del plazo el día 30 de junio de 2010. Señala que, pese a las características propias de aquel contrato, los actores demandaron la declaración de existencia de una relación laboral; la nulidad del despido -y que se ordenara el pago de las remuneraciones e imposiciones que van desde

el momento de la separación hasta la fecha de la sentencia-; que se condenara a la demandada al pago de indemnizaciones por despido injustificado -esto es, la indemnización sustitutiva y la indemnización por años de servicio-, y que se pagaran las cotizaciones previsionales por el período en que los requirentes prestaron servicios. Éste sería el conflicto que configura las gestiones pendientes invocadas y que actualmente se conoce en sede de nulidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

En segundo lugar, presenta 7 defensas de carácter procesal por las que deberían rechazarse los requerimientos deducidos. Primera observación: aduce que las acciones de inaplicabilidad irían en contra del principio de congruencia procesal. Lo anterior, atendido que al no impugnarse los incisos primero y segundo del artículo 11 del Estatuto Administrativo, existe un reconocimiento por parte de los actores de la facultad de la Administración del Estado para contratar personal a honorarios. De esta manera, estarían reconociendo la validez de los contratos a honorarios de los que son parte. Sin embargo, posteriormente, pretenden mediante las acciones de inaplicabilidad que se desconozca la naturaleza de esa clase de vínculo y el estatuto que le resulta aplicable. Segunda observación: alega que lo que verdaderamente han solicitado los actores es una declaración abstracta de inconstitucionalidad y no la inaplicabilidad del precepto reprochado, dado que la argumentación que entregan no tiene ninguna relación con los hechos que particularizan las gestiones pendientes. Tercera observación: indica que el conflicto que presentan los peticionarios no es de constitucionalidad sino que de mera legalidad. Argumenta que tendría aquella característica porque se estaría cuestionando una decisión judicial -desde el momento que en los

requerimientos se citan pasajes de las decisiones judiciales-; porque esta clase de conflictos ha sido objeto de pronunciamientos por parte de la Corte Suprema cuando ha conocido de recursos de unificación de jurisprudencia, y porque lo pretendido mediante la acción de inaplicabilidad es que se declare la existencia de una relación laboral y la consiguiente declaración de que no resulta aplicable la disposición reprochada, cuestión que es de competencia del juez laboral. Cuarta observación: esgrime que la aplicación de la norma reprochada no es decisiva en la resolución del caso sub lite por cuanto aun si se suprimiera su aplicación, las pretendidas indemnizaciones por despido injustificado no tendrían lugar, habida consideración de que la causa del término del contrato fue el vencimiento del plazo y no el despido. Quinta observación: explica que mediante las acciones de inaplicabilidad se pretende afectar situaciones jurídicas legítimas y previamente establecidas, pues existen situaciones y derechos ya creados y ejercidos por aplicación del precepto reprochado. Sexta observación: plantea que por aplicación del principio de legalidad a los hechos referidos a la gestión pendiente, se produce una especie de inexigibilidad de otra conducta predicable a la actuación del Ministerio del Interior, toda vez que éste no podría haber procedido a satisfacer lo pretendido por los actores pues ninguna norma lo autoriza para ello. Séptima observación: aduce que lo pedido por los actores no se ajusta al principio de deferencia razonada, según el cual la ley debe preservarse si admite al menos una interpretación conforme a la Constitución. Lo anterior, desde el momento que el precepto reprochado sólo establece la normativa aplicable al contrato de honorarios y, si es considerada en abstracto inconstitucional, como lo hacen los requirentes, ello

significaría que debería suprimirse el contrato de honorarios del ordenamiento jurídico chileno.

En tercer lugar, el organismo fiscal expone sus argumentaciones para desvirtuar las infracciones constitucionales denunciadas por los requirentes. En cuanto a la conculcación del derecho a la seguridad social, garantizado en el numeral 18° del artículo 19 de la Carta Política, expone que no se presenta, atendida la naturaleza jurídica que asiste a las indemnizaciones por término de la relación laboral. Éstas no se encuentran en el ámbito de la seguridad social pues son de naturaleza laboral y, por consiguiente, no han de ser protegidas por el derecho a la seguridad social. Explica, en relación a aquel aserto, que la seguridad social es un sistema de seguros privados o de ayudas sociales prestadas por el Estado para hacer frente a contingencias que toda persona puede enfrentar durante su vida. Aquellas contingencias se enfrentan entonces a través de seguros que exigen una afiliación previa y una cotización del afiliado, cuestiones que no anteceden ni se requieren para el otorgamiento de las indemnizaciones laborales. Respecto a la vulneración del derecho a la igualdad ante la ley, reconocido en el numeral 2° del artículo 19 de la Constitución, argumenta que ésta no existe, toda vez que la disposición reprochada no priva a los requirentes de los derechos propios de la seguridad social que se otorgan a otras personas que están en la situación de haber sido contratadas a honorarios en Chile. Agrega, sobre este punto, que la Administración del Estado tiene un trato distinto, dado que debe sujetarse al principio de legalidad, motivo que la lleva a enfrentar serias dificultades al momento de contratar con particulares.

Finalmente, en cuarto lugar, explica que no existe una transgresión del Convenio N° 102 de la OIT, atendido que dicho instrumento no se encuentra actualmente

ratificado por Chile, por lo que no puede considerarse como normativa vigente.

**CONSIDERANDO:**

**CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD.**

**PRIMERO:** Que, según es dable observar, los presentes requerimientos discurren sobre la base de que los reclamantes habrían prestado servicios bajo "dependencia y subordinación" para la unidad de Exonerados Políticos del Ministerio del Interior. De allí coligen que su desvinculación del mismo debió calificarse como un "despido arbitrario" conforme al Código del Trabajo, a los efectos de acceder a las indemnizaciones y reparaciones que contempla dicha legislación.

Pero aducen que tales alegaciones fueron rechazadas en sede laboral, según expresan, por aplicación del inciso tercero del artículo 11 de la Ley N° 18.834, Estatuto Administrativo, que es el precepto impugnado, en la parte que éste señala que "las personas contratadas a honorarios se regirán por las normas que establezca el respectivo contrato...";

**SEGUNDO:** Que, desde luego, no corresponde aquí esclarecer si en los hechos pudo configurarse ese supuesto vínculo de supeditación laboral, por constituir una cuestión ajena a las competencias asignadas a este Tribunal.

Como tampoco cabe pronunciarse si de ello, en caso de ser efectivo, se desprendería lógicamente que a los actores les alcanzan las normas del Código del Trabajo o, en rigor, las disposiciones que rigen a los funcionarios públicos contenidas en el citado Estatuto Administrativo, por mandato de la Constitución (artículo 38, inciso primero) y de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional

de Bases Generales de la Administración del Estado (artículos 15 y 43);

**TERCERO:** Que, en cambio, sí atañe a esta Magistratura resolver si la disposición legal reclamada, ora en su concepción, ora en su ejecución práctica, contraviene los derechos asegurados en el artículo 19, numerales 2° y 18°, de la Constitución Política, de la forma como se ha planteado en estos concretos casos.

Infracción que será desestimada, al tenor exacto de la misma norma cuestionada, su efectiva aplicación con respecto al Ministerio del Interior, así como de conformidad con los demás preceptos que enseguida se señalan;

#### **CONTRATOS A HONORARIOS PARA LABORES ACCIDENTALES.**

**CUARTO:** Que, así es, al igual como antes permitía el Decreto con Fuerza de Ley N° 338, de 1960 (artículo 8°), el actual Estatuto Administrativo, contenido en la Ley N° 18.834, también contempla la posibilidad de contratar sobre la base de honorarios a determinadas personas para realizar, entre otras, aquellas "labores accidentales y que no sean las habituales de la institución" (artículo 11, inciso primero).

Lo que, por importar una forma de prestación de servicios particulares para la Administración del Estado, implica que la persona que se compromete voluntariamente a realizar estos servicios no puede detentar la calidad de empleado afecto a dicho estatuto, ni puede -por principio- ejercer alguna función pública. A un tiempo que, por esa actuación, no le asisten más derechos u obligaciones que los que nacen del respectivo contrato;

**QUINTO:** Que lo anterior se inserta dentro de la premisa básica consagrada en el artículo 2° de la misma

Ley N° 18.834, en cuya virtud los cargos de planta o a contrata sólo pueden corresponder a las “funciones propias” que deban cumplir las instituciones regidas por este cuerpo normativo, los ministerios entre otras, de suerte que “respecto de las demás actividades, aquéllas deberán procurar que su prestación se efectúe por el sector privado”.

Sea encomendando estos demás cometidos accidentales o complementarios a personas naturales, mediante la celebración de los referidos contratos a honorarios, sea encargándoselos a otras entidades de derecho privado, a través de los convenios de apoyo que prevén, por ejemplo, las leyes N°s 18.803 y 19.886 (artículo 34);

**SEXTO:** Que, tratándose de quienes prestan servicios a honorarios, y precisamente porque no revisten la calidad de funcionarios, el citado artículo 11 de la Ley N° 18.834 previene que “no les serán aplicables las disposiciones de este Estatuto”, debiendo regirse -en vez- “por las reglas que establezca el respectivo contrato”.

De donde la Corte Suprema ha entendido que no resulta procedente hacerles extensivas las reglas del Código del Trabajo, en sentencias de 17 de junio de 1999 (casación rol 2781-98 Santiago), 12 de julio del mismo año (casación rol 504-98 Valparaíso) y 6 de marzo de 2008 (rol 4284-2007). Este año, así lo ha ratificado ese alto tribunal en sentencias de 25 de abril (rol 5839-2011) y de 29 de mayo (rol 8118-2011);

**SÉPTIMO:** Que, de conjeturarse la comisión de fraudes con esta normativa, en cuanto podrían simularse contratos a honorarios con el designio de ocultar el reclutamiento de genuinos empleados, en todo caso dicha anomalía requeriría algún reparo de la Contraloría General de la República, formulado de oficio o a petición de parte

interesada. O, de ser instados los tribunales, las correspondientes sentencias anulatorias de esos acuerdos fingidos, por contravenir el derecho público chileno.

Mas, en la especie no consta que un pronunciamiento de esta índole se haya producido, que ponga en entredicho aquellos otros antecedentes del proceso sub lite, que dan cuenta de que -en la práctica- las partes se atuvieron a las cláusulas del respectivo contrato a honorarios, sin reclamos, tal como está previsto en el artículo 11 de la Ley N° 18.834;

#### **FUNCIONES REALIZADAS EN EL MINISTERIO DEL INTERIOR.**

**OCTAVO:** Que, en efecto, dado que al Ministerio del Interior le cabía asumir todos los asuntos administrativos no radicados en otra Secretaría de Estado, según la entonces vigente ley de ministerios, Decreto con Fuerza de Ley N° 7.912, de 1927 (artículo 3°, letra l), por eso la Ley N° 19.234 le confió la gestión del proceso en favor de los exonerados políticos (artículos 3°, 6°, 7° y 10), desde su entrada en vigencia, ocurrida el 12 de agosto de 1993, y hasta el vencimiento de las sucesivas prórrogas de que ella fue objeto.

Fue así que, en paralelo, al tener que tramitar los numerosos casos acogidos a dicho régimen de beneficios, sucesivas leyes de Presupuestos dispusieron la existencia transitoria del "Programa de Reconocimiento al Exonerado Político" dentro del Ministerio del Interior, consultando en sus respectivas glosas las facultades y recursos suficientes para contratar anualmente los servicios necesarios a tal propósito, cuyo es el caso de los requirentes. Hasta la Ley N° 20.407, de 16 de diciembre de 2009, que dispuso fondos únicamente hasta junio de 2010, por constituir ésta la fecha de término del mencionado programa, según estaba previsto;

**NOVENO:** Que, en este contexto, no resulta constitucionalmente objetable que el órgano señalado haya acometido este quehacer, impostergable pero netamente accidental, adventicio y transitorio, con la colaboración de aquellas personas contratadas a honorarios, a que hace mención expresamente la Ley N° 18.834, artículo 11. Tanto más cuando -según se indica en esos mismos contratos- el volumen de esta actividad excedía las capacidades de los funcionarios de la planta ministerial; a la par de no estarle permitido al Ministerio del Interior incorporar otro personal a través de la celebración de contratos de trabajo.

Por lo mismo, esos acuerdos a honorarios figuran aprobados regularmente, año tras año, mediante los decretos supremos de rigor, los que a su vez fueron cursados sin reparos de constitucionalidad ni de legalidad por la Contraloría General de la República, en trámite de toma de razón, acorde con su invariable jurisprudencia (Estatuto Administrativo Interpretado, Concordado y Comentado, de esa entidad fiscalizadora, División de Coordinación e Información Jurídica, 2008, páginas 55-70);

#### **DERECHOS INVOLUCRADOS.**

**DÉCIMO:** Que, en las condiciones anotadas y a la luz de los antecedentes tenidos en vista, este Tribunal no puede concluir que en los casos de que se trata se haya cometido alguna discriminación arbitraria, por aplicación de la norma impugnada, susceptible de ser inaplicada por transgredir el artículo 19, N° 2, inciso segundo, de la Constitución Política.

Habida cuenta de que a los requirentes no se les puso al margen de un régimen estatutario al que pertenecieran, sino que, siempre según los documentos que rolan en estos autos, aparecen ajustándose a los derechos y obligaciones

que emanan precisamente de contratos a honorarios cuya validez no se ha visto cuestionada.

Correspondiendo tener presente, además, que al tenor de los artículos 146, letra f), y 153 del Estatuto Administrativo, tampoco a los empleados públicos se les confiere derecho legal para acceder a un resarcimiento al término del período legal por el cual han sido designados, ya que en tal momento se produce el inmediato término de las correspondientes funciones, sin indemnización, por no calificar dicha situación como expulsión injustificada;

**DECIMOPRIMERO:** Que tampoco puede acogerse el planteamiento de los requirentes en orden a que la aplicación de la norma reclamada, al impedirles adquirir una indemnización por despido injustificado, lesionaría el derecho a la seguridad social, a que alude el artículo 19, N° 18°, de la Constitución.

Porque, aun de aceptarse que las indemnizaciones como consecuencia de un cese de funciones laborales constituyen beneficios inherentes a la seguridad social, ellas -en todo caso- sólo podrían ceder en beneficio del personal de la Administración del Estado por mandato de una ley expresa, según dispone el artículo 64, inciso cuarto, N°s 4 y 6, de la Constitución, presupuestos que, según se lleva visto, no concurren en estos casos.

**Y TENIENDO PRESENTE,** además, lo dispuesto en las normas pertinentes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE RESUELVE: QUE SE RECHAZAN LOS REQUERIMIENTOS DE INAPLICABILIDAD DEDUCIDOS EN ESTOS AUTOS.** Déjase sin efecto la suspensión de los procedimientos decretada, oficiándose al efecto. No se condena en costas a los requirentes, por estimarse que tuvieron motivo plausible para recurrir.

**Acordada con el voto en contra de los Ministros señores Hernán Vodanovic y José Antonio Viera Gallo, quienes estuvieron por acoger los requerimientos, fundados en las siguientes consideraciones:**

**ANTECEDENTES.**

1°. Que el inciso tercero del artículo 11 del DFL N°29/18.834, sobre Estatuto Administrativo, cuya aplicación se cuestiona en autos, dispone que: *“Las personas contratadas a honorarios se regirán por las reglas que establezca el respectivo contrato y no les serán aplicables las disposiciones de este Estatuto”*;

2°. Que el régimen por el que se rigen las personas contratadas a honorarios en la Administración Pública, excluye la aplicación de las reglas del Estatuto Administrativo. De la misma forma, tampoco se les aplica el Código del Trabajo, según lo dispone el artículo 1° de ese cuerpo legal;

3°. Que el contrato de honorarios se estableció para personas que prestan servicios determinados y, por regla general, ocasionales para la Administración Pública. En este entendido, si bien no corresponde a esta Magistratura revisar las políticas de contratación de personal de la Administración, como tampoco ponderar las probanzas del juicio que ha dado origen al presente requerimiento, no puede obviarse el hecho de que los requirentes de autos, pese a que han sido contratados formalmente bajo la figura del contrato a honorarios, sus contratos se han extendido ininterrumpidamente por varios años, en el Programa de Reconocimiento al Exonerado Político del Ministerio del Interior, tiempo durante el cual desarrollaron labores permanentes, como ocurre frecuentemente en otras reparticiones del Estado. Si se analizan los contratos escritos de los requirentes y su fisonomía jurídica real, se constata que son simples trabajadores sujetos a la dependencia del empleador, con

los mismos derechos y obligaciones de cualquier trabajador común y corriente;

**SITUACIÓN DE LAS PERSONAS CONTRATADAS A HONORARIOS EN EL CASO SUBLITE.**

4°. Que la aplicación del inciso tercero del artículo 11 cuestionado redundaría en que los requirentes no se encuentran protegidos por las normas del Estatuto Administrativo ni por la legislación común del Código del Trabajo, sino exclusivamente por las normas del respectivo contrato;

5°. Que, en virtud de ello, a diferencia de lo que establece el artículo 154 del Estatuto Administrativo respecto de los funcionarios de planta que cesaren en sus cargos a consecuencia de no ser encasillados en las nuevas plantas y que no cumplieren con los requisitos para acogerse a jubilación, no se establece ninguna norma análoga respecto de los sujetos contratados a honorarios cuyo desempeño o vínculo laboral se ha extendido considerablemente en el tiempo. Los sujetos contratados a honorarios no están obligados a efectuar cotizaciones previsionales en el organismo que corresponda, por el período en que se desempeñan como tales, y no reciben indemnización por años de servicio cuando se pone término a su contrato;

6°. Que, como se aprecia, las personas contratadas a honorarios por largos períodos de tiempo, quedan en una situación de desamparo jurídico, pues no se les garantiza un estándar mínimo de satisfacción de sus derechos laborales ni de seguridad social. En consecuencia, de aplicarse la norma cuestionada en el caso sub lite, los requirentes, pese a haber prestado servicios por un lapso prolongado de tiempo, que duró varios años, y haber sido despedidos sin causa legal, en junio de 2010, no tendrán derecho al pago de derechos previsionales ni a una justa indemnización por el tiempo servido;

## **DERECHOS DE SEGURIDAD SOCIAL AFECTADOS.**

7°. Que la seguridad social comprende "el conjunto de principios que reconocen a todo ser humano el derecho a los bienes indispensables para prevenir sus contingencias sociales y cubrir sus efectos y que regulan las instituciones requeridas para ello" (Alfredo Bowen Herrera: *Introducción a la Seguridad Social*, Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1992, p. 97). Tal como ha señalado esta Magistratura, *"mediante el derecho a la seguridad social, tutelado en el artículo 19 N° 18 de la Carta Fundamental, se otorga un mandato especial al Estado para garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. En opinión del profesor Patricio Novoa, los derechos públicos subjetivos de la seguridad social importan verdaderas facultades de los administrados frente a la Administración, quienes por su naturaleza de personas son acreedoras al otorgamiento de las prestaciones necesarias para cumplir y satisfacer sus necesidades y lograr su bienestar (Derecho de la Seguridad Social, p. 153 y ss.)"* (STC roles N°s 576 y 767);

8°. Que las indemnizaciones por año de servicio, así como los derechos previsionales de los trabajadores, son prestaciones que se regulan por normas de derecho público y responden a exigencias de seguridad social. Así se ha reconocido en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la norma mínima de seguridad social, que se refiere a los "riesgos y contingencias sociales en el ámbito de su protección: enfermedad, maternidad, vejez, invalidez, muerte, cesantía o desempleo, cargas familiares y riesgos profesionales" (citado en: Gobierno de Chile, MINSEGPRES: *Doctrina Constitucional del Presidente Ricardo Lagos*

Escobar (2000-2006), LOM, Santiago de Chile, 2010, Tomo I, p. 223) (énfasis agregado);

9°. Que los principios de solidaridad y universalidad que rigen la seguridad social, introducidos en la Constitución de 1925 por medio de la Ley N° 17.398, en 1971, fueron luego recogidos en el Acta Constitucional N°3, contenida en el Decreto Ley N° 1552, de 1976. Tales principios están hoy expresados en el artículo 19 N° 18 de la Constitución. En efecto, la Constitución señala que la acción del Estado debe estar dirigida "a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones" (artículo 19, N° 18°), enunciado en el cual se comprenden los principios de universalidad y solidaridad propios de la seguridad social. Así lo ha enfatizado por lo demás esta misma Magistratura en sentencias roles N°s 1218 y 1710;

10°. Que los derechos de seguridad social a una protección contra el despido y la previsión social se ven excluidos por la aplicación del artículo 11, inciso tercero, del Estatuto Administrativo. Se trata de una legislación especial que deja en una situación desmedrada a los trabajadores contratados a honorarios por extensos períodos, como ocurre con los requirentes de autos. Con ello se configura una omisión del legislador respecto de su deber constitucional de regular adecuadamente los derechos de los trabajadores, según lo establece el artículo 19 N° 16°, a fin de que no sufran ningún menoscabo;

#### **AFECTACIÓN DE LA IGUALDAD.**

11°. Que el vacío legal que genera el inciso tercero del artículo 11 cuestionado, deja a los requirentes en una situación de desprotección, sin que concurren en la especie razones o justificaciones suficientes para ello;

12°. Que, así como el artículo 50 del DFL N°1/19.653, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la

Administración del Estado, recoge un principio de igualdad en materia de remuneraciones para quienes realizan funciones análogas, debiese regularse también de modo análogo la protección contra el despido respecto de trabajadores contratados a honorarios que en realidad desempeñan funciones administrativas permanentes. El establecimiento de un estatuto perjudicial para tales personas, ocasionado en este caso por la omisión del legislador, que desempeñan la misma función en las mismas condiciones que otros trabajadores del mismo servicio, es discriminatorio (STC Rol N° 767);

**13°.** Que, por ende, la aplicación del artículo 11 referido afectaría también la garantía de igualdad ante la ley establecida en el numeral 2° del artículo 19 de la Constitución, pues se establece un estatuto perjudicial para trabajadores que en los hechos cumplen la misma función en idénticas condiciones que otros trabajadores que reciben mayor protección;

**14°.** Que, en todo caso, corresponderá a los jueces del fondo resolver el caso planteado en un modo tal que la aplicación de los preceptos legales pertinentes redunde en un efectivo respeto de los derechos que la Constitución garantiza a todos los trabajadores, sin la aplicación de normas que pudieren implicar discriminaciones arbitrarias.

Redactó la sentencia el Ministro señor Iván Aróstica Maldonado y la disidencia, el Ministro señor José Antonio Viera-Gallo Quesney.

Notifíquese, regístrese y archívese.

**Roles N°s 2096-11-INA, 2097-11-INA, 2098-11-INA y  
2099-11-INA (acumulados).**



Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Raúl Bertelsen Repetto, y los Ministros señores Marcelo Venegas Palacios, Hernán Vodanovic Schnake, señora Marisol Peña Torres y señores Francisco Fernández Fredes, Carlos Carmona Santander, José Antonio Viera-Gallo Quesney, Iván Aróstica Maldonado y Gonzalo García Pino.

Se certifica: que el Ministro señor Francisco Fernández Fredes concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por encontrarse con licencia médica.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, doña Marta De la Fuente Olguín.