



2020

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE

---

### Sentencia

**Rol 7588-2019**

[25 de junio de 2020]

---

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD  
RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 1º, 3º, LETRA B), 7º Y 8º, INCISO PRIMERO, DEL  
CÓDIGO DEL TRABAJO

ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE PUNTAS ARENAS

EN LOS AUTOS CARATULADOS “VÁSQUEZ CON ILUSTRE MUNICIPALIDAD  
DE PUNTA ARENAS”, QUE CONOCE LA CORTE DE APELACIONES DE PUNTA  
ARENAS, POR RECURSO DE NULIDAD, BAJO EL ROL N° 64-2019

#### VISTOS:

Con fecha 9 de octubre de 2019, la Ilustre Municipalidad de Puntas Arenas ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 1º, 3º, letra b), 7º y 8º, inciso primero, del Código del Trabajo, en los autos caratulados “Vásquez con Ilustre Municipalidad de Punta Arenas”, que conoce la Corte de Apelaciones de Punta Arenas, por recurso de nulidad, bajo el Rol N° 64-2019.

#### **Precepto legal cuya aplicación se impugna**

El texto de los preceptos impugnados dispone:

#### *“Código del Trabajo*

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

*Estas normas no se aplicarán, sin embargo, a los funcionarios de la Administración del Estado, centralizada y descentralizada, del Congreso Nacional y del Poder Judicial, ni a los trabajadores de las empresas o instituciones del Estado o de aquellas en que éste tenga aportes,*



*participación o representación, siempre que dichos funcionarios o trabajadores se encuentren sometidos por ley a un estatuto especial.*

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

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

(...)

**Artículo 3°.** *Para todos los efectos legales se entiende por:*

*b) trabajador: toda persona natural que preste servicios personales intelectuales o materiales, bajo dependencia o subordinación, y en virtud de un contrato de trabajo,*

**Artículo 7°.** *Contrato individual de trabajo es una convención por la cual el empleador y el trabajador se obligan recíprocamente, éste a prestar servicios personales bajo dependencia y subordinación del primero, y aquél a pagar por estos servicios una remuneración determinada.*

**Artículo 8°.** *Toda prestación de servicios en los términos señalados en el artículo anterior, hace presumir la existencia de un contrato de trabajo.*

(...)

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

Indica el requirente que la Ilustre Municipalidad de Punta Arenas ha sido demandada en sede laboral por siete personas previamente vinculadas a ella bajo régimen de honorarios. En dicha gestión judicial se solicita declaración de relación laboral, despidos injustificados y cobro de diversas prestaciones laborales.

Sostiene que mediante sentencia definitiva de fecha 5 de mayo de 2019 el juzgado de Letras del Trabajo de Punta Arenas ha acogido la demanda, resolviendo la existencia de una relación laboral entre ella y las demandantes, declarando asimismo que el despido ha sido carente de causal, condenándole al pago de prestaciones laborales. Seguidamente, refiere haber recurrido ante la Corte de Apelaciones de Punta Arenas de Nulidad, siendo rechazado dicho recurso con fecha 17 de octubre de 2020.

Indica el requirente que en nuestro ordenamiento jurídico no existe una sola regulación o cuerpo normativo que regule el contrato laboral, sino que, por el



contrario, existen diversos estatutos cuya aplicación dependerá del tipo de sujeto que tenga la calidad de empleador.

Refiere ser un ente público, pudiendo los trabajadores públicos desarrollar dichos servicios de diferentes formas según el tipo de vinculación que lo ligue con el Estado.

Así, explica, la interpretación de la demandada respecto de las normas cuestionada es una interpretación posible, fundada, sin embargo, implica el pronunciamiento del Tribunal Constitucional respecto de su eventual carácter contrario a la Constitución, al ser solicitado en la especie que personas vinculadas a honorarios con el Estado, se rijan por las normas del Código del Trabajo, dado que, en la especie, no se trata de hacer efectivas de modo subsidiario ciertas reglas del Código del ramo a un funcionario contratado por un órgano del Estado en defecto de las disposiciones estatutarias a que esté sometido, sino de encuadrar la situación de las demandantes a toda la normativa contenida en el Código del Trabajo, en circunstancias que sus servicios se ejecutaron según una figura prevista y autorizada por la ley que rige a ese organismo, por lo que, de no mediar una eventual declaración de inaplicabilidad, podría vulnerarse la Constitución en sus artículos 6°, 7° y 98, al extender la aplicación de la tutela laboral a prestadores de servicios a honorarios contratados por el Estado.

### **Tramitación**

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala, disponiéndose la suspensión del procedimiento.

El libelo fue declarado admisible por resolución de la misma Sala, confiriéndose traslados de estilo.

A fojas 338 han evacuado traslado los demandantes en la gestión judicial pendiente invocada, Hugo Orlando Barria Diaz, Juan Ignacio Sierpe Mansilla, José Gerónimo Andrade Chodil, Karina Alejandra Oñate Fernández, Verónica Isabel Quezada Hidalgo, Miguel Ángel Silva Guerrero, y Elizabeth Rosa Vásquez Contreras. Abogan por el rechazo del requerimiento señalando que se está en presencia de un conflicto de aplicación de leyes y respecto del mismo, el ordenamiento jurídico contempla distintos principios, mecanismos, criterios integradores, interpretativos y orientadores para resolver las antinomias entre distintos cuerpos legales que resulten o puedan resultar contradictorios, lo cual es tarea de los jueces de fondo y no de la magistratura Constitucional.

### **Vista de la causa y acuerdo**

En Sesión de Pleno de 30 de enero de 2020 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, y los alegatos certificados por el relator de la causa.



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

#### **Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que, como quedó consignado en la parte expositiva de esta sentencia, comparece la Ilustre Municipalidad de Puntas Arenas, solicitando se declare la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 1º, 3º, letra b), 7º y 8º, inciso primero, del Código del Trabajo del Código del Trabajo, por producir su aplicación efectos contrarios a la Constitución en los autos en los autos caratulados “Vásquez con Ilustre Municipalidad de Punta Arenas”, por vulnerarse los principios de legalidad y juridicidad reconocidos en los artículos 6º y 7º de la Constitución.

**SEGUNDO.** Que la mencionada litis, que constituye la gestión judicial pendiente, recae en una demanda deducida ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Punta Arenas por Hugo Orlando Barria Diaz, Juan Ignacio Sierpe Mansilla, José Gerónimo Andrade Chodil, Karina Alejandra Oñate Fernández, Verónica Isabel Quezada Hidalgo, Miguel Ángel Silva Guerrero, y Elizabeth Rosa Vásquez Contreras en juicio en contra de la I. Municipalidad de Punta Arenas, accionando, de “demanda declaración de laboralidad, despido carente de causal conjuntamente con nulidad de despido y cobro de prestaciones laborales”. Se solicita, por ello, condena al pago de una serie de indemnizaciones con motivo del despido injustificado que habrían sufrido las demandantes, estableciéndose, la existencia de una relación laboral regida por el Código del Trabajo entre los actores como trabajadores y la demandada como empleadora.

Afirma haber solicitado el rechazo de la demanda en cuanto su relación contractual con los requirentes se ha enmarcado dentro de lo preceptuado en el artículo 4º de la Ley N° 18.883, para realizar labores no habituales y temporales, en cumplimiento a lo dispuesto en el Convenio celebrado entre la Ilustre Municipalidad de Punta Arenas y el Servicio Nacional de Menores. Sostiene, al respecto que la contratación de los actores con la Ilustre Municipalidad de Punta Arenas tiene una naturaleza civil, sujeta a la figura de un contrato honorarios.

Según consta de los antecedentes de la gestión pendiente, con anterioridad a la presentación ante esta Magistratura de su requerimiento de inaplicabilidad, el Tribunal acogió la demanda. Posteriormente, presentado recurso de nulidad en contra de lo fallado, el mismo ha sido rechazado con fecha 17 de octubre de 2019, según consta a fojas 321.

#### **CONFLICTO DE CONSTITUCIONALIDAD PLANTEADO**

**TERCERO.** Que, al fundar su requerimiento de inaplicabilidad, la requirente afirma que la Judicatura del Trabajo podría ser incompetente para conocer y juzgar



las acciones ejercidas por el personal a honorarios vinculado a un órgano de la Administración Pública del Estado. Según tal requerimiento, la labor que desempeña la demandante en la gestión pendiente se rige por el artículo 4° del Estatuto que se aplica a los funcionarios públicos, contenido en la Ley N° 18.834. Por lo anterior, la relación jurídica entre las demandantes y la I. Municipalidad de Punta Arenas no se regiría por los artículos 1° inciso tercero, y 7°, del Código del Trabajo, por lo cual la aplicación por el juez laboral de tales preceptos vulnera los principios de supremacía constitucional, de legalidad y de juridicidad comprendidos en los artículos 6°, 7° y 98 de la Constitución.

Consecuentemente, de acuerdo al requirente, un funcionario público contratado a honorarios no puede pretender que su relación con el órgano estatal se rija por las normas del Código del Trabajo, puesto que, en la especie, no se trataría de hacer efectivas de modo subsidiario ciertas reglas del Código Laboral a un funcionario contratado por un órgano del Estado en defecto de las disposiciones estatutarias a que esté sometido, sino de encuadrar la situación de la demandante a toda la normativa que contiene el Código del Trabajo, en circunstancias que sus servicios se ejecutaron merced a una modalidad prevista y autorizada por la ley que rige a ese organismo, siendo la peculiaridad de la aplicación de estas normas lo que está generando un efecto inconstitucional.

#### **RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL PERSONAL DE LOS MINISTERIOS**

**CUARTO.** Que, la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado N° 18.575, cuyo Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado consta en D.F.L. N° 1, publicado en 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, dispone en su artículo 22, inciso primero, que “[l]a Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley.”.

A lo anterior cabe agregar que el artículo 15 de la mencionada ley, dispone que “[e]l personal de la Administración del Estado se regirá por las normas estatutarias que establezca la ley, en las cuales se regulará el ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones.”.

**QUINTO.** Que, la Ley N° 18.834, de 1989, denominada Estatuto Administrativo, reafirmando lo dispuesto en el recién citado precepto, establece en su artículo 1° que “[l]as relaciones entre el Estado y el personal de los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y de los servicios públicos centralizados y descentralizados creados para el cumplimiento de la función administrativa, se regularán por las normas del



presente Estatuto Administrativo, con las excepciones que establece el inciso segundo del artículo 21 de la ley N°18.575.”, regulándose la designación de cargos de planta y contrata en los artículos 2° y 5°.

**SEXTO.** Que, además de los funcionarios que se desempeñen en las calidades antes mencionadas, el artículo 11° del propio Estatuto señala que se permite contratar, sobre la base de honorarios, “a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias, cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la institución, mediante resolución de la autoridad correspondiente. Del mismo modo se podrá contratar, sobre la base de honorarios, a extranjeros que posean título correspondiente a la especialidad que se requiera. Además, se podrá contratar sobre la base de honorarios, la prestación de servicios para cometidos específicos, conforme a las normas generales”. Junto a lo anterior, dicha regla establece que, quienes se vinculen de ese modo “se regirán por las reglas que establezca el respectivo contrato y no les serán aplicables las disposiciones de este Estatuto”. Es decir, quien está sujeto a un contrato de honorarios no se rige por la Ley N° 18.834, sino que se le aplican, supletoriamente, las normas comunes, como lo ha entendido sistemáticamente la jurisprudencia de la Contraloría General de la República (dictámenes 52.084/2007; 43.368/2012 y 53.903/2004, entre muchos otros).

#### **CONTROVERSIA SOMETIDA A LA DECISIÓN DE ESTA MAGISTRATURA**

**SÉPTIMO.** Que el requerimiento de autos se construye sobre la base de comprender que, el juez del fondo, al aplicar los artículos 1°, 3°, letra b), 7° y 8°, inciso primero, del Código del Trabajo, calificando jurídicamente el contrato que ligaba a las demandantes con la requirente de autos como uno de carácter laboral, podría producir un efecto inconstitucional al considerar que los servicios se prestaron bajo la dependencia y subordinación del Ministerio, interpretación que resultaría contraria a los arts. 6, 7 y 98 de la Carta Fundamental.

**OCTAVO.** Que, antes de examinar el referido requerimiento, cabe recordar que esta judicatura constitucional ha razonado con anterioridad que, si bien una de sus Salas puede dar por cumplidos los requisitos de admisibilidad, el Pleno de este Tribunal puede formular un rechazo formal acerca de la procedencia de un requerimiento como resultado del examen que le compete realizar (STC Roles 2.693, 2.881, 3.146, 5192, entre otras). Pues bien, en el caso del requerimiento de autos se da justamente tal situación, por cuanto éste adolece de una serie de defectos que conducen a su rechazo, como se explicará a continuación.

**NOVENO.** Que, en primer lugar, desde un punto de vista formal, la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad exige como presupuesto básico la existencia de un conflicto de constitucionalidad, es decir, que concurra una precisa



contradicción entre la Carta Fundamental y aplicación de una disposición legal que resulte decisiva para la resolución de una determinada gestión judicial, y, por lo tanto, que no recaiga en un problema de interpretación legal. Consecuentemente, de acuerdo a lo que dispone el artículo 93, inciso primero, N° 6 de la Carta Fundamental, la acción no puede recaer en un asunto que *“debe ser resuelto por los jueces que conocen de la causa en que incide el requerimiento, los cuales han de determinar la forma de decidir la controversia sometida a su decisión, competencia que este Tribunal está obligado a respetar en virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 7° de la Constitución y en conformidad con el principio de deferencia razonada hacia los poderes del Estado”* (STC 1678, c. 7 y 8; en el mismo sentido, entre otros, STC 1716, 1925, 2080, 2553, 2418, 2451, 2461).

**DÉCIMO.** Que, en el caso concreto, la gestión judicial invocada busca que el juez dicte una resolución con efecto declarativo. En efecto, se le pide que se pronuncie acerca de si han de aplicarse las normas pertinentes del Código del Trabajo, por existir en los hechos una relación laboral al haber sido prestados los servicios contratados a honorarios bajo subordinación y dependencia. Pues bien, la calificación jurídica de un contrato es una cuestión de mera legalidad, que corresponde al juez resolver, sin que se vislumbre un problema de constitucionalidad que sea de resorte de esta Magistratura decidir, como ésta ya sostuvo en sentencias recaídas en requerimientos similares al de autos (STC Roles 4744-18 y 4388-18).

Lo anterior ha sido además resuelto a través de sus dos Salas al revisar la admisibilidad de otras acciones semejantes, al expresar, por ejemplo, la Primera de ellas, que *“la discusión en torno a la eventual existencia de una relación laboral regida por el Código del Trabajo que exceda el ámbito de la delimitación originalmente definida en un contrato de prestación de servicios a honorarios, es ajena al marco competencial otorgado por la Constitución a este Tribunal en sede de la acción del artículo 93 N° 6. Ello es, pues, una cuestión de resorte del sentenciador del fondo que, en el ámbito de su competencia ha establecido, teniendo presente las probanzas rendidas, si se configura o no una relación regida bajo la normativa del Código del Trabajo. Que, por lo expuesto el requerimiento debe ser declarado necesariamente inadmisibile, puesto que escapa a la competencia de esta Magistratura que, a través de un requerimiento de inaplicabilidad, más bien, se desvirtúe una resolución judicial que causa agravio a la parte, máxime, si se tiene que la vía recursiva idónea para controvertir lo fallado en el fondo, ha sido utilizada”* (resoluciones de inadmisibilidad en causas Roles N°s 5922, 6071, 6452, entre otras).

**DÉCIMO PRIMERO.** Que, como ya se dio cuenta, de los antecedentes de la gestión judicial pendiente resulta que, el Juez Laboral ante el cual se radicó el conocimiento del asunto acogió la demanda. Esta instancia constitucional no puede ser empleada como un medio idóneo para que se revisen los propios actos del juez ni para modificar o decidir sobre el asunto. En efecto, ello implicaría para esta Magistratura invadir el obvio ámbito del juez laboral, por cuanto no está convocada a dirimir una contienda eminentemente jurisdiccional.



**DÉCIMO SEGUNDO.** Que, en efecto, habiéndose radicado el conocimiento del asunto en la jurisdicción laboral, conforme a lo dispuesto en el artículo 111 del Código de Procedimiento Civil, aplicable en la especie por remisión del artículo 432 del Código del Trabajo, cabe recordar que el Juez de la Instancia se encuentra mandatado constitucionalmente por lo dispuesto en el artículo 76, inciso segundo. Tal disposición señala que, una vez reclamada su intervención en forma legal y en negocios de su competencia, no podrá excusarse de ejercer su autoridad, ni aun por falta de ley que resuelva la contienda o asunto sometidos a su decisión.

Sin embargo, en este caso, justamente se produce el hecho que la norma constitucional transcrita pretende prohibir, por cuanto traslada un asunto de su competencia a otra instancia cuyo objeto no se vincula con el juzgamiento de un tema de mera legalidad, permitiéndole escudarse así en las consideraciones de derecho de otro órgano jurisdiccional para no llevar a cabo el ejercicio jurídico y argumentativo que le es connatural con miras a resolver sobre una cuestión de competencia por vía declinatoria.

**DÉCIMO TERCERO.** Que, a mayor abundamiento, este Tribunal Constitucional, según dispone el numeral 12° del artículo 93 de la Carta Fundamental, sólo tiene, dentro de la esfera de sus atribuciones, la de resolver contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales de justicia y que no correspondan al Senado. Tal procedimiento se encuentra regulado en los artículos 112 a 116 de su Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional. Por lo que se hace imperioso advertir que sólo bajo determinados supuestos este Tribunal puede entrar a resolver contiendas de competencia, no siendo la vía de la inaplicabilidad el curso procesal correcto.

**DÉCIMO CUARTO.** Que, por otra parte, los preceptos impugnados contenidos en los artículos 7° y 8° del Código del Trabajo no tienen la aptitud de producir efectos contrarios a la Constitución en la gestión pendiente de que se trata, porque define conceptos básicos del Derecho Laboral, como es el concepto de contrato individual de trabajo, lo cual constituye un parámetro objetivo que le sirve al juez para determinar si existe una relación laboral cuando hay servicios personales prestados bajo dependencia y subordinación.

**DÉCIMO QUINTO.** Que por todo lo antes señalado, en el caso concreto, no se vislumbra un conflicto de constitucionalidad como el denunciado en el requerimiento, entre los artículos cuestionados del Código del Trabajo y los artículos 6°, 7° y 98 constitucionales. Lo que existe es una controversia jurídica, por la aplicación del propio estatuto que rige a los funcionarios públicos, en orden a determinar si el contrato de honorarios se rigió por las disposiciones de derecho común, o bien, existiendo subordinación y dependencia, los servicios prestados por él constituyen un contrato de trabajo. Ello configura, en consecuencia, una cuestión de competencia en que la requirente le niega aquella a los Tribunales del Trabajo para conocer del asunto controvertido, situación que le corresponde resolver al juez del



grado y, ya estando trabada la litis en sede laboral, será allí donde se especifique la naturaleza del vínculo que hubo entre la parte requirente y su demandante.

**DÉCIMO SEXTO.** Que todo lo precedentemente razonado lleva al rechazo el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad deducido en estos autos.

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

**SE RESUELVE:**

- I. QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD DEDUCIDO A FOJAS 23 VUELTA, EN TODAS SUS PARTES. OFÍCIESE.**
- II. QUE SE ALZA LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE, POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

**DISIDENCIA**

**Acordada con el voto en contra del Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, quien estuvo por acoger la acción deducida, por las siguientes razones:**

**COMPRENSIÓN DEL PROBLEMA**

1º) Que la Ilustre Municipalidad de Punta Arenas requiere a esta Magistratura un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de aplicar los artículos 1º, 3º, letra b), 7º y 8º, inciso primero, del Código del Trabajo.

El caso traído por la requirente, consiste en que la Ilustre Municipalidad de Punta Arenas ha sido demandada en sede laboral por siete personas previamente vinculadas a ella bajo régimen de honorarios. En dicha gestión judicial se solicita declaración de relación laboral, despidos injustificados y cobro de diversas prestaciones laborales.

Sin embargo, la ley no somete esta relación al Código del Trabajo. El artículo 11, inciso segundo, de la Ley N° 18.834 autoriza a la Administración del Estado para “contratar sobre la base de honorarios, la prestación de servicios para cometidos específicos, conforme a las normas generales”. Su inciso tercero puntualiza, acto seguido, 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”, dado que no revisten el carácter de funcionarios de planta ni a contrata de la Administración del Estado.

Aparentemente, se trataría de un simple problema de selección entre normas. Sería ello materia del juez del fondo, al momento de definir la premisa normativa del juicio; esto es, al efectuar las operaciones de selección-vigencia-interpretación-aplicación de las leyes en juego. No correspondería -se dice- al Tribunal Constitucional entrar a conocer de esta cuestión de “mera legalidad”;

2º) Que, efectivamente, no compete al Tribunal Constitucional inmiscuirse en la determinación de las premisas normativas ni fácticas de este caso.

El problema exacto -que sí incumbe al Tribunal Constitucional- dice relación con la conclusión que se quiere extraer de dichas premisas. Expresa la demandante que, al haber realizado labores “permanentes y constitutivas de una relación laboral”, entonces, de allí derivaría que le son aplicables las normas del Código del Trabajo.

En concepto de la demandante, habiendo mediado una relación de naturaleza laboral entre las partes, consecuentemente esto permitiría al juez del trabajo declararse competente para condenar al Fisco al pago de las indemnizaciones, incrementos, remuneraciones y cotizaciones, por aplicación del Código del Trabajo;

3º) Que, sin embargo, en STC Rol N° 2096-11, esta Magistratura entendió que una conclusión como esa no se deduce rigurosamente de tales premisas: quien se ha desempeñado bajo un vínculo jerárquico y realizado funciones habituales de un servicio público, no puede ser tenido como “trabajador” afecto al Código del Trabajo, sino como un “funcionario” regido por el Estatuto Administrativo (considerando 2º).

Acotando aún más el problema que corresponde abordar en estos autos, no puede soslayarse que, para coincidir con la conclusión a que arriba la demandante, en este proceso laboral el juez debería previamente desconocer la existencia jurídica a los decretos que aprobaron los contratos de que se trata bajo el régimen de honorarios.

Para llegar a este corolario, el juez aparecería prescindiendo de tales actos administrativos, como si estos no existieran, a pretexto de aplicar la teoría que propone seguir la demandante. Lo que, sin eufemismos, equivaldría a declarar su nulidad de derecho público, como si un vicio de desviación de fin o de fundamentación falsa los afectara. E implicaría además declarar la nulidad de los contratos de prestación de servicios celebrados entre las partes, por contravenir su objeto el derecho público chileno;

4º) Que, en resumen, aquí la cuestión concierne a las conclusiones -y no las premisas- a que se desea llegar: la conclusión (expresa), de que un juez laboral puede condenar a una persona jurídica de derecho público, al declarar que una persona contratada a honorarios es “dependiente” suyo y, por ende, ordenarle pagar determinados beneficios consultados en el Código del Trabajo, aunque ni siquiera estén previstos en



la normativa estatutaria y presupuestaria que rige a los funcionarios de la Administración del Estado. La otra conclusión (tácita), es que un juez laboral puede desconocer la validez y vigencia de aquellos actos administrativos que dispusieron de contrario una prestación de servicios a honorarios, conforme a la legislación administrativa vigente.

Ello encuadra con el requerimiento presentado ante esta sede, en orden a que ambas conclusiones solo podrían derivar de aplicar el Código del Trabajo de una manera que resultaría contraria a los artículos 6° y 7°.

En estas condiciones, el problema así decantado se inscribe entre las atribuciones exclusivas del Tribunal Constitucional, al que le corresponde resolver la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución, al tenor de su artículo 93, inciso primero, N° 6;

#### **CLARIFICACIONES SOBRE EL RÉGIMEN A HONORARIOS**

5°) Que, en la especie, se trata de diversos trabajadores que prestaron distintas labores en la Oficina de Protección de Derechos de la Infancia y la Adolescencia bajo modalidad de “honorarios” con la Ilustre Municipalidad de Punta Arenas.

Esta relación -en tales términos- se consolidó al amparo del tiempo, y de la aplicación práctica que las partes dieron a los contratos anuales suscritos con la Municipalidad antes aludida;

6°) Que, una inferencia simple permite advertir que dichos contratos y los decretos que los aprobaron, no se basaron en el inciso primero del artículo 11 de la Ley N° 18.834, que alude a los contratos a honorarios para tareas “que no sean las habituales de la institución”.

En su lugar, los contratos de marras se suscribieron al alero del inciso segundo del artículo 11 mencionado, que versa sobre una contratación a honorarios distinta a la anterior: en su virtud, bien pueden encargarse “cometidos específicos”, aunque naturalmente vinculados al quehacer regular de las instituciones.

7°) Que, como se puede apreciar, la legislación administrativa permite expresamente que a una persona contratada a honorarios se le asignen funciones habituales y permanentes de la Administración del Estado, que no han podido encomendarse al personal de planta o a contrata, con tal que dichos cometidos sean especificados, de manera que no puedan extenderse a otras tareas ajenas a las previstas en el contrato a honorarios y en el decreto que le dé aprobación, conforme al artículo 100 de la Constitución: ningún pago puede hacerse por el Estado sin previo decreto o resolución expedido por autoridad competente y en que se exprese la ley o la parte del presupuesto que lo autorice;



8º) Que de lo anterior se desprende igualmente que las personas contratadas a honorarios no son “funcionarios públicos”, puesto que no calzan dentro de las definiciones de *empleados de planta* o *personal a contrata* que consigna el artículo 3º de la Ley N° 18.834, estatuto administrativo, y cuyos derechos y obligaciones son materia única, exclusiva y excluyente de ley.

Como dice expresamente el pre copiado artículo 11, la prestación de servicios a honorarios debe someterse a las “normas generales”, de donde se sigue que los derechos y obligaciones del servidor en este caso son materia del pertinente contrato, conforme a las reglas comunes del Código Civil (artículos 1545 y siguientes);

9º) Que, obviamente, lo dicho no se traduce en una autonomía de la voluntad irrestricta para las partes, puesto que, en todo caso, las obligaciones estipuladas -los “cometidos específicos” encomendados- deben ser acordes con los principios básicos que gobiernan el actuar de la Administración del Estado, como son los de servicialidad, responsabilidad, eficacia y eficiencia, entre otros, recogidos en el artículo 3º de la Ley N° 18.575, orgánica constitucional sobre bases generales de la Administración del Estado.

No extrañe, entonces, que en los convenios a honorarios figuren cláusulas vinculadas al cumplimiento de tales principios por la Administración del Estado, sin que ello importe crear un vínculo de subordinación o dependencia al modo laboral. O que el legislador, a tales fines, a las personas contratadas a honorarios les haga extensivas algunas reglas que pesan sobre los funcionarios públicos. Como fue el caso de la Ley N° 19.896, cuyo artículo 5º, inciso octavo, ordenó modificar los contratos a honorarios vigentes a fin de incorporarles las reglas más importantes sobre probidad, inhabilidades e incompatibilidades, que contempla el Título III de la citada Ley N° 18.575;

10º) Que, si la ley no les atribuye la calidad de funcionarios públicos, tampoco les otorga la condición de “trabajadores”.

La Ley N° 19.345, por ejemplo, que dispuso la aplicación del seguro contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales a los trabajadores del sector público que taxativamente enumera en su artículo 1º, regidos por algún estatuto administrativo, tuvo cuidado de prevenir en su artículo 11 que cada vez que en ella se utilizan los vocablos “trabajadores” o “trabajador”, se entenderá que se refiere únicamente a aquellos indicados en el inciso primero del citado artículo 1º, donde no se encuentran comprendidos, naturalmente, las personas contratadas a honorarios;

11º) Que esta extensa regulación de los contratos a honorarios, revela que se trata de una figura con perfiles propios y plenamente ajustada a la legalidad. Circunstancia que, a su vez, descarta el prejuicio de que, por su intermedio, se estaría encubriendo una relación estatutaria o laboral, como un subterfugio o ardid que justificaría su conversión en un contrato de trabajo.



Las numerosas leyes antes reseñadas, en cambio, deben interpretarse según su genuino sentido, sin que lo odioso de sus disposiciones permita restringir su alcance, acorde con la regla de hermenéutica prevista en el artículo 23 del Código Civil;

12º) Que, es más, nada mueve a recelar de ellas a priori. Una recta interpretación de la normativa examinada faculta pensar que, de esta forma, el legislador ha querido dotar a las instituciones públicas de un cierto margen de flexibilidad, para que -dentro de los límites presupuestarios que correspondan- puedan incorporar o desprenderse de un personal de colaboradores, según las variadas exigencias que les imponen los sucesivos planes y programas que les incumbe atender en beneficio de la comunidad.

Dado que tales programas de atención no son permanentes, de manera que permita encargarlos a aquel personal de planta que debe incorporarse por concurso público y goza de estabilidad en el cargo, las prácticas legislativas y administrativas han coincidido en adscribir su gestión a personas contratadas a honorarios. Sin que esto implique -salvo excepciones- ninguna precarización sistemática que lleve a modificarlas por vía jurisprudencial.

Al revés, estas personas habitualmente acceden a dichos contratos sin concurso público, como es de estilo entre los funcionarios, y a retribuciones por sus servicios por encima de las que éstos reciben como remuneraciones;

13º) Que, finalmente, es útil aclarar que cuando el artículo 11, inciso segundo, de la Ley N° 18.834 dispone que la ley de estos contratos son las “normas generales”, es obvio que no está aludiendo al Código del Trabajo, porque cuando el legislador ha querido autorizar a la Administración del Estado para celebrar contratos bajo esta última modalidad, ha tenido que decirlo expresamente así.

Esta remisión al Código del Trabajo se encuentra prevista, por ejemplo, en los artículos 84 letras l y m; 89 inciso segundo; 104 bis; 111, inciso segundo; y 151, inciso segundo.

Las razones que explican el por qué se requiere actualmente una remisión expresa del legislador administrativo al Código del Trabajo, sin que sea bastante a este propósito la supletoriedad indeterminada de su artículo 1º, inciso tercero, fueron latamente analizadas por el Tribunal Constitucional en STC Rol N° 3853-17, las que damos por reproducidas en esta oportunidad;

#### **JURISDICCIÓN DE LOS TRIBUNALES ESPECIALES DEL TRABAJO**

14º) Que, con estos antecedentes a la vista, es oportuno volver ahora a lo medular de la cuestión debatida en estos autos constitucionales, según fuera delimitada al inicio de esta disidencia: si es constitucionalmente válido que, por aplicación del Código del Trabajo, un juez pueda condenar al Fisco a pagar determinados beneficios contemplados en ese texto legal, sobre la base de entender que medió una relación



laboral con su demandante, tenido ahora como trabajador, y no una convención a honorarios como venían disponiendo los respectivos decretos.

Para mayor precisión: no es dudoso que los tribunales del Poder Judicial pueden declarar nulos actos de la Administración e, incluso, condenarla a reparar daños y a sufragar indemnizaciones con arreglo a lo prescrito fundamentalmente en los artículos 7º, 38 y 76 de la Carta Fundamental. Un Estado de Derecho no podría negar jamás esta posibilidad.

Mas, la cuestión aquí reviste una peculiar complejidad: si ello pueden hacerlo los Juzgados de Letras del Trabajo, en tanto tribunales especiales, y apelando no a disposiciones expresas de derecho público en tal sentido, sino que a las reglas genéricas del propio Código del Trabajo, para dirimir las controversias suscitadas entre empleadores y trabajadores, y a través de un proceso que no es el debido;

15º) Que el artículo 5º, inciso tercero, del Código Orgánico de Tribunales, norma orgánica constitucional (STC Rol N° 107-90) prescribe que forman parte del Poder Judicial, “como tribunales especiales”, entre otros, los Juzgados de Letras del Trabajo, de suerte que, por mandato del artículo 7º, inciso primero, del propio código institucional, “sólo podrán ejercer sus potestades en los negocios [...] que la ley les hubiera respectivamente asignado”.

Dicha ley es el Código del Trabajo, que en su artículo 420 enumera las materias específicas que pueden conocer. En su letra a) prescribe -para lo que incumbe a este caso- que son de competencia de estos juzgados especializados: “Las cuestiones suscitadas entre empleadores y trabajadores por aplicación de las normas laborales o derivadas de la interpretación y aplicación de los contratos individuales o colectivos de trabajo...”;

16º) Que, ahora bien, dado que para llegar a este resultado deberían desconocerse los efectos de aquellas actuaciones fiscales que -en vez- consagraron la existencia de contratos a honorarios, la pregunta consiguiente es si estos tribunales especializados y obligados a fallar ciñéndose exclusivamente a la ley laboral, pueden ser tenidos como jueces competentes y naturales para prescindir -negarles realidad- a unos actos y contratos administrativos, solamente porque no se han adecuados a la preceptiva laboral.

Interrogante que deviene todavía más penetrante, cuando se aprecia que, en tales circunstancias, al juez en sede laboral no le es dable razonar si estos actos administrativos estarían o no ajustados a la legalidad de derecho público que les sirve de sostén;

17º) Que el problema así planteado adquiere relevancia constitucional, cuando se tiene en cuenta que, al tenor del artículo 38, inciso segundo, de la Constitución, “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”.



Vale decir: si la ley no indica un “tribunal especial” que deba conocer de la nulidad o inexistencia de un acto administrativo perjudicial, ello corresponde a los “tribunales ordinarios” del Poder Judicial (STC Rol N° 176 y 2926), calidad que no revisten los juzgados del trabajo, según se lleva demostrado.

Es así que, cuando el legislador ha estimado necesario que los tribunales conozcan de ciertos actos administrativos en el orden laboral, ha debido establecerlo expresamente así, ley orgánica constitucional mediante, con arreglo al artículo 77, inciso primero, de la Constitución (STC roles N°s. 112-90; 294-99; 347-02, y 1616-10, entre otros). Tal como lo hizo respecto a la prohibición de ejercer el derecho constitucional a huelga en aquellos servicios de utilidad pública u otros análogos que determine una resolución ministerial, donde se tuvo que señalar expresamente que tal determinación administrativa, en particular, era susceptible de reclamo ante la Corte de Apelaciones respectiva (nuevo artículo 402 del Código del Trabajo), lo que se aprobó por ley orgánica constitucional, según da cuenta la STC Rol N° 3112-16 (considerando 6°).

Otro tanto aconteció con la Ley N° 20.501 (artículo 1°, N° 31), que modificó el artículo 75 de la Ley N° 19.070, Estatuto de los Profesionales de la Educación, al prescribir expresamente que dicho personal de las Municipalidades podrá impugnar cualquier despido ilegal ante los tribunales del trabajo, al solo efecto de requerir la reincorporación a sus funciones. Disposición que -por STC Rol N° 1911- fue declarada orgánica constitucional, al tenor del artículo 77 de la Carta Fundamental, porque “**amplía** el ámbito de competencia que se le entrega a los tribunales del trabajo” (considerando 6°, énfasis agregado);

18°) Que lo propio se ha requerido en lo tocante a los mismos juzgados del trabajo, esto es, una ley orgánica constitucional para permitirles revisar determinados actos administrativos; cuyo es el caso del mismo artículo 420 del Código traído a colación, que sólo en un supuesto les confiere facultades para controlar decisiones de la Administración: respecto de las reclamaciones que procedan contra resoluciones dictadas por autoridades administrativas en materias laborales, previsionales o de seguridad social (letra e).

Idénticamente, sobre la base de lo estatuido en el artículo 420, letra g), del Código del Trabajo, que permite atribuirles otras materias por disposición del legislador, fue menester, nuevamente, un texto expreso de ley que les diera competencia para pronunciarse sobre otros actos de la autoridad, como son las multas cursadas por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, en la Ley N° 19.518 (artículo 75);

19°) Que, en las condiciones anotadas, es inequívoco que los “tribunales ordinarios” del Poder Judicial pueden entrar a examinar los decretos de que se trata, a través de un procedimiento común o un juicio sumario. Lo cuestionable en extremo es que también puedan hacerlo unos “tribunales especiales”, paralelamente, como son los



jueces laborales: declarándolos contrarios a la realidad -como si un vicio de hecho o de desviación de función los aquejara- y desentendiéndose de ellos.

Extremo que, además, conduce en este caso al juez laboral a prescindir de toda la normativa que rige los contratos a honorarios en el sector público, como si esta careciera de todo imperio y pertinencia en el asunto sub lite;

20º) Que ningún órgano del Estado, tampoco sus tribunales, pueden arrogarse otras competencias que aquellas indicadas expresamente en la ley, ni aún a pretexto de circunstancias “extraordinarias”, dice el artículo 7º de la Constitución. Esto es, ni aún a excusa de tratarse de una materia imprevista en la ley.

La circunstancia “extraordinaria” (fuera del orden o regla común laboral) de que el legislador no haya previsto un tribunal especial para dirimir los conflictos estatutarios que pueden suscitarse entre la autoridad administrativa y sus funcionarios, no permite, pues, a los juzgados laborales avocarse dichas causas. Menos cuando por aplicación del artículo 38, inciso segundo, constitucional, en ese evento el conocimiento de la materia incumbe a los tribunales ordinarios del Poder Judicial.

Además que, habiendo situaciones generalizadas, en que personas contratadas a honorarios deben mudar su condición legal, para devenir ahora como funcionarios, es materia de exclusiva reserva legal. La solución correcta no pasa por la creación pretoriana de una suerte de conversión en contratos de trabajo, sino que, procediendo con arreglo a los artículos 38, inciso primero, y 65, inciso cuarto, N° 4 de la Constitución, es el legislador el único quien puede disponer un tránsito jurídico de esa índole. Tal como lo ha realizado al posibilitar la modificación de calidad jurídica del personal, de honorarios a contrata, en la Ley de Presupuestos para el año 2016 N° 20.882 (artículo 22), para el año 2018 en la Ley N° 21.053 (artículo 24), y para el año 2019 en la Ley de Presupuestos N° 21.125 (artículo 26);

21º) Que, por último, la aplicación de la normativa cuestionada ante este Tribunal provoca que se vulnere el artículo 19 N° 3, inciso sexto constitucional, el cual obliga al legislador a establecer siempre las garantías de un procedimiento racional y justo.

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

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



## CONCLUSIÓN

22º) Que, en la especie, se pide a un juez que intervenga en la disputa entre personas contratadas a honorarios y el Fisco, entendiendo que entre ambas hubo un vínculo laboral y que, por consiguiente, acorde con los artículos cuestionados del Código del Trabajo, podría conocer de la cuestión suscitada entre el trabajador y su empleadora por “aplicación” de dichas normas laborales. Para llegar a esta conclusión, el juez tendría que obrar como si los decretos que dispusieron su contratación a honorarios no existieran, amén de no tener en cuenta en su eventual sentencia la legislación administrativa que rige este último tipo de contratos.

Por tanto, ello fuerza declarar inaplicables por inconstitucionales los artículos cuestionados del Código del Trabajo, al permitir una tal intromisión sin ley orgánica constitucional mediante, contraviniéndose de esta forma lo ordenado en los artículos 6º y 7º; 38, inciso segundo; 65, inciso cuarto N° 4, y 77, inciso primero, de la Carta Fundamental, según precedentemente se ha explicitado.

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

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 7588-19-INA**

SRA. BRAHM

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, y por sus Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO, JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y el Suplente de Ministro, señor ARMANDO JARAMILLO LIRA.

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

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