



2020

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 8022-2019

[25 de junio de 2020]

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

ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE CALERA DE TANGO

EN LOS AUTOS CARATULADOS “ARENA Y OTRA CON ILUSTRE
MUNICIPALIDAD DE CALERA DE TANGO”, RIT 0-210-2019, RUC N° 19-4-
0180271-4, SEGUIDOS ANTE EL JUZGADO DE LETRAS DEL TRABAJO DE SAN
BERNARDO, EN ACTUAL CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE APELACIONES
DE SAN MIGUEL, POR RECURSO DE NULIDAD, BAJO EL ROL N° 665-2019
LABORAL – COBRANZA.

VISTOS:

Con fecha 19 de diciembre de 2019, la Ilustre Municipalidad de Calera de Tango, ha requerido la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 3º, letra b), 7º y 8º, inciso primero, del Código del Trabajo en los autos caratulados “Arena y otra con Ilustre Municipalidad de Calera de Tango”, RIT 0-210-2019, RUC N° 19-4-0180271-4, seguidos ante el Juzgado de Letras del Trabajo de San



Bernardo, en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de San Miguel, por recurso de nulidad, bajo el Rol N° 665-2019 Laboral – Cobranza.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone:

“Código del Trabajo

“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, y,

(...)

Art. 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.

Art. 8.- Toda prestación de servicios en los términos señalados en el artículo anterior, hace presumir la existencia de un contrato de trabajo.”

De la gestión pendiente

El requirente acciona en el contexto de un juicio laboral, sobre reconocimiento de relación laboral, nulidad del despido, despido injustificado y cobro de prestaciones, seguido ante el Juzgado de Letras del Trabajo de San Bernardo, en el que tiene la calidad de demandado.

El procedimiento referido fue iniciado en año 2019 por demanda de por doña Ana Arenas Maturana y doña María Gallardo Salas en juicio ordinario en contra de la Municipalidad de Calera de Tango con el fin de que el juez, declarando la existencia de una relación laboral entre éstas y la requirente bajo subordinación y dependencia, condenara a dicha Municipalidad al pago de una serie de indemnizaciones como consecuencia del despido injustificado que habrían sufrido, aun cuando habían sido contratadas para prestar servicios a honorarios. La primera, como encargada de relaciones públicas, y la segunda, prestando servicios en distintas unidades. La referida demanda dio lugar a los autos RIT 0-210-2019, RUC N° 19-4-0180271-4, del Juzgado de Letras del Trabajo de San Bernardo.



La demanda fue acogida por el juez de primera instancia, aplicando al efecto diversas normas del Código del Trabajo.

En contra dicha sentencia, la Municipalidad de Calera de Tango interpuso, oportunamente, recurso de nulidad fundado en que las personas contratadas a honorarios no están sujetas a las reglas del Código del Trabajo. Aquel se tramita bajo el Rol N° 665-2019 (Laboral – Cobranza), de la Corte de Apelaciones de San Miguel, y constituye la gestión pendiente de autos.

Del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

Infracción a los principios de Supremacía constitucional, de Legalidad y Juridicidad, reconocidos en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República. El actor señala que, por aplicación de las normas impugnadas, el Tribunal Laboral fundamentó su decisión de aplicar el Código del Trabajo a la relación jurídica que unió a la Municipalidad de Calera de Tango con doña Ana Arenas Maturana y doña María Gallardo Salas.

Comenta que las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y que en el marco de su competencia, una de las modalidades de contratación aplicables al personal que presta servicios en ellas es la de contratación mediante honorarios, según faculta el artículo 4° de la Ley N° 18.883, sobre Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, prescribiendo tal norma que las personas contratadas a honorarios se rigen por las reglas establecidas en su respectivo contrato, estableciendo a su vez el artículo 1°, inciso segundo, del Código del Trabajo, que sus normas no se aplican a los funcionarios de la administración del Estado.

En consecuencia, refiere que la Municipalidad de la Reina ha obrado dentro de las atribuciones que confiere el ordenamiento jurídico, en lo que respecta a la relación jurídica con las demandantes, al requerir sus servicios mediante una contratación en modalidad de honorarios, por lo que en la resolución del asunto en la gestión pendiente invocada se han extrapolado consideraciones propias de los trabajadores del sector privado a personas que se vincularon con el municipio mediante las normas que lo rigen, no obstante carecer este de facultades para contratar a quien le demandó bajo las normas del Código del Trabajo, o para integrar sus cotizaciones previsionales. Por el contrario, sostiene que, de haberlo hecho, habría transgredido las normas constitucionales que regulan la competencia y ámbito de actuación de los órganos públicos.



Por ello, concluye que en la gestión pendiente invocada se ha incurrido en infracciones a los artículos sexto y séptimo de la Carta Fundamental, al arrogarse el tribunal sentenciador atribuciones más allá de la esfera de su competencia, asumiendo funciones propias del poder legislativo al aplicar el Código del Trabajo en materias supuestamente no reguladas por las leyes especiales que rigen a los funcionarios municipales, todo lo cual podría incluso incidir en el presupuesto anual de los órganos públicos, definido con anterioridad en la ley de presupuestos respectiva.

Tramitación

El requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad fue acogido a trámite por la Primera Sala con fecha 28 de diciembre de 2019, a fojas 32. A su turno, en resolución de fecha 15 de enero de 2020, a fojas 251, se declaró admisible.

Conforme consta en autos, conferido traslado a las demás partes interesadas y a los órganos constitucionalmente interesados, doña Ana Arenas Maturana y doña María Gallardo Salas efectuaron observaciones de fondo, que constan a fojas 257 y siguientes, abogando por el rechazo del requerimiento de fojas 1, en los términos que a continuación se señalan;

Observaciones de doña Ana Arenas Maturana y doña María Gallardo Salas

El núcleo argumental del escrito de las requeridas, consiste en que la impugnación efectuada por el requirente está referida, más bien, a una determinada interpretación de los preceptos legales impugnados que realiza la judicatura ordinaria, que a juicio de la requirente resulta incorrecta, no correspondiendo a esta magistratura constitucional interpretar una ley en la gestión pendiente invocada, ni convertirse en un órgano revisor de la interpretación de normas legales que han hecho los tribunales de la justicia ordinaria.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 30 de abril de 2020 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos de la parte requirente, del abogado don José Genaro Gálvez Oliva, y del abogado don Felipe Núñez Ortega, por doña Ana Arenas Maturana y doña María Gallardo Sala. El acuerdo se adoptó con fecha 07 de Mayo de 2020, conforme fue certificado por el relator de la causa.



Y CONSIDERANDO:

A.-PRECEPTOS IMPUGNADOS

PRIMERO. Como quedó consignado en la parte expositiva de esta sentencia, comparece la Municipalidad de La Reina solicitando se declare la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 3°, letra b), 7° y 8°, del Código del Trabajo, por producir su aplicación efectos contrarios a la Constitución en los autos caratulados “Arena y otra con Ilustre Municipalidad de Calera de Tango”, RIT 0-210-2019, RUC N° 19-4-0180271-4, seguidos ante el Juzgado de Letras del Trabajo de San Bernardo, en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de San Miguel, por recurso de nulidad, bajo el Rol N° 665-2019 Laboral – Cobranza.

Las disposiciones legales objetadas expresan:

“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, y,

Art. 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.

Art. 8.- Toda prestación de servicios en los términos señalados en el artículo anterior, hace presumir la existencia de un contrato de trabajo.”

B.-CONTEXTO FÁCTICO DE LA INAPLICABILIDAD

SEGUNDO. La mencionada litis recae en una demanda deducida ante el Juzgado de Letras del Trabajo de San Bernardo por doña Ana Arenas Maturana y doña María Gallardo Salas en juicio ordinario en contra de la Municipalidad de Calera de Tango con el fin de que el juez, declarando la existencia de una relación laboral entre éstas y la requirente bajo subordinación y dependencia, condenara a dicha Municipalidad al pago de una serie de indemnizaciones como consecuencia del despido injustificado que habrían sufrido, aun cuando habrían sido contratadas para prestar servicios a honorarios. La primera, como encargada de relaciones públicas, y la segunda, prestando servicios en distintas unidades. La demanda fue acogida por el juez de primera instancia aplicando al efecto diversas normas del Código del Trabajo.

En contra dicha sentencia la Municipalidad de Calera de Tango interpuso, oportunamente, recurso de nulidad fundado en que las personas contratadas a honorarios no están sujetas a las reglas del Código del Trabajo.



C.- CONFLICTO PLANTEADO

TERCERO. Al fundar su requerimiento de inaplicabilidad, la Municipalidad requirente afirma que la Judicatura del Trabajo es incompetente para conocer y juzgar las acciones ejercidas por personal a honorarios vinculados a una municipalidad. Según tal requerimiento, la labor que desempeñaban las demandantes en la gestión pendiente se rige por el art. 4° del Estatuto que se aplica a los funcionarios municipales, contenido en la ley art. 18.883, y no por los artículos 3 letra b), 7 y 8 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° y 7° de la Constitución. Consecuentemente, de acuerdo al requirente, el juez de la causa se arrogó “facultades y atribuciones más allá de la esfera de su competencia, no habiendo aplicado las normas estatutarias especiales, asumiendo funciones propias del Poder Ejecutivo y Legislativo, modificando y/o complementando, en los hechos y no en el derecho el artículo 4° de la ley N° 18.883 que establece el Estatuto Administrativo para los Funcionarios Municipales, siendo la peculiaridad de la aplicación de estas normas lo que está generando un efecto inconstitucional” (fojas 12 y 13).

D.-EL REQUERIMIENTO SERÁ DESESTIMADO

CUARTO. El requerimiento de autos se construye sobre la base de que, el juez del fondo, al aplicar los arts. 3 letra b), 7° y 8° del Código del Trabajo, calificando jurídicamente el contrato que ligaba a la demandante de la gestión pendiente con la Municipalidad como uno de carácter laboral, habría producido un efecto inconstitucional al considerar que los servicios se prestaron bajo la dependencia y subordinación de la requirente, interpretación que resulta contraria a los arts. 6 y 7 de la Carta Fundamental.

QUINTO. Antes de examinar el 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).

En el caso del requerimiento de autos, el Tribunal Pleno ha considerado que se da justamente tal situación, por cuanto éste adolece de una serie de defectos que conducen a su rechazo, como se explicará a continuación.

SEXTO. 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.

En el presente caso, y tal como se deduce de las propias alegaciones del requirente, queda de manifiesto que éste busca impugnar una resolución judicial que le causaría agravio debido a que el sentenciador, al calificar relación jurídica que existió entre las partes como de carácter laboral, aplicó las reglas del Código del Trabajo impugnadas y no el art. 4° de la ley 18.883 (fojas 11), sosteniendo que el Juzgado de Letras de San Bernardo “aplica erróneamente los artículos 3, letra b), 7° y 8° respectivamente del mismo Código” (fojas 12).

SÉPTIMO. A lo anterior, cabe añadir, en el mismo sentido, que la determinación de la existencia de una relación laboral regida por el Código del Trabajo en la gestión judicial invocada es una cuestión de mera legalidad que corresponde al juez del fondo determinar, sin que se vislumbre una cuestión de constitucionalidad que sea de resorte de esta Magistratura decidir, como ya se sostuvo, en relación a dos requerimientos de inaplicabilidad análogos, en las STC Roles N° 4744-18 y 4388-18. Ello ha sido además resuelto a través de sus dos Salas al revisar la admisibilidad de otros requerimientos 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 sentenciado 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 inadmisibles, puesto que escapa a la competencia de esta Magistratura que, a través de un requerimiento de inaplicabilidad, más bien, se desvirtúa 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).

OCTAVO. A mayor abundamiento, no ha de perderse de vista que para impugnar una resolución judicial existe la vía recursiva idónea para controvertir lo fallado en el fondo, la cual ha sido utilizada por lo demás por el requirente, desde que en la gestión pendiente lo que debe decidir la Corte de Apelaciones de San Miguel, en relación al recurso de nulidad deducido por la Municipalidad de Calera de Tango, se vincula con la eventual errónea aplicación de la ley laboral.

NOVENO. Por otra parte, abona el rechazo del requerimiento, la constatación de que los preceptos impugnados del Código del Trabajo no tienen la aptitud de producir efectos contrarios a la Constitución en la gestión pendiente de que se trata



porque, en primer lugar, ya fueron aplicados en ésta y porque, en segundo lugar, todos ellos definen conceptos básicos del derecho laboral, como son los conceptos de trabajador (art. 3° letra b), contrato individual de trabajo (art. 7°) y la presunción meramente legal de la existencia de un contrato de trabajo, los que constituyen parámetros objetivos que le sirven al juez para determinar si existe una relación laboral cuando hay servicios personales prestados bajo dependencia y subordinación.

DÉCIMO. En definitiva, 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 3°, letra b), 7° y 8°, del Código del Trabajo y los artículos 6° y 7° constitucionales.

Lo que existe es una controversia jurídica, por la aplicación del propio estatuto que rige a los funcionarios municipales, en orden a determinar si los contratos de honorarios celebrados entre la Municipalidad de Calera de Tango y las demandantes se rigió por las disposiciones pertinentes del Código Civil o bien, existiendo subordinación y dependencia los servicios prestados por ella constituyen un contrato de trabajo.

Ello entraña, esencialmente, una cuestión de competencia en que la parte requirente le niega aquella a los tribunales del trabajo para conocer del asunto controvertido, situación que le corresponde resolver asimismo 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 sus demandantes.

DECIMO PRIMERO. Todo lo hasta aquí razonado, lleva a esta Magistratura a rechazar el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad deducido en estos autos por la Municipalidad de Calera de Tango, y así se declarará.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

I. QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1, EN TODAS SUS PARTES.

II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE AL EFECTO.



III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUERENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.

DISIDENCIA

Acordada la sentencia de rechazo con el voto en contra de los Ministros Sres. IVÁN ARÓSTICA MALDONADO y JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, quienes estuvieron por acoger el requerimiento planteado, en virtud de los fundamentos que a continuación expresan:

COMPRENSIÓN DEL PROBLEMA

1º) Que, la Municipalidad de Calera viene siendo demandada por dos personas contratadas a honorarios, al pago de \$38.023.242 y \$13.125.346, respectivamente, más otros montos no determinados por indemnizaciones y sanciones. En sede de inaplicabilidad la Municipalidad requiere a esta Magistratura un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de aplicar los artículos 3º, letra b), 7º y 8º, del Código del Trabajo.

En efecto, la ley no somete esta relación al Código del Trabajo. El artículo 4º, inciso segundo, de la Ley N° 18.883 autoriza a las municipalidades 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.

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 de que a estos trabajadores les serían aplicables las normas del Código del Trabajo. En concepto de las demandantes y de los fallos dictados en la materia por la Corte Suprema, habiendo mediado una relación de naturaleza laboral entre las partes, consecuentemente esto permitiría al juez del trabajo declararse



competente para condenar a una Municipalidad 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 realizando 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 arriban los demandantes, 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 de la realidad” que proponen seguir los demandantes en la gestión judicial sub lite. 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, acorde con los artículos 7º de la Constitución y 1462 del Código Civil;

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, específicamente una Municipalidad, 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.

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

5º) Que, en la especie, se trata personas que prestaron labores, como “coordinadora de programas” y “apoyo administrativo”, respectivamente.



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

6º) Que, una inferencia simple permite advertir que dichos contratos y los decretos que los aprobaron, no se basaron en el inciso primero del artículo 4º de la Ley N° 18.883, que alude a los contratos a honorarios para tareas “que no sean las habituales de la municipalidad”.

En su lugar, los contratos de marras se suscribieron al alero del inciso segundo del artículo 4º 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;

7º) 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 las municipalidades, 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 de 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 5º de la Ley N° 18.883, y cuyos derechos y obligaciones son materia única, exclusiva y excluyente de ley.

Como dice expresamente el pre copiado artículo 4º, 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 las municipalidades, 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 5°, 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 1°, 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 1°, 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.

Es más, siendo aceptable colegir que el afán por disimular una relación laboral puede mover a las partes suscribir un ficticio contrato a honorarios, a la inversa, el solo hecho de mediar un contrato a honorarios no permite afirmar que se ha querido esconder un vínculo laboral, sin incurrir en una falacia de afirmación del consecuente;

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 municipalidades 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 4º, inciso segundo, de la Ley N° 18.883 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 las municipalidades 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 82 letras l y m; 87 inciso segundo; 108 bis; 110, inciso segundo; y 158.

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 a una Municipalidad 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 las municipalidades 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 municipales 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 las municipalidades: 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, como si esta careciera de todo imperio y pertinencia en el asunto sub lite;

20°) 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 7° 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 laboral que intervenga en la disputa entre unas personas contratadas a honorarios y una municipalidad, entendiéndose que entre ambas hubo un vínculo laboral y que, por consiguiente, acorde con los artículos 3º, letra b), 7º y 8º, 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 6° y 7°; 38, inciso segundo; 65, inciso cuarto N° 4, y 77, inciso primero, de la Carta Fundamental, según precedentemente se ha explicitado.

PREVENCIÓN

El Ministro señor NELSON POZO SILVA, concurre a la sentencia de rechazo, teniendo en consideración, además, los siguientes razonamientos:

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

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

3º) Que esta Magistratura ha señalado “que la protección constitucional del trabajo a que se refiere el **artículo 19, N°16, de nuestra Carta Fundamental, “no se limita sólo a garantizar la libertad de elección y de contratación laboral, sino que, al incluir la garantía constitucional el reconocimiento expreso de la libertad de trabajo y su protección, la Constitución extiende la protección al trabajo mismo, en atención al compromiso inseparable de respeto a la dignidad del trabajador en la forma en efectúa su labor y a la ineludible función social que cumple el trabajo”** (STC roles Nos. 2086-12, 2110-12, 2114-12, 2182-12, 2197-12); [...] Que lo que la Constitución



protege es “un trabajo de calidad, con condiciones justas y favorables de trabajo o de la actividad lícita desempeñada” (Daniela Marzi Muñoz: “Derecho al trabajo: Trabajo con contenido y fines”, en Derechos económicos, sociales y culturales en el orden constitucional chileno, Ed. Librotecnia, Santiago, 2012, p.127). El trabajo que debe protegerse es el “trabajo digno” y el “trabajo decente”. **El trabajo digno, según lo ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, es aquel que respeta los derechos fundamentales de la persona humana, así como los derechos de los trabajadores en lo relativo a condiciones de seguridad laboral y remuneración.** También ofrecer una renta que permite a los trabajadores vivir y asegurar la vida de sus familias. Estos derechos fundamentales también incluyen el respeto a la integridad física y mental del trabajador en el ejercicio de su empleo. Por su parte, el trabajo decente es aquel trabajo productivo para hombres y mujeres en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana (Daniela Marzi Muñoz: “Derecho al trabajo: Trabajo con contenido y fines”, en Derechos económicos, sociales y culturales en el orden constitucional chileno, Editorial Librotecnia, Santiago, 2012, p.131);” (Prevención de STC 2470, c. 9° y 12°);

4°) Que, en el caso concreto, resulta **poco idóneo invocar los principios de juridicidad y supremacía constitucional para inaplicar normas laborales, como acaece en la especie, teniendo en consideración que como la Constitución no distingue, la función jurisdiccional del Estado, en que estos la deben desarrollar dinámicamente a través de un proceso que debe encontrarse previamente establecido por ley.** De esta forma, el conjunto de actos procesales que desarrolle el órgano en concreto es el desenvolvimiento de las potestades que se le han atribuido y la realización de la finalidad que se le ha encomendado, de forma tal que los tribunales de justicia, y en especial el Poder Judicial se encuentra sujeto al principio de juridicidad, en el desarrollo de toda actividad jurisdiccional;

5°) Que las reglas del pensamiento jurídico-constitucional nos llevan a que las estructuras argumentales estén referidas a una conceptualización suficientemente precisa de su naturaleza y objetivo; que las propiedades o las variables estén comprendidas en un amplio tipo y espectro de soluciones jurisdiccionales y que el concepto que se tenga sea susceptible de racionalizar en propiedades o en variables el tema jurídico acotado de que se trata (**interpretar la ley laboral**);

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



cual se encuentra radicado con arreglo a la ley el conocimiento y juzgamiento del asunto;

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

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

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

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

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



Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 8022-19-INA

SRA. BRAHM

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

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.