



**LA LABORALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA
JURISPRUDENCIA**

**Actividad Formativa Equivalente para optar al grado de
Magíster en Derecho con Mención en Derecho Público**

Rodrigo Chávez Osorio

Profesor Guía:

Dra. Gladys Camacho Cepeda

Santiago, marzo 2021

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I: LA PROTECCIÓN ACTUAL A LOS TRABAJORES EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL.	11
1.- Generalidades.....	11
2.- Protección para los Trabajadores y Funcionarios.....	12
2.1.- Protección de Carácter Legal.	14
2.2.- Protección de Carácter Administrativo.	19
CAPÍTULO II: LA APLICACIÓN DEL ESTATUTO ADMINISTRATIVO Y DE OTROS ESTATUTOS ESPECIALES A LA FUNCIÓN PÚBLICA: LA VISIÓN CLÁSICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.	23
1.- Generalidades.....	23
2.- Derecho de los funcionarios.....	26
3.- Cesación de funciones.....	28
4.- Empleo a honorarios	32
5.- La visión de la Contraloría General de la República en su facultad dictaminadora.	33
CAPÍTULO III: LA CORTE SUPREMA Y LA APLICACIÓN SUPLETORIA DEL CODIGO DEL TRABAJO A LA FUNCIÓN PÚBLICA; UN CHOQUE DE VISIONES. ..	38
1.- Generalidades.....	38

2.- Examen de los elementos que complejizan la aplicación supletoria del Código del Trabajo a la función pública.....	44
2.1.- Funcionarios Públicos y Derechos Fundamentales	44
2.2.- Derechos Fundamentales Protegidos y Restringidos.	50
2.3.- Las relaciones de sujeción especial y su justificación	57
2.4.- La inactividad del Legislador y el rol de los tribunales ordinarios de justicia.	62
3.- Las relaciones laborales en el sector público y sector privado.	65
3.1.- El Derecho del Trabajo y sus contrastes	71
3.2.- Derecho Laboral y Derecho Administrativo: ¿fricción o complemento?	73
4.- Aplicación de las normas Laborales a la Función Pública.	76
4.1.- Competencia e incompetencias de la Judicatura laboral.	76
4.2.- La nueva visión y sus cambios.....	85
4.3.- Tutela laboral y función pública.	88
4.4.- Del procedimiento de tutela laboral.	92
5.- Análisis de las implicancias y alcances de la nueva doctrina de la Corte Suprema.	96
5.1.- Rechazo de la Tutela Laboral a Funcionarios Públicos.	96
5.2.- Acoge la doctrina de la Tutela Laboral a Funcionarios Públicos.....	100
5.3.- Implicancias prácticas	106
CONCLUSIONES	109

BIBLIOGRAFÍA	112
ANEXOS	117
FICHA N° 1	117
FICHA N° 2	124
FICHA N° 3	131
FICHA N° 4	137
FICHA N° 5	141
FICHA N° 6	144
FICHA N° 7	150
FICHA N° 8	160
FICHA N° 9	177
FICHA N° 10	180
FICHA N° 11	187
FICHA N° 12	193
FICHA N° 13	200

*A Daniela A. que me
motivó a llevar adelante
esta labor, y a mi familia*

Gracias a la Profesora doña Gladys Camacho, por su noble ayuda

INTRODUCCIÓN

La evolución del derecho del trabajo se ha visto provista de una numerosa legislación en nuestro país, en la cual se han ido garantizando cada vez más derechos de carácter laboral. Sin embargo, esta evolución no ha sido solamente normativa, sino que también de índole jurisprudencial, en la que numerosos sectores que se veían excluidos de la aplicación de las normas del código del trabajo, han sido incorporados poco a poco a un derecho laboral mucho más amplio.

En ese contexto, es de vital importancia establecer la influencia que ejerció la Corte Suprema en esa labor, ante la inactividad del legislador de pronunciarse legalmente a una reforma de los estatutos especiales. Es posible visualizar como la evolución de las garantías laborales han permeado el aparato público por la vía judicial, aplicando instituciones pensadas para las relaciones laborales regidas por el Código del Trabajo a la función pública.

La visión clásica del Derecho Administrativo en materia de contratación de personas, constituyó hasta el mes de noviembre del año 2020, una gran problemática para todos los Órganos de la Administración del Estado. El mayor desafío que se presentó para los entes estatales, dice relación con la expansión y evolución sostenida que ha presentado el Derecho Laboral –especialmente la tutela laboral- esta evolución se ha cimentado no sólo a nivel nacional, sino que ha tenido una enorme repercusión en

tratados y convenios internacionales, que sin duda han permeado nuestro derecho local con un sinfín de garantías “pro operario”, y la incorporación de nuevos derechos y mecanismos de protección para asegurar el ejercicio de los mismos.

En este dinamismo del Derecho del Trabajo, el legislador ha cumplido un rol fundamental al recoger todas estas demandas de carácter social y plasmarlas en nuevas y mejores regulaciones del sector. No obstante lo que hemos señalado, el objeto de estudio examina si el dinamismo que ha mostrado el Derecho del Trabajo en los vínculos entre particulares, ha sido capaz de permear la institucionalidad estatal y los diversos estatutos especiales que rigen la materia. En ese sentido, y según repasaremos en las páginas siguientes, ha sido la inactividad del legislador en esta materia la que ha traído como consecuencia que haya sido el juzgador, quien a través de su labor haya ido incorporando, por la vía de la sentencia, las nuevas garantías dispuestas para los trabajadores particulares de nuestro país.

Constatado lo anterior, es interesante poder determinar cual es el real alcance que ha tenido la incorporación judicial de estas nuevas garantías y derechos en material laboral respecto de los funcionarios públicos, y hasta donde se ha extendido la aplicación del Código de Trabajo a diversos sectores que, en principio, no deberían verse afectados por su normativa, toda vez que poseen estatutos especiales que regulan su situación jurídica o al menos es lo que la jurisprudencia administrativa había establecido.

La temática se puede desarrollar y analizar, no sólo desde un punto de vista netamente Jurídico y de Justicia Social, sino que además puede dar origen a nuevas preguntas que valen la pena responder, es imposible desconocer la trascendencia práctica que tiene en materia económica para el Estado, ni la magnitud que esta puede alcanzar en un futuro. Es evidente que el establecimiento jurisprudencial de Derechos que no se encuentran regulados en nuestro sistema jurídico para funcionarios públicos, trajo consigo una carga y costo monetario importante que el Estado ha debido sobrellevar, pues no se puede dejar de lado, que son recursos públicos utilizados para el pago y cobertura de prestaciones laborales establecidas por la judicatura.

Los razonamientos que guían la elección del tema, nos llevan necesariamente a abordar los argumentos a los cuales ha recurrido el Poder Judicial para resolver estos asuntos, pudiendo de este modo propender a una visión generalizada de parte de la Administración que le permita decidir de forma idónea su relación con sus servidores públicos de todas las calidades jurídicas (planta, contrata u honorario).

La elección del tema planteado y sus diferentes aristas, lleva consigo la necesidad de entregar respuestas de tipos dogmáticas y normativas, sobre como la Administración del Estado debería enfrentar estas dificultades prácticas que le han presentado los jueces en sus fallos y argumentos que los sustentan; que por un lado, ha venido a socavar el poder decisorio de la Administración; pero por otro, ha significado un fortalecimiento de los derechos de sus trabajadores que ejercen funciones públicas.

En la realización de la presente investigación, se ha sistematizado de la doctrina emanada de las diversas sentencias dictadas por nuestros tribunales de justicia en materia de derechos laborales para Funcionarios Públicos, y lo que ha procurado un material objetivo que permite advertir como se ha ido garantizando por vía jurisprudencial una diversa gama de derechos que no encuentran en los estatutos que rigen la función pública. Esta labor sistematizadora consta en fichas anexadas al trabajo, lo cual constituye per se un elemento novedoso que aporta a la actividad investigadora y a la labor de los operadores jurídicos, en general

Los conceptos que se analizarán, no aplican solamente a la tutela, sino que sus consideraciones pueden abarcar otras materias diferentes a esa, toda vez que recientemente se le ha otorgado reconocimiento legal a la tutela laboral mediante la interpretación legal que se hace del artículo 485 del Código del Trabajo y la modificación que se hace del artículo 486 y 489 del mismo cuerpo normativo.

CAPÍTULO I: LA PROTECCIÓN ACTUAL A LOS TRABAJADORES EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

1.- Generalidades.

Como punto de partida debemos señalar que en Chile el régimen laboral puede adoptar diferentes formas, según sea el vínculo que liga al trabajador y su empleador, sin perjuicio de estas diversas modalidades, nosotros los agruparemos en dos: Código del Trabajo, para referirnos esencialmente a los trabajadores que se desempeñan en un régimen entre particulares, y Estatutos Especiales, en cuyo caso el foco está puesto principalmente en los servidores públicos o quienes cumplen una función pública en la Administración. La determinación del vínculo jurídico en uno y otro caso, es fundamental para precisar las distintas vías de protección con las que se cuentan cada cual, que como veremos a lo largo del texto, difieren ampliamente en sus mecanismos y resultados.

En consecuencia, la finalidad primera de este estudio, es realizar un examen sucinto de las diferentes alternativas con las que cuentan los trabajadores, ya sean del ámbito público o del mundo privado, y determinar finalmente las diferencias existentes entre ambos, y cuál es el precedente que han asentado las Cortes en la materia y sus ulteriores consecuencias.

Resulta primordial realizar una distinción básica del tipo de regulación que sustenta tanto a los empleados particulares y a los empleos públicos, pues existen diferencias sustanciales, tanto en los estatutos jurídicos que regulan sus derechos y obligaciones, como en la protección y garantías que ofrecen cada uno de ellos.

2.- Protección para los Trabajadores y Funcionarios.

Como cuestión previa, debemos señalar que el Estado es el principal interviniente en material laboral, la justificación la encontramos en dos presupuestos bases: Los intereses colectivos siempre deben primar por sobre los intereses particulares, por lo que la intervención estatal es crucial para anteponer los primeros a estos últimos; y por otra parte, dar protección a los débiles, quienes se encuentran en un plano de desigualdad frente al empleador en materia de negociación, por lo que la regulación del Estado es trascendental para suplir y aminorar esta brecha estableciendo garantías mínimas que reduzcan el abuso al que pueden encontrarse sometidos los trabajadores.

En el entendido anterior, es correcto mencionar que el modelo laboral chileno se basa muy especialmente en la confianza de que la fiscalización laboral, garantiza el ejercicio efectivo de los derechos de los trabajadores establecidos por la legislación. En respuesta a la carencia de una acción sindical consolidada y a la numerosa y detallada reglamentación laboral, el Estado debe asumir la aplicación efectiva de dicha normativa, para lo cual debe contar con un entramado institucional orientado a ello.

El modelo institucional de aplicación de la legislación laboral es un sistema mixto que involucra, por una parte, a la Administración del Estado a través de la Inspección del Trabajo, y por otra, a la justicia por la vía de los tribunales de justicia del trabajo. Dicho modelo es de carácter general y de concurrencia coordinada. Es general porque la competencia de la Inspección del Trabajo abarca toda la normativa laboral comprendida en el Código del Trabajo y las leyes complementarias, salvo cuando la competencia es exclusivamente judicial.

En ese sentido, el Estado se encuentra dotado de un marco jurídico amplio donde prima el principio de jerarquía normativa. Dicho lo anterior, la primera protección se encuentra consagrada en la Constitución Política de la República, pues en su artículo 19 N° 16, refiere a la libertad de trabajo y su protección; en el cual asegura: a) La libre contratación; b) La libre elección del trabajo, c) La prohibición de discriminación y d) Justa remuneración. Agrega este artículo 19 de la Carta Fundamental que por regla general “ninguna clase de trabajo puede ser prohibida”, y sus límites son la moral, la seguridad o salubridad pública, o el interés nacional. Asimismo, el numeral 18°, consagra el Derecho a la Seguridad Social, y finalmente, en el numeral 19° trata de la Sindicalización, Así, es posible constatar que, “la empresa ya no es un espacio entregado única y soberanamente al ejercicio de los poderes empresariales, sino que es un ámbito en el que también tiene cabida y reconocimiento la ciudadanía de los sujetos

que interactúan en ella”¹. No nos detendremos mayormente en estos aspectos, por exceder el objeto del trabajo y lo traemos a colación solo de un modo ilustrativo.

2.1.- Protección de Carácter Legal.

La base de la protección de los trabajadores en Chile, viene dada por el Decreto con Fuerza de Ley N°1, del 31 de julio del año 2002, que fijó un nuevo texto refundido, coordinado y sistematizado del Código del Trabajo. Cabe destacar que este estatuto fija y regula las relaciones entre empleador y trabajador, y consta de un título preliminar y cinco libros: a) Normas comunes aplicables a todo el código del trabajo, b) Contrato Individual del trabajo y de la capacitación laboral, c) Protección a los trabajadores, d) Organizaciones Sindicales y del Delegado del personal, e) Negociación Colectiva, y f) Jurisdicción laboral.

Si bien el Código del Trabajo, como cuerpo normativo, busca regular en todas sus facetas las relaciones que se dan entre el trabajador y el empleador en el ámbito laboral, debemos prestar especial atención al dispuesto en el título preliminar, el cual sienta las bases sobre las cuales ha de desarrollarse este vínculo, por lo que a nuestro

¹ ZANZO, María. Libertad sindical en la relación laboral: ¿el trabajador contra el empresario? Tesis para optar al grado de Magíster en Derecho, U. de Chile, Santiago, 2010. Págs. 96 y 97.

juicio, las restantes disposiciones solo son reflejo de las importantes conceptualizaciones contenidas en el texto legal.

Para hacernos una idea, de la importancia de la regulación anotada, nos detendremos en los artículos 2° y 5° donde encontraremos el marco específico de la protección para los trabajadores, pues se establecen y confirman importantes garantías. El artículo 2°², en lo sustancial, afirma la función social del trabajo constituyendo “para cualquiera un deber y un derecho, siendo las personas libres para contratar y dedicar su esfuerzo a la labor lícita que elijan”³. Asimismo, se incorpora el respeto a los Derechos

² Artículo 2: *Reconócese la función social que cumple el trabajo y la libertad de las personas para contratar y dedicar su esfuerzo a la labor lícita que elijan.*

Las relaciones laborales deberán siempre fundarse en un trato compatible con la dignidad de la persona. Es contrario a ella, entre otras conductas, el acoso sexual, entendiéndose por tal el que una persona realice en forma indebida, por cualquier medio, requerimientos de carácter sexual, no consentidos por quien los recibe y que amenacen o perjudiquen su situación laboral o sus oportunidades en el empleo. Asimismo, es contrario a la dignidad de la persona el acoso laboral, entendiéndose por tal toda conducta que constituya agresión u hostigamiento reiterados, ejercida por el empleador o por uno o más trabajadores, en contra de otro u otros trabajadores, por cualquier medio, y que tenga como resultado para el o los afectados su menoscabo, maltrato o humillación, o bien que amenace o perjudique su situación laboral o sus oportunidades en el empleo.

Son contrarios a los principios de las leyes laborales los actos de discriminación.

Los actos de discriminación son las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en motivos de raza, color, sexo, maternidad, lactancia materna, amamantamiento, edad, estado civil, sindicación, religión, opinión política, nacionalidad, ascendencia nacional, situación socioeconómica, idioma, creencias, participación en organizaciones gremiales, orientación sexual, identidad de género, filiación, apariencia personal, enfermedad o discapacidad u origen social, que tengan por objeto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación.

Con todo, las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas discriminación.

³ Humeres Noguera, Héctor. “Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”, Tomo I, “Derecho Individual del Trabajo y Procedimiento Laboral”, Editorial Jurídica, Pág. 94.

Fundamentales de los trabajadores como materialización de lo establecido en la propia Constitución en relación a la discriminación. Sin perjuicio de lo anterior, no se debe interpretar como agotadas las formas de discriminación con las enumeradas en el texto legal en comento, sino que debe entenderse en un sentido amplio pues se deben proscribir “todas aquellas diferenciaciones que colocan a un trabajador en una situación inferior o más desfavorable que el conjunto, sin una razón válida o legítima”⁴.

Este principio de no discriminación y el trato compatible con la dignidad de la persona que debe recibir el trabajador, son esenciales dentro de nuestro ordenamiento jurídico, es por ello que la incorporación del acoso –en todas sus formas- viene a robustecer la idea de que la “persona humana es fuente y titular de los derechos inherentes a su naturaleza”⁵. Así las cosas, la “idea del legislador ha sido, por una parte, sancionar el acoso laboral ejercido en las condiciones previstas en la nueva normativa como contrario a la dignidad de las personas, por tratarse de una conducta ilícita, que lesiona diversos bienes jurídicos que derivan de dicho derecho, tales como la integridad física y psíquica y la igualdad de oportunidades, teniendo, de esta forma, por fundamento, el respeto y promoción de los derechos fundamentales de las personas en el ámbito de su trabajo, resguardados por la Constitución y las leyes”⁶.

⁴ Plá Rodríguez, Américo. “Los principios del Derecho del Trabajo”, 3ra Edición Actualizada, Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1998, Pág. 414.

⁵ Cea Egaña, José Luis. “Derecho Constitucional Chileno”, Tomo II, 2da Edición Actualizada, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile, 2012, Pág. 42.

⁶ Dictamen de la Dirección del Trabajo 3519/034 de fecha 09 de agosto de 2012.

El artículo 5^o⁷, por su parte, limita el poder del empleador incorporando garantías Constitucionales básicas que le son reconocidas al trabajador, por el sólo hecho de ser persona y ser titular de la dignidad humana. Del mismo modo, reconociendo la desigualdad entre empleador y empleado, se establece como garantía la “irrenunciabilidad de los derechos” a fin de otorgarle a los trabajadores condiciones que protejan su vida y salud y la de su familia y de orden tutelar.

Habiendo explicado someramente las garantías contenidas en el título preliminar del Código del Trabajo, y como estas impactan en los vínculos jurídicos que se producen entre trabajadores y empleadores. En este punto es menester detenernos, y observar si estas garantías se aplican de igual modo a quienes desempeñan un empleo público, ¿permean estas normas tutelares los distintos ordenamientos o estatutos especiales que rigen la función pública?, es una pregunta que queremos responder a lo largo de este trabajo analizando los distintos mecanismos disponibles de protección.

Habiendo abordado el Código del Trabajo como fuente de las garantías establecidas para los trabajadores del mundo privado, es necesario señalar que una gran cantidad de trabajadores dependientes se rigen por estatutos especiales, podemos encontrar dentro de estos cuerpos normativos; el Decreto con Fuerza de Ley N° 29, que

⁷ Artículo 5°: *El ejercicio de las facultades que la ley le reconoce al empleador, tiene como límite el respeto a las garantías constitucionales de los trabajadores, en especial cuando pudieran afectar la intimidad, la vida privada o la honra de éstos. Los derechos establecidos por las leyes laborales son irrenunciables, mientras subsista el contrato de trabajo.*

Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.834, Sobre Estatuto Administrativo; La Ley N° 18.883, que Aprueba Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales; El Decreto con Fuerza de Ley N° 1, que Establece Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas, entre otros.

Para el análisis en cuestión, nos enfocaremos principalmente en el “Estatuto Administrativo” y en el “Estatuto Municipal”, cuerpos normativos que no contienen disposición alguna que haga referencia a la no discriminación, a la dignidad ni mucho menos aún, a los Derechos Fundamentales de los funcionarios. De lo anterior se colige, a lo menos, que existe una omisión por parte del legislador en el sentido de otorgar una adecuada protección o garantías mínimas para quienes desempeñan una función pública. Respecto de los funcionarios de los órganos de la Administración del Estado, sólo encontramos regulados los denominados “Derechos Funcionarios”, que es lo más semejante a derechos laborales que contienen este conjunto de normas.

Habiendo dicho lo anterior, resulta casi obvio preguntarse si los derechos y garantías contempladas en el Código del Trabajo tienen o no aplicación para quienes ejercen una función pública –entiéndase aquellos regidos por estatutos especiales-. Justamente el objeto del presente trabajo es responder a una serie de interrogantes que rodean la anterior hipótesis.

Sin perjuicio de que hemos separados a los trabajadores esencialmente en dos grupos, no debemos olvidar a aquellos que realizan labores para la Administración del Estado bajo la “modalidad de honorario”, que integran otra categoría de servidores públicos, y que se regulan por otra normativa. Al respecto debemos considerar que si los que se desempeñan en calidad de jurídica a contrata tienen como principal característica la precarización del empleo, aquellos que se rigen por un contrato de honorarios se encuentran en una situación aún más desmejorada, pues estos trabajadores estatales se rigen por las normas del Código Civil, lo cual será explicado más adelante.

2.2.- Protección de Carácter Administrativo.

Para comenzar este apartado, resulta necesario acudir a la distinción realizada previamente que separa las relaciones jurídicas entre privados de aquellas cuya vinculación nace de estatutos especiales, pues la protección administrativa presenta también variación entre empleados particulares y empleados públicos, de las cuales podemos mencionar lo siguiente:

Dentro de los órganos administrativos relacionados con la función de protección del trabajo podemos encasillar el “Ministerio del Trabajo y Previsión social”, y la “Dirección del Trabajo”, mientras que el primero se encuentra dirigido por un Ministro de Estado, asesorado por un Subsecretario de Estado y por todas las secciones que de él dependen, mientras que el segundo, realiza funciones de fiscalizadoras mediante las

Direcciones Regionales e Inspecciones Provinciales y Comunales, y son los llamados a intervenir en las primeras gestiones en caso de surgir conflictos en la aplicación de la legislación laboral y/o social.

Como labor esencial, “en el ejercicio de sus funciones, los inspectores pueden visitar los lugares de trabajo a cualquier hora del día o de la noche, debiendo los empleadores darles las facilidades del caso, para lo cual los inspectores podrán asesorarse del auxilio de la fuerza pública; permitirles el acceso a todas las dependencias o sitios de faena”⁸. A su vez, tiene especial interés para nosotros el Departamento Jurídico, porque le compete realizar estudios jurídicos que le sean encomendados, evacuar las consultas legales, divulgar las leyes y/o reglamentos del trabajo, además de preocuparse de las relaciones con los organismos e instituciones de carácter internacional afectos a la aplicación del Derecho Laboral.

“Desde un punto de vista más general, la misión institucional de la Dirección del Trabajo había sido definida como la de contribuir a modernizar y hacer más equitativa las relaciones laborales, velando por el cumplimiento normativo promoviendo la capacitación de las propias partes para regularlas sobre la base de la autonomía

⁸ Humeres Noguera, Héctor. Ob. Cit. , Pág. 82.

colectiva y el desarrollo de relaciones de equilibrio entre los actores, favoreciendo de tal modo el desarrollo del país⁹.

Para el caso de los empleados y servidores “existe un órgano de la Administración del Estado cuya principal y exclusiva función es la de fiscalizar la legalidad de los actos del resto de los órganos administrativos. Se trata de la Contraloría General de la República”¹⁰. En lo específico, la Contraloría General de la República emite dictámenes que es una interpretación jurídica emanada de dicho organismo, los que constituyen verdaderas interpretaciones de la ley, fijándose la forma en que las normas deben ser entendidas y se trasforman en instrucciones vinculantes para Jefes de Servicios –sobre el tema que nos convoca- destacan los asuntos que se relacionan con el Estatuto Administrativo y derechos funcionarios, tales como derecho a sueldos, gratificaciones, desahucios, pensiones de retiro, montepíos, etc. “Es decir, respecto a la administración del Estado, organización funcionamiento, y régimen laboral (Estatuto Administrativo), en todo lo concerniente a su régimen jurídico toca a la Contraloría General de la República decir el Derecho aplicable, sus efectos y alcances”¹¹.

⁹ Walker Errázuriz, Francisco y Arellano Ortiz, Pablo. “Derecho de las Relaciones Laborales”, Tomo I, Derecho Individual del Trabajo, Segunda Edición actualizada y corregida, Editorial Librotecnia, Santiago, Chile, 2016. Pág. 126.

¹⁰ Bermúdez Soto, Jorge. “Derecho Administrativo General”, tercera Edición Actualizada, Editorial Thomson Reuters, Santiago, Chile, 2014. Pág. 488.

¹¹ Soto Kloss, Eduardo. “Derecho Administrativo: Temas fundamentales”, Tercera edición actualizada, Editorial Thomson Reuters, Chile, Santiago, 2012. Pág. 793

Como se puede apreciar tenemos dos órganos administrativos distintos, pero que cumplen una función parcialmente similar en ambos casos, sin perjuicio de ello, creemos que no se puede desconocer el poder que ostenta la Contraloría General de la República en esta materia, pues sus atribuciones no son solo de fiscalización, sino que de interpretación de la norma administrativa, lo que evidentemente lo pone en un plano de superioridad si lo comparamos con la Dirección del Trabajo, no obstante la observación anotada, ambas instituciones quedan sujetas a lo que digan los tribunales de justicia, quienes detenta constitucionalmente el poder de conocer resolver y hacer ejecutar lo resuelto en sus fallos.

CAPÍTULO II: LA APLICACIÓN DEL ESTATUTO ADMINISTRATIVO Y DE OTROS ESTATUTOS ESPECIALES A LA FUNCIÓN PÚBLICA: LA VISIÓN CLÁSICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

1.- Generalidades

Para poder hacer un correcto análisis y oposición de visiones, es necesario repasar, aunque sea someramente, cual es la normativa aplicable al empleo público, su regulación y la precariedad del mismo. Como ha sido la visión tradicional de la doctrina, de la Contraloría General de la República y los nuevos matices que se han incorporados desde la asunción del actual Contralor General de la República.

La visión más clásica de la función pública proviene de una interpretación purista de las normas del Estatuto Administrativo, norma que por antonomasia rige las relaciones funcionario-Estado. A saber, el Estatuto Administrativo en su artículo 3º, indica expresamente que “para los efectos de este Estatuto el significado legal de los términos que a continuación se indican será el siguiente:

a) Cargo público: Es aquél que se contempla en las plantas o como empleos a contrata en las instituciones señaladas en el artículo 1º, a través del cual se realiza una función administrativa.

b) Planta de personal: Es el conjunto de cargos permanentes asignados por la ley a cada institución, que se conformará de acuerdo con lo establecido en el artículo 5º.

c) Empleo a contrata: Es aquél de carácter transitorio que se consulta en la dotación de una institución.

d) Sueldo: Es la retribución pecuniaria, de carácter fijo y por períodos iguales, asignada a un empleo público de acuerdo con el nivel o grado en que se encuentra clasificado.

e) Remuneración: Es cualquier contraprestación en dinero que el funcionario tenga derecho a percibir en razón de su empleo o función, como, por ejemplo, sueldo, asignación de zona, asignación profesional y otras.

f) Carrera funcionaria: Es un sistema integral de regulación del empleo público, aplicable al personal titular de planta, fundado en principios jerárquicos, profesionales y técnicos, que garantiza la igualdad de oportunidades para el ingreso, la dignidad de la función pública, la capacitación y el ascenso, la estabilidad en el empleo, y la objetividad en las calificaciones en función del mérito y de la antigüedad.

La Ley N° 18.834, se erige como un Estatuto General, que como observamos en el citado artículo 3°, conceptualiza todos los elementos que requiere regular respecto de los funcionarios públicos, y los tipos de contratos existentes dentro de la administración pública.

La duración y vigencia de los empleos en ejercicio de la función pública se encuentra contenido en el artículo 10° del mismo cuerpo normativo, “Los empleos a contrata durarán, como máximo, sólo hasta el 31 de diciembre de cada año y los empleados que los sirvan expirarán en sus funciones en esa fecha, por el solo ministerio de la ley, salvo que hubiere sido propuesta la prórroga con treinta días de anticipación a lo menos”.

Esta normativa cuya aplicación parecía clara en un comienzo, con el avance de la ciencia jurídica y el desarrollo de la jurisprudencia administrativa, se ha complejizado con el correr del tiempo. Hasta antes del año 2014 se interpretaba la función pública de conformidad al Estatuto Administrativo, así las cosas, cursar una no renovación de contrata, o un término anticipado de la misma, no era un ejercicio difícil y cuyo resultado invariable, era que se entendía por finalizado el vínculo jurídico que unía al funcionario con la Administración.

Al día de hoy, esa ecuación no resulta del todo sencilla, ni del todo correcta. Pues hay una serie de consideraciones que se deben tomar en cuenta para lograrlo, si bien

estas exceden la intención del trabajo, vale la pena mencionar algunas; a saber, existe la doctrina asentada de la Contraloría General de la República fundada en la “Confianza Legítima”; así como el procedimiento garantizado en la Constitución Política de la República mediante la acción de protección, y finalmente, la tutela laboral por vulneración de derechos fundamentales consagrado en el Código del Trabajo y desarrollado por la doctrina y jurisprudencia.

Dicho lo anterior, y para poner en relieve las herramientas jurídicas anotadas, es que revisaremos brevemente, una serie de materias cuya regulación está sometida al Estatuto Administrativo y constituyen el marco jurídico general para los funcionarios públicos, lo que nos entregará una visión general de la regulación existente y nos permitirá revisar comparativamente aquellos aspectos no contemplados en dicho estatuto sobre los cuales ha permeado el Derecho Laboral ante la existencia de vacíos legales.

2.- Derecho de los funcionarios.

Sin el afán ni intención de extendernos en esta materia, procederemos a una enumeración de todos los derechos de que gozan los funcionarios públicos, con la finalidad de poder hacer una reflexión comparativa respecto de aquellas materias que tienen vacíos legales en estos estatutos de carácter especial.

Sobre aquello, podemos señalar que dichos Derechos son:

- a) Hacer uso de los feriados, permisos, licencias y a participar en las acciones de capacitación.

- b) Gozar de todas las prestaciones y beneficios que contemplen los sistemas de previsión y bienestar social.

- c) Ser defendidos y a exigir que la institución a que pertenezcan persiga la responsabilidad civil y criminal de las personas que atenten contra su vida o su integridad corporal, con motivo del desempeño de sus funciones, o que, por dicho motivo, los injurien o calumnien en cualquier forma.

- d) Percibir por sus servicios las remuneraciones y demás asignaciones adicionales.

- e) Percibir las siguientes asignaciones: a) Pérdida de caja, b) Movilización, c) Horas extraordinarias, d) Viático, pasajes, u otros análogos, y e) Otras asignaciones contempladas en leyes especiales.

- f) Derecho a afiliarse a los Servicios de Bienestar.

- g) Derecho a Asignaciones Familiares.

- h) Derecho a formar y a afiliarse a Asociaciones de funcionarios.

- i) Gozar de estabilidad en el empleo.

- j) Ascender en el respectivo escalafón.

- k) Participar en concursos.

- l) Recibir asistencia en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional.

3.- Cesación de funciones.

El artículo 83, de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, señala que: “Todo funcionario tendrá derecho a gozar de estabilidad en el empleo”, norma que

forzosamente ha de relacionarse con la del artículo 46 inciso 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, el cual también contiene un pasaje que afianza el derecho a la estabilidad del empleo, el cual sólo puede cesar por causa legal.

Asimismo, el artículo 146 de la Ley N° 18.834, señala cuales son las causas por las que un funcionario cesa en el cargo:

-Aceptación de renuncia. Según el artículo 147, del Estatuto Administrativo: “La renuncia es el acto en virtud del cual el funcionario manifiesta a la autoridad que lo nombró la voluntad de hacer dejación de su cargo.

La renuncia deberá presentarse por escrito y no producirá efecto sino desde la fecha en que quede totalmente tramitado el decreto o resolución que la acepte, a menos que en la renuncia se indicare una fecha determinada y así lo disponga la autoridad”.

- Jubilación, pensión o renta vitalicia en un régimen previsional: El funcionario que jubile, se pensione u obtenga una renta vitalicia en un régimen previsional, en relación al respectivo cargo público, cesará en el desempeño de sus funciones a contar del día en que, según las normas pertinentes, deba empezar a recibir la pensión respectiva (artículo 149 de la Ley N° 18.834).

- Declaración de vacancia. El artículo 150 del Estatuto Administrativo, señala las causales por las cuales procederá la declaración de vacancia, correspondiendo a:

- Salud irrecuperable o incompatible con el desempeño del cargo; esta causal es especificada en el artículo 151 de citado Estatuto dispone: “El Jefe superior del servicio podrá considerar como salud incompatible con el desempeño del cargo, haber hecho uso de licencia médica en un lapso continuo o discontinuo superior a seis meses en los últimos dos años, sin mediar declaración de salud irrecuperable.

No se considerará para el cómputo de los seis meses señalado en el inciso anterior, las licencias otorgadas en los casos a que se refiere el artículo 115 de este Estatuto y el Título II, del Libro II, del Código del Trabajo”.

Por su parte, el art. 152 EA dispone: “Si se hubiere declarado irrecuperable la salud de un funcionario, éste deberá retirarse de la Administración dentro del plazo de seis meses, contado desde la fecha en que se le notifique la resolución por la cual se declare su irrecuperabilidad. Si transcurrido este plazo el empleado no se retirare, procederá la declaración de vacancia del cargo.

A contar de la fecha de la notificación y durante el referido plazo de seis meses, el funcionario no estará obligado a trabajar y gozará de todas las remuneraciones correspondientes a su empleo, las que serán de cargo del empleador.

- Pérdida sobreviniente de alguno de los requisitos de ingreso a la Administración del Estado;

- Calificación del funcionario en lista de eliminación o condicional, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 50, y

- Por no presentación de la renuncia en el lapso de 48 horas de su requerimiento tratándose de cargos de exclusiva confianza.

- Destitución. Es la decisión de la autoridad facultada para hacer el nombramiento de poner término a los servicios de un funcionario (Artículo 125, de la Ley N° 18.834).

- Supresión del empleo: En los casos de supresión del empleo por procesos de reestructuración o fusión, los funcionarios de planta que cesaren en sus cargos a consecuencia de no ser encasillados en las nuevas plantas y que no cumplieren con los requisitos para acogerse a jubilación, tendrán derecho a gozar de una indemnización equivalente al total de las remuneraciones devengadas en el último mes, por cada año de servicio en la institución, con un máximo de seis (Artículo 154, del Estatuto Administrativo).

-Término del período legal por el cual se es designado: Si se produce el término o el cumplimiento del plazo por el cual fue contratado el funcionario inmediatamente cesa en sus funciones. Sin embargo, debe seguir ejerciéndolas si es notificado que se encuentra en tramitación el decreto o resolución que renueva su nombramiento o contrato (art. 153 del Estatuto Administrativo).

- Fallecimiento: En caso de producirse esta causal, es necesario que la autoridad administrativa dicte una resolución que declare tal circunstancia y la envíe a la CGR para su registro. El día siguiente al fallecimiento se produce la vacancia del cargo.

Los más trascendental y relevante en este asunto, se relaciona con la cesación de funciones por el término del período legal de designación, toda vez que la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General ha introducido innovaciones que resultan determinantes en esta materia, y que terminan por otorgar garantías adicionales a los funcionarios públicos acogidos a esta modalidad.

4.- Empleo a honorarios

Podría pensarse que la contrata es un tipo de empleo suficientemente precario, no obstante, a nuestro parecer, el empleo a honorarios es de naturaleza aún más precaria. Dicho tipo de contratación se da en supuestos sumamente específicos, ya que

el artículo 11 del Estatuto Administrativo, lo establece como aquel que permite “contratar 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 (...) Además, se podrá contratar sobre la base de honorarios, la prestación de servicios para cometidos específicos, conforme a las normas generales”.

Así, la ley habilita a contratar y a honorarios bajo variados supuestos; ya sea en calidad de expertos para labores accidentales o cometidos específicos. Estas relaciones se rigen por las cláusulas que establecen esos propios contratos y quedan sujetos a la legislación de carácter civil, lo que desde ya, torna difícil el ejercer acciones judiciales porque se ventilan en un proceso de lato conocimiento, lo que dificulta el juicio en todas sus etapas, especialmente en la fase probatoria.

5.- La visión de la Contraloría General de la República en su facultad dictaminadora.

La normativa legal establece la transitoriedad del empleo de quienes se desempeñan en calidad a contrata, pues expirarán en su contrata a más tardar el 31 de diciembre de cada año por el sólo ministerio de la ley, sin perjuicio de la facultad que tiene la autoridad administrativa de ponerle término de manera anticipada. Sobre el particular, el órgano Contralor ha establecido esta posibilidad mediante su potestad

dictaminadora, a través del cual señala que, “Al respecto, es pertinente anotar que la jurisprudencia administrativa vigente en la materia, contenida en los dictámenes Nos 85.700, de 2016 y 6.400, de 2018, de esta procedencia, entre otros, ha concluido que cuando una contrata o su prórroga ha sido dispuesta con la fórmula “mientras sean necesarios sus servicios” -como sucedió en la especie-, la autoridad puede ponerle término en el momento que estime conveniente, siempre que lo materialice a través de un acto administrativo fundado.

Enseguida, se debe añadir que en esos pronunciamientos se exige que la superioridad emita un acto administrativo en que se detallen los antecedentes de hecho y de derecho que le sirven de sustento y conforme con los cuales ha adoptado su decisión, de modo que de su sola lectura se pueda conocer cuál fue el raciocinio para ello, sin que la mera referencia formal de los motivos en base a los cuales se adoptó la determinación de que se trate, ni la alusión a expresiones como “por no ser necesarios sus servicios” u otras análogas, sea suficiente para satisfacer tal condición” (Dictamen N° 6.113 de año 2019).

Como se puede apreciar, la obligación legal está determinada por la propia disposición citada, y es la que establece la duración del empleo público que se ejerce en calidad jurídica de contrata. No obstante lo anterior, la propia Contraloría General de la República, a través de su jurisprudencia administrativa dictada en conformidad a los artículos 5° y 6° de la Ley N° 10.336, Sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría

General de la República, ha efectuado una interpretación de la normativa administrativa en el dictamen N° 85.700 del año 2016, complementado por el N° 6.400 del año 2018, los cuales, establecieron una serie de requisitos y condiciones para los términos anticipados de contrataciones y las no renovaciones de las mismas.

La anotada jurisprudencia administrativa contempla la existencia del principio de “Confianza Legítima”, para aquellos casos en que su desempeño a contrata en la Administración del Estado alcance más de dos años, pues de acuerdo a lo expresado por el Contralor General de la República, “es razonable entender que las actuaciones precedentes de la Administración pueden generar en los administrados la confianza de que se actuará de igual manera en situaciones semejantes” . A su respecto, aun cuando la ley nada dice, el ente Contralor ha dictaminado, estableciendo una serie de consideraciones que se han de tener presente en determinadas circunstancias, así, indica que, “Tanto respecto de la no renovación de una contrata, como de su renovación en condiciones diferentes o su término anticipado, los dictámenes N° 22.766 y 23.518, ambos de 2016, respectivamente, han señalado que tales determinaciones deben efectuarse a través de la emisión del pertinente acto administrativo”.

A su vez, establece que el acto administrativo ha de ser motivado, pues, “los actos administrativos en que se materialice la decisión de no renovar una designación, de hacerlo en condiciones diversas en los términos antes precisados, o la de poner término anticipado a ella, deberán contener “el razonamiento y la expresión de los

hechos y fundamentos de derecho en que se sustenta"; por lo que no resulta suficiente para fundamentar esas determinaciones la expresión "por no ser necesarios sus servicios" u otras análogas" .

A mayor abundamiento, el propio Dictamen N° 6.400 del año 2018, determina que "Cabe destacar que los citados pronunciamientos no afectan las facultades que tienen las autoridades respectivas en torno a las contrataciones -u otras figuras de designación semejantes-, en particular, en cuanto a la atribución de decidir su no renovación o el término anticipado de aquéllas en que rija la cláusula antes referida u otra similar, de conformidad con las disposiciones legales respectivas, lo que ha sido consignado de manera expresa por la jurisprudencia vigente sobre la materia, según aparece de los dictámenes Nos 12.421, 28.530 y 33.999, todos de 2017, de este origen. El mismo razonamiento es aplicable a las renovaciones dispuestas en términos diferentes, por ejemplo, rebajando el grado asimilado de la contrata o reduciendo las horas asignadas en la designación anterior.

En efecto, los aludidos pronunciamientos solo han resuelto que la decisión de no renovar o desvincular al funcionario antes del vencimiento del plazo de la designación, debe materializarse a través de un acto administrativo fundado debidamente comunicado al interesado.

En consecuencia, de forma alguna puede entenderse que los dictámenes de que se trata limitan las potestades que tienen las superioridades para incorporar al organismo funcionarios a contrata -o bajo otra figura de designación semejante-, determinar su grado remuneratorio y, en general, ejercer todas las facultades que les otorga el ordenamiento jurídico respecto del personal de su dependencia”.

CAPÍTULO III: LA CORTE SUPREMA Y LA APLICACIÓN SUPLETORIA DEL CODIGO DEL TRABAJO A LA FUNCIÓN PUBLICA; UN CHOQUE DE VISIONES.

1.- Generalidades.

En los capítulos anteriores hemos precisado y establecido que la normativa que rigen las relaciones laborales entre privados, y aquella, que rige el vínculo entre los órganos de la Administración del Estado y sus funcionarios, poseen marcadas diferencias, pues ambos estatutos jurídicos, que se aplican en uno y otro caso, son diferentes, tanto en su desarrollo como en sus consecuencias jurídicas.

La principal diferencia radica, en como ya se señaló, su ámbito de aplicación. Pues el artículo primero del Código del Trabajo señala expresamente que “Las relaciones laborales entre los empleadores y los trabajadores se regularán por este Código y por sus leyes complementarias”.

Aun cuando pudiese pensarse que el concepto regulado es de características muy amplias en cuanto a su alcance, cabe anotar que dicha interpretación es errónea, por cuanto es el propio texto legal el que restringe la aplicación de la normativa a un tipo de relación jurídica, por ello que la visión clásica del derecho del trabajo se asocia inevitablemente a aquellos vínculos entre sujetos de derecho privado –empleador y

trabajador-, lo que trae como consecuencia que su aplicación se vea restringida y se limite sólo a ese ámbito.

De éste modo la doctrina mayoritaria¹² ha interpretado el precepto antes citado, pues “La legislación laboral en materia de relaciones individuales del trabajo, rige para la generalidad de los trabajadores, vale decir, en todo el sector privado y en las empresas estatales”¹³.

A mayor abundamiento, fluye del mismo cuerpo normativo, en su inciso segundo, las conclusiones previamente anotadas al expresar que “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”.

¹² En ese sentido Humberto Humeres, Luis Lizama, Francisco Walker.

¹³ Walker Errázuriz, Francisco y Arellano Ortiz, Pablo. Ob. Cit. Pág. 140.

En capítulos previos repasamos de forma detallada cuales eran las normas que regulaban el empleo público en sus diferentes aristas, asimismo, ahora hemos visualizado la exclusión expresa que la ley laboral realiza respecto de los mismos.

Resulta más o menos claro que las relaciones entre privados se rigen por el Código el Trabajo, y que el empleo público se rige por sus propios estatutos especiales, por lo que sobre éste aspecto no existirían dilemas mayores que resolver. No obstante lo antes dicho, el profesor Bermúdez considera que “el problema radica en resolver los conflictos que se presentan respecto de instituciones jurídicas que son recogidas por el Derecho Administrativo, pero también por otras ramas del Derecho”¹⁴, cabe destacar que el citado autor reconoce la existencia de áreas de fricción entre el Derecho Administrativo y otras ramas del derecho, dentro de ellas el Derecho del Trabajo, cuya fricción viene dada por la relación estatal con sus funcionarios y el Derecho Laboral.

Cabe ahora abordar de donde proviene la fricción entre estos estatutos jurídicos, y como primer antecedente, tenemos el inciso tercero del artículo primero del Código del Trabajo, pues “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”. Así las cosas “los trabajadores de las empresas estatales de administración

¹⁴ Jorge Bermúdez, Derecho Administrativo General, Ed. Thomson Reuters, 2014. Pág. 39

autónoma o independiente se rigen, por regla general, por la legislación laboral común, salvo que para ellos existan normas especiales”¹⁵.

Lo anterior es lo que se denomina “supletoriedad del Código del Trabajo”, y estimamos que es la puerta de entrada a las fricciones que ha detectado el profesor Bermúdez. No obstante ello, para que haya lugar a la supletoriedad anotada, deben concurrir determinados presupuestos; primeramente debe existir una omisión en el estatuto que regule la función pública, y que además, no exista contradicción entre la norma que se aplica supletoriamente y el estatuto especial.

En consecuencia, la aplicación supletoria del Código del Trabajo en el sector público está circunscrita al cumplimiento de estos dos requisitos, para lo cual se debe determinar si en el Estatuto Administrativo General o en los respectivos estatutos especiales, se regula alguna(s) de las materias contenidas en el Código del Trabajo y su legislación complementaria, y en caso que la respuesta sea negativa, si tales materias resultan compatibles con la legislación estatutaria.

La referida disposición, además de fijar los límites de la aplicación del Código del Trabajo al sector público, reviste una vital importancia, ya que de sus declaraciones se desprende que el Código del Trabajo constituye el Derecho común aplicable a todos los

¹⁵ Francisco Walker Errázuriz y Pablo Arellano Ortiz, Ed. Librotecnia, 2016. Pág. 141.

trabajadores dependientes, y por ende, que los estatutos especiales de los funcionarios públicos tendrán el carácter de leyes especiales en relación con el Código del Trabajo.

Es sobre éste punto que debemos detenernos, y refrescar elementos que ya fueron tratados en páginas anteriores, pues debemos analizar de manera detallada y específica las instituciones de índole laboral que no se encuentran reguladas en estatutos especiales, y respecto de las cuales se debe aplicar supletoriamente el Código del Trabajo de conformidad a la norma de remisión contenida en el Código del Trabajo que hemos analizado, de este modo, son diversas las materias que pueden resultar aplicables en razón de los vacíos legales existentes en los regímenes estatutarios especiales.

Lo detallado recientemente es sólo el comienzo de una serie de dificultades que se han originado al respecto, pues el raciocinio señalado, constituye una de las varias posiciones que existen respecto del tema. Pues, aun cuando existe una reconocida diferencia y separación entre el Derecho del Trabajo y la función pública, ésta última ha ido cediendo terreno paulatinamente como consecuencia de la extrapolación que se ha efectuado de diversas instituciones desarrolladas por el derecho del trabajo al excluido campo de la función pública.

Poco a poco la doctrina se ha ocupado de esta extrapolación que ha significado su expansión, y se le ha denominado “laboralización de la función pública”¹⁶, concepto que es explicado de dos formas: una que postula y explica esta “laboralización” con la aplicación mixta de los estatutos jurídicos, en la cual si bien se rigen por las normas administrativas que regulan la materia le es aplicable de forma subsidiaria el Código del Trabajo, en el mismo sentido que ya hemos descrito con anterioridad.

Por otra parte, existe la tendencia, más moderna, cuyo postulado es el reemplazo total de los estatutos administrativos por las normas del Código del Trabajo, por cuanto existen una serie de razones y motivos que hacen totalmente aplicables los principios del Código del Trabajo a la función pública, argumentos que analizaremos en apartados posteriores.

Habiendo evidenciado la exclusión que realiza el Código del Trabajo en su aplicación para quienes realizan una función pública, hemos constatado también que se le ha otorgado vigencia a dicha legislación en todas aquellas materias en que los Estatutos Especiales contienen vacíos legales, por lo que concluimos que este elemento se erige como la puerta de entrada a la laboralización de la función pública, pues esta norma constituye el sustento legal del que se vale la judicatura para aplicar instituciones

¹⁶ Revisar: Varas Marchant, Karla. “Laboralización de la Función pública en Chile”, Tesis de magister, Universidad de Talca. Pág. 59; Pietroboni Fuster, Carla. “La laboralización de la Función Pública: La cesación del vínculo de los funcionarios de la atención primaria de la salud dependientes de una Corporación Municipal”, Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Vol. 2, No 3, 2011. Pág. 97.

que son de carácter eminentemente laboral a funcionarios que se rigen por estatutos diversos. Así, por ejemplo, se le ha dado cabida a la acción de tutela de derechos fundamentales regulada en el Código del Trabajo en el empleo público, bajo la consigna de la supletoriedad de la legislación laboral en todas aquellas materias no reguladas por los estatutos especiales.

2.- Examen de los elementos que complejizan la aplicación supletoria del Código del Trabajo a la función pública

2.1.- Funcionarios Públicos y Derechos Fundamentales

Antes de la publicación de la Ley 21.280, el tema central de este trabajo, era determinar, sin en razón de las labores que cumplen, los Derechos Fundamentales de los funcionarios públicos tienen un status distinto al de los trabajadores en régimen laboral privado. Al menos desde el punto de vista jurídico, se ha puesto en igualdad de condiciones a ambos tipos de contratación. Y aun cuando la discusión ha quedado resuelta por vía legal, es evidente que la iniciativa legislativa no fue antojadiza, más bien tiene un acabado desarrollo jurídico, doctrinario y jurisprudencial que le dan forma a dichos preceptos.

La discusión planteada no era ociosa, pues el aceptar dicha posibilidad implicaba establecer a priori, que ambos regímenes debiesen tener un tratamiento diferenciado, no únicamente respecto del ejercicio de sus derechos, sino que también respecto de su

oponibilidad y mecanismos jurídicos que los garantice efectivamente. Así se podría sostener la falta de idoneidad no sólo en la aplicación supletoria de las normas del Derecho del Trabajo, sino que con ello del Procedimiento de Tutela en general y de su juzgamiento por los tribunales laborales.

En otras palabras, una interpretación diferente a la señalada, implica que pudiese existir justificación válida y plausible para restringir determinados derechos y la necesidad de contar con un mecanismo particularmente diseñado para ellos. En ese sentido, resultaba imposible desconocer la naturaleza y condición de persona, siendo por ende, titulares de derechos fundamentales encontrándose supeditados a los deberes y obligaciones que el ordenamiento jurídico consagra e impone en razón de dicha calidad. Esta situación se corresponde con aquella que la doctrina designa como relación de sujeción general, que refleja la posición de un individuo cualquiera sometido a la autoridad estatal, dentro de los límites establecidos por la Constitución y las leyes. Adherimos totalmente a este planteamiento, pues no existen razones de orden práctico, ni mucho menos de índole jurídico para realizar esta diferenciación arbitraria.

Sin embargo, junto a esta relación de sujeción especial que caracteriza a la posición de todo funcionario frente al Estado, se encuentran vinculados de una manera particular con la Administración. Concretamente, los funcionarios públicos son servidores que tienen una investidura especial y una responsabilidad distinta, encontrándose sometidos a un estatuto especial, regulación que en determinadas

dimensiones -como lo son la protección de la privacidad, las exigencias derivadas de los imperativos de probidad, transparencia y publicidad de los actos y resoluciones administrativas, y en general los derechos laborales de raíz constitucional, como la negociación colectiva y la huelga— los distingue de las demás personas y, luego, de los demás trabajadores.

Hemos enfatizado en distintos pasajes de este trabajo, que tanto la legislación chilena como la de otros países, presenta como principal característica, la distinción entre tipos de trabajadores al momento de regular el vínculo de trabajador-empleador. Por un lado, los trabajadores de sector privado y por otro, los funcionarios públicos.

La diferenciación viene dada por el establecimiento de regímenes estatutarios especiales para los funcionarios públicos, cuyo sistema está dotado de normas de diverso tipo legal que lo dotan de un marco jurídico amplio, entre las cuales podemos destacar la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, el Estatuto Administrativo y la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la administración del estado, sin mencionar otros estatutos específicos como los que rigen a los miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden y a los Funcionarios Municipales. La doctrina se encuentra conteste en que este sistema de normas que abarca diversos aspectos de la relación del funcionario para con el Estado como empleador, esta desarrollado y diseñado en base

a principios y normas que dejan a la Administración en un sitio de potestad y al funcionario público en un status de sujeción especial.

Este conjunto de normas se traduce en una serie de obligaciones y manifestación que deben seguirse, en virtud de esta investidura especial. Esto se puede apreciar al analizar la responsabilidad del funcionario público, pues se le exige un standard de probidad superior en el ejercicio de su función pública que aquella que se le podría requerir a un trabajador particular. La relevancia y énfasis, se encuentra en la prohibición de hacer primar el interés particular por sobre el general, pues se “exige una gestión eficiente y eficaz, además honesta”¹⁷, dicho lo anterior, este principio no es exigido en las relaciones laborales privadas.

Como las obligaciones derivadas del principio de probidad, existen diversas “cargas” que pesan sobre los servidores públicos, en virtud de esta diferencia normativa, dentro de las cuales podemos mencionar además el deber de hacer una declaración de interés y patrimonio al asumir o cesar en un cargo público, además de su respectiva actualización anual. Se han dispuesto incompatibilidades en el desarrollo de otras actividades económicas, profesionales y/o empresariales que sean contrarios a los fines del cargo y naturaleza de sus funciones, todos estos instrumentos con efecto expansivo

¹⁷ Rajevic Mosler, Enrique. La urgente reforma del sistema de control administrativo: una exigencia de la probidad. Revista de Derecho Público, volumen N° 69. Pág. 39-40

para toda la Administración no están presentes -por regla general- en los empleos del sector privado.

“El concepto de probidad administrativa surgió en nuestro ordenamiento a propósito de la regulación del empleo público, lo que resulta lógico dado que el ordenamiento laboral común contemplaba la falta de probidad como causal de extinción del contrato de trabajo desde el Código de 1931. En 1939 el Gobierno de Pedro Aguirre Cerda envió a trámite un Proyecto de Ley sobre probidad administrativa que no lograría ser aprobado, pero desde entonces la doctrina empezaría a demandar su recepción expresa en el Derecho Positivo”.¹⁸

Es tal la importancia del principio de probidad, que existe una serie de delitos asociados a su contravención, lo que el Profesor Mario Garrido Montt expresa elocuentemente, al señalar que “excepcionalmente, determinados tipos penales imponen características específicas a quienes pueden ser sus autores, los que se conocen como sujetos calificados; tal es el caso de los delitos que pueden ser cometidos sólo por funcionarios públicos, como sucede con las malversaciones”¹⁹.

¹⁸ Rajevic Mosler, Enrique. Ob. Cit.. Pág. 37

¹⁹ Garrido Montt, Mario. Derecho Penal, Parte General, Tomo II. Editorial Jurídica de Chile, Pág. 73.

Por último, encontramos normas tanto constitucionales como legales, que demuestran la importancia y tratamiento especial que nuestro ordenamiento da al interés público, a las tareas que efectúan los órganos del Estado, al principio de regularidad y continuidad de la Administración, como son el caso de los preceptos que junto con prohibir a determinados funcionarios el accionar en juicio, prohíben realizar actividad política (dictamen N° 24.529-2019, Contraloría General de la República²⁰), y pertenecer a organizaciones sindicales u otros en que se prohíbe a los abogados que trabajen para el Fisco demandar al Estado en el ejercicio liberal de su profesión (dictamen N° 12.120-2019, Contraloría General de la República²¹)

²⁰ dictamen N° 24.529-2019, de la Contraloría General de la República; “*Lo expuesto implica que tales servidores, cualquiera sea su jerarquía, y con independencia del estatuto jurídico que los rija, en el desempeño de la función pública que ejercen están impedidos de realizar actividades de carácter político tales como hacer proselitismo o propaganda política, promover o intervenir en campañas, participar en reuniones o proclamaciones para tales fines, asociar la actividad del organismo respectivo con determinada candidatura, tendencia o partido político, ejercer coacción sobre otros empleados o sobre los particulares con el mismo objeto y, en general, valerse de la autoridad o cargo para favorecer o perjudicar, por cualquier medio, candidaturas, tendencias o partidos políticos*”.

²¹ Dictamen N° 12.120-2019, de la Contraloría General de la República; “*No obstante, con ocasión de un nuevo estudio sobre la materia, y atendido que el establecimiento de las normas sobre inhabilidades e incompatibilidades constituye una manifestación del principio constitucional de probidad administrativa que pretende evitar que se vean comprometidos los intereses superiores del Estado en general -y no solo los pecuniarios-, se ha estimado procedente reconsiderar la aludida jurisprudencia administrativa en el sentido de entender la expresión “acciones civiles” contenida en la preceptiva antes reseñada, como comprensiva de cualquier acción judicial en contra de un organismo de la Administración, que no revista el carácter de criminal, interpretación que, por lo demás, se aviene con el tenor literal de las normas de que se trata, cuyo sentido natural y obvio no restringe su aplicación a acciones de naturaleza patrimonial*”.

Con todo lo ya dicho, es posible evidenciar ciertas diferencias entre los derechos de los funcionarios públicos, a diferencia de lo que ocurre con otros trabajadores.

2.2.- Derechos Fundamentales Protegidos y Restringidos.

Si analizamos el catálogo de derechos de nuestra Constitución Política de la República, podemos evidenciar que el artículo 19 N° 4, protege la Vida Privada²², no ocurre lo mismo con la vida o esfera pública. La desprotección de este bien jurídico, adquiere especial relevancia al relacionarlo con las obligaciones funcionarias establecidas en el Estatuto Administrativo, en el cual se indica que se debe “Observar una vida social acorde con la dignidad del cargo”²³. Así, “se puede afirmar sobre la base del texto constitucional que en principio su resguardo a la privacidad no alcanza aquellas conductas que se realizan en el ejercicio de sus funciones. Ni tampoco a aquellas que, aunque ejercidas no en razón de su cargo, tengan injerencia directa sobre el mismo y sus funciones”²⁴.

²² Artículo 19 N° 4, de la Constitución Política de Chile: “*El respeto y protección a la vida privada y a la honra de la persona y su familia, y asimismo, la protección de sus datos personales*”.

²³ Artículo 61 letra i), Ley 18.834, Sobre el Estatuto Administrativo.

²⁴ Fuenzalida Cifuentes, Pablo. “La titularidad de los Derechos Fundamentales y las Relaciones de Sujeción Especial en la Constitución Chilena”, Tesis Universidad de Chile 2007, Pág. 105.

A nuestro juicio, la modificación constitucional que eliminó del citado artículo 19 N°4, la protección a la vida pública, viene a reafirmar la posición de que los funcionarios públicos ven resguardada su vida privada, pero solo en aquellos casos que dicha conducta pertenezca efectivamente a su vida íntima y no se relacione de modo alguno a la función que realiza, y mantenga a resguardo el interés público. Dicho lo anterior, queremos reforzar la idea de que el funcionario público tiene una mayor responsabilidad en esta materia que los trabajadores que se rigen efectivamente por el Código del Trabajo.

En razón de lo anterior, la línea que divide lo público de lo privado se difumina en ocasiones, pues la vida privada es un derecho que se torna matizado a veces, restringido en otra, pues la realización de una función pública amerita un accionar acorde a la moral, las buenas costumbres, orden público, salud pública o seguridad de la nación, entre otros que pueden considerarse de interés general.

Aunque en principio los actos de la vida privada del funcionario no estén ligados a los de su vida pública, existe siempre el riesgo de una posible afectación del interés general con sus consecuentes efectos gravosos. Lo anterior -para parte de la doctrina- es justificación suficiente para la imposición de límites al ejercicio de este derecho.

Asimismo, existen a su vez, otros casos de restricciones legislativas o reglamentarias a los derechos fundamentales en cuerpos normativos distintos a la

constitución, como es el caso establecido en el Estatuto Administrativo en donde se contempla la obligación y deber de secreto por parte de los funcionarios en asuntos de reserva del Estado, y también se faculta a la Administración, para exigir a sus funcionarios datos de situaciones personales y familiares, para precaver eventuales afectaciones al interés público²⁵.

La evidencia más clara radica en la obligación de los Órganos de la Administración del Estado de entregar información pública sobre su gestión e incluso sobre aspectos referidos a sus funcionarios, a todo aquél que lo solicite no siendo necesario justificar el motivo o causa por el cual dicha información está siendo requerida. Esta afectación a la esfera privada del funcionario tiende a ser intensificada cuando dentro de las medidas que debe practicar la institución se encuentra mantener al servicio de la comunidad en sus sitios electrónicos datos específicos de sus funcionarios y actividades que deben ser actualizadas constantemente. Pues a modo ejemplar, “es información pública: los días trabajados, el pago por concepto de horas extras sean éstas habituales o no, el pago de cargas familiares y sólo los descuentos que la ley ordena”²⁶, (Decisión de Amparo rol N° C211-10, de 27 de julio de 2010).

²⁵ Artículo 61 letra j), Ley N° 18.834, Sobre Estatuto Administrativo: “*Proporcionar con fidelidad y precisión los datos que la institución le requiera relativos a situaciones personales o de familia, cuando ello sea de interés para la Administración, debiendo ésta guardar debida reserva de los mismos*”.

²⁶ Camacho Cepeda, Gladys. Ley 20.285, “Sobre Acceso a la Información Pública: Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado”, Editorial Thomson Reuters, Segunda Edición, Pág. 87.

Sin lugar a dudas, todas estas medidas repercuten en la vida privada de los funcionarios y servidores, lo que contrasta con las exigencias legales existentes para los trabajadores del sector privados, en cuyo caso no existe esta afectación de la privacidad, debido a que no reviste un interés para la generalidad de la población. Hemos podido comprobar que la extensión de derechos afectados, especialmente en relación a la vida privada, es mucho mayor para aquellos que se vinculan con el Estado, esto -como ya dijimos- tiene como base esencial el interés público, pues ciertamente la sociedad ha ido reclamando mayor participación y está más activa en su rol de fiscalización ciudadana, parecen tener mayor preocupación por la conducta de determinados sujetos, lo que ha conllevado que el Estado haya establecido requisitos de publicidad más amplios.

Hemos distinguido innumerables veces entre funcionarios públicos y trabajadores con relaciones contractuales privadas, sin embargo, es útil reflexionar por el lugar que tienen los servidores a honorarios que se desempeñan como prestadores de servicios para la Administración del Estado, que no ostenta la calidad de funcionario público, ni mucho menos están sujetos a las normas del Estatuto Administrativo. En ese contexto, es dable señalar que de “acuerdo al art. 11 del EA, para la realización de labores accidentales o cometidos específicos, es posible contratar a honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias o extranjeros, que posean título correspondiente a la especialidad requerida”²⁷.

²⁷ Bermúdez Soto, Jorge. Ob. Cit. Pág. 343.

Es posible consensuar que si bien los servidores que se desempeñan en calidad de honorarios se rigen por las cláusulas expresadas en su convenio como manifestación de la autonomía de la voluntad²⁸, también les es aplicable el principio de probidad administrativa²⁹. Ahora bien, tratándose de agentes públicos, están sujetos a responsabilidad administrativa en su sentido más amplio.

Aparte del largo tratamiento que le hemos dado al Derecho a la Privacidad, vale la pena detenerse en aquellos de carácter colectivos, y establecer el grado de protección o restricción que la legislación impone, por el sólo hecho de ser funcionario público. En ese entendido, podemos observar el Derecho a Huelga, que se encuentra regulado en nuestra legislación para los trabajadores que se desempeñan en relaciones privadas de

²⁸ Dictamen N° 8.506, de 29 de abril de 2020, de la Contraloría General de la República: *“los contratados a honorarios no revisten la calidad de funcionarios públicos y tienen como única norma reguladora de sus relaciones con un servicio público, el propio acuerdo que ha servido de base al acto que materializa su contratación, y, por ende, les asisten los derechos y obligaciones que de él emanan”*.

²⁹ Dictamen N° 7.266, de fecha 10 de febrero de 2005, de la Contraloría General de la República: *“Retomando lo antes expuesto, en la medida que los contratados a honorarios no son funcionarios públicos, la responsabilidad por los actos cometidos en su desempeño sólo puede perseguirse ante los tribunales ordinarios, sin perjuicio de la responsabilidad derivada de la rendición de cuentas a que pudieren encontrarse afectos, conforme a lo dispuesto en el artículo 85 y siguientes de la Ley 10.336 (Aplica dictámenes N°s 12.717 de 1991 y 50.013 de 2000)*.

Sin perjuicio de lo cual, se debe tener en consideración, que están sujetos a las normas que consagran los principios de probidad administrativa, dado su carácter de servidores estatales, de manera que les es aplicable el Título III, De la probidad administrativa, de la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado”.

trabajo, en el artículo 345 del Código del Trabajo, “Tradicionalmente, la doctrina ha calificado la huelga como una abstención colectiva del trabajo. Así, Macchiavello (1989) lo conceptualiza jurídicamente como un “(...) fenómeno colectivo conformado por un comportamiento concertado de defensa de intereses colectivos, que se manifiesta en una abstención colectiva y lícita del trabajo, tras fines de reivindicación de los trabajadores. Esta noción tradicional y restrictiva de huelga se ha ido ampliando en las últimas décadas a la par de las transformaciones que han experimentado las formas de trabajo en relación a la flexibilización de la producción y organización del mismo. En este sentido, un concepto más moderno de huelga sería aquel que la entiende como (...) todo tipo de perturbación concertada colectivamente del proceso de producción, abriéndose así espacio a otras modalidades de huelga que no necesariamente implican una abstención del trabajo, consistentes por ejemplo en el enlentecimiento exagerado del ritmo de del mismo, como la huelga de celo o de brazos caídos”³⁰.

El tratamiento que Chile da al derecho a huelga constituye una excepcionalidad en comparación con los países que conforman la OCDE. En este sentido, si bien gran parte de los países miembros establecen importantes condiciones para el ejercicio del derecho a huelga, la tendencia ha evolucionado hacia el reconocimiento de ésta como un derecho, aminorando restricciones en cuanto a motivos y sujetos. Esta excepcionalidad viene dada porque los funcionarios públicos tienen prohibido “Organizar o pertenecer a sindicatos dentro de la Administración del Estado; dirigir, promover o

³⁰ García Cornejo, Santiago y Ulloa Sánchez, María. “Los Límites al Derecho a Huelga en la Ley N° 20.940”, Tesis Universidad de Chile, año 2017, Pág. 12.

participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades totales o parciales, en la retención indebida de personas o bienes, y en otros actos que perturben el normal funcionamiento de los órganos de la Administración del Estado. Esta disposición debe relacionarse con el art. 19 N° 16 inc. 6° CPR, que establece la prohibición para los funcionarios del Estado y de las municipalidades de declararse en huelga³¹.

Además de la señalada prohibición de promover o participar en huelgas, del precepto citado, es posible colegir, que pesa sobre los funcionarios públicos la imposibilidad de sindicalizarse. No obstante ello, el desarrollo legislativo incorporó la posibilidad de que quienes se desempeñan en la Administración del Estado puedan asociarse, adoptándose una normativa inspirada en aquella relativa a las organizaciones sindicales del sector privado.

De esta manera, del análisis de los preceptos constitucionales, cabe preguntarnos si el ser funcionario o servidor público constituye una ventaja o una desventaja³², toda vez que, como hemos revisado con anterioridad variados derechos fundamentales no poseen la misma extensión ni protección que aquellos que laboral en

³¹ Bermúdez Soto, Jorge. Ob. Cit., Pág. 356.

³² La respuesta a la interrogante planteada se esboza desde la perspectiva de la extensión de la protección de ciertas garantías constitucionales, pues dicho lo anterior, no es posible desconocer la ventaja del sector público en el ámbito de sus remuneraciones, debido a que son comparativamente más altas que en el sector privado.
<https://www.latercera.com/pulso/noticia/brechas-salarios-sector-publico-privado/258620/>

el ámbito privado. No parece osado aventúranos a señalar que dentro de nuestro sistema jurídico, existen derechos que son limitados y restringidos para el funcionariado; en ese entendido es que el profesor José Luis Cea Egaña señala que “el ejercicio de los derechos humanos admite, como derechos subjetivos públicos, dos tipos de limitaciones o restricciones, cuyo significado se explica enseguida. Trátase, por consiguiente, de atributos que jamás tienen alcance absoluto, pues si lo poseyeran se convertirían en prerrogativas típicas de un déspota que obra, sin castigo, con rasgos ilícitos o abusivos. Es sensible, por ende, que vivamos en una época en que se realzan los derechos y rara vez se los relaciona con los deberes inherentes a ellos, perjudicando así el ejercicio legítimo de aquellos, cualidad que es posible sólo infundiendo eficacia a los límites y restricciones respectivas”³³.

Hay algunos autores que sostienen que, en aras del bien general no puede concebirse de otra manera ni sería eficaz si se lo repensara de otra forma distinta. Por último, es posible constatar que en el ordenamiento jurídico chileno existen preceptos de rango legal y constitucional que permiten reconocer algunas manifestaciones concretas de la teoría de las relaciones de sujeción especial.

2.3.- Las relaciones de sujeción especial y su justificación

³³ Cea Egaña, José Luis. Ob. Cit. Pág. 62.

La relación entre funcionario y el Estado, es una de las primeras que fue concebida como Relación de Sujeción Especial, “esta teoría que fue desarrollada hacia fines del siglo XIX, afectaba a aquellos administrados que se encontraban en una estrecha relación con el Estado. Frente a los ciudadanos que se hallan en una relación general, con derechos y deberes, se encuentran aquellos que voluntaria o forzosamente se han puesto en un especial contacto con la Administración, en especial, estudiantes, presos, soldados y funcionarios. Ello traía como consecuencia que a los concernidos por dicha sujeción especial, tanto sus derechos fundamentales como el principio de reserva, no les fueran aplicables en su vínculo con la Administración. La relación entre Estado y administrado en relación de sujeción especial se regulaba a través de la normativa interna de la Administración”³⁴.

El concepto de Relación de Sujeción Especial va de la mano con la titularidad de los Derechos Fundamentales, así por titularidad se ha entendido “la efectiva atribución constitucional, directa o indirecta, de determinados derechos fundamentales”³⁵. Vale la pena detenerse y analizar, la tensión que genera para quienes se encuentran en este tipo de relación jurídica entre la función que deben desempeñar y sus derechos fundamentales, y entender como se justifica la necesidad de un tratamiento diferenciado, de mayor intensidad de sujeción a la autoridad, de un grupo determinado de personas, dentro de los cuales se puede mencionar a los funcionarios públicos.

³⁴ Bermúdez Soto, Jorge. Ob. Cit. Pág. 83

³⁵ Villaverde Menéndez, Ángel. “Teoría General de los Derechos Fundamentales en la Constitución Española de 1978, Editorial Tecnos, Pág. 84.

Principalmente, podemos destacar como fundamentación esencial, la prosperidad del Estado y de la Sociedad, en la cual se pone en la balanza el interés público y general versus las libertades y derechos individuales. Podríamos entrar a calificar un conflicto de derechos, y las distintas teorías existentes para la resolución de conflictos de derechos de esta naturaleza, pero ello excede por mucho el objetivo de este trabajo.

No solo se justifica esta sujeción especial en orden de un interés superior, sino que encuentra su aval en la existencia de un texto legal -constitucional en nuestro caso- que así lo establece, por lo que de acuerdo a la doctrina especificada, esta diferenciación entre los trabajadores particulares y los funcionarios y servidores públicos, se encuentra suficientemente fundamentada.

El solo hecho de que estas relaciones de sujeción especial encuentren su asidero en nuestro Texto Constitucional, disminuye el riesgo de arbitrariedades o discrecionalidad en su aplicación. Así las cosas, es posible sostener que ha debido establecerse relaciones jurídica de índole diferentes a las que el tiene el Derecho privado con sus trabajadores, para lograr materializar fines específicos, por lo que el pilar fundamental de esta distinción -como ya señalamos- es el interés público, el cual ha sido entendido como “aquella materia que se resuelve en decisión política gubernamental — nacional, regional o municipal- y también en el ámbito legislativo y jurisdiccional, que

satisface al máximo los intereses de la comunidad involucrada, que se concibe y ejecuta mediante procedimientos jurídicos preestablecidos, con participación de los gobernados, y que tiene por finalidad última evitar conflictos políticos, religiosos, económicos, sociales y culturales y perfeccionar el bienestar de la población o de segmentos de esta última”³⁶.

La idea de interés general es posible verla plasmada en algunos de los principios base del Derecho Administrativo, así se debe “priorizar, en el ejercicio de su cargo, el interés general por sobre el particular, actuando con lealtad, objetividad, imparcialidad y transparencia en el cumplimiento de sus labores, mas aun siendo contraparte del contrato. Además, la mayor responsabilidad administrativa que le asiste al funcionario radica principalmente en la naturaleza del cargo que desempeñaba, toda vez que los funcionarios que sirven labores profesionales y de jefatura no solo tienen mayor acceso a la información, sino que también un mayor deber de diligencia, cuidado y prudencia en su actuar. Respecto de los servidores que hubieren cesado en sus funciones en el transcurso del proceso disciplinario, la resolución de termino que se envíe a este organismo para el control de legalidad, debe señalar que la sanción le será impuesta según el inciso final del artículo 147 de la ley 18.834”³⁷.

³⁶ Correa Fontecilla, Jorge. “Algunas consideraciones sobre el interés público en la política y en el derecho”, Revista Española de control externo, Pág. 140.

³⁷ Laporte Ribera, Michelle.” El Principio de Probidad y Publicidad de los actos de la Administración y su reconocimiento Constitucional”, Memoria de Prueba Universidad de Chile. Pág. 85.

Habiendo puesto de manifiesto la situación en la que se encuentran los funcionarios públicos, es conveniente, revisar como se da esta relación en las relaciones contractuales de carácter privado. Como primera señal, podemos indicar que la fuente del vínculo que une al empleador con el trabajador es de carácter contractual, donde existe una voluntad de ponerse bajo la subordinación y obediencia de otro particular, en dicha relación no solo existe un contrato de trabajo, sino que tienen obligaciones recíprocas en materia de derechos fundamentales, lo que se conoce como eficacia horizontal de los derechos fundamentales, al respecto la Profesora Inmaculada Vivas Tesón, reflexiona sobre “la incidencia de los derechos fundamentales en el Derecho privado y, más concretamente, si su titular está protegido únicamente frente a la injerencias del poder político (relación de subordinación), o también frente a vulneraciones —naturalmente, no constitutivas de ilícito penal — por parte de otros titulares de derechos fundamentales (relación de coordinación)”.

Es la sobradamente conocida, según la terminología alemana, *Drittwirkung der Grundrechte* o, si se prefiere, eficacia horizontal de los derechos fundamentales.

Concretamente, los derechos fundamentales ¿son aplicables en las relaciones entre particulares?; el respeto a dichos derechos constitucionalmente reconocidos

¿funciona como un límite a la autonomía privada y, por tanto, como una restricción de la libertad de actuación de los particulares?³⁸.

La pregunta planteada con anterioridad puede responderse afirmativamente, ya que los derechos fundamentales del trabajador trazan verdaderos límites a la actuación del empleador en su calidad de tal. Pero esta limitación no es unidireccional, pues a su vez, el trabajador también tiene como limitación los derechos fundamentales del empleador, para lo cual habrá que dirimir estos conflictos conforme la regla de las ponderaciones y proporcionalidad.

Tenemos la existencia de dos aristas diametralmente opuestas, que viene dada por esta dualidad “laboral”, entre quienes tienen la certeza de que sus derechos se encuentran en cierto modo restringidos y limitados por mandato constitucional, y por otro lado, quienes tienen la certeza y certidumbres, de que el Estado ampara y protege el ejercicio de sus derechos fundamentales, tanto en su efecto vertical como horizontal.

2.4.- La inactividad del Legislador y el rol de los tribunales ordinarios de justicia.

³⁸ Vivas Tesón, Inmaculada. “La horizontalidad de los derechos fundamentales. En Bienes de la personalidad”, Ponencia XIII Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil. Pág. 205-207.

Hemos revisado latamente la situación en Chile en relación a los Derechos Fundamentales de la fuerza laboral, ya sea privada o estatal, y hemos sido testigos de los matices y profundas diferencias que existen entre ambos. Por lo que el ejercicio que realizaremos, es como se extendió, hasta antes de la publicación en el Diario Oficial de la Ley N° 21.280, la normativa procesal laboral a los funcionarios regidos por estatutos especiales, y analizar a su vez, un nuevo foco de conflicto que detectamos, la situación a la que se verán enfrentados los servidores que están contratados a honorarios por la Administración del Estado, que no confluyen ni en estatutos especiales ni en el Código del Trabajo, pues sus contratos a suma alzada, en derecho estricto se rigen por las normas dispuestas en el Código Civil.

El trabajo apunta a dilucidar si la aplicación que se hizo previa a la nueva ley que reconoce la tutela laboral a los funcionarios públicos, tiene un origen de carácter legal, o si, por el contrario, se pretendió llenar un vacío legal caracterizado por la inactividad del legislador, el cual fue llenado por los jueces y Ministros de Cortes fundado en razones de Justicia Material y Social. Como se pudo observar en el capítulo precedente, numerosas sentencias dictaminaron que la extensión de los derechos laborales a los funcionarios públicos no era de su competencia o declararon nulas determinadas relaciones laborales reconocidas.

Debemos identificar las grandes divisiones del derecho, Derecho Público versus Derecho Privado, para situar dentro de ellas, áreas del derecho más específicas como

es el Derecho Laboral versus el Derecho Administrativo. Así la comparativa versa no solo sobre la naturaleza jurídica, sino también aquellos elementos más característicos entre las distintas fuerzas laborales de la Administración y de las relaciones privadas.

Todas estas diferencias no fueron consideradas al momento de aplicar la normativa, pues hemos destacado abundantemente, que en los albores de estas teorías los tribunales fueron inflexibles en las distinciones clásicas de derecho Administrativo y Derecho Laboral, rechazando repetidamente la aplicación de normas laborales a los funcionarios de la Administración Pública. Luego, comenzaron a cuestionarse lo precario de la función pública, que más allá de la existencia y regulación de la estabilidad del empleo³⁹, dicho planteamiento resulta utópico en cuanto a la aplicación del artículo 10 del mismo cuerpo normativo, que fija la duración de las contrataciones como máximo hasta el 31 de cada año, extinguiéndose por el sólo ministerio de la ley dicho nombramiento.

Todas las consideraciones anteriores llevaron a que mediante la actividad jurisdiccional, se protegiera y se dotara a la función pública de una serie de derechos y garantías mediante construcciones jurídicas que aplicaban derechos laborales a situaciones jamás aceptadas con anterioridad. Lo dicho, da cuenta del desarrollo jurídico y del efecto expansivo que ha tenido el derecho laboral durante los últimos años en nuestro país.

³⁹ Artículo 89, Ley N° 18.834, Sobre Estatuto Administrativo; “Todo funcionario tendrá derecho a gozar de estabilidad en el empleo”

Habiéndose dictado recientemente la Ley que reconoce la tutela laboral a los funcionarios públicos, nos da la razón en pensar que este conflicto y fricción aconteció puramente por la inactividad del legislador en esta materia, que no consideraron todas estas cuestiones, ya sea por costo estatal, interés público u otras razones.

3.- Las relaciones laborales en el sector público y sector privado.

Como primera cuestión, debemos tener presente que la clasificación más básica es aquella que distingue entre derecho público y derecho privado. Esta distinción fue introducida por los juristas romanos, específicamente por Ulpiano, así las cosas, el derecho público es el que regula las relaciones políticas, los fines que el Estado debe alcanzar, y el Derecho privado regula las relaciones entre los ciudadanos.

Los romanos, atribuían además a la expresión *ius publicum* el sentido de las normas que no pueden ser modificadas o derogadas por acuerdo o convenio de los particulares. Ello se debe a la doble acepción que el adjetivo público tuvo en Roma. Unas veces público es igual a estatal y otras veces significa social o común. Y así las normas de Derecho público son las que afectan al Estado (primera acepción, que se fija en la materia regulada) o las que interesan a la sociedad o comunidad humana (segunda acepción, que atiende no al objeto de la norma sino a su inderogabilidad).

Esta clásica diferenciación ha sido matizada por ciertos autores, que estiman que el derecho es una única estructura jurídica, por lo que donde existe el derecho público existe el derecho privado y viceversa. Aun siendo así, cada área del derecho contiene sus elementos característicos y específicos, que hacen que una sea independiente de la otra.

No puede desconocerse que existen diferencias respecto del sujeto, relación jurídica y objeto, siendo posible que afirmemos que existe un conjunto autónomo como lo es el Derecho Administrativo. En ese contexto “cada disciplina autónoma, conforma su sistema de instituciones y principios, que ayudan a esa autointegración, y la única argamasa, son los principios jurídicos, pero no la burda práctica de trasladar, sin tamiz alguno, leyes desde un sistema a otro, sin percibir la incoherencia que puede significar ese arrastre desde disciplinas que no sólo son distintas en cuanto a su esencia a su célula más básica: la relación jurídica, su naturaleza y los sujetos que la componen, sino que al ser de sectores distintos de la summa divisio del derecho (privado/ público), implica postular soluciones mediante principios jurídicos que pueden resultar incoherentes; es que el relleno de lagunas de cada disciplina debe ser auto-gestionado y no con arrastre de soluciones desde disciplinas vecinas, por rancias y prestigiosas que sean.”⁴⁰

⁴⁰ Vergara Blanco, Alejandro. “Los principios Jurídicos y la tarea de construir el Derecho Administrativo en clave científica”, Revista de Derecho Administrativo N° 6, 2012. Pág. 72.

El profesor Jorge Bermúdez, recoge como elemento diferenciador del Derecho Administrativo, su rol carácter de derecho público; que se trata del derecho común aplicable a la Administración Pública; que la relación jurídica-administrativa requiere de una Administración Pública; y finalmente, se trata de un Derecho de equilibrio.

Ya en el primer numeral de este capítulo abordamos las fricciones del Derecho Administrativo con el Derecho Laboral, siendo el foco de este trabajo, detectar y analizar los alcances, razones y fundamentos que han permitido entender que los funcionarios públicos tienen ciertos derechos y deberes que lo ponen en una situación similar a los de los trabajadores privados.

Evidentemente, hasta antes de la publicación de la Ley N° 21.280, se generó un conflicto entre el Derecho Administrativo y la fuerte expansión del Derecho Laboral, lo que produjo -como se comentó en el apartado anterior- cierta reflexión acerca de como concebimos el empleo público, en cuanto a su precariedad y escasas garantías efectivas.

El elemento diferenciador entre los sujetos de ambos sectores es el vínculo jurídico que une a los funcionarios públicos con la Administración, el cual tiene la particularidad que es unilateral, pues el nombramiento está contenido en un acto

administrativo de nombramiento, que manifiesta la voluntad de la administración en un determinado sentido.

Se ha declarado repetidamente por parte de la doctrina, que la estructura del vínculo funcionario-Estado es de superioridad por parte del empleador, encontrándose ambos en una condición desigual que impide concebir esta relación como un acuerdo contractual.

Otra de las características trascendentales que revelan una marcada diferencia entre ambas relaciones jurídicas, dice relación con el objeto mismo de la prestación; mientras por un lado es la cosa pública, en el derecho privado en cambio, hay derechos y obligaciones recíprocas, en donde prima la transacción de bienes y servicios. Lo anterior permite que confluya un enriquecimiento de las partes, el empleador se beneficia del producto del trabajo y el empleado, la remuneración que recibe como contraprestación.

Mientras en el mundo laboral privado existen abundantes libertades para los trabajadores, en cuanto a poder pactar las condiciones laborales, dando estricta aplicación al principio de la autonomía de la voluntad -haciendo referencia a la regla general- puesto que existen ciertos derechos que gozan el carácter de irrenunciable, y cuyos límites están entregados a la ley. En el sector público, rige el principio de legalidad,

en el cual todo el marco jurídico del empleo público se encuentra entregado a la ley, por eso en determinados pasajes del texto hemos denominado a esta relación de sujeción.

En definitiva, como se expresó en el Capítulo II, existe en el ámbito público un modelo jerarquizado, que responde a una relación de poder y obediencia, de ello podemos encontrar evidencia en el propio Estatuto Administrativo en el denominado Control jerárquico⁴¹, y que “se relacionan con el deber que el artículo 11 de la Ley 18.575 impone a las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, de ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia. El hecho que este control se extienda tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones, permite concluir que él incluye los controles jurídicos, de mérito y de gestión”⁴².

⁴¹ Regulado en el artículo 64 de la Ley N° 18.834, Sobre Estatuto Administrativo: “Serán obligaciones especiales de las autoridades y jefaturas las siguientes:

a) Ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de los órganos y de la actuación del personal de su dependencia, extendiéndose dicho control tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones;

b) Velar permanentemente por el cumplimiento de los planes y de la aplicación de las normas dentro del ámbito de sus atribuciones, sin perjuicio de las obligaciones propias del personal de su dependencia, y

c) Desempeñar sus funciones con ecuanimidad y de acuerdo a instrucciones claras y objetivas de general aplicación, velando permanentemente para que las condiciones de trabajo permitan una actuación eficiente de los funcionarios”.

⁴² Estatuto Administrativo Interpretado, Concordado y Comentado. Contraloría General de la República de Chile. Jurisprudencia Administrativa. 2008. Pág. 252.

Así, la existencia de la obligación de control jerárquico permanente⁴³ que el ordenamiento jurídico administrativo impone a las autoridades y jefaturas de los servicios públicos es coherente con la estructura técnica, profesional y jerarquizada bajo la cual se organiza la función pública –artículo 17 Ley N° 18.575- y, específicamente, la carrera funcionaria –artículo 3 letra f) Ley N° 18.834.

Con frecuencia los procedimientos administrativos disciplinarios imponen sanciones, por infracción a las obligaciones funcionarias establecidas en estatutos especiales cometidas por los subalternos, atribuyendo responsabilidad administrativa a los superiores jerárquicos –autoridades o jefaturas-, del o de los funcionarios infractores, por ausencia de control jerárquico. “Pues responsabilidad y control del poder son reglas de oro en un Estado de Derecho, como bien se expresan en los torales artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, y admiten naturalmente divisibilidad tanto del Estado como Persona Jurídica”⁴⁴.

⁴³ Dictamen N° 24.970, de fecha 13 de mayo de 2009: “*Se ajustó a derecho medida disciplinaria de destitución aplicada a ex jefe de la Sub Área de Maquinaria de la Dirección Regional de Vialidad, pues en la investigación sumaria se logró establecer que el ex servidor incurrió en graves faltas en la ejecución de sus labores, al no fiscalizar ni ejercer el respectivo control jerárquico, que facilitaron las condiciones para el establecimiento de un sistema irregular de consumo de petróleo provocando pérdidas al patrimonio fiscal*”, (Aldunate Ramos, Francisco. “Sumarios y Responsabilidad Administrativa, Editorial Libromar. Pág. 140).

⁴⁴ Aldunate Ramos, Francisco. “Sumarios y Responsabilidad Administrativa, Editorial Libromar. Pág. 24.

Toda persona que se desenvuelve dentro de un grupo social tiene responsabilidad, obligaciones y derechos, a los cuales debe adecuar su conducta, sin embargo, para el caso de los funcionarios públicos, quienes, a través de su resolución de nombramiento, adquieren nuevas obligaciones contenidas en normas y estatutos específicos en razón de la función pública que ejercen. Durante gran parte de este capítulo nos hemos referidos a esta regulación estatutaria y de sujeción especial a la cual deben subordinar su actuar.

3.1.- El Derecho del Trabajo y sus contrastes

En el Capítulo II de este trabajo pudimos analizar pormenorizadamente los alcances especiales del empleo público, pues ahora, es turno de precisar los contornos del Derecho del Trabajo, y definir sus elementos diferenciadores, para en base a ello, establecer si corresponde su aplicación extensiva a otro tipo de relaciones jurídicas.

El Profesor Luis Lizama, señala como punto de inicio, que “el Derecho del Trabajo emerge como una rama autónoma del Derecho Civil que se descodifica de este, cuando se dicta una regulación del trabajo retribuido prestado en régimen de ajenidad, dependencia y libertad, de acuerdo con principios diferentes a los propios de la norma

civil, esto es, cuando la intervención del Estado a favor de los trabajadores significa limitar la autonomía de la voluntad⁴⁵:

Ante el dogma liberal de la igualdad de los contratantes el derecho laboral se apoya en la idea de la asimetría del contrato de servicios a causa de la desigualdad de poder económico entre el empleador y el trabajador.

Frente al dogma del abstencionismo normativo del Estado, el Derecho del Trabajo supone naturalmente la intervención de este para la protección del contratante débil en la relación individual de trabajo.

Por último, frente al dogma liberal del entendimiento directo entre los individuos en el mercado de trabajo, el nuevo Derecho acepta la dimensión colectiva de las relaciones laborales, admitiendo con más o menos amplitud la participación de las asociaciones y coaliciones profesionales en la fijación de las condiciones de trabajo.

Para el profesor Héctor Humeres, se trata de; “1) un derecho nuevo; 2) es autónomo, distinto del derecho tradicional; 3) es realista, ya que debe reflejar las condiciones económico-sociales de la época; 4) es informal, ya que no exige, por regla

⁴⁵ Lizama Portal, Luis. “El Derecho del Trabajo Chileno durante el siglo XX”, Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Vol. 2, N° 4, 2011. Pág. 110.

general, solemnidades ni requisitos esenciales para su aplicación; 5) forma parte del Derecho Privado, aunque posee importantes elementos del Derecho Público; 6) es de orden público, ya que consagra derechos irrenunciables; 7) ampara económicamente al débil para colocarlo en un pie de relativa igualdad al contratar sus servicios; 8) es universal, ya que los principios generales en que se inspira son unos mismos⁴⁶.

Conforme lo anterior, no es posible situar al Derecho del Trabajo dentro de la esfera del Derecho Privado únicamente, ya que posee elementos de Derecho Público y Orden Público que se han de tomar en cuenta al momento de definir sus características. De lo anterior, debemos tener en cuenta el importante rol estatal a nivel normativo y legislativo; en la implementación de mecanismos de resolución de conflictos; y en su esfera protectora regulatoria.

Lo anterior justifica y en parte explica el rol expansivo del Derecho del Trabajo en distintos ámbitos, donde si bien prima el principio de autonomía de la voluntad, no son pocas las áreas en donde se ha limitado esta autonomía para otorgar una protección mayor del trabajador frente a eventuales abusos del empleador.

3.2.- Derecho Laboral y Derecho Administrativo: ¿fricción o complemento?

⁴⁶ Humeres Noguera, Héctor. Ob. Cit. Pág. 16.

Cabe preguntarnos si es posible integrar esta dos áreas del derecho, para ello es necesario decantarse por alguna de las posibilidad, tal como el Derecho Francés, que opta por no incluir normas de Derecho Laboral a funcionarios Públicos, o como el Derecho Italiano, que ha intensificado esta aplicación y ha hecho converger ambas normativas.

Hasta hace pocos meses atrás, podíamos decir que Chile se encontraba en un punto intermedio, aunque nuestra opinión, basada en una mirada netamente administrativista, está por no extender dicha aplicación. No obstante, con la reciente aceptación de la Tutela Laboral a los funcionarios públicos, nuestro país ha dado un importante paso a la aceptación, en general, de que la normativa laboral sí sea extrapolada a funcionarios que se rigen por estatutos especiales.

No obstante lo anterior, lo que el legislador ha hecho el año 2020, ha sido seguir una tendencia impulsada por parte de la Corte Suprema desde el año 2014. Sin embargo, respecto de lo ya dicho, es necesario matizar determinados aspectos, pues no podemos desconocer, que ciertas materias específicas, en la cual existe una colaboración entre ambas ramas del derecho adquiriendo así la legislación laboral el carácter de común, esto por que la norma laboral rige para todo tipo de trabajador (independiente de la calidad de su empleo, ya sea público o privado). Es decir, el espíritu del legislador ha sido que determinadas normas, principios y preceptos laborales sean universalmente obligatorios. Esta aplicación que se hace, en este caso, es de aplicación

directa y no supletoria, el caso que cumple con estas peculiaridades normas sobre maternidad y paternidad en donde las normas del Código del Trabajo se aplican a todo tipo de trabajadores públicos y privados, vale decir, hay un solo estatuto común.

Es fácil advertir, las ocasiones en que el legislador ha tenido como finalidad el proteger ciertas instituciones, adquiriendo en este caso un rol mixto, es decir que perteneciendo al Derecho Común (Derecho Laboral) regula únicamente a determinados funcionarios que se encuentran en particulares circunstancias, existiendo una clara colaboración. Un ejemplo claro, es la aplicación que se hace de las asociaciones sindicales a las empresas del Estado, inclusive si están sometidas a un estatuto especial, a cuyos trabajadores que no les es aplicable la restante normativa del Código del Trabajo.

Sin embargo, es posible afirmar, que la que ha causado mayor controversia, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia⁴⁷, son aquellas materias que no tienen una remisión expresa ni tácita a las normas de carácter laboral que rigen las relaciones jurídicas entre particulares.

⁴⁷ Controversia que no cesará con la publicación de la Ley que le reconoce tutela laboral a los funcionarios públicos, pues existen otras áreas grises, en que la discusión seguirá rondando acerca de si es posible aplicar normas de carácter laboral a funcionarios públicos que se rigen por Estatutos Especial. Aun más, creemos que el conflicto será aun más determinante, en cuanto a la categoría en la que quedan aquellos servidores públicos que prestan servicios en calidad de honorarios. Por lo que la solución que parecía definitiva, es solo el comienzo de vasta discusión jurídica.

Como veremos a continuación, la Corte Suprema ha sostenido criterios dispares en cuanto a la diferenciación de ambas ramas del derecho, rechazando en un principio la competencia de los Juzgados Laborales para la aplicación de normas laborales a los funcionarios públicos. El interés principal es analizar como se desarrolló esta doctrina en nuestros tribunales desde el año 2014 al año 2020, especialmente en temas de tutela laboral, de forma previa a la publicación de la Ley que reconoce dicha institución para los funcionarios públicos, pues el desarrollo y devenir de la jurisprudencia fue un ejercicio jurídico que reviste gran interés por como se llevo a cabo y las consecuencias jurídicas y sociales que derivan de la misma.

4.- Aplicación de las normas Laborales a la Función Pública.

4.1.- Competencia e incompetencias de la Judicatura laboral.

Tal como vimos someramente con anterioridad, el propio Código del Trabajo excluye de su aplicación a los funcionarios públicos, en virtud de lo expresado en el artículo primero de dicho cuerpo normativo, sin embargo, la aplicación del inciso tercero ha ido incorporando poco a poco algunas instituciones del derecho laboral a los funcionarios públicos regidos por el derecho administrativo.

A su vez, el artículo 3° del mismo Código del Trabajo, en su letra b), define al “trabajador: toda persona natural que preste servicios personales intelectuales o materiales, bajo dependencia o subordinación, y en virtud de un contrato de trabajo”. En el entendido anterior, el trabajador de manera libre se obliga a prestar determinados servicios, bajo vínculo de subordinación y dependencia, recibiendo como contraprestación una determinada remuneración, de acuerdo a la doctrina mayoritaria, los elementos que juegan un papel crucial son los de “subordinación y dependencia”, así las cosas la subordinación “constituye una obligación de asistencia al lugar de la sede, de permanencia en ella durante una hora de sujeción a las facultades de dirección del empleador, todo lo cual es diverso de la obligación misma del trabajo, aunque conexas a ella”⁴⁸

La anterior distinción no es antojadiza ni carente de consecuencias, pues los resultados operan bajo la siguiente fórmula, de acreditarse la existencia de subordinación y dependencia, opera íntegramente el Derecho Laboral. Si por el contrario, no se acredita esta circunstancia se regirá por las normas civiles.

Es determinante al momento de poder configurar la relación de subordinación y dependencia, la existencia de un contrato de trabajo, lo que para parte de la doctrina, conformaría la relación laboral. Siendo así las cosas, es claro que los funcionarios

⁴⁸ Machiavello Contreras, Guido. “Derecho del Trabajo, teoría jurídica y análisis de las actuales normas chilenas”, Tomo I, Fondo de Cultura Económica, Pág. 175.

públicos no podrían ser alcanzados por la legislación del trabajo, puesto que su nombramiento contenido en un acto administrativo, se rige por los estatutos especiales dictados al efecto. Sin perjuicio de esto, se podría sostener que el Código del Trabajo sólo entraría a regir la prestación de servicios y no la categorización de funcionario público y las particularidades que de ello se derivan (respecto de la naturaleza del vínculo jurídico, características diferenciadoras del empleador público, etc.).

Ya esbozamos los planteamiento a propósito de la aplicación de la legislación laboral, en concordancia con los dispuesto en el artículo 1° del Código del Trabajo, y la expresa exclusión que hace dicho cuerpo normativo de los funcionarios públicos, a excepción de aquellas materias no reguladas por estas normas especiales, lo cual guarda coherencia con los roles que le hemos atribuido al rol de los preceptos laborales, como señalamos en el numeral anterior.

La regla de exclusión de los empleados públicos de las normas laborales, por cierto no es absoluta, pues existen excepciones, en las cuales con la concurrencia de dos requisitos copulativos, de manera que de faltar o concurrir únicamente uno de ellos se hace imposible la aplicación de las normas laborales a los funcionarios de la Administración.

En definitiva, es permisible que se apliquen normas laborales de forma supletoria, por expreso mandato de la ley, en aquellas circunstancias que exista un vacío legal, y

de acuerdo a lo expresado en el inciso tercero del artículo 1° del Código del Trabajo, no sean contrarios a los estatutos especiales.

Creemos que la labor realizada por la Corte Suprema, que catalogamos como legislativa, tiene su origen en este punto, pues el concepto de contrariedad a lo estatutos, entrega un espacio de arbitrio para interpretar la normativa a los tribunales de justicia quienes ostentan el mandato legal y la facultad de realizar el ejercicio jurisdiccional.

En el contexto antes dicho, podemos describir y visualizar la evolución de la corriente teórica y jurisprudencial, que ha desarrollado una línea de aceptación de la normativa laboral a la función pública cada vez más mayor, comenzando por la aceptación de su competencia en ésta materia, cosa que no ocurría en sus inicios.

La jurisprudencia de nuestra Corte Suprema se ha pronunciado declarando la incompetencia de los Juzgados del Trabajo, así en la sentencia Rol N°2467-2003⁴⁹ , nuestro máximo tribunal de justicia ha manifestado que las disposiciones que aparecen en el Código del Trabajo no se aplican al personal contratado por el Estado, debido a la inexistencia de normas que hagan posible su aplicación, máxime, si dicho vínculo se encuentra regulado por un estatuto especial –Ley 18.834, Estatuto Administrativo- en ese entendido, encontrándose regulado no es posible la aplicación supletoria de los

⁴⁹ Ver Anexo Ficha N°1.

preceptos laborales al tenor del artículo 1° inciso 3°, concluyendo la Corte que los tribunales laborales son incompetentes para conocer de estas materias.

Un aspecto interesante de la sentencia anotada previamente, junto con la configuración de la incompetencia de los tribunales ordinarios para conocer estos litigios, es que en la doctrina de nuestra Corte Suprema no se hacía una distinción entre el personal que se desempeñaba a honorarios y aquellos que lo hacían a contrata, por lo que en la práctica jurisprudencia no se hacían mayores diferencias en cuanto a la calidad jurídica de la contratación estatal.

En el mismo sentido encontramos la sentencia Rol N°671-2003⁵⁰, también de la Corte Suprema, que en base a lo ya señalado, razona que no es dable admitir que quienes prestan servicios a Organismos del Estado puedan regirse por el Código del Trabajo, en razón de lo establecido, a su vez, en el inciso tercero del artículo 1° de ese cuerpo legal. No se puede encuadrar la situación del actor en una relación laboral propia del contrato definido por el artículo 7 del Código del Trabajo, ni hacer efectivo a su respecto derecho o beneficio alguno contemplado por el estatuto laboral, porque sus normas no rigen en las Municipalidades, ni en otros organismos de la Administración del Estado, sino en las materias o aspectos no previstos en los estatutos administrativos a que se sujetan sus personales y en la medida que no sean contrarias a ellos.

⁵⁰ Ver Anexo Ficha N° 2.

Finalmente, en sentencia Rol N°2607-2003⁵¹ nuestra Corte Suprema hace un análisis similar, al señalar que las disposiciones aparece que el Código del Trabajo no tiene aplicación respecto del personal de la Administración del Estado –nuevamente sin distinguir la calidad jurídica de su contratación- porque no existe precepto legal alguno que lo establezca y se encuentran sometidos a un estatuto especial.

La jurisprudencia anotada con anterioridad, también tuvo eco en los fallos de las Cortes de Apelaciones, de éste modo, la Corte de Valparaíso en Rol N°411-2003⁵², bajo el razonamiento que si bien el Código del Trabajo acepta de manera excepcional la aplicación de sus normas a funcionarios público, es necesario que no se encuentre sujeto al régimen de un estatuto especial, situación que no acontece, es más, las normas que regulan su empleo se refieren expresamente a la expiración de las funciones de los funcionarios, por lo cual se declara que se acoge de oficio la causal contenida en la letra a) del artículo 478 del mismo Código, esto es la de incompetencia del tribunal, y se procede a anular la sentencia de primera instancia, declarándose en consecuencia que el tribunal laboral es incompetente absolutamente para conocer de la demanda deducida.

⁵¹ Ver Anexo ficha N° 3.

⁵² Ver Anexo ficha N° 4.

En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte de Apelaciones de Concepción en su sentencia Rol N° 137-2011, debido a que el propio artículo 1° inciso 2° del Código del Trabajo señala que el cuerpo legal no se aplicara a los funcionarios de los Órganos de la Administración del Estado, siendo la actora una funcionaria a contrata se encuentra sometida a un estatuto especial por lo cual no se sujeta a la normativa del trabajo escapando así de la jurisdicción laboral. Por otro lado, el artículo 420 del Código del Trabajo, al fijar la competencia de los tribunales del Trabajo, sin que se haya incluido el conocer de los conflictos existentes entre los funcionarios públicos y el Estado.

La corriente antes señalada fue variada en diversas Cortes de nuestro país, así la Corte de Apelaciones de Temuco en su sentencia Rol N° 115-2011⁵³ establece que el término de los servicios del personal a contrata se produce como consecuencia de las facultades que otorga el Estatuto Administrativo, por lo cual dichas materias están expresamente reguladas en el mencionado cuerpo normativo no siendo procedente la aplicación de la normativa laboral. Lo anterior, se ve refrendado por el artículo 1° del Código del Trabajo al establecer que sus normas no se aplican a los funcionarios de la Administración del Estado regidos por un estatuto especial, de esta forma el artículo 420 del Código del Trabajo, que indica las cuestiones que son de competencia de los Juzgados de Letras del Trabajo, no se encuentran las suscitadas entre los contratados bajo la modalidad a contrata y la Administración del Estado, lo que motiva la

⁵³ Ver Anexo ficha N° 6.

incompetencia absoluta del tribunal de primera instancia para conocer de la litis en consideración al factor materia.

Debemos reiterar, que como se indicó al principio del capítulo, la jurisprudencia ha sido vacilante en esta materia, y se ha desarrollado de forma diferente con el transcurso del tiempo, especialmente a partir del año 2014, cuando el Ministro Carlos Cerda pasó a integrar la cuarta sala de nuestra Corte Suprema de Justicia, lo que motivó un importante cambio de visión respecto de las temáticas a resolver, cuya variación más significativa es el tratamiento a las materias laborales surgidas entre el Estado y sus empleados.

Conforme lo expresado, la sentencia Rol N° 92.825-2016⁵⁴, la cual en cierto sentido viene a derogar la interpretación que hasta el momento habíamos visto, pues a diferencia de las decisiones anteriores en las cuales se aceptaba la circunstancia de incompetencia en razón de la materia, esta nueva interpretación le da giro al razonamiento existente, pues si bien se acepta que el Código de Trabajo no establece expresamente la competencia de los Tribunales del Trabajo para conocer de los asuntos que susciten entre el Estado y los funcionarios públicos, recurren a la regla del artículo 1° inciso tercero de dicho Código, que establece la supletoriedad del estatuto laboral en aquellos casos no regulados por los estatutos especiales

⁵⁴ Ver Anexo ficha N° 7.

En causa Rol N°38.448-2016⁵⁵, la Corte Suprema resuelve un recurso de unificación en la cual la demanda es acogida en primera instancia, sentencia que es anulada y reemplazada por la Corte de Apelaciones de Valparaíso debido a la falta de competencia que tendría el juzgador laboral para conocer de la Litis en cuestión. La Corte ha decidido acoger el Recurso de Unificación, amparados en el artículo 76° de la Constitución Política de la República, además de estimar que la negación del vínculo corresponde a una discusión de fondo y no de competencia.

Finalmente, la sentencia Rol N°97.742-2016⁵⁶, la cuarta sala de la Corte Suprema declara inadmisibles un Recurso de Unificación por considerar que no existen diferentes interpretaciones respecto de la competencia de los Juzgados del Trabajo para conocer de los litigios que se suscitan entre la Administración y sus empleados que se desempeñan a contrata u honorarios.

Tal como hemos señalado previamente, desde el año 2014 la Corte Suprema ha ampliado sostenidamente el ámbito de aplicación de normas laborales a funcionarios públicos, situación que ha generado un profundo debate jurídico respecto de los alcances del mismo. A nuestro juicio la regulación estatutaria existente para los funcionarios públicas contenidos en el Estatuto Administrativo, el Estatuto Municipal o el

⁵⁵ Ver Anexo Ficha N° 8

⁵⁶ Ver Anexo ficha N° 5.

Estatuto del personal de las Fuerzas Armadas, ha perdido eficacia, principalmente debido a la falta de actualización de dichos cuerpos normativos con protección efectiva a los derechos de los funcionarios, y por la proliferación de las contrataciones y prestaciones de servicios en régimen de honorarios dentro del sector público, encontrándose los cargos de planta reducidos a una ínfima parte del aparato estatal. Pues nuestro máximo tribunal ha optado por conocer y resolver determinadas disputas bajo las normas del Código del Trabajo, y especialmente, la Tutela Laboral por vulneración o lesión de Derechos Fundamentales a un Funcionario o Servidor Público.

4.2.- La nueva visión y sus cambios

Esta nueva tendencia expuesta con anterioridad, ha transitado por diversos momentos, pues inicialmente se aplicó de forma estricta y en un sentido negativo por parte de los Tribunales de Justicia, la aplicación del artículo 485 del Código del Trabajo a los funcionarios públicos, para luego, modificar la argumentación y darle cabida a una interpretación más extensiva de la norma en comento.

Ciertamente que el cambio de paradigma, son de una sublime importancia para comprender el desarrollo jurídico que han manifestado nuestras Cortes en la última década, la que puede explicarse en dos etapas: la primera, que entiende a los Órganos de la Administración del Estado como entidades de una naturaleza diferente a los empleadores privados, negando a la judicatura de competencia para conocer sobre

estos asuntos que involucran a funcionarios públicos que se encuentran regulados por un estatuto especial. De esta forma, la normativa laboral, y especialmente la de tutela laboral no se les aplicaba a estos servidores, pues no se tratan de sujetos comprendidos en las normas contenidas en el Código del Trabajo, debido a que las relaciones empleador-trabajador y Estado-funcionario, son de naturaleza diversa e incompatibles entre sí.

No obstante lo anterior, esta visión ha sido continuamente modificada, evidenciando una evolución en su razonamiento, en la cual se ha aceptado la competencia de los Juzgados del Trabajo para dirimir cuestiones suscitadas entre el Estado y los funcionarios públicos, sino que ha ido un paso más allá, y se han aceptado las normas laborales como supletorias, amparado en principios de no discriminación consagrados en nuestra Carta Fundamental.

Sin lugar a dudas, ha sido la Corte Suprema la pionera y principal impulsora de esta nueva doctrina, la cual ha planteado serias dificultades de orden práctico a la Administración del Estado, en cuanto a la relación del Estado con los funcionarios como en el cumplimiento de las sentencias pronunciadas, lo que ha ocasionado un gran desembolso de recursos públicos, especialmente cuando se trata de acciones interpuestas por servidores a honorarios.

La máxima novedad en la aplicación de la Tutela Laboral a funcionarios y servidores públicos viene dada por el reconocimiento y aplicación supletoria de normas del Derecho del trabajo a la relación Estatal con sus empleados, la cual está regulada por el Derecho Administrativo -en el caso de los funcionarios a contrata- o en el Código Civil -tratándose de servidores a honorarios a suma alzada- , dando cabida así una especie de control judicial a las prerrogativas de la autoridad, por lo que muchos han cuestionado su procedencia.

Podemos aventurar, que el ejercicio realizado por la judicatura es constitucionalizar el derecho, difundiendo los derechos fundamentales a todo el ordenamiento jurídico interno, en la cual el Estado solo puede limitar o restringir estos derechos conforme a la ley por razones de interés general, evidentemente, los funcionarios públicos no escapan a esta regla, los cuales a través del ejercicio jurisprudencial han sido dotados de mecanismos jurídicos para evitar eventuales abusos de la autoridad.

Lo antes dicho, ha cobrado tal importancia y relevancia que el Derecho del trabajo ha desarrollado por si solo un sistema de protección a los derechos fundamentales laborales de los trabajadores. Este nuevo proceso, a juicio nuestro de una naturaleza diversa a la cautelar constitucional, viene a establecer normas especiales para el resguardo de los derechos fundamentales de los trabajadores, con una serie de

características que la hacen única, y que van en favor de los trabajadores en cuanto a las condiciones probatorias de este.

Las dudas de los administrativistas en cuanto al procedimiento que se quiere aplicar son variadas, desde la definición de trabajador, el cual por esencia requiere de un vínculo de subordinación y dependencia con el empleador, esta relación ha de tener su fuente en un contrato de trabajo, lo que en la práctica no sucede con los empleados públicos ni quienes prestan servicios en calidad de honorarios a suma alzada, en el primer caso su vínculo viene dado por el nombramiento, el cual corresponde a un acto unilateral de la Administración (relación estatutaria), mientras que, en el segundo caso si bien existe una convención de voluntades, de conformidad a lo establecido por la propia ley, trata de un contrato que tiene el carácter de civil.

Al momento en que se presentó el proyecto de esta tesis, no existía aún, ninguno de los muchos esfuerzos que se han llevado a cabo para zanjar esta cuestión, como lo fueron las sentencias del Tribunal Constitucional, ni la recientemente publicada Ley 21.280, que en definitiva resuelva la temática expuesta en el presente trabajo. De igual forma, en los apartados siguientes, analizaremos la situación de la tutela de derechos fundamentales en la función pública, y como influye en la laboralización de esta.

4.3.- Tutela laboral y función pública.

La materia que ha presentado mayor interés, especialmente en la jurisprudencia, es la aplicación del procedimiento de tutela laboral a los funcionarios, regulada en el Código del Trabajo. Y en segundo orden, diferenciar esta acción, del denominado Recurso de Protección. Ambos procedimientos tienen un objeto similar, el cual es la protección de derechos fundamentales, en ese contexto no existe discusión respecto de la aplicación del recurso de protección, pues las garantías constitucionales protegidas por esa acción no distinguen respecto de su titular, reconociendo como sujeto activo a cualquier persona natural o jurídica y que, por ende, comprendería tanto a los trabajadores del sector privado como a los del sector público y a su vez, puede ser interpuesta tanto contra de particulares como de instituciones públicas y autoridades.

Respecto de la Acción de Protección de Garantías Constitucionales, “es una acción constitucional de carácter cautelar, diferenciada del tradicional recurso de amparo o hábeas corpus y, por tanto, procesalmente sumaria, que se ejerce ante las Cortes de Apelaciones por aquellos que por una amenaza, perturbación o privación, hayan visto vulnerado el legítimo ejercicio de alguno de los derechos que el propio artículo 20 inciso lo enumera”⁵⁷. Este mecanismo al menos en teoría permite afirmar la existencia de una acción que debiese hacer efectiva la vigencia de los derechos fundamentales en Chile. Sin embargo, en la práctica parece diferir sustancialmente con su objetivo principal cual es otorgar una tutela eficaz a los derechos de las personas.

⁵⁷ Bermúdez Soto, Jorge. Ob. Cit. Pág. 456.

La principal crítica que recae sobre la acción de protección, es que no garantiza derechos laborales propiamente tal, especialmente la no discriminación laboral. La crítica no solo recae en las garantías protegidas, sino también en la solución que entrega dicha acción, pues de acuerdo al texto constitucional su búsqueda es cesar el acto lesivo para así reestablecer el imperio del derecho, lo que se torna insuficiente en las relaciones jurídicas laborales.

Creemos que esta problemática es la que le da vida a la Tutela Laboral, fue la falta de un mecanismo efectivo y eficaz, que garantizara a la parte “mas débil” de la relación laboral la posibilidad de probar las eventuales vulneraciones de las que haya sido objeto. De esta forma esta institución que denominamos tutela laboral por vulneración de derechos fundamentales, vino a resolver un problema practico dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

Con todo, la resolución del conflicto, sólo se suscita para los trabajadores particulares, surgiendo así la duda respecto de los funcionarios públicos, en cuanto a la aplicación de este proceso jurisdiccional, o si por el contrario, no fuera posible aplicarlo, cual sería el mecanismo para resolver este tipo de vulneraciones.

De resolver negativamente la interrogante planteada, solo queda como solución posible, el reclamo interpuesto ante la Contraloría General de la República, el cual tiene por objeto ser aplicado a posibles vulneraciones o defectos del acto administrativa, pues

en ese contexto, “La CPR de 1980 en su artículo 87 no innova respecto de la CPR de 1925 sobre el control que ejerce el Órgano Contralor salvo en cuanto le dio a la toma de razón un reconocimiento constitucional, señalándole que ella se sitúa dentro del ámbito del control de legalidad de los actos de la Administración, según el artículo 88, pudiendo presentarlos por ilegalidad.”⁵⁸

En este sentido, el procedimiento de reclamo se instaura como un mecanismo de revisión de la legalidad del acto y no abarca todas las hipótesis posibles de vulneración de derechos, y menos aún, resuelve los problemas de fondo que pudiesen suscitarse ante vulneraciones de derechos por parte del Estado empleador. Vemos así, que el ordenamiento jurídico que regula el aparataje estatal carece de herramientas efectivas para dar una solución positiva a este tipo de conflictos.

Las consideraciones anteriores, hacen plausible pensar, que ante la inexistencia de procedimientos de vulneración de derechos debió adaptarse un proceso aplicable a otro tipo de relación jurídica en el carácter supletorio de las normas laborales. Así la problemática es de carácter sustantivo y otro orgánico: el primero, relativo a la existencia de vacíos en materia de tutela de derechos fundamentales, y en segundo término, cual

⁵⁸ Gardais Ondarza, Gabriel. “El Control de Legalidad y la Eficiencia y Eficacia como Principios Jurídicos Fiscalizables”, Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, año 2002. Pág. 336.

es el órgano competente para conocer, resolver y hacer ejecutar los juzgado en este tipo de conflictos.

4.4.- Del procedimiento de tutela laboral.

El profesor José Luis Ugarte Cataldo, señala que la acción que permite a un trabajador o a una organización sindical reclamar el resguardo y protección jurisdiccional de los derechos fundamentales inespecíficos del primero se encuentra sujeta a ciertas reglas básicas:

- a) La acción tiene un plazo de ejercicio de sesenta días desde que se ha producido la vulneración respectiva, suspendiéndose en el caso previsto en la ley: cuando el trabajador dentro de este plazo interponga un reclamo ante la Inspección del Trabajo respectiva. Dicho plazo sigue su curso cuando se concluya el trámite en la Inspección, pero en ningún caso podrá recurrirse al tribunal pasado noventa días hábiles desde la vulneración denunciada (artículo 168 del Código del Trabajo).

- b) La acción de tutela y el procedimiento a que da lugar sólo tiene por objeto la protección de derechos fundamentales de los previstos en el artículo 485 del Código del Trabajo. Por lo mismo, no es susceptible de acumularse: a) con acciones de otra naturaleza, como por ejemplo intentar cobrar remuneraciones u

otras prestaciones laborales pendientes por esta vía procesal, o b) con acciones con idéntica pretensión basada en fundamentos diversos, como, por ejemplo, demandar la tutela contra la discriminación laboral del trabajador discapacitado fundado en la ley N° 19. 779.

- c) La acción de tutela de derechos fundamentales es incompatible con el recurso de protección. Ejercida la acción de protección del artículo 20 de la Constitución, ya no es posible jurídicamente ejercer la acción del procedimiento de tutela de derechos fundamentales por “los mismos hechos” según señala la ley (artículo 485). Entendible en términos conceptuales, esta incompatibilidad es básicamente inútil: como ya explicamos, salvo un dislate, ningún trabajador debería utilizar la acción de protección para buscar tutela a sus derechos fundamentales, porque como muestra su historia ha servido de poco, por no decir de nada, para su resguardo.

Tal y como señalamos con anterioridad, el objetivo de introducir en el Código del Trabajo el nuevo procedimiento de tutela, fue dotar a los trabajadores de un mecanismo expedito para reclamar frente a las variadas situaciones en que durante la relación laboral podían verse afectados sus derechos fundamentales, ya fuera durante el curso de ella o a su término.

Según lo ha entendido la Corte Suprema, se trata de un mecanismo o conjunto de reglas que permite al trabajador reclamar el resguardo y la protección jurisdiccional

de sus derechos fundamentales en el ámbito de la relación laboral, cuando aquellos se aprecien lesionados por el ejercicio de las facultades del empleador. Este ejercicio ha sido considerado, como la culminación de un proceso tendiente a introducir reglas sustantivas, orientadas a explicitar y reforzar la vigencia de los derechos fundamentales en el ámbito de las relaciones laborales; reconociendo el carácter restrictivo hacia el poder del empleador en relación al del empleado. En ese contexto y en busca de la vigencia efectiva en el ejercicio de los derechos fundamentales del trabajador, las normas de Tutela consagradas recientemente vienen a colmar ese vacío, al establecer una acción específica para salvaguardarlos, abriendo un espacio a lo que se ha denominado la “eficacia horizontal” de esa clase de derechos –temática que se abordó con anterioridad-.

En similar sentido se ha expresado la doctrina, que ha visto en el nuevo procedimiento la consagración legal de la supremacía constitucional en el ámbito de las relaciones laborales; la traducción procesal de la plena eficacia horizontal de los derechos fundamentales en las relaciones jurídicas entre privados y, en este caso, al interior del contrato de trabajo. Es bastante acertado, el afirmar que para salvaguardar los derechos fundamentales con real eficacia, se requiere de un proceso de tutela jurisdiccional efectiva, pues las “libertades civiles no tienen contenido si carecen de posibilidad de recurrir a los órganos del Estado, ya sean éstos autoridades judiciales o administrativas”⁵⁹. “En este estado de cosas, si bien los derechos fundamentales tenían

⁵⁹ Caamaño Rojo, Eduardo. “La eficacia de los Derechos Fundamentales en las relaciones laborales y su reconocimiento por la Dirección del Trabajo”, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, XXVII, Pág. 23.

un reconocimiento expreso en nuestro ordenamiento jurídico interno, y en particular, plena vigencia y aplicabilidad en la relación de trabajo, tal como se ha señalado precedentemente, estos derechos no gozaban de la tutela judicial que se requería para hacerlos plenamente practicables. No basta, para la efectiva vigencia y tutela de los derechos fundamentales, con meras declaraciones de principios que se queden sólo en las buenas intenciones y en el papel, sino que es necesario mecanismos que permitan hacer efectivas dichas garantías en la realidad práctica de la relación de trabajo, vale decir, en su desarrollo y evolución diaria. Por ello, la puesta en práctica de la garantía establecida por el artículo 5° del Código del Trabajo, se vio truncada por la falta de herramientas procesales que la hicieran operativa”⁶⁰.

La reforma introducida al Código por la Ley 20.087 va orientada precisamente a corregir esa deficiencia que la legislación laboral presentaba en materia de protección de los derechos fundamentales de los trabajadores, dotándolos hoy en día de una vía que permite a los trabajadores (tanto del sector público como privado, según jurisprudencia de la Corte Suprema) de un mecanismo que permite invocar el amparo de la jurisdicción, en variadas situaciones en que estos derechos pudieren verse afectados por el actuar del empleador. Sin embargo, esta protección no abarca a todo el conjunto de los derechos fundamentales del trabajador, sino sólo a un conjunto de ellos.

⁶⁰ Rojas Miño, Irene. “Manual de Derecho del Trabajo. Derecho individual”, Editorial Lexis Nexis, Pág. 186-187

En definitiva, y aun a pesar de los dictámenes de la Contraloría General de la República que se pronunciaban en contra de la aplicación de la tutela laboral a funcionarios públicos⁶¹, la doctrina y la jurisprudencia, por vía interpretativa ha dado lugar a la aplicación de este procedimiento tal y como veremos en capítulo siguiente.

5.- Análisis de las implicancias y alcances de la nueva doctrina de la Corte Suprema.

5.1.- Rechazo de la Tutela Laboral a Funcionarios Públicos.

Como se indicó en su momento, la Excelentísima Corte Suprema, a través de la Cuarta Sala, en distintos fallos pronunciados en Recursos de Unificación de Jurisprudencia, resolvió entre los años 2010 a 2013, que las normas sobre Tutela Laboral no resultan aplicables a los funcionarios públicos regidos por el Estatuto Administrativo.

⁶¹ Dictamen N° 47.790, de fecha 18 de agosto de 2010, de la Contraloría General de la República: “el artículo 485 del mencionado Código, con el cual se inicia el párrafo relativo al “Procedimiento de Tutela Laboral”, dispone que dicha tramitación “se aplicará respecto de las cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas laborales que afecten los derechos fundamentales de los trabajadores”. De ello se desprende que la protección de tales derechos se produce en el contexto de los vínculos regidos por el anotado Código del Trabajo, los cuales no constituyen el estatuto a que, como se ha señalado, se encuentran afectos los funcionarios del Instituto Nacional de Estadísticas, siendo necesario añadir que no existe norma legal que autorice al apuntado órgano de la Administración del Estado para efectuar contrataciones regidas por esa Ley Laboral”.

Los fallos referidos, fueron pronunciados por el máximo tribunal, en el contexto de la resolución de recursos de unificación de jurisprudencia⁶².

De esta forma, implementada recientemente la institución de la Tutela Laboral mediante la Ley N° 20.087 (publicada en el Diario Oficial el 03 de enero del año 2006), nuestro máximo tribunal desestimó diversos Recursos de Unificación de Jurisprudencia, rechazando de este modo la aplicación de la Tutela Laboral a los Funcionarios Público, dentro de este grupo, podemos citar el Rol de Ingreso N° 8.680-2011⁶³. Este proceso judicial se tramitó ante el Juzgado de Letras de Temuco, en el cual los denunciados se desempeñaban en la Dirección de Vialidad de Temuco, en calidad jurídica a contrata, la acción judicial versaba sobre vulneración de Derechos Fundamentales con ocasión del despido, específicamente los garantizados en el artículo 19 N° 1 y N° 4 de la Constitución Política de la República.

El tribunal de primera instancia, al analizar las probanzas rendidas por las partes, concluye que existen indicios suficientes para acreditar conductas vulneratorias de derechos, desechando de este modo, las teorías que pregonan que el procedimiento de

⁶² Puede definirse como “el acto jurídico procesal de parte, por medio del cual, se impugna la resolución que falla un recurso de nulidad, fundado en la existencia de distintas interpretaciones sostenidas en uno o más fallos firmes emanados de los Tribunales de Justicia, en la materia de derecho objeto del juicio, por el cual se solicita a la Corte Suprema la nulidad de la sentencia recurrida, dictando una sentencia de reemplazo al efecto, conforme a la jurisprudencia de ésta”. Chacón Figueroa, Juan Ignacio. “El Recurso de Unificación de Jurisprudencia: un análisis crítico”, Tesis, Universidad de Chile, Pág. 41.

⁶³ Ver Anexo Ficha N° 10.

tutela laboral no tiene aplicación en funcionarios públicos. En este caso, el Juez Laboral concluyó que el Código del Trabajo es una norma supletoria al Estatuto Especial, razón por la cual al no encontrarse esta institución regulada en el, ante dicho vacío legal cabe su plena aplicación al caso concreto, obligando al Fisco de Chile al pago de la remuneración que les hubiera correspondido en caso de que la contrata hubiese llegado a término en la fecha pertinente [31 de diciembre de 2011].

Deducido Recurso de Nulidad de la Sentencia de Primera Instancia, ante la Corte de Apelaciones, el Tribunal de Alzada consideró que el tribunal, que acogió la Tutela de Vulneración de Derechos Fundamentales en contra del Fisco de Chile, es absolutamente incompetente para conocer de la demanda laboral, debiendo anular todo lo obrado en el juicio.

El razonamiento expresado, se funda en que el Estatuto Administrativo contenido en la Ley 18.834, regula pormenorizadamente en su artículo 10° -tal como lo indicamos en el Capítulo II de este trabajo- todo lo relacionado con la generación y expiración de los empleos servidos a contrata. En ese entendido, no tiene cabida el procedimiento de tutela laboral contemplado en los artículos 485 y siguientes del Código del Trabajo. Además, refuerza esta convicción la aplicación del artículo 486 del mismo Código, en cuanto faculta a los trabajadores para utilizar tal procedimiento cuando estimen “lesionados derechos fundamentales en el ámbito de las relaciones jurídicas cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción laboral”, lo que no es el caso, ya que como

se señaló, en la especie tiene aplicación una normativa especial, esto es, el estatuto administrativo.

Finalmente, el presente caso llega a la Corte Suprema de Justicia, donde nuestro máximo tribunal en un ejercicio orgánico, sentencia que los funcionarios se hallaban sometidos al Estatuto Administrativo y, en forma supletoria, a las normas del Código del Trabajo, pero sólo en los asuntos no regulados por dicho Estatuto y en la medida en que las normas del Código Laboral no fueran contrarias a las de esa normativa especial. En base a lo anterior, razonan que el artículo 485 del Código del Trabajo, establece que este procedimiento -de tutela laboral- se aplica respecto de las cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas laborales que afecten los derechos fundamentales de los trabajadores, en la cual no están considerados los Funcionarios Públicos.

En la causa comentada, vale la pena destacar el voto disidente del Sr. Ministro Héctor Toro, por cuanto lo manifestado por él, constituye la línea argumentativa que justifica –a nuestro parecer- que de forma posterior el criterio sea aplicar este procedimiento a los funcionarios públicos⁶⁴.

⁶⁴ Destaca el Ministro de la Corte de Apelaciones de Temuco, que las normas sobre tutela laboral que contiene el Código del Trabajo, por no encontrarse en el estatuto administrativo, y no siendo contrarias a este último, hacen procedente su aplicación. Una interpretación contraria, sería discriminatoria respecto de estos funcionarios públicos, quienes se verían privados de una eficaz herramienta de protección legal ante vulneraciones de sus garantías constitucionales en el ejercicio de sus labores.

5.2.- Acoge la doctrina de la Tutela Laboral a Funcionarios Públicos.

Después de un escenario judicial que se caracterizó por la auto inhibición de algunos Jueces del Trabajo, quienes, interpretando las normas del caso en un sentido formal, acogieron la tesis de la incompetencia, se avanzó hacia un estado en el cual, algunos Jueces de Letras del Trabajo, comenzaron a acoger a tramitación denuncias por tutela laboral de trabajadores regidos por estatutos especiales.

En la fase inicial de este ejercicio de aceptación por parte de los Juzgados de Letras, fueron las Cortes de Apelaciones que no aceptaron esta doctrina, y estuvieron por anular los fallos, señalando que los Jueces de Letras del Trabajo, no tenían competencia para conocer de denuncias por Tutela de derechos fundamentales, presentadas por funcionarios públicos.

La Corte Suprema, por su parte, durante el comienzo de esta aplicación estuvo fallando Recursos de Unificación de Jurisprudencia, determinando de igual modo que los Jueces del Letras del Trabajo no eran competentes para conocer de este tipo de demandas.

Como hemos hecho presente en varios pasajes del texto, nuestro máximo tribunal, produce un punto de inflexión en esta materia, dado que finalmente acoge la tesis de la competencia del Juez de Letras del Trabajo para conocer y resolver dichas materias.

Desde el año 2014, a la fecha, este proceso ha estado marcado por dinamismo y expansión, en el cual, los magistrados, sucesivamente, y en forma más o menos uniforme, han acogido la tesis de la competencia, lo que incluso ha alcanzado a las desvinculaciones de altos directivos públicos, los que, por definición, son funcionarios de exclusiva confianza, para efectos de remoción.

Al momento de comenzar este trabajo, existía un dejo de incertidumbre, en efecto, tal y como los criterios se modificaron con los cambios en la composición de la Cuarta sala de nuestra Corte Suprema, existía la posibilidad de que la doctrina y tesis volviera a modificarse, pues debemos recordar que las sentencias solo produce sus efectos para el caso sobre el cual se pronuncian y en nuestro sistema legal, el precedente, no obliga a los sentenciadores futuros, no obstante, el cambio legislativo recientemente publicado⁶⁵, ha venido a despejar estas las dudas planteadas.

⁶⁵ La Ley N° 21.280, Sobre el ámbito de aplicación del procedimiento de Tutela Laboral, que a través de una interpretación del artículo 485 del Código del Trabajo, extiende la aplicación de la Tutela Laboral para los Funcionarios Públicos, que en caso afirmativo de vulneración de Derechos Fundamentales, el juez ordenará el pago de una indemnización que oscila entre los 6 y 11 meses de la última remuneración.

Analizaremos, una sentencia de la Corte Suprema Rol de Ingreso N° 10.972-2013⁶⁶: Este proceso comienza con la denuncia de un funcionario de la CENABAST ante el 2° Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, puesto que en su calidad de funcionario a contrata fue vulnerado su derecho fundamental que garantiza la no discriminación. Así, el tribunal de la instancia calificó que los hechos descritos y acreditados por el denunciante superaban el estándar de prueba indiciario probatorio mínimo que exigía la ley para tener por establecido el acto que se postula discriminatorio por razón de antisindicalidad, arribando por ende, a la convicción completa sobre tal hecho.

El fallo del 2° Juzgado Laboral de Santiago, estuvo por hacer lugar a la denuncia por vulneración de derechos fundamentales y declaró que Cenabast discriminó ejerciendo una acción antisindical al poner término a los servicios del actor el 31 de diciembre de 2012, y ordena además, su reincorporación a las funciones habituales que ejercía.

Con el fallo de primera instancia en contra, CENABAST deduce recurso de nulidad ante la Ilustre Corte de Apelaciones de Santiago, Rol 1045-2013, el razonamiento que utiliza la Corte de Apelaciones no se aleja de lo que había sido la tendencia hasta ese minuto, es decir, que la interpretación del artículo 1° y 485 del

⁶⁶ Ver Anexo Ficha N° 11

Código del Trabajo, no hacían posible aplicar dichos preceptos a los funcionarios públicos, ya que resulta que el demandante en su relación con la Central Nacional de Abastecimiento se hallaba sometido al Estatuto Administrativo y, en forma supletoria a las normas del Código del Trabajo, pero sólo en los asuntos no regulados por dicho Estatuto y en la medida en que las normas del Código Laboral no fueran contrarias a las de esa normativa especial.

De acuerdo con el sentenciador, el Estatuto Administrativo establece su propia regulación en torno a las calidades funcionarias que pueden formar parte de una dotación institucional y en cuanto a las causales de expiración en los cargos de contratados y sus disposiciones rigen con preferencia a quienes integran una dotación como la de que se trata, excluyendo el imperio del derecho laboral común en esos asuntos, al tenor de lo preceptuado tanto en el artículo 1° y 10° del mismo Estatuto Administrativo como en los incisos segundo y tercero el artículo 1° del Código del Trabajo.

Del mismo modo, el artículo 485 del Código del Trabajo, establece que el procedimiento de tutela laboral, se aplicará respecto de las cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas laborales, que afecten los derechos fundamentales de los trabajadores que allí se precisan. Es decir a la vinculación surgida en los términos del artículo 7° y 8° del mismo texto legal y, en caso alguno, a la relación estatutaria a la que se someten los funcionarios públicos a contrata, cuyo contenido está

dado por las disposiciones de su propio estatuto, esto es, la Ley 18.834. Finalmente, y en vista de las consideraciones anotadas, la ltima. Corte de Apelaciones de Santiago acoge el recurso de nulidad e invalida la sentencia.

El denunciante de vulneración de Derechos Fundamentales, recurre a la Corte Suprema, suscitándose un cambio de paradigma en todo lo visto con anterioridad, ya que dicha Corte sentenció, que si bien el actor es una persona que en su contrato se ha indicado que se rige por la ley 18.834, esta normativa no contempla la posibilidad de accionar en un procedimiento especial, por vulneración de tutela de derechos fundamentales, no pudiendo entenderse que una acción de esta clase se oponga a las normas de ese estatuto especial, atendido a que el procedimiento de tutela, si bien aparece establecido para solucionar un conflicto que surge en una relación vinculada al trabajo, busca cautelar en definitiva derechos fundamentales que se reconocen a todas las personas sin distinción.

En otro caso, ventilado ante el Juzgado de Letras del trabajo de Concepción, un funcionario público de Alta Dirección Pública ha deducido tutela laboral en contra de SERNAPESCA⁶⁷ por vulneración de derechos fundamentales con ocasión del despido, por haberse llevado a cabo infringiendo garantías de no discriminación política. A ese respecto, el tribunal acoge la denuncia de tutela laboral en un extenso fallo, en que reconoce que si bien el inciso segundo del artículo 1º del Código del Trabajo excluye de

⁶⁷ Ver Anexo Ficha N° 12

la aplicación de sus normas a las personas que indica, en la medida que se encuentren sometidas por ley a un estatuto especial, cuyo es el caso de los funcionarios de la Administración del Estado como el demandante, lo cierto es que el inciso tercero de la referida norma prevé la posibilidad de que a los trabajadores de las entidades de la Administración del Estado les sean aplicables las normas del Código del Trabajo, si concurren los siguientes requisitos, copulativos, a saber: que se trate de materias o aspectos no regulados en sus respectivos estatutos y, en seguida, que ellas no fueren contrarias a éstos últimos.

Indica que de acuerdo a la trilogía estructural del proceso, el denominado Procedimiento de Tutela Laboral que regula el Párrafo 6° del Capítulo II del Título I del Libro V del Código del Trabajo es una acción (Art. 486) para conocer pretensiones y obtener tutela efectiva sobre una determinada materia que son las cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas laborales que afecten los Derechos Fundamentales de los trabajadores (Art. 485), sometida al conocimiento de la jurisdicción ante el tribunal competente (Art. 486) de acuerdo a reglas de un procedimiento, el de aplicación general (Arts.485 y siguientes y en particular Art. 491). No se encuentra contenida en el Estatuto Administrativo, ni contraria al mismo en los términos del inciso tercero del Código del Trabajo y de acuerdo a los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Conociendo la Corte de Apelaciones de Concepción, del Recurso de Nulidad, deducido por la denunciada de Tutela Laboral, ratifica el criterio sostenido por el tribunal de primer instancia, rechazando el recurso, y compartiendo la decisión del a-quo en cuanto es el Juzgado del Trabajo, quien debe resolver las contiendas sobre vulneración de derechos fundamentales planteados por trabajadores del sector público, en cuanto no se contiene un procedimiento similar en el régimen estatutario destinado a concretar el derecho a la tutela judicial efectiva de dichos trabajadores.

Finalmente, el caso llega a la Excma. Corte Suprema bajo el Rol de Ingreso 9079-2015⁶⁸, donde los Ministros de la cuarta sala resolvieron rechazar el Recurso de Unificación de Jurisprudencia, porque a su juicio, las sentencias presentadas por el recurrente no afirmaban que los funcionarios públicos están al margen del régimen que el Código del Trabajo establece para obtener tutela judicial efectiva, en el evento que durante la relación laboral o con ocasión del despido se afecten sus derechos fundamentales; conforme lo anterior se hace aplicable la tutela laboral para funcionarios públicos.

5.3.- Implicancias prácticas

⁶⁸ Ver Anexo ficha N°12.

A juicio de ciertos autores, esta sería la interpretación correcta, pues resuelve la ausencia de regulación específica en el Estatuto Administrativo en materia de protección de derechos fundamentales. Por otro lado, la doctrina que terminó por acoger la Corte Suprema, reitera conceptos esenciales que ya venían expresándose con anterioridad, sobre todo en tribunales *a quo*, aplicando a funcionarios estatutarios, normas especiales sobre la materia y a su vez, las normas del Código Laboral que no resulten incompatibles con las normas del estatuto especial de que se trate.

Esta postura, a nuestro juicio, quiere nivelar las garantías de derechos fundamentales existentes para las relaciones jurídicas particulares, sin sopesar el profundo impacto que ha causado, en sus años de aplicación, para el presupuesto público. Por otro lado, se han asimilado y adaptados instituciones inexistentes para la fuerza laboral pública, como son la indemnización sustitutiva del aviso previo.

Entendemos, por cierto, que por justicia material se hayan adoptado decisiones judiciales en dicho sentido, en un afán de no dejar a los funcionarios de la Administración del Estado desprovisto de herramientas básicas para la protección de sus derechos fundamentales, dotándolos de medios de defensa ante la precariedad del empleo público. Sin embargo, es importante poner en la balanza y ponderar ambos elementos.

Con la publicación de la Ley que reconoce expresamente la Tutela Laboral a Funcionarios públicos, abrirá un nuevo foco de debate, una vez que con el transcurso

del tiempo pueda determinarse el erario fiscal destinado al pago de condenas en estas materias; en ese sentido, la Administración deberá replantearse sus actuaciones y medidas con el fin de evitar este tipo de juicios.

CONCLUSIONES

Habiendo transitado a lo largo del trabajo por las diferentes interpretaciones que ha adoptado la judicatura en materia laboral aplicada a la función pública, con la mencionada publicación en el Diario Oficial, en 9 de noviembre de 2020, de la Ley N° 21.280, sobre el ámbito de aplicación del procedimiento de Tutela Laboral, hemos refrendado nuestra postura inicial que todo el ejercicio jurisprudencial llevado adelante, principalmente por la Corte Suprema de Justicia, era fruto de una inactividad del legislador. Si consideramos que el procedimiento de la Tutela Laboral se remonta al año 2003, en cuya ocasión el Congreso no hizo mención alguna –ni a favor ni en contra- de su aplicación a los empleados públicos, dejando abierto así un debate que se extendió por casi 20 años.

Si bien a lo largo del texto no se abordó en detalle, cabe la pregunta si se trata de un vacío legal o fue en definitiva, una omisión deliberada del Congreso con la finalidad de no llevar adelante dicha discusión. Sin la posibilidad de responder a lo anterior, queda de manifiesto, sin embargo, que además de producirse este letargo legislativo, existen variadas razones de índole práctica, de equidad e igualdad, que hacían necesaria la incorporación de este sistema de protección a funcionarios públicos, garantizando así sus derechos fundamentales de una forma concreta y diferente al Recurso de Protección, elaborando de esta forma un mecanismo más eficaz como el implementado en el Código del Trabajo.

Ciertamente, con lo expuesto en los capítulos precedentes, se ha constatado que el Congreso terminó acogiendo un clamor impulsado por las Cortes de Apelaciones del país y de la Corte Suprema, interpretando la Tutela Laboral como extensiva a todos los trabajadores del territorio, ya sean estos privados o públicos, cimentando así la igualdad normativa que vio la luz en la jurisprudencia hace mucho tiempo por razones de justicia material.

Desde la perspectiva normativa, la interpretación de la Tutela Laboral en un sentido amplio, viene a resolver una gran cantidad de las problemáticas presentadas en nuestra investigación, como lo son la competencia de los jueces laborales para conocer de estas materias, restándole así, una parte importante del poder de decisión a la Contraloría General de la República, organismo que ha entendido la vinculación funcionario-Estado de una forma clásica, aun a pesar de los intentos de mejorar esta precaria relación a través de la dictaminación de la “Confianza Legítima”. Se resuelve también la discusión respecto de la procedencia de las indemnizaciones a que da derecho la Tutela Laboral, pues la modificación legal le reconoce vigencia a este ítems.

A pesar de lo anterior, si bien la nueva normativa soluciona gran parte de la discusión, se abren nuevos flancos de temáticas las que deberán observarse con atención, en ese sentido, debemos revisar como en la práctica operará la condena al Estado por vulneración de Derechos Fundamentales en relación al erario público. La

aplicación estricta de esta institución puede convertirse en un problema presupuestario sin precedentes, significando una fuga de grandes cantidades de dinero en perjuicio de otras áreas financiadas con presupuesto público.

Por otro lado, conviene también observar el desarrollo del Tribunal Constitucional en esta materia, que ha presentado en el último tiempo variados planteamientos en sentido contrario a la Corte Suprema y al Poder Legislativo, negando la procedencia de la Tutela Laboral a funcionarios Públicos, en aquellos casos que se ha requerido su intervención a través de la Inaplicabilidad por Inconstitucionalidad respecto de los artículos 1º, inciso tercero, y 485, del Código del Trabajo⁶⁹. Podemos observar que siguen existiendo puntos de desencuentro, y desconocemos como serán estos zanjados, es difícil anticipar una respuesta, máxime si consideramos que aun no hay experiencia suficiente de la tendencia que adoptaran los Tribunales Superiores de Justicia ante la entrada en vigencia de la Ley N°21.280.

⁶⁹ Véase Causa Rol 6833-2019 del Tribunal Constitucional en la Ficha Anexada N° 13.

BIBLIOGRAFÍA

- Aldunate Ramos, Francisco. "Sumarios y Responsabilidad Administrativa, Editorial Libromar.
- Bermúdez Soto, Jorge. "Derecho Administrativo General", tercera Edición Actualizada, Editorial Thomson Reuters, Santiago, Chile, 2014.
- Caamaño Rojo, Eduardo. "La eficacia de los Derechos Fundamentales en las relaciones laborales y su reconocimiento por la Dirección del Trabajo", Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, XXVII
- Camacho Cepeda, Gladys. Ley 20.285, "Sobre Acceso a la Información Pública: Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado", Editorial Thomson Reuters, Segunda Edición.
- Cantero Martínez, J. (2001). El empleo público: entre el estatuto funcionarial y el contrato laboral. Barcelona. Universidad Castilla-La Mancha. Marcial Pons.
- Cea Egaña, José Luis. "Derecho Constitucional Chileno", Tomo II, 2da Edición Actualizada, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.
- Chacón Figueroa, Juan Ignacio. "El Recurso de Unificación de Jurisprudencia: un análisis crítico", Tesis, Universidad de Chile.

- Correa Fontecilla, Jorge. “Algunas consideraciones sobre el interés público en la política y en el derecho”, Revista Española de control externo.
- Fuenzalida Cifuentes, Pablo. “La titularidad de los Derechos Fundamentales y las Relaciones de Sujeción Especial en la Constitución Chilena”, Tesis Universidad de Chile 2007.
- García Cornejo, Santiago y Ulloa Sánchez, María. “Los Límites al Derecho a Huelga en la Ley N° 20.940”, Tesis Universidad de Chile, año 2017.
- Gardais Ondarza, Gabriela. “El Control de Legalidad y la Eficiencia y Eficacia como Principios Jurídicos Fiscalizables”, Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, año 2002
- Garrido Montt, Mario. Derecho Penal, Parte General, Tomo II. Editorial Jurídica de Chile.
- Humeres Noguera, Héctor. “Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”, Tomo I, “Derecho Individual del Trabajo y Procedimiento Laboral”, Editorial Jurídica.
- Izquierdo Hernández, J. y Molina García, M. (1996). La laboralización de los funcionarios públicos. Valencia. Tirant Lo Blanch.

- Izquierdo, Ana Luisa y De La Cueva, Mario (1994). El humanismo jurídico de Mario de la Cueva. Universidad Nacional Autónoma de México. Fondo de la Cultura Económica.
- Laporte Ribera, Michelle.” El Principio de Probidad y Publicidad de los actos de la Administración y su reconocimiento Constitucional”, Memoria de Prueba Universidad de Chile.
- Machiavello Contreras, Guido. “Derecho del Trabajo, teoría jurídica y análisis de las actuales normas chilenas”, Tomo I, Fondo de Cultura Económica
- Marín, Urbano (2000). Estatuto Administrativo: ¿Régimen en retirada en la Administración Pública Chilena? En: La Administración del Estado de Chile. Decenio 1990-2000. Santiago. Ed. Conosur.
- Marzi Muñoz, Daniela (2011). Tutela de Derechos Fundamentales en el sector público y el avance de la realidad. En: Revista Laboral Chilena N° 194.
- Pietroboni Fuster, Carla. “La laboralización de la Función Pública: La cesación del vínculo de los funcionarios de la atención primaria de la salud dependientes de una Corporación Municipal”, Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Vol. 2, No 3, 2011

- Plá Rodríguez, Américo. “Los principios del Derecho del Trabajo”, 3ra Edición Actualizada, Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1998.
- Rajevic Mosler, Enrique. La urgente reforma del sistema de control administrativo: una exigencia de la probidad. Revista de Derecho Público, volumen N° 69
- Rojas Miño, Irene. “Manual de Derecho del Trabajo. Derecho individual”, Editorial Lexis Nexis.
- Sala Franco, Tomas (1989). Incidencia de la legislación laboral en el marco de la función pública. Madrid Inap.
- Soto Kloss, Eduardo. “Derecho Administrativo: Temas fundamentales”, Tercera edición actualizada, Editorial Thomson Reuters, Chile, Santiago, 2012.
- Supiot, Alain (2008). Derecho del Trabajo. Buenos Aires. Ed. Heliasta.
- Thayer Arteaga, William y Novoa Fuenzalida, Patricio (1998). Derecho del Trabajo. Tomo II. Ed. Jurídica de Chile.
- Ugarte Cataldo, José Luis (2009). Tutela de Derechos Fundamentales del Trabajador. Santiago. Chile. Ed. Legal Publishing.

- Vergara Blanco, Alejandro. “Los principios Jurídicos y la tarea de construir el Derecho Administrativo en clave científica”, Revista de Derecho Administrativo N° 6, 2012.

- Villaverde Menéndez, Ángel. “Teoría General de los Derechos Fundamentales en la Constitución Española de 1978, Editorial Tecnos.

- Vivas Tesón, Inmaculada. “La horizontalidad de los derechos fundamentales. En Bienes de la personalidad”, Ponencia XIII Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil.

- Walker Errázuriz, Francisco y Arellano Ortiz, Pablo. “Derecho de las Relaciones Laborales”, Tomo I, Derecho Individual del Trabajo, Segunda Edición actualizada y corregida, Editorial Librotecnia, Santiago, Chile, 2016.

- Zanzo, María. Libertad sindical en la relación laboral: ¿el trabajador contra el empresario? Tesis para optar al grado de Magíster en Derecho, U. de Chile, Santiago, 2010.

ANEXOS

FICHA N° 1			
1. IDENTIFICACIÓN			
Tipo de Acción	Órgano	Sentencia N°	Fecha
Casación en el fondo	Corte Suprema	2.467-2003	29 de junio de 2004
Recurrente/Actor: CASTILLO VILLARROEL SARA ELOISA			
Recurrido /Demandado: SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER			
2. CRITERIOS DE SELECCIÓN			
Descriptor: Relación Laboral			
Normativa aplicada: artículos 1º y 10 de la Ley 18.834, 1º a 13º y 168, en relación al 163, del Código del Trabajo			
Tema Principal: (a) Determinar si existe relación laboral entre las partes; (b) acreditar la concurrencia de los elementos de dependencia y subordinación;			
Temas Complementarios: Existencia de relación laboral por concurrencia de subordinación y dependencia.			
3. DESCRIPCIÓN			
Hechos: En la causa rol N° 719-2001, seguida ante el segundo Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago caratulada: "Castillo con Servicio Nacional de la Mujer", la actora trabajó para el Servicio Nacional de la Mujer entre el 19 de Julio de 1994 y el 31 de diciembre de 2000, mediante sucesivos contratos a honorarios a suma alzada, para cumplir la labor de psicóloga. La demanda interpuesta por Doña Sara Eloísa Castillo Villarroel, fue rechazada, teniéndose por no acreditada la existencia de relación laboral			

entre las partes por estimarse no acreditada la concurrencia de los elementos de dependencia y subordinación, propios de todo contrato de trabajo.

Apelada esta sentencia por la vencida, una de las salas de la Corte de Apelaciones de Santiago, la revocó con fecha nueve de mayo de dos mil tres, al considerar que la relación contractual habida entre las partes se adecuaba a los términos previstos en el artículo 7º del Código del Trabajo.

Fundamentos de la Sentencia.

Primero: Que la recurrente sostiene que los jueces de segundo grado, al emitir la sentencia cuestionada, han incurrido en infracción de ley, la que influye sustancialmente en su parte dispositiva, indicando que las normas legales vulneradas serían los artículos 1º y 10 de la Ley 18.834, 1º a 13º y 168, en relación al 163, del Código del Trabajo.

Segundo: Que la defensa de la demandada expresa a continuación, que al revocar la sentencia de primer grado se ha cometido un manifiesto error de calificación jurídica al atribuir la naturaleza de contrato laboral al celebrado entre las partes, en circunstancias que de acuerdo con las normas legales pertinentes que le eran aplicables era un contrato civil, regido por sus propias estipulaciones y no un contrato de trabajo sometido al código del ramo, por lo que a consecuencia de ello, se han infringido las disposiciones antes citadas;

Que en primer lugar se ha infringido el artículo 1º de la Ley 18.834, el cual señala que el personal de la Administración del Estado, entre los cuales se encuentra el del Servicio Nacional de la Mujer, se rige por el Estatuto Administrativo, con las excepciones que expresa. Que no se aplicó correctamente el artículo 10 del referido Estatuto, el cual faculta a la Administración del Estado para celebrar contratos a honorarios a fin de realizar cometidos específicos, disponiendo que las personas así contratadas, se regirán por un estatuto especial, esto es, el respectivo convenio; Que a su vez, se vulnera el artículo 1º de la misma ley, que fija el marco regulatorio del mismo y que establece que las relaciones entre el Estado y el personal de los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y Servicios Centralizados y Descentralizados se regirá por las Normas previstas en el Estatuto Administrativo.

Que, asimismo se infringe el artículo 1º del Código del Trabajo, al aplicarlo en materias no reguladas por sus disposiciones y los artículos 2º al 7º al aplicarlos a una relación a honorarios que se rige por las normas del respectivo contrato y los artículos 168 y 163, al otorgar a la actora beneficios improcedentes.

Explica la forma en que las aludidas infracciones habrían influido en lo dispositivo del fallo y pide, en consecuencia, la invalidación del fallo impugnado y la dictación de una sentencia de reemplazo, por una que confirme la de primer grado, en cuanto rechaza la demanda, con costas.

Cuarto: “Que sobre la base de los hechos antes descritos, los jueces del grado calificaron la relación habida entre las partes como constitutiva de una relación laboral contractual, regida por el Código del Trabajo, considerando que se adecuaba a las condiciones prescritas en el artículo 7º de dicho cuerpo legal, sosteniendo además, que la Administración se habría apartado del sistema, al contratar en las condiciones de que se trata, incurriendo en un ilícito inicial, el que no impidió la gestación de la relación laboral que se cuestiona, porque, de aceptar lo contrario, bastaría con que el empleador careciera de facultades para que el trabajador debiera soportar la marginación del ordenamiento jurídico laboral. Estimaron además, que correspondía aplicar el principio de la primacía de la realidad, razones por las cuales, dieron lugar a la acción de despido injustificado y condenaron a la demandada al pago de la indemnización por años de servicio y a enterar las cotizaciones previsionales por todo el tiempo trabajado por la actora.

Sexto: Que como premisa inicial de este análisis, ha de asentarse que conforme lo dispone el artículo 10 de la ley 18.834, las entidades reguladas por dicho Estatuto, pueden contratar personal sobre la base de honorarios, en las condiciones que señala el mismo precepto, el cual declara en su inciso final 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.

Octavo: Que el artículo 1º de la ley 19.023 señala que se crea el Servicio Nacional de la Mujer como un Servicio público, funcionalmente descentralizado, dotado de

personalidad jurídica y de patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Planificación y Cooperación. Y el artículo 1º de la ley 18.834, prescribe que las 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 18 de la Ley Nº18.575;

Noveno: Que de los preceptos legales relacionados en los motivos precedentes resulta que el personal del Servicio Nacional de la Mujer, se halla afecto a las normas estatutarias de la ley Nº18.834, que regulan todas las materias que por mandato de los artículos 12 y 45 de la Ley Orgánica Constitucional, Nº18.575 deben ser objeto del Estatuto Administrativo que gobierna las relaciones de los organismos de la Administración del Estado indicados en el inciso primero de su artículo 18, con sus personales;

Décimo: Que de las mismas disposiciones aparece que el Código del Trabajo no tiene aplicación respecto del personal de la mencionado Dirección, desde luego, porque no existe precepto legal alguno que lo establezca y por cuanto ese resultada tampoco puede inferirse de las normas contenidas en los incisos segundo y tercero del artículo 1º del Código Laboral, desde el instante que ese personal se encuentra sometido por ley a un estatuto especial -el sancionado por la ley Nº18.834- y no se trata materias o

aspectos de la situación de sus funcionarios no reguladas por este Estatuto Administrativo, como lo requieren tales incisos del artículo 1º del Código del Trabajo;

Undécimo: Que de lo expuesto se sigue que la sentencia impugnada ha violentado dichos preceptos del Código laboral, al resolver que las personas contratadas sobre la base de honorarios por el Servicio Nacional de la Mujer , pueden quedar sujetos a un régimen jurídico que no es aplicable al personal de ese organismo, vulnerando adicionalmente los artículos 12 de la Ley Orgánica Constitucional Nº 18.575, 12 de la ley Nº18.910 y obviamente el 1º de la ley Nº18.834, ya que aún en el caso que respecto de aquellas personas se configurara una relación de dependencia similar a la laboral, ella mal podría quedar sometida a una normativa que no rige, ni supletoriamente a la dotación del Servicio Nacional de la Mujer.

Décimo Tercero: Que, a su vez, la circunstancia de que la actora recibiera periódicamente sumas fijas por concepto de honorarios, se hallara sujeta a supervisión y estuviera obligada a seguir las instrucciones de autoridades de la Dirección, en la prestación de sus servicios, no conforma una relación de orden laboral regida por el Código del Trabajo, pues todas esas modalidades pueden estipularse en un contrato a honorarios, merced a la amplia autorización que concede en la materia el inciso final del artículo 10 de la ley Nº18.834 y porque, en defecto de las estipulaciones del contrato, esas actividades deben entenderse regidas por las normas relativas al arrendamiento de servicios que contempla el derecho común;

Decisión: Se acoge el recurso de casación en el fondo interpuesto.

FICHA N° 2			
1. IDENTIFICACIÓN			
Tipo de Acción	Órgano	Sentencia N°	Fecha
Casación en el fondo	Corte Suprema	671-2003	18 de diciembre de 2003
Recurrente/Actor: JAIME MIGUEL ZUÑIGA MOYA			
Recurrido /Demandado: FISCO DE CHILE/MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO			
2. CRITERIOS DE SELECCIÓN			
Descriptor: Relación Laboral			
Normativa aplicada: artículos 1, 3, 7, 8, 9, 10, 163, 168 y 456 del Código del Trabajo; 1 y 10 de la Ley N°18.834; 19, 20 y 1698 del Código Civil y 342 del Código de Procedimiento Civil.			
Tema Principal: (a) Determinar si existe relación laboral entre las partes; (b) acreditar la concurrencia de los elementos de dependencia y subordinación;			
Temas Complementarios: Existencia de relación laboral por concurrencia de subordinación y dependencia.			
3. DESCRIPCIÓN			
Hechos: En la causa rol N°1.755-99, seguidos ante el Octavo Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, don Jaime Miguel Zuñiga Moya deduce demanda en contra del Fisco de Chile, representado por el Consejo de Defensa del Estado, a fin que sea declarado injustificado su despido y se condene al demandado a pagarle las prestaciones que indica, más reajustes, intereses y costas.			

El demandado, evacuando el traslado conferido, opuso la excepción de incompetencia y la ineptitud del libelo y, en subsidio, contestó la demanda alegando que el demandante argumenta haber presta servicios en el Ministerio Secretaría General de Gobierno, órgano estatal que forma parte de la Administración del Estado, por lo tanto, se rige por el Estatuto Administrativo, artículo 10, esto es, por el respectivo contrato a honorarios, sin que le sean aplicables las disposiciones del Código del Trabajo.

El tribunal de primera instancia, en sentencia de quince de febrero de dos mil dos, escrita a fojas 111, rechazó la demanda en todas sus partes, sin costas.

Se alzó la demandante y una de las salas de la Corte de Apelaciones de Santiago, en fallo de trece de enero del año en curso, revocó, por voto de mayoría, el de primer grado y declaró que se hace lugar a la acción de despido injustificado, condenando al demandado a pagarle indemnización por años de servicios, sin costas.

En contra de esta última decisión, la demandada deduce recurso de casación en el fondo, pidiendo que esta Corte la invalide y dicte una sentencia de reemplazo

Fundamentos de la Sentencia.

Primero: El recurrente sostiene que se ha interpretado erróneamente el artículo 1º de la Ley N°18.834 y su ámbito de aplicación, según el cual las 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 rigen por las normas del Estatuto Administrativo, con las excepciones que establece la Ley N°18.575 y entre los organismos pertinentes se encuentra el Ministerio Secretaría General de Gobierno, la que, en el caso, se estuvo íntegramente a las disposiciones de dicho estatuto para contratar los servicios del demandante, sobre la base de sus normas, las cuales no facultan para contratar conforme a las disposiciones del Código del Trabajo.

Añade que al resolver que entre las partes existió una relación de naturaleza laboral regida por el Código mencionado se vulnera el artículo 10 de la Ley N°18.834, al desconocer la autorización que se otorga a la Administración del Estado para contratar sobre la base de honorarios a profesionales y técnicos de educación superior, cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean habituales de la institución. Agrega que así se ha precisado por la jurisprudencia reiterada y que, en consecuencia, se quebrantan los artículos referidos del Código del Trabajo en la forma que describe detalladamente, como, asimismo, el artículo 342 del Código de Procedimiento Civil, al desconocer el valor probatorio de los instrumentos públicos agregados al proceso.

Termina señalando la influencia que los errores de derecho denunciados, habrían tenido, en su concepto, en lo dispositivo del fallo.

Tercero: Que, sobre la base de los hechos descritos en el motivo anterior, los jueces del grado calificaron la relación habida entre las partes como constitutiva de una relación laboral contractual, regida por el Código del Trabajo, porque se adecua a las condiciones prescritas en el artículo 7 de dicho cuerpo legal, sosteniendo, además, que la administración se apartó del sistema al contratar en las condiciones de que se trata incurriendo en un ilícito inicial que no ha impedido la gestación de la relación que se cuestiona, porque, de lo contrario, bastaría con que el empleador careciera de facultades para que el trabajador debiera soportar la marginación del ordenamiento jurídico laboral. Estimaron, además, que correspondía aplicar el principio de la primacía de la realidad y que ninguna significación jurídica pudo tener la suscripción de contratos con las características formales de derecho privado, ya que los derechos laborales son irrenunciables y, por último, que no se trató de una contratación con las características establecidas en el artículo 10 de la Ley N°18.834. Por todas estas razones dieron lugar a la acción de despido injustificado y condenaron al demandado al pago de indemnización por años de servicios.

Quinto: Que, como premisa inicial de este análisis, ha de asentarse que conforme lo dispone el artículo 10 de la Ley N°18. 834, las entidades reguladas por dicho Estatuto, pueden contratar personal sobre la base de honorarios, en las condiciones que señala el mismo precepto, el cual declara en su inciso final 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.

Sexto: Que, por ende, para dilucidar la litis basta con establecer si el personal del Ministerio Secretaría General de Gobierno, se encuentra o no regulado por el Estatuto Administrativo, a cuyo efecto es necesario tener presente la disposición del artículo 1º de esa normativa, el que establece: Las relaciones entre el Estado y el personal 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 18 de la Ley Nº18.575. Entre las entidades incluidas en el inciso primero de esta última norma se menciona al Ministerio Secretaría General de Gobierno, por lo tanto, forzoso es concluir que el personal administrativo de la citada institución se rige por la Ley Nº18.834.

Séptimo: Que en tal virtud no es dable admitir que quienes prestan servicios en el Ministerio Secretaría General de Gobierno puedan regirse por el Código del Trabajo, en razón de lo establecido, a su vez, en el inciso tercero del artículo 1º de ese cuerpo legal, que previene que sus normas se aplicarán supletoriamente a los funcionarios de la administración centralizada y descentralizada del Estado, del Congreso Nacional y del Poder Judicial, en los aspectos o materias no regulados en los respectivos estatutos a que ellos están sujetos, siempre que no fueren contrarios a tal normativa.

Noveno: Que aun cuando los servicios prestados por el actor se hayan desarrollado con las obligaciones de cumplir un horario y de sujetarse a instrucciones y se hayan retribuido con un honorario distribuido en cuotas mensuales, ninguna de estas

circunstancias hacía aplicable a su situación el artículo 7 del Código del Trabajo ni otras normas de este texto legal, por cuanto esas condiciones pueden pactarse en un contrato remunerado con honorarios, a cuyas reglas se remite explícitamente el referido inciso final del artículo 10 de la Ley N° 18.834, al definir el sistema jurídico propio de las personas contratadas a honorarios y que es asimilable más al arrendamiento de servicios profesionales regido por el derecho común, antes que al contrato de trabajo propio del Código Laboral.

Décimo: Que lo expuesto en los considerandos que anteceden conduce a concluir que la sentencia impugnada por el recurso ha perpetrado error de derecho al considerar que en la situación del demandante ha existido una relación laboral propia del contrato de trabajo que define el artículo 7° del Código del ramo, quebrantando tal disposición, así como los artículos 1° de ese mismo texto y 1° y 10 de la Ley N°18.834, motivo por el cual el presente recurso de casación debe prosperar para la corrección de los yerros examinados.

Undécimo: Que, es dable agregar que, en lo atinente a las labores desarrolladas por el demandante, debe tenerse presente la disposición del inciso segundo del artículo 10 de la Ley N°18.834. En efecto, tal inciso segundo prescribe. Además, se podrá contratar sobre la base de honorarios, la prestación de servicios para cometidos específicos, conforme a las reglas generales, es decir, en este evento la ley exige la característica o requisito de específicos, entendiéndose por tal lo que caracteriza y

distingue a una especie de otra. En otros términos, labores definidas, cuyo fue el caso del actor, que se desempeñó como experto financiero.

Decisión: Se acoge el recurso de casación en el fondo interpuesto.

FICHA N° 3			
1. IDENTIFICACIÓN			
Tipo de Acción	Órgano	Sentencia N°	Fecha
Casación en el fondo	Corte Suprema	2.607-2003	18 de diciembre de 2003
Recurrente/Actor: GONZÁLEZ ORTIZ ANA MARÍA			
Recurrido /Demandado: DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES			
2. CRITERIOS DE SELECCIÓN			
Descriptor: Relación Laboral			
Normativa aplicada: artículos 1º y 10 de la Ley N°18.834, 1º a 13º y 168 en relación al 163, del Código del Trabajo.			
Tema Principal: (a) Determinar si existe relación laboral entre las partes; (b) acreditar la concurrencia de los elementos de dependencia y subordinación;			
Temas Complementarios: Existencia de relación laboral por concurrencia de subordinación y dependencia.			
3. DESCRIPCIÓN			
Hechos: La actora trabajó para la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales entre el 5 de diciembre de 1988 y el 31 de diciembre de 1998, mediante sucesivos contratos a honorarios a suma alzada, para cumplir la labor de administrativa. Que debía cumplir horario, acatar instrucciones de superiores y tenía derecho a feriado y licencias.			

Que treinta días antes del cese de su último contrato, se le avisó por escrito que éste no sería renovado.

Por sentencia definitiva de dieciocho de abril de dos mil dos, en la causa rol N° 1349-1999, seguida ante el Octavo Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago caratulada: "González Ortiz Ana María con Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales", se acogió la demanda interpuesta por Doña Ana María González Ortiz, teniéndose por acreditada la existencia de relación laboral entre las partes, declarándose que el contrato terminó por despido del empleador, sin alegar causal, ordenándose el pago de las indemnizaciones que la Ley establece en tales casos.

Apelada esta sentencia por la vencida, una de las salas de la Corte de Apelaciones de Santiago la confirmó el nueve de mayo de dos mil tres.

Contra este fallo el apoderado de la demandada interpuso recurso de casación en el fondo.

Fundamentos de la Sentencia.

Primero: Que la recurrente sostiene que los jueces de segundo grado, al emitir la sentencia cuestionada han incurrido en infracción de ley, la que influye sustancialmente en su parte dispositiva, indicando que las normas legales vulneradas son los artículos 1º y 10 de la Ley N°18.834, 1º a 13º y 168 en relación al 163, del Código del Trabajo.

Segundo: Que la defensa de la demandada expresa a continuación, que las normas antes citadas, han sido infringidas por los jueces de mérito, al errar en su aplicación o no considerarlas en la solución de la controversia; que en primer lugar se ha infringido el artículo 1º de la Ley N° 18.834, el cual señala que el personal de la Administración del Estado se regirá por el Estatuto Administrativo, con las excepciones que expresa. Que no se aplicó correctamente el artículo 10 del referido Estatuto, que faculta a la Administración del Estado para celebrar contratos a honorarios a fin de cumplir cometidos específicos, disponiendo que las personas así contratadas, se regirán por un estatuto especial, esto es, el respectivo convenio; Que a su vez, estima vulnerado el artículo 1º de la misma ley, el que establece que las relaciones entre el Estado y el personal de los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y Servicios Centralizados y Descentralizados, se regirá por las Normas previstas en el Estatuto Administrativo.

Que asimismo se infringiría el artículo 1º del Código del Trabajo, al considerarlo en materias no reguladas por sus disposiciones y los artículos 2º al 7º, al aplicarlos a una relación a honorarios que se rige por las normas del respectivo convenio y los artículos 168 y 163, al otorgar a la actora beneficios improcedentes. Pide, en consecuencia, la invalidación del fallo impugnado y dictación de una sentencia de reemplazo, por una que declare sin lugar la demanda, con costas.

Cuarto: Que sobre la base de los hechos antes descritos, los jueces del grado calificaron la relación habida entre las partes como constitutiva de una relación laboral

contractual, regida por el Código del Trabajo, porque se adecuaba a las condiciones prescritas en el artículo 7º de dicho cuerpo legal, sosteniendo, además, que la Administración se apartó del sistema, al contratar en las condiciones de que se trata, incurriendo en un ilícito inicial, que no ha impedido la gestación de la relación laboral que se cuestiona, porque, de lo contrario bastaría con que el empleador careciera de facultades para que el trabajador debiera soportar la marginación del ordenamiento jurídico laboral. Estimaron, además, que correspondía aplicar el principio de la primacía de la realidad, razones por las cuales, dieron lugar a la acción de despido injustificado y condenaron a la demandada al pago de la indemnización por años de servicio, ordenando enterar las cotizaciones previsionales por todo el tiempo trabajado.

Quinto: Que, en consecuencia, el presente recurso obliga a dilucidar si la vinculación de la demandante con la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, puede asimilarse a las relaciones que regula el Código del Trabajo o si, por el contrario, esta conclusión carece de asidero en las disposiciones que gobiernan la materia.

Sexto: Que como premisa inicial de este análisis, ha de asentarse que conforme lo dispone el artículo 10 de la ley N° 18.834, las entidades reguladas por dicho Estatuto, pueden contratar personal sobre la base de honorarios, en las condiciones que señala el mismo precepto, el cual declara en su inciso final 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.

Octavo: Que el Decreto con Fuerza de Ley, crea la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, estableciendo su Estatuto Orgánico y en su artículo 2° señala que es un organismo público técnico dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores cuyo objeto será ejecutar la Política que formule el Presidente de la República en materia de relaciones económicas con el exterior y las demás que señale el presente Decreto, y el artículo 1° de la ley N° 18.834, prescribe que las relaciones entre el Estado y el personal de los Ministerios y demás que enumera la misma disposición, "se regularán por las normas del presente Estatuto Administrativo, con las excepciones que establece el inciso segundo del artículo 18 de la Ley N° 18.575;

Noveno: Que de los preceptos legales relacionados en los motivos precedentes resulta que el personal de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, dependiente del Ministerio de relaciones Exteriores, se halla afecto a las normas estatutarias de la ley N° 18.834, que regulan todas las materias que por mandato de los artículos 12 y 45 de la Ley Orgánica Constitucional N°18.575 deben ser objeto del Estatuto Administrativo que gobierna las relaciones de los organismos de la Administración del Estado indicados en el inciso primero de su artículo 18, con sus personales;

Décimo: Que de las mismas disposiciones aparece que el Código del Trabajo no tiene aplicación respecto del personal de la mencionado Dirección, desde luego, porque no existe precepto legal alguno que lo establezca y por cuanto ese resultado tampoco puede inferirse de la normas contenidas en los incisos segundo y tercero del artículo 1º del Código Laboral, desde el instante que ese personal se encuentra sometido por ley a un estatuto especial -el sancionado por la ley N° 18.834- y no se trata de materias o aspectos de la situación de sus funcionarios no reguladas por este Estatuto Administrativo, como lo requieren tales incisos del artículo 1º del Código del Trabajo;

Decimotercero: Que, a su vez, la circunstancia de que la actora recibiera periódicamente sumas fijas por concepto de honorarios, se hallara sujeta a supervisión y estuviera obligada a seguir las instrucciones de autoridades de la Dirección, en la prestación de sus servicios, no conforma una relación de orden laboral regida por el Código del Trabajo, pues todas esas modalidades pueden estipularse en un contrato a honorarios, merced a la amplia autorización que concede en la materia el inciso final del artículo 10 de la ley N° 18.834 y porque, en defecto de las estipulaciones del contrato, esas actividades deben entenderse regidas por las normas relativas al arrendamiento de servicios que contempla el derecho común;

Decisión: Se acoge el recurso de casación en el fondo interpuesto.

FICHA N° 4			
1. IDENTIFICACIÓN			
Tipo de Acción	Órgano	Sentencia N°	Fecha
Recurso de Nulidad	Corte de Apelaciones de Valparaíso	411-2010	01 de diciembre de 2010.
Recurrente/Actor: T. del C.O.F.,			
Recurrido /Demandado: Junta Nacional de Jardines Infantiles			
2. CRITERIOS DE SELECCIÓN			
Descriptor: Relación Laboral			
Normativa aplicada: artículos 1° y 10 de la Ley N°18.834, 1° a 13° y 168 en relación al 163, del Código del Trabajo.			
Tema Principal: (a) Determinar si existe relación laboral entre las partes; (b) acreditar la concurrencia de los elementos de dependencia y subordinación;			
Temas Complementarios: Existencia de relación laboral por concurrencia de subordinación y dependencia.			
3. DESCRIPCIÓN			
Hechos: La actora trabajó en la Junta Nacional de Jardines Infantiles, y dedujo recurso de nulidad en contra de la sentencia de fecha primero de septiembre de dos mil diez, dictada por la Juez Suplente del Primer Juzgado de Letras de S.A., que rechazó la demanda que dedujera por despido injustificado en contra de la Junta Nacional de Jardines Infantiles fundándolo, en las causales contenidas en el artículo 478 letras b) y c) del Código del Trabajo, las cuales deduce en forma conjunta.			

Fundamentos de la Sentencia.

Primero: Que la recurrente persigue, se anule el fallo dictado y que se dicte la correspondiente sentencia de reemplazo mediante la cual se declare, que el vínculo que unió a las partes de este juicio es de naturaleza contractual y, que valorando la prueba rendida acoja la demanda declarando injustificado el despido de que fue objeto la actora, ordene el pago de indemnizaciones, fundando la causal contenida en la letra c) del artículo 478 del Código del Trabajo, en la circunstancia que la sentencia en los fundamentos séptimo, octavo y noveno al analizar el vínculo jurídico que unía a la actora con la demandada -JUNJI- da por establecido que ésta tenía el carácter de empleado público, con lo cual por las razones que expresa en su recurso, se ha hecho una errónea calificación jurídica, puesto que en la especie existió una relación laboral; fundando a su vez la causal contenida en la letra b) del mismo cuerpo legal, en la circunstancia que la actora fue despedida por un supuesto maltrato a un menor en el jardín infantil llamado “caracolito, hecho que nunca fue acreditado, sin que el fallo haya ponderado las probanzas, sin que tampoco haya dado razones para arribar a rechazar la demanda, en circunstancias que de haber analizado la prueba rendida, habría llegado a la conclusión que no existió incumplimiento de parte de la actora a sus obligaciones.

Segundo: Que del mérito de autos aparece que la demandada planteó como excepción dilatoria la incompetencia absoluta del tribunal, la cual fue rechazada, en el

fallo recurrido. En el fundamento décimo de aquel, se establece que la desvinculación de la funcionaria por medida disciplinaria no es equiparable a la causal de despido del artículo 160 N° 7 del Código del Trabajo, para efectos de determinar si es o no justificada su desvinculación, y en el undécimo se indica, que la prueba rendida no produce el efecto de formar convicción, toda vez que dice relación con hechos ya determinados en un sumario no siendo procedente revisarlo en un juicio, porque no corresponde aplicar las normas del Código del Trabajo, concluyendo que los hechos fueron investigados por la autoridad competente, mediante un procedimiento reglado

Octavo: Que si bien el artículo 1º incisos 2º y 3º del Código del Trabajo permite la aplicación excepcional de sus normas, entre otros, a los funcionarios de la Administración del Estado, centralizada y no centralizada, ello requiere que dichos funcionarios no se encuentren sometidos por ley a un estatuto especial, lo que en el presente caso no ocurre, pues, como se dijo los funcionarios de la demandada se rigen por el estatuto administrativo, ley 18.834. Y, además, este estatuto regula la expiración de las funciones de los funcionarios, mediante la aplicación de medidas disciplinarias, una de las cuales, la más grave, es la destitución, previo sumario administrativo (arts. 121 y sgtes. Ley 18.834), habiéndose cumplido en el presente caso con las normas aplicables al efecto, culminando con la toma de razón de la Contraloría General de la República, como consta del documento emanado de dicha institución que rola a fojas 59.;

Noveno: Que no es posible estimar que la materia de autos pueda ser de competencia de los Juzgados de Letras del Trabajo (art. 420 del Código. del Trabajo), pues, como ha señalado nuestra Excma. Corte Suprema, “el régimen jurídico de los funcionarios estatales no tiene origen ni naturaleza convencional, sino es materia de ley” y “en estas condiciones no podían considerarse ni ser aplicadas las normas del Código del Trabajo, es decir, quedan excluidas las normas de despido que prevé y el procedimiento de reclamo establecido en su art. 168 (Corte Suprema, 07/11/2008, 5777-2008).

Décimo: Que, asimismo, no se presentan en este caso las situaciones excepcionales de los incisos 2º y 3º del art. 1º del Código del Trabajo, debiendo, además, tenerse en cuenta que cuando disposiciones como el art. 420 letra a) o el art. 1º inc. 1º del mencionado Código aluden a “empleadores y trabajadores”, están refiriéndose a las definiciones que sobre el particular contiene el art. 3º del Código Laboral, con las cuales no se identifican de ninguna manera las actoras ni la demandada.

Undécimo: Que a mayor abundamiento, la norma contenida en el artículo final del D.F.L. N° 29 que fijó el texto refundido de ley 18.834, sobre estatuto administrativo, que invocó el recurrente, no altera lo concluido, puesto que de ella no se desprende la competencia de los tribunales del trabajo para resolver la controversia planteada erróneamente en sede laboral.

Decisión: Se acoge el recurso de nulidad por incompetencia del tribunal.

FICHA N° 5				
1. IDENTIFICACIÓN				
Tipo de Acción	de	Órgano	Sentencia N°	Fecha
Unificación de jurisprudencia		Corte Suprema	97.742-2016	12 de enero de 2017
Recurrente/Actor:		ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE MONTE PATRIA		
Recurrido /Demandado: PIRSICLLA ANDREA TORRES ARAYA				
2. CRITERIOS DE SELECCIÓN				
Descriptor: Tutela Laboral				
Normativa aplicada: artículo 485 del Código del Trabajo				
Tema Principal: Vulneración de Derechos Fundamentales				
Temas Complementarios: Existencia de relación laboral por concurrencia de subordinación y dependencia.				
3. DESCRIPCIÓN				
<p>Hechos: La recurrida ingresó a trabajar a la I. Municipalidad de Monte Patria el 01 de enero del año 2010, donde se desempeñaba como encargada del programa de adulto mayor, trabajaba de 08.30 a 17.30 horas, hasta que el día 31 de noviembre del 2015 se le comunicó su despido, el que se haría efectivo a contar del día 31 de diciembre del mismo año.</p> <p>Se revisa recurso de unificación de jurisprudencia deducido por la parte demandada contra la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de La Serena, que rechazó el</p>				

recurso de nulidad que interpuso contra la de mérito que acogió la denuncia de vulneración de derechos fundamentales y cobro de prestaciones.

Que las materias de derecho objeto del juicio que se proponen para su unificación, dicen relación con declarar la incompetencia de los juzgados del trabajo para fallar causas iniciadas por prestadores de servicios a honorarios por no regirse ni por el Estatuto Administrativo, ni por el Código del Trabajo; así como precisar la improcedencia de aplicar el procedimiento de tutela laboral a funcionarios públicos a contrata y honorarios, conforme a la Ley N° 19.883.

Fundamentos de la Sentencia.

Tercero: Que las materias de derecho propuestas por el recurso constituyen una cuestión jurídica respecto de la cual, en la actualidad, no existen diferentes interpretaciones, pues la sentencia impugnada se ajusta al modo en que el asunto ha sido resuelto por esta Corte. Respecto a la primera materia propuesta, en las sentencias dictadas en los ingresos N° 11.584-2014, N° 24.388-2015, N° 23.647-14, N° 29.727-14; N° 7.091-2015, N° 31.160- 2016 y N° 33.987-2016, en las que se concluyó la vigencia del Código del Trabajo para las personas naturales contratadas por la Administración del Estado, que aun habiendo suscrito sucesivos contratos de prestación de servicios a honorarios para la realización de cometidos específicos, por permitírsele el estatuto especial que regula a la entidad contratante, en los hechos prestan servicios en las condiciones previstas por el referido código, esto es, bajo subordinación y dependencia del órgano público; en cuanto a la segunda materia, las

sentencias dictadas en los ingresos N° 10.972-2013, N°3.417-2015 y N° 4.150-2015, declararon la competencia de los tribunales laborales para conocer de aquellas demandas por tutela de derechos fundamentales interpuestas por funcionarios públicos; sin que en el escrito que contiene el requerimiento se aporten nuevos antecedentes, en los términos del artículo 483-A del Código del Trabajo, que conduzcan a un reestudio e interpretación que permita una nueva concepción de ninguna de las materias planteadas por el recurrente.

Cuarto: Que en las condiciones expuestas y, en especial, dado el carácter especialísimo y excepcional que reviste el mecanismo de impugnación que se intenta, particularidad reconocida expresamente por el citado artículo 483 del estatuto laboral, se impone la inadmisibilidad del recurso.

Decisión: Se acoge declara inadmisibile el Recurso de Unificación de Jurisprudencia.

FICHA N° 6			
1. IDENTIFICACIÓN			
Tipo de Acción	Órgano	Sentencia N°	Fecha
Recurso de Nulidad	Corte de Apelaciones de Temuco	115-2011	16 de Agosto de 2011
Recurrente/Actor: JERRY FRANK VALLEJOS BUSTAMANTE			
Recurrido /Demandado:			
2. CRITERIOS DE SELECCIÓN			
Descriptor: Tutela Laboral			
Normativa aplicada: artículo 478 letras a), c) y b) del Código del Trabajo			
Tema Principal: a) Tutela Laboral, b) Vulneración de Derechos Fundamentales.			
Temas Complementarios: 11 sueldos			
3. DESCRIPCIÓN			
<p>Hechos: en causa Rit 9-2011 y Ruc 1140008915-0 caratulada "Vallejos con Fisco de Chile", el abogado de la parte demandada don Oscar Exss Krugmann, dedujo recurso de nulidad en contra de la sentencia definitiva de fecha 10 de mayo de 2011, que acogió la demanda de tutela laboral, ordenando pagarle a los actores Jerry Vallejos Bustamante y Sergio Yañez Ruíz las sumas que señala por concepto de lucro cesante e indemnización equivalente a 11 sueldos.</p>			
Fundamentos de la Sentencia.			

Primero: Que la primera causal de nulidad invocada por la parte recurrente, es la consagrada en el artículo 478 letra a) del Código del Trabajo, esto es, haber sido la sentencia pronunciada por juez incompetente, la que fundo en que los actores tenían la calidad de funcionarios a contrata, ya que prestaron servicios en dicha calidad en la Dirección Regional de Vialidad, por lo que de conformidad con lo prevenido por el artículo 1 del Código del Trabajo, que establece que sus normas no se aplicaran a los funcionarios de la Administración del Estado sujetos a un estatuto especial. En el caso de autos, los demandantes en su calidad de empleados a contrata están sujetos a una normativa especial, esto es, el Estatuto Administrativo, por lo que no tiene aplicación el Código del Trabajo, y por ende, las normas sobre tutela de derechos.

Al respecto, agrega que de la lectura de los artículos 10 del Estatuto Administrativo, 485, 486 y 489 del Código del Trabajo, se advierte que el procedimiento de Tutela Laboral es procedente cuando por aplicación de normas laborales, se afecten derechos fundamentales del trabajador.

En el caso de los actores, se pretende que se declare que "sus despidos" lo han sido con infracción a las normas contenidas en los artículos 2 del Código del Trabajo y 19, N.º 1 y 4, de la Constitución Política de la Republica.

De lo anterior fluye con claridad que el tribunal carece de competencia para conocer del presente asunto, debido a que no se trata de una materia regulada por el Código del Trabajo, condición esencial para la aplicación del procedimiento de tutela laboral.

En efecto, tal como se reconoce en la demanda, el termino de los servicios de los demandantes se produjo en virtud de las facultades que el Estatuto Administrativo confiere a la autoridad administrativa. Sobre este punto, el termino de las contratas es una materia que está expresamente regulada en el Estatuto Administrativo, en el sentido que ellas no pueden extenderse más allá del 31 de diciembre de cada año, por lo que no es procedente la aplicación de la norma laboral invocada por los actores.

Corroborar lo anterior el artículo 1o del Código del Trabajo que señala que sus normas no se aplican a los funcionarios de la Administración del Estado regidos por un estatuto especial y que excepcionalmente se aplican en los aspectos o materias no regulados en el Estatuto. Como el termino de las contratas están reguladas íntegramente en el Estatuto Administrativo, no son aplicables las normas laborales a este respecto y, por consiguiente, tampoco lo es el procedimiento de tutela laboral.

Concluye señalando que el vicio denunciado ha influido sustancialmente en lo dispositivo del fallo, debido a que, de no haberse incurrido en él, esto es, de no haber sido fallada y tramitada la causa por un tribunal incompetente, no se habría acogido, como se hizo, la demanda de tutela de derechos entablada por los actores.

Finalmente solicita que se acoja el recurso de nulidad impetrado, por la causal indicada, y se disponga la nulidad de la sentencia recurrida debido a que el tribunal es absolutamente incompetente para conocer de la demanda laboral por tutela de derechos de autos, debiéndose anular todo lo obrado en el juicio, remitiéndose los

antecedentes de este recurso al tribunal a quo para su correspondiente archivo, conjuntamente con los antecedentes del juicio.

Segundo: Que de acuerdo con lo que dispone el inciso segundo del artículo 1º del

Código del Trabajo, este cuerpo legal no le es aplicable a los actores, ya que ellos, al momento del cese de funciones, revestían la calidad de funcionarios a contrata en la Dirección de Vialidad de esta región, cuyo vínculo jurídico se encuentra regulado por el Estatuto Administrativo contenido en la Ley 18.834, cuerpo legal que regula pormenorizadamente en su artículo 10 todo lo relacionado con la generación y expiración de los empleos servidos a contrata. En ese entendido, no tiene cabida el procedimiento de tutela laboral contemplado en los artículos 485 y siguientes del Código del Trabajo. Refuerza esta convicción el artículo 486 de este cuerpo legal, en cuanto faculta a los trabajadores para utilizar tal procedimiento cuando estimen "lesionados derechos fundamentales en el ámbito de las relaciones jurídicas cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción laboral", cuyo no es el caso, ya que como se señaló, en la especie tiene aplicación una normativa especial, esto es, el estatuto administrativo.

Tercero: Que, a mayor abundamiento, el artículo 420 del Código del Trabajo, que indica las cuestiones que son de competencia de los Juzgados de Letras del Trabajo, no se encuentran las suscitadas entre los contratados bajo la modalidad a contrata y

la Administración del Estado, por cuanto, como ya se dijo, sus relaciones de trabajo están reguladas por el Estatuto Administrativo.

Cuarto: Que, en consecuencia, careciendo el tribunal recurrido competencia absoluta para conocer de la presente litis, en consideración al factor materia, inevitablemente deberá acogerse el presente recurso de nulidad intentado por el demandado.

Quinto: Que, en mérito de lo expuesto, resulta innecesario pronunciarse sobre las demás causales de nulidad interpuestas en carácter de subsidiarias por el recurrente. Y visto, además, lo dispuesto en el artículo 482 del Código del Trabajo, se acoge el recurso de nulidad deducido por el Fisco de Chile en contra de la sentencia de diez de mayo pasado, dictada por la señora Jueza del Juzgado de Letras del Trabajo de esta ciudad dona V.I.M., invalidándose todo lo obrado en el proceso por haberse seguido la causa ante un tribunal incompetente en razón de la materia.

Acordada con el voto en contra del Ministro don Héctor Toro Carrasco quien estuvo por rechazar el presente recurso de nulidad, por la causal de incompetencia del tribunal, teniendo para ello presente que si bien el artículo 1-o del Código del Trabajo, previene en su inciso 2-o que este estatuto legal no es aplicable, entre otros, a los funcionarios de la administración centralizada del Estado como serían los actores de autos, en su calidad de funcionarios de la Dirección de Vialidad de la Araucanía, quienes se encuentran sometidos a un estatuto especial; el inciso 3-o del mismo artículo 1-o establece inmediatamente una contra excepción a la regla general antes

descrita, y así previene que "con todo, los trabajadores de las entidades señaladas en el inciso precedente se sujetaran 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". De esta manera, las normas sobre tutela laboral que contiene el Código del Trabajo, por no encontrarse en el estatuto administrativo que rige a los actores, y no siendo contrarias a este último, hacen procedente su aplicación. Una interpretación contraria, sería discriminatoria respecto de estos funcionarios públicos, quienes se verían privados de una eficaz herramienta de protección legal ante vulneraciones de sus garantías constitucionales en el ejercicio de sus labores. Lo anterior, no obstante, la existencia de otras vías de reclamación que puedan poseer estos funcionarios públicos, lo cual no hace en ningún caso inaplicables las normas sobre tutela laboral.

Decisión: Se acoge el recurso de nulidad deducido por el Fisco de Chile

FICHA N° 7			
1. IDENTIFICACIÓN			
Tipo de Acción	Órgano	Sentencia N°	Fecha
Unificación de Jurisprudencia	Corte Suprema	92.825-16	05 de Abril de 2017
Recurrente/Actor: Santiago Didier Zárate González			
Recurrido /Demandado: Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social de Antofagasta			
2. CRITERIOS DE SELECCIÓN			
Descriptor: Relación Laboral			
Normativa aplicada: 477, 478 y 484 del Código del Trabajo.			
Tema Principal: a) Relación Laboral; b) Tutela Laboral			
Temas Complementarios: Vulneración de derechos fundamentales			
3. DESCRIPCIÓN			
<p>Hechos: Rit T-42-2016 seguidos ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Antofagasta, don Santiago Didier Zárate González dedujo demanda por vulneración de derechos fundamentales con ocasión del despido, cobro de prestaciones e indemnizaciones por daño moral, en procedimiento de tutela laboral, en contra de la Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social de Antofagasta, representada por el Consejo de Defensa del Estado, solicitando, en definitiva, que se acoja y reconociendo la existencia de la relación laboral entre las partes, se le condene al pago de las prestaciones e indemnizaciones que reclama, que fue acogida mediante sentencia definitiva de diez de junio de dos mil dieciséis, declarándose que el actor</p>			

fue objeto de discriminación en razón de su afinidad política, y condenándose a la demandada al pago de las prestaciones que indica.

En contra de la referida sentencia, la parte demandada interpuso recurso de nulidad, alegando de manera principal la causal del literal a) del artículo 478 del Código del Trabajo; en subsidio, la establecida en el artículo 477 del código en comento, por medio de la cual denuncia la infracción de ley con influencia sustancial en la parte dispositiva del fallo; también en subsidio, la del literal e) del artículo 478 del mismo estatuto; y, finalmente, la de la letra b) de la norma en estudio.

Una sala de la Corte de Apelaciones de Antofagasta desestimó la primera causal, pero acogió la segunda deducida en carácter subsidiario, mediante sentencia de fecha diecinueve de octubre de dos mil dieciséis, y en la pertinente sustitutiva, rechazó la demanda en todas sus partes.

Contra tal decisión, la parte demandante dedujo recurso de unificación de jurisprudencia.

Fundamentos de la Sentencia.

Primero: Que, de conformidad a lo que previenen los artículos 483 y 483 A del Código del Trabajo, el recurso de unificación de jurisprudencia procede cuando respecto de la materia de derecho objeto del juicio existen distintas interpretaciones sostenidas en una o más sentencias firmes emanados de tribunales superiores de justicia. La

presentación respectiva debe ser fundada, incluir una relación precisa y circunstanciada de las distintas disquisiciones respecto del asunto de que se trate sostenidas en las mencionadas resoluciones y que haya sido objeto de la sentencia contra de la cual se recurre y, por último, se debe acompañar copia fidedigna de la o las sentencias que se invocan como fundamento.

Segundo: Que la unificación de jurisprudencia pretendida se plantea, según se lee del libelo impugnatorio que se examina, acerca de los límites que rigen el actuar de la Administración Pública al no renovar una contrata, y si en tal caso es posible que pueda vulnerar o no derechos fundamentales de los funcionarios afectados, siendo, por tanto, aplicable, a su respecto, el procedimiento de tutela de los artículos 485 y siguientes del Código del Trabajo.

Reprocha que el fallo impugnado establece como posición doctrinal que la actuación dentro del marco de la legalidad de la Administración Pública no puede ser atentatoria de los derechos fundamentales, presumiendo, a partir de ello, que el Fisco de Chile, en la medida que actúe dentro de dichos deslindes, no puede vulnerar derechos fundamentales. Critica que la sentencia cuestionada, no obstante rechazar la causal de nulidad referida a la incompetencia del tribunal del mérito, establece cierta idea de que por el hecho de estar revestido el acto administrativo de legalidad, no puede llegar a vulnerar derechos fundamentales, o traer aparejadas discriminaciones ilícitas, de modo que, aunque se rechaza la excepción de incompetencia, y declara que el tribunal es competente para conocer eventuales vulneraciones, al mismo tiempo establece

que para el caso de las “contratas”, al operar su terminación por el sólo ministerio de la ley, no podrían ocurrir en su contexto actos de discriminación, estableciendo una suerte de inaplicabilidad del procedimiento tutelar respecto de la terminación de la contrata.

Así, expone que la tesis de la sentencia que se impugna es contraria a lo decidido en la de contraste que acompaña, pues frente a antecedentes fácticos similares se aplicó el derecho en forma contradictoria.

Tercero: Que, atendida la forma en que el legislador concibió el recurso en estudio, para alterar la orientación jurisprudencial acerca de alguna determinada materia de derecho “objeto del juicio”, es menester la concurrencia de, al menos, dos resoluciones que sustenten distinta línea de razonamiento al decidir litigios de idéntica naturaleza.

De este modo, el arbitrio en cuestión será susceptible de ser analizado en substancia en la medida que tanto en el recurso, como en el fallo impugnado y también en las sentencias acompañadas para su cotejo, sea identificable un pronunciamiento interpretativo diverso sobre una misma cuestión jurídica, pues la competencia homologadora de esta Corte depende de que se verifiquen dictámenes disímiles entre la sentencia recurrida y la de comparación, siendo carga del recurrente identificar de manera correcta y eficiente tal divergencia, planteando de forma precisa la materia de derecho –que siendo el asunto del juicio– debe ser unificada.

Quinto: Que, por su parte, la lectura de la sentencia objeto del recurso permite advertir que desechó el primer motivo de abolición planteado por la demandada en su arbitrio de nulidad, por el cual reclamó la invalidación de la sentencia por incompetencia del tribunal, conforme el literal a) del artículo 478 del Código del Trabajo, porque si bien es cierta la afirmación de que, en términos generales, el Código del Trabajo no es aplicable a los funcionarios públicos, el inciso tercero dispone su vigencia a los aspectos o materias no regulados en los respectivos estatutos, régimen que justamente no regula la forma de reclamación en sede jurisdiccional de una eventual discriminación que le asiste a un funcionario público, de manera que la acción deducida, contemplada en el artículo 485 del compendio laboral, es aplicable en la especie.

A continuación, se refiere a la causal subsidiaria fundada en la infracción de ley que contempla el artículo 477 del cuerpo legal citado, que afianza específicamente en la conculcación del artículo 10 de la Ley N° 18.834 en relación con el artículo 493 del Código del Trabajo, que acoge, en consideración a los siguientes argumentos: Primeramente, señala que al actor no se le renovó su contrata de manera que cesó en sus funciones, por el solo ministerio de la ley, conforme a las normas estatutarias aplicables, de modo que no se verifica propiamente un despido, máxime si no existe norma que obligue a renovarla, tal como tampoco existe una que obligue a contratar en el sector privado. De este modo, si la relación existente entre las partes terminó por el solo ministerio de la ley, no puede reprocharse vulneración de derechos fundamentales o actos de discriminación ilícita, desde que no existe un acto de

despido, ni otro que pueda asimilársele. En efecto, sostiene, la decisión de no persistir en el vínculo existente necesariamente no pertenece a la relación misma, constituyendo una cuestión distinta e independiente con el vínculo fenecido y, por lo mismo, no resulta aplicable el procedimiento tutelar invocado.

Entiende, que la decisión de no renovar una contrata por su vencimiento legal, es equivalente a la decisión de no contratar a una persona, lo que no es otra cosa que la libertad de selección que le asiste a todo empleador, en la medida que las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo no pueden ser consideradas discriminación, a menos que dentro de las exigencias se emplee algunos de los criterios considerados ilícitos por la norma legal, y que si bien, fue el argumento de la sentencia, ya que se basó en una supuesta discriminación de carácter política en la decisión de no renovar el contrato, debería ser en la lógica ya señalada, en cuanto requisito de contratación lo que ni siquiera se ha alegado, máxime si en la especie no existió controversia en orden a que el actor y la Secretaría Regional Ministerial pertenecían al mismo partido político, de modo que considera que se infringen las normas señaladas cuando el fallo de la instancia deduce, sobre la base de que el actor presentaba calificaciones normales, que la decisión de no contratación se fundó en una discriminación política, lo que configura un salto lógico evidente, y si bien la decisión de no volver a contratarlo puede obedecer a una serie de motivaciones que no sean discriminación política, no es suficientemente explicado.

Luego, estima que debe descartarse que el fundamento de la decisión de no renovar la contrata sea el de la opinión política, pues no existe indicio alguno que dé cuenta que entre el actor y la Secretaria Regional Ministerial existiera un conflicto o divergencia basada en las posturas políticas de ambos, lo que ni siquiera es explicado en la demanda ni en la sentencia. Entonces, la decisión de que se trata está basada en otras razones, ninguna de las cuales se encuentra entre aquellas prohibidas por el artículo 2° inciso 4° del Código del Trabajo, de modo que la sentencia impugnada aplicó erróneamente lo previsto en los artículos 10 y 153 de la Ley N° 18.834, en la medida que no consideró que la relación funcionaria existente entre las partes terminó, por el sólo ministerio de la ley al vencimiento del plazo de vigencia de la contrata del actor, al tiempo que la decisión de su no renovación, fue adoptada sin incurrir en un acto de discriminación ilícita.

En la sentencia de reemplazo rechazó la demanda, pues el término del contrato se verificó por una causal expresamente prevista por la ley, sin existir indicio alguno de que la decisión de no renovar la contrata obedeciera a un acto de discriminación ilícita.

Séptimo: Que, a la luz de lo expuesto y realizado el examen de la concurrencia de los presupuestos enunciados precedentemente, tal exigencia no aparece cumplida en la especie, desde que la situación planteada no es posible de homologar con la del fallo que pretende servir de sustento al recurso extraordinario en análisis.

Octavo: Que, en efecto, para el examen del recurso se acompañó la sentencia dictada por esta Corte el 30 de abril de 2014, en el ingreso N° 10.972-13.

Dicha decisión, conforme se desprende de su mérito, trata de un recurso de unificación de jurisprudencia que se deduce en el contexto de una causa de tutela laboral, en la cual el denunciante, un funcionario público a contrata, reclamó haber sido privado de su empleo al no renovársele, vulnerando la garantía de no discriminación directa por razones sindicales e indirecta en el empleo y ocupación, todo conforme las normas que indica.

La sentencia del grado acogió la denuncia, pero la Corte de Apelaciones de Santiago la invalidó al acoger la causal del artículo 477 del Código del Trabajo, por infracción a los artículos 1°, 3° letra c) y 160 de la Ley N° 18834; artículo 15 de la Ley N° 18575; y artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 420 y 485 del Código del Trabajo, invocada en el recurso de nulidad deducido por el Consejo de Defensa del Estado, dictando una de reemplazo que rechazó la acción estimando que al estar el actor sometido a estatuto especial, no le son aplicables las normas sobre tutela. Contra tal decisión se dedujo recurso de unificación, proponiéndose como materia de derecho la competencia de los Juzgados de Letras del Trabajo para conocer y fallar acciones de tutela laboral por vulneración de derechos fundamentales, respecto de personas que prestan servicios al amparo del Estatuto Administrativo.

El fallo en comento verifica la existencia manifiesta de contradicción entre el criterio sostenido entre las sentencias comparadas, desde que en el impugnado se estimó que el artículo 485 del Código del Trabajo, que establece el procedimiento de tutela laboral, se ha de aplicar “respecto de las cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas laborales que afecten los derechos fundamentales de los trabajadores que allí se precisan. Es decir, a la vinculación surgida en los términos del artículo 7° y 8° del mismo texto legal y en caso alguno, a la relación estatutaria a la que se someten los funcionarios públicos a contrata, cuyo contenido está dado por las disposiciones de su propio estatuto, esto es, la ley 18.834, añadiendo que, en la especie, no concurría la situación contemplada en el inciso 3° del artículo 1° del Código del Trabajo, “por cuanto en autos no se trata de hacer efectivas las normas del cuerpo legal mencionado(...) en defecto de las disposiciones estatutarias a la que está sometido, sino de encuadrar la situación del actor a toda la normativa que tiene dicho Código, en circunstancias que sus servicios se ejecutaron merced de una modalidad prevista y autorizada por la ley que rige a ese organismo, según se desprende las resoluciones agregadas en autos”, por ello, acogió el recurso de unificación, anuló la sentencia de nulidad y dictó una de reemplazo que rechazó el recurso de nulidad, estimando competente al tribunal del trabajo para conocer de las cuestiones en referencia, ordenando al pertinente referirse respecto de los demás motivos de invalidación planteados, y no resueltos.

Noveno: Que, como se aprecia, tal pronunciamiento no sólo no expresa una tesis interpretativa en el sentido propuesto por el recurrente, sino que tampoco se

contradice con el fallo recurrido, desde que éste, conforme se indicó precedentemente, aplicó un criterio similar en relación a la competencia de los tribunales ordinarios laborales para conocer de acciones de tutela respecto de funcionarios públicos, desechando la causal de nulidad de incompetencia, fundada en la improcedencia de tal acción en la especie, de modo que no se vislumbra la necesaria contradicción doctrinal entre los fallos a cotejar que permita el examen sustancial del recurso.

Décimo: Que, de lo expuesto, queda de manifiesto que el fallo acompañado por el recurrente no contiene una distinta interpretación sobre la materia de derecho objeto del juicio, por lo que cabe concluir que no concurre el presupuesto que establece la disposición del inciso 2° del artículo 483 del Código del Trabajo, lo que conduce a desestimar el presente recurso de unificación de jurisprudencia.

Decisión: Se rechaza el recurso de unificación de jurisprudencia interpuesto por la parte demandante

FICHA N° 8			
1. IDENTIFICACIÓN			
Tipo de Acción	Órgano	Sentencia N°	Fecha
UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA	Corte Suprema	34848-2016	09 de Marzo de 2017
Recurrente/Actor: ROSARIO CANALES ALLENDE			
Recurrido /Demandado: Servicio de Vivienda y Urbanización de la Región de Valparaíso			
2. CRITERIOS DE SELECCIÓN			
Descriptor: Contratos a honorarios en relaciones jurídicas laborales. Trabajo de competencia. Nulidad del despido. Administración pública			
Normativa aplicada: artículo 477 del Código del Trabajo, por vulneración de los artículos 1 de la Ley N° 18.834 y 15 de la Ley N° 18.575 en relación con el artículo 11 del Estatuto Administrativo; artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República; artículos 1, 3, 5, 7, 8, 9, 160, 162, 163 y 168 del Código del Trabajo.			
Tema Principal: (a) Relación Laboral (b) Tutela Laboral			
Temas Complementarios: Honorarios y Relación Laboral			
3. DESCRIPCIÓN			
Hechos: En estos autos RIT O-491-2015, RUC 1540022922-5, del Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso, en procedimiento de aplicación general por nulidad del despido, despido injustificado y cobro de prestaciones laborales, caratulados “Canales con Servicio de Vivienda y Urbanización de la Región de Valparaíso”, por sentencia de nueve de febrero de dos mil dieciséis, se rechazaron las excepciones de			

incompetencia **y falta de legitimación activa y pasiva opuestas por el demandado;** **se acogió la** demanda deducida por doña R.C.A. en contra del Servicio de Vivienda y Urbanización de la Región de Valparaíso, representado por el Consejo de Defensa del Estado, y se declaró la existencia de la relación laboral y el despido injustificado, condenándose al demandado al pago de las sumas de \$2.226.000 y \$6.678.000, por concepto de indemnizaciones sustitutiva por falta de aviso previo y por años de servicios, respectivamente, la última con el recargo legal del 50%, y las cotizaciones de seguridad social por todo el período en que prestó servicios, más reajustes e intereses legales. Por otra parte, se desestimó la demanda de nulidad del despido.

En contra del referido fallo las partes interpusieron recursos de nulidad. El demandante lo fundó en la causal del artículo 477 del Código del Trabajo, por errónea interpretación de los artículos 162 incisos quinto y séptimo del mismo texto legal y 3 inciso segundo de la Ley N° 17.322. Por su parte, el demandado invocó la causal del artículo 478 letra a) del Estatuto Laboral, esto es, la incompetencia del tribunal, porque el fallo se pronunció sobre una demanda de término de una relación laboral entre un particular y un órgano de la Administración del Estado, que es inexistente en la especie al tratarse de un contrato de honorarios regulado por normas civiles y no por el Código del Trabajo, lo que hace improcedente la intervención de la judicatura laboral.

Fundamentos de la Sentencia.

Primero: Que de conformidad a lo dispuesto en los artículos 483 y 483-A del Código del Trabajo, el recurso de unificación de jurisprudencia procede cuando respecto de

la materia de derecho objeto del juicio existen distintas interpretaciones, sostenidas en uno o más fallos firmes emanados de tribunales superiores de justicia, con el objeto de que esta Corte declare cuál es la interpretación que estima correcta.

Segundo: Que el recurrente propone como materias de derecho a unificar, según expresamente refiere, las siguientes:

1.- “Determinar si los Juzgados de Letras del Trabajo son o no competentes para conocer las controversias judiciales planteadas con ocasión del término de sucesivos contratos a honorarios suscritos, al supuesto amparo del artículo 11 de la Ley 18.834, entre un órgano de la Administración del Estado, en este caso, el Servicio de Vivienda y Urbanismo de la Región de Valparaíso, y una persona natural; y en donde ésta pretende que se declare que la naturaleza del vínculo contractual habido entre ambas fue de carácter laboral y que, consecuentemente, se le paguen las indemnizaciones por término de contrato, más los recargos legales, las cotizaciones de seguridad social correspondientes y se aplique al órgano de la Administración demandado la sanción establecida en el inciso quinto del artículo 162 del Código del Trabajo” (SIC);

2.- “Definir la regulación normativa que se aplica a los contratos de prestación de servicios a honorarios celebrados sucesivamente entre un particular y un órgano del Estado, en este caso, el Servicio de Vivienda y Urbanismo de la Región de Valparaíso, cuando el desempeño de los servicios concernidos no se encuadra en los términos de la normativa conforme a la cual se incorporó a dicho particular a la dotación del ente estatal sino que a lo señalado en los artículos 7 y 8 del Código del Trabajo; o sea, bajo

esas circunstancias de hecho es preciso determinar si a esa prestación de servicios les son aplicables las disposiciones contenidas en el propio contrato, conforme se establece en el artículo 11 del Estatuto Administrativo o, por el contrario, le es aplicable la normativa laboral” (SIC).

Tercero: Que, en lo que atañe a la primera materia planteada, el recurrente indica que la Corte de Apelaciones de Valparaíso resolvió en la sentencia impugnada que “tratándose de las controversias jurídicas entre un particular y un órgano de la Administración del Estado derivadas de la existencia y aplicación de un contrato de honorarios son ajenas a la judicatura laboral, según lo dispuesto en el artículo 420 del Código del Trabajo”.

Señala que esta misma materia ha sido objeto de una interpretación diferente por la Corte de Apelaciones de Valdivia, en sentencia de 5 de octubre de 2015, rol 82-2015, caratulada “Jacques con Ministerio de Desarrollo Social”, según la cual los tribunales de letras del trabajo tienen plena competencia para conocer la controversia suscitada entre un particular y un órgano de la Administración del Estado, que habiendo estado unidos por sucesivos contratos de prestación de servicios a honorarios, aquél estima que la relación contractual está regida por las normas del Código del Trabajo y persigue judicialmente la satisfacción de sus derechos laborales al término del vínculo contractual. Expresa que el fallo de contraste considera que es la naturaleza de las acciones hechas valer en la demanda la que define la competencia de los tribunales para conocer la controversia y no las defensas esgrimidas por el demandado. Explica

que el fallo de cotejo interpreta que si las acciones que se hicieron valer en la demanda son acciones que pretenden que se satisfagan derechos laborales, como ocurre también en la especie, esas acciones se encuentran dentro de las materias que la ley entrega al conocimiento de los Juzgados de Letras del Trabajo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 420 letra a) del Código del Trabajo, en especial por el hecho que todas ellas dicen relación con cuestiones de orden laboral y siendo así resulta obligatorio concordarlas y resolverlas, en conformidad con lo previsto en los artículos 76 de la Constitución Política de la República y 1, 5 y 10 del Código Orgánico de Tribunales. Añade que en ese fallo se agrega como argumento que no se ve cómo una persona que prestó servicios para la Administración del Estado y que estima que el vínculo que la unió con ésta fue de naturaleza laboral, pueda recurrir a un tribunal civil para que declare la existencia de una relación laboral. Al efecto, transcribe el considerando segundo de la sentencia acompañada, que establece: "...de la propia naturaleza de las acciones deducidas por las actoras -acción por despido injustificado y cobro de prestaciones laborales-, se desprende claramente que estas se encuentran dentro de las materias contempladas en el artículo 420 del Código del Trabajo, cuyo conocimiento el legislador entregó a los Juzgados de Letras del Trabajo, en especial atendido a que todas ellas dicen relación con hechos de carácter laboral y resulta obligatorio para el juez de esta especialidad conocer y resolverlas, de conformidad a lo previsto en el artículo 76 de la Constitución Política y las normas de orden público orgánicas que regulan la competencia según la materia, en los artículos 1º, 5º y 10º del Código Orgánico de Tribunales, razón de suyo para rechazar el recurso. En efecto, no se vislumbra de qué manera una persona que presta servicios para la

Administración del Estado y que estima que dicho vínculo es de naturaleza laboral, ante un eventual conflicto, pueda acudir ante un tribunal civil, el cual evidentemente carece de competencia para resolver en relación a tales hechos, pues bajo dicha premisa, todas aquellas acciones en las que se discuta la existencia de la relación laboral quedarían fuera de la competencia del Juzgado del Trabajo. Al respecto, cabe señalar que aun cuando la calidad de empleador se le atribuya a un Órgano de la Administración del Estado y, este a su vez, niegue que vínculo en cuestión sea de naturaleza laboral, dicha circunstancia constituye una cuestión de fondo y no de competencia absoluta, acerca de la determinación por el juez de la real naturaleza de los servicios prestados por el actor, para luego, conforme a dicha calificación, determinar las consecuencias jurídicas que dicha relación trae consigo, vale decir, qué derechos y obligaciones genera para las partes contratantes, de ahí que junto con la discusión principal se plantee, además, el cobro de las indemnizaciones y prestaciones de índole laboral que las actoras reclaman, controversia que se enmarca en la hipótesis de competencia contemplada en el artículo 420 letra a) del Código del Trabajo, referida a 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 del trabajo o de las convenciones y fallos arbitrales en materia laboral, materias en las que deben entenderse incluidas aquellas en las que se discute la existencia de la relación laboral, como en el caso de autos en que la relación formalmente no está afecta al estatuto laboral, ello con prescindencia de la calidad jurídica que ostente el empleador...”. El recurrente asevera que la correcta exégesis es la sostenida por la Corte de Apelaciones de V. en el ingreso rol 82-2015,

que permite atribuir competencia a los tribunales de letras del trabajo para conocer las acciones laborales planteadas en el presente juicio, pues se enmarcan dentro de la hipótesis de competencia contenida en el artículo 420 letra a) del Código del Trabajo, referida a cuestiones suscitadas entre empleadores y trabajadores por aplicación de las normas laborales, materias dentro de las que debe entenderse incluida aquella en la que se discute la existencia de la relación laboral, con prescindencia de la calidad jurídica que ostente el empleador; interpretación que también ha sido acogida por esta Corte respecto de hechos similares a los ventilados en el presente juicio y que corresponden a las causas roles 24.388-2014, 1.419-2015 y 7.091-2015.

Cuarto: Que, de la lectura de la sentencia impugnada se observa, en cambio, que ésta resuelve la controversia con un criterio diferente, en la medida que al pronunciarse sobre el recurso de nulidad entablado por la demandada, fundado en la causal contenida en el artículo 478 letra a) del Código del Trabajo señala, en lo que interesa, en el motivo quinto, que "...el artículo 1° del Código del Trabajo señala expresamente que las normas de este Código regulará 'las relaciones laborales entre los empleadores y los trabajadores', excluyendo en forma directa a los funcionarios de la Administración del Estado de aquel. No obstante, el inciso 3° del mismo artículo pareciera aplicar este Código a estas personas, en ausencia de regulación especial, lo que debe entenderse, sin embargo, a 'los trabajadores' de estas entidades, como lo señala expresamente la norma, categoría especial dentro de la Administración del Estado que no incluye a los que tiene el carácter de funcionario público o que se encuentran vinculados con aquella en virtud de otra relación jurídica".

Enseguida, agrega, en el considerando sexto, que "...en este contexto, el Código del Trabajo en general no debería, en principio, entenderse aplicable sin más a las personas que tienen un contrato de honorarios con un órgano de la Administración del Estado, ya que éstos tienen su propia regulación, la que está contenida por las cláusulas del propio contrato y, en su defecto, por el Código Civil. En efecto, el artículo 11 del Estatuto Administrativo de los funcionarios públicos señala que 'las personas contratadas a honorarios se regirán por las reglas que establezca el respectivo contrato', excluyendo desde ya una aplicación de la normativa laboral, lo que de haberse querido se hubiese establecido expresamente o se hubiere hecho la remisión correspondiente por el propio legislador. Así, parece evidente que el legislador descartó una aplicación del Código del Trabajo en esta materia, solución que desde luego puede ser criticada teóricamente, pero que los intérpretes y aplicadores del derecho no pueden desconocer". A continuación, en el motivo séptimo, razona que "lo anterior es concordante con lo establecido en el artículo 420 del Código del Trabajo, en cuanto limita la competencia de los tribunales del trabajo a las cuestiones suscitadas entre empleadores y trabajadores por aplicación de las normas laborales, presupuesto que claramente no se da en el caso de una controversia entre un particular y un órgano de la Administración del Estado, cuya naturaleza y contenido es diametralmente distinta. En efecto, la relación jurídica entre una persona natural y un órgano de la Administración del Estado es de derecho público, presidida por la estricta sujeción de ésta al ordenamiento jurídico, lo que en nada se asemeja a una relación contractual privada, por lo que es imposible aplicarle este estatuto jurídico y las normas

procesales consiguientes”. Añade, más adelante, en el motivo décimo, que “a diferencia del ámbito privado, en el Derecho Administrativo chileno, el legislador contempla expresamente la posibilidad de que los órganos de la Administración del Estado contraten personal a honorarios para realizar labores accidentales o cometidos específicos, supuestos mucho más amplios que la prestación de servicios ocasional y esporádica que admite la regulación jurídica privada. De este modo, la Administración del Estado podrá contratar sobre la base de honorarios a una persona natural para el desempeño de cometidos específicos, sean éstos ocasionales o no, ya que constituye un supuesto distinto al anterior, pudiendo evidentemente la Contraloría General de la República y los tribunales de justicia controlar el cumplimiento efectivo de éste y su regularidad, conforme a los procedimientos administrativos y judiciales dispuestos para ello”. Del mismo modo, establece en el motivo undécimo que “por el contrario, y a diferencia del ámbito privado, el órgano de la Administración del Estado está impedido de contratar laboralmente a personas naturales, ya que el régimen jurídico público chileno sólo admite excepcionalmente dicha modalidad de contratación para ciertas actividades y en determinados órganos, supuesto que precisamente no se da en el caso del Servicio de Vivienda y Urbanismo. Así, por ejemplo, en el caso de las municipalidades, el Estatuto Administrativo de los funcionarios municipales (artículo 3° de la ley N° 18.883) habilita a éstas a suscribir contratos de trabajo con personas que desarrollen labores transitorias en el municipio, como serían las que trabajen en balnearios u otros sectores turísticos o de recreación”. De este modo, señala en el considerando duodécimo que “exigir en general a los órganos de la Administración del Estado celebrar contratos de trabajos con las personas naturales que prestan servicios

a aquella o asignarle dicha calificación jurídica a los contratos de honorarios que celebre con éstos, transgrede el principio de legalidad que debe guiar el actuar de los órganos del Estado, como lo señala el artículo 7° de la Constitución Política de la República, ya que la ley sólo autoriza a los órganos de la Administración del Estado a contratar bajo la modalidad de honorarios, sin perjuicio de la facultad de nombrar funcionarios a planta o a contrata, de acuerdo a la ley”. Así, asienta en el motivo décimo tercero que “transformar por vía interpretativa estos contratos a honorarios en relaciones jurídicas laborales, mutando la naturaleza de éstas, para someterlos a la jurisdicción laboral, como lo ha hecho el tribunal a quo, constituye una construcción jurídica que va más allá de lo expresado y deseado por el legislador, ya que implica una categorización extra legem de las relaciones jurídicas públicas en nuestro ordenamiento jurídico, lo que para estos sentenciadores se encuentra vedado”.

Considera, luego, lo referido en dos sentencias dictadas por esta Corte y lo sostenido al respecto por la Contraloría General de la República para concluir en el fundamento décimo séptimo, que “tratándose de las controversias jurídicas entre un particular y un órgano de la Administración del Estado derivadas de la existencia y aplicación de un contrato de honorarios, como en la especie, son ajenas a la judicatura laboral, según lo dispuesto en el artículo 420 del Código del 0152792286532Trabajo, por lo que debe acogerse la excepción de incompetencia planteada por el demandado y recurrente de autos”.

Quinto: Que, en consecuencia, de la sentencia impugnada y del rol 82-2015 de la Corte de Apelaciones de V., se desprende que existen distintas interpretaciones sobre una misma materia de derecho, esto es, si los juzgados de letras del trabajo son o no competentes para conocer de las controversias planteadas con ocasión del término de contratos a honorarios suscritos al amparo del artículo 11 de la Ley N° 18.834 entre una persona natural y un órgano de la Administración del Estado. En consecuencia, corresponde que esta Corte se pronuncie acerca de cuál es la más acertada.

Sin perjuicio de lo razonado, se hace presente que los fallos de esta Corte citados por la recurrente, roles 24.388-2014, 1.419-2015 y 7.091-2015, según se desprende de los antecedentes obtenidos del sistema computacional, no contienen una distinta interpretación sobre la primera materia de derecho planteada en el presente recurso, toda vez que no resuelven respecto de la competencia de los tribunales laborales al tenor de lo dispuesto en el artículo 420 del Código del Trabajo.

Sexto: Que corresponde establecer que de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 1 del Código del Trabajo, inciso primero: “Las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores se regularán por este Código y sus leyes complementarias”, a lo que cabe agregar la regla contenida en el inciso segundo, que prevé: “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 aquellas en que tenga

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

A su turno, el artículo 11 de la Ley N° 18.834, Estatuto Administrativo, dispone: “Podrá contratarse 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. 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. Las personas contratadas a honorarios se registrarán por las reglas que establezca el respectivo contrato y no le serán aplicables las disposiciones de este Estatuto”.

Séptimo: Que, de la normativa transcrita, es posible desprender que a los funcionarios de la Administración del Estado no se les aplica el Estatuto Laboral común, contenido en el Código del Trabajo, en la medida que están sometidos por ley a un Estatuto especial, hipótesis que no se verifica en el caso de quienes son contratados a honorarios por la Administración, pues no se rigen por el Estatuto Administrativo, sino por el contrato que celebren. Una primera conclusión, entonces, es que quienes son contratados por un órgano del Estado, a honorarios, podrán quedar sujetos a las normas del Código del Trabajo, en la medida que la vinculación reúna, en los hechos, las características propias de una relación laboral, en conformidad a lo establecido en

los artículos 7 y 8 del Código del Trabajo. Desde luego, lo regular es que si se contrata a honorarios rijan las normas del derecho civil, pues un contrato de prestación de servicios tiene la naturaleza de un arrendamiento de servicios personales y, en el caso específico de los abogados, es una convención que se sujeta a las reglas del mandato. Sin embargo, como se sabe, las cosas son lo que son en la realidad y no lo que se dice que son, por eso es que, al examinar una determinada relación, formalmente convenida a honorarios, es posible que se encuentren cuestiones subyacentes que digan lo contrario.

Como se adelantó, el Código del Trabajo define el contrato individual de trabajo en el artículo 7, como “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”. Para precisar, pues, si se está en presencia de un contrato de trabajo, será esencial desentrañar si concurre o no subordinación de parte del trabajador, puesto que es en definitiva el elemento caracterizador y ello puede -y suele- hacerse a través de un sistema de indicios, que orientan en el sentido de entender que existe esa dependencia o sujeción en la relación de trabajo, tales como obligación de asistencia, cumplimiento de horario, sometimiento a instrucciones y directivas del empleador, prestación de servicios en forma continua y permanente, estar sometido a supervigilancia y control. Es por eso que, aun cuando no se escribiera un contrato de trabajo o se celebre bajo una denominación distinta, debe aplicarse la presunción establecida en el artículo 8 del Código del Trabajo, que dispone: “Toda prestación de

servicios en los términos señalados en el artículo anterior, hace presumir la existencia de un contrato de trabajo”. Cierra el círculo, lo dispuesto en el artículo 1 de dicho cuerpo legal, que deja bajo la regulación del referido estatuto normativo toda relación laboral, lo que constituye la regla general en el campo de las relaciones de trabajo.

Octavo: Que, por otra parte, y para los efectos de la unificación de jurisprudencia requerida, cabe considerar que el artículo 420 letra a) del Código del Trabajo, prevé que serán de competencia de los Juzgados de Letras del Trabajo, “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 del trabajo o de las convenciones y fallos arbitrales en materia laboral”.

Noveno: Que, la demandante ejerció la acción que da origen a estos autos, con el objeto que se declare que la naturaleza jurídica de la relación contractual que mantuvo con el Servicio demandado fue de carácter laboral, descartando al efecto la aplicación del Estatuto Administrativo; asimismo, para que se declare que su despido ocurrido el 25 de marzo de 2015 es injustificado, indebido o improcedente, y, además, nulo; y con la finalidad que se condene al demandado al pago de las indemnizaciones, remuneraciones y cotizaciones pertinentes.

Décimo: Que, la circunstancia de haber basado su defensa el demandado, en que la naturaleza del vínculo corresponde a un contrato de prestación de servicios bajo la modalidad de honorarios a suma alzada y no a una relación laboral, que el estatuto

especial corresponde al respectivo contrato a honorarios y supletoriamente a las normas establecidas en el Código Civil referente al arrendamiento de servicios, y que lo reclamado por la demandante debe ser canalizado a través del juzgado civil pertinente, no priva a la jurisdicción laboral del imperio a que la obliga el artículo 7 de la Constitución Política de la República, pues requerida como ha sido, a ella le incumbe decidir, en sentencia de fondo, ante qué tipo de relación de trabajo se encuentra y si han de aplicarse supletoriamente las normas del Código del ramo, considerando, especialmente, que sostener que el tribunal carece de competencia para dilucidar la existencia o no de una relación laboral habida entre las partes y las consecuencias que de ella derivan, pugna con lo previsto en el artículo 420 letra a) en relación con el artículo 7, ambos del Código del Trabajo.

Undécimo: Que, de otra forma se elude el mandato de inexcusabilidad de los artículos 76 de la Carta Fundamental y 10 del Código Orgánico de Tribunales, al tiempo que se incurre en manifiesto prejuizamiento.

Duodécimo: Que, en estas condiciones, yerran los sentenciadores de la Corte de Apelaciones de Valparaíso cuando, al fallar el recurso de nulidad interpuesto por el demandado, resuelven que tratándose de las controversias jurídicas entre un particular y un órgano de la Administración del Estado derivadas de la existencia y aplicación de un contrato de honorarios son ajenas a la judicatura laboral, y a resultas de lo cual, consideran que los Juzgados de Letras del Trabajo son incompetentes absolutamente en razón de la materia.

Sobre esta premisa, el recurso de nulidad planteado por la parte demandada, fundado en la causal del artículo 478 letra a) del Código del Trabajo, debió ser rechazado.

Décimo tercero: Que, atendido lo razonado y concluido, y habiéndose determinado por esta Corte la interpretación acertada respecto de la primera materia de derecho objeto del juicio planteada por la recurrente, el presente recurso de unificación de jurisprudencia deberá ser acogido, procediendo a dictar, acto seguido y en forma separada, la correspondiente sentencia de reemplazo.

Por otra parte, no existiendo pronunciamiento respecto de las causales subsidiarias alegadas por el demandado y de la invocada por la actora, de las que derivan los demás temas de derecho formulados en el recurso de unificación, esta Corte está impedida de resolver sobre esos asuntos.

Por estas consideraciones, disposiciones legales citadas y de conformidad, además, con lo preceptuado en los artículos 483 y siguientes del Código del Trabajo, se acoge el recurso de unificación de jurisprudencia deducido por la demandante respecto de la sentencia de once de mayo del año dos mil dieciséis, complementada por resolución de cuatro de junio del mismo año, dictadas por la Corte de Apelaciones de Valparaíso, que hizo lugar al recurso de nulidad interpuesto por el demandado en contra de la sentencia de nueve de enero de dos mil dieciséis emanada del Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso en la causa RIT O-491-2015, RUC 15- 4-0022922-5, y se

declara que es nula, debiendo dictarse acto seguido y sin nueva vista, pero separadamente, la respectiva sentencia de reemplazo.

Decisión: Se acoge el recurso de unificación de jurisprudencia deducido por la demandante

FICHA N° 9			
1. IDENTIFICACIÓN			
Tipo de Acción	Órgano	Sentencia N°	Fecha
Unificación de Jurisprudencia	Corte Suprema	97742-2016	12 de Enero de 2017
Recurrente/Actor: ARMANDO ESTEBAN ARAVENA ALEGRÍA			
Recurrido /Demandado: ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE MONTE PATRIA			
2. CRITERIOS DE SELECCIÓN			
Descriptor: Tutela laboral a funcionarios públicos a contrata. Prestación de servicios a honorarios. Juzgados del trabajo. Derechos fundamentales.			
Normativa aplicada: artículos 483 y 483-A del Código del Trabajo.			
Tema Principal: Tutela Laboral			
Temas Complementarios: Tutela laboral a funcionarios públicos a contrata. Prestación de servicios a honorarios. Juzgados del trabajo. Derechos fundamentales.			
3. DESCRIPCIÓN			
Hechos: Se interpuso recurso de unificación de jurisprudencia deducido por la parte demandada contra la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de La Serena, que rechazó el recurso de nulidad que interpuso contra la de mérito que acogió la denuncia de vulneración de derechos fundamentales y cobro de prestaciones.			
Fundamentos de la Sentencia.			

Primero: Que, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 7° del artículo 483-A del Código del Trabajo, se ha ordenado dar cuenta de la admisibilidad del recurso de unificación de jurisprudencia deducido por la parte demandada contra la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de La Serena, que rechazó el recurso de nulidad que interpuso contra la de mérito que acogió la denuncia de vulneración de derechos fundamentales y cobro de prestaciones.

Segundo: Que las materias de derecho objeto del juicio que se proponen para su unificación, dicen relación con declarar la incompetencia de los juzgados del trabajo para fallar causas iniciadas por prestadores de servicios a honorarios por no registrarse ni por el Estatuto Administrativo, ni por el Código del Trabajo; así como precisar el correcto sentido de los artículos 485 y siguientes del Código del Trabajo, determinando la improcedencia de aplicar el procedimiento de tutela laboral a funcionarios públicos a contrata y honorarios, conforme a la Ley N° 19.883.

Tercero: Que las materias de derecho propuestas por el recurso constituyen una cuestión jurídica respecto de la cual, en la actualidad, no existen diferentes interpretaciones, pues la sentencia impugnada se ajusta al modo en que el asunto ha sido resuelto por esta Corte. Respecto a la primera materia propuesta, en las sentencias dictadas en los ingresos N° 11.584-2014, N° 24.388-2015, N° 23.647-14, N° 29.727-14; N° 7.091-2015, N° 31.160-2016 y N° 33.987-2016, en las que se concluyó la vigencia del Código del Trabajo para las personas naturales contratadas por la Administración del Estado, que aun habiendo suscrito sucesivos contratos de

prestación de servicios a honorarios para la realización de cometidos específicos, por permitírsele el estatuto especial que regula a la entidad contratante, en los hechos prestan servicios en las condiciones previstas por el referido código, esto es, bajo subordinación y dependencia del órgano público; en cuanto a la segunda materia, las sentencias dictadas en los ingresos N° 10.972-2013, N°3.417-2015 y N° 4.150-2015, declararon la competencia de los tribunales laborales para conocer de aquellas demandas por tutela de derechos fundamentales interpuestas por funcionarios públicos; sin que en el escrito que contiene el requerimiento se aporten nuevos antecedentes, en los términos del artículo 483-A del Código del Trabajo, que conduzcan a un reestudio e interpretación que permita una nueva concepción de ninguna de las materias planteadas por el recurrente.

Cuarto: Que en las condiciones expuestas y, en especial, dado el carácter especialísimo y excepcional que reviste el mecanismo de impugnación que se intenta, particularidad reconocida expresamente por el citado artículo 483 del estatuto laboral, se impone la inadmisibilidad del recurso.

Decisión: Se declara inadmisibile el recurso de unificación de jurisprudencia interpuesto contra la sentencia.

FICHA N° 10			
1. IDENTIFICACIÓN			
Tipo de Acción	Órgano	Sentencia N°	Fecha
Unificación de Jurisprudencia	Corte Suprema	8.680-2011	08 de agosto de 2012
Recurrente/Actor: Jerry Frank Vallejos Bustamante y Sergio Renato Yáñez Ruiz			
Recurrido /Demandado: DIRECCIÓN DE VIALIDAD TEMUCO			
2. CRITERIOS DE SELECCIÓN			
Descriptor: Tutela laboral			
Normativa aplicada: artículos 1º y 10 de la Ley 18.834, y 485º del Código del Trabajo.			
Tema Principal: Procedencia de Tutela Laboral a funcionarios Públicos			
Temas Complementarios: Procedencia de Tutela Laboral			
3. DESCRIPCIÓN			
<p>Hechos: En acusa tramitada ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Temuco, don Jerry Frank Vallejos Bustamante y don Sergio Renato Yáñez Ruiz interpusieron demanda de tutela laboral por vulneración de derechos fundamentales con ocasión del despido, en contra del Fisco de Chile, a fin que se declare que el despido ha sido con infracción a las normas dispuestas en los artículos 2º del Código del Trabajo y 19 N° 1º inciso primero y N° 4º de la Constitución Política de la República y se condene al demandado al pago de las sumas que indica por concepto de lucro cesante y daño moral, más intereses, reajustes y costas.</p>			
Fundamentos de la Sentencia.			

Segundo: Que la parte demandante luego de hacer alusión a los antecedentes de la causa, señaló que la materia de derecho objeto del presente recurso versa sobre la competencia de los juzgados del trabajo para conocer de una demanda de tutela laboral por vulneración de derechos con ocasión del término anticipado de contrataciones de funcionarios públicos designados en sus cargos en tal calidad.

Tercero: Que los actores sustentan su arbitrio argumentando que eran funcionarios públicos designados bajo la modalidad a contrata, con desempeño en la Dirección de Vialidad. Agregan que fueron cesados en sus funciones, en forma anticipada por razones discriminatorias de carácter político, sin invocarse causa o fundamento para ello, motivo por el cual interpusieron la presente demanda, en sede laboral, amparados en lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 1° del Código del Trabajo, norma que establece como contra excepción que los funcionarios públicos pueden sujetarse a las normas del Código Laboral, en todas aquellas materias no reguladas en su respectivo estatuto y siempre que no fueren contrarias a este último. Fundan esta interpretación, que estiman aplicable, en lo decidido por dos sentencias de la Corte de Apelaciones de Temuco. La primera, rol N° 186-2010, no será considerada, por no haberse acompañado el respectivo certificado de encontrarse ejecutoriada. La segunda es la rol N° 10-2011.

La recién referida Corte de Apelaciones, en los autos rol N° 10-2011 sobre tutela de derechos fundamentales, caratulados “Luman Retamal Lídice Alejandra con Fisco de

Chile”, por sentencia de 11 de marzo de 2011 revocó la resolución apelada que acogió la excepción de incompetencia decretada en la audiencia preparatoria y, en su lugar, declaró que es competente para conocer de la demanda por vulneración de derechos fundamentales planteada por una ex funcionaria pública, el Juzgado de Letras del Trabajo de Temuco. La Corte de Apelaciones sostuvo su decisión razonando en el considerando tercero que el artículo 1º del Código del Trabajo dispone en su inciso 2º que sus normas no son aplicables, entre otros, a los funcionarios de la administración del Estado, como lo sería la demandante de autos, como funcionaria del Ministerio Secretaría General de Gobierno, sin embargo, en el inciso 3º indica que “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”. Al efecto, los jueces concluyeron en el fundamento cuarto que las normas sobre tutela laboral establecidas en el Código del Trabajo no tienen paralelo o regulación en el Estatuto Administrativo y no siendo contrarias a esta institución, es procedente su aplicación a los funcionarios públicos. Asimismo, expresaron que una interpretación contraria es enmarcar a este tipo de funcionarios en una posición disminuida frente al resto de los trabajadores.

Cuarto: Que por su parte, la Corte de Apelaciones de Temuco –a través del fallo recurrido- acogió el recurso de nulidad interpuesto por el demandado, fundado en la causal de la letra a) del artículo 478 del Código del Trabajo, por estimar que el tribunal recurrido carece de competencia absoluta para conocer de la presente litis, en consideración al factor materia. La misma Corte estableció en el razonamiento

segundo que de acuerdo con el inciso segundo del artículo 1° del Código Laboral, este cuerpo legal no le es aplicable a los actores, ya que al momento del cese de funciones revestían la calidad de funcionarios a contrata en la Dirección de Vialidad de la Novena Región, cuyo vínculo jurídico se encuentra regulado por el Estatuto Administrativo contenido en la Ley N° 18.834, que regula en su artículo 10 todo lo relacionado con la generación y expiración de los empleos servidos a contrata. De esta manera, los jueces determinaron que no tiene cabida el procedimiento de tutela laboral contemplado en los artículos 485 y siguientes del Código del Trabajo, convicción que es reforzada por el artículo 486 de este cuerpo legal, en cuanto faculta a los trabajadores para utilizar tal procedimiento cuando estimen “lesionados derechos fundamentales en el ámbito de las relaciones jurídicas cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción laboral”, cuyo no es el caso, ya que como se señaló, en la especie tiene aplicación una normativa especial, esto es, el Estatuto Administrativo. Además, los jueces expresaron que entre las cuestiones que indica el artículo 420 del referido código que son de competencia de los Juzgados de Letras del Trabajo, no se encuentran las suscitadas entre los contratados bajo la modalidad a contrata y la Administración del Estado, por cuanto sus relaciones de trabajo están reguladas por el Estatuto Administrativo.

Sexto: Que, ante la contradicción constatada y para una apropiada solución de la controversia, se hace necesario dilucidar si los juzgados del trabajo tienen competencia para aplicar la tutela de los derechos laborales fundamentales a funcionarios públicos designados en calidad de contratas en sus respectivos cargos o

si, por el contrario, esta conclusión carece de asidero en las disposiciones que gobiernan la materia. Este tema ha sido resuelto con anterioridad por esta Corte, como se dirá a continuación.

Octavo: Que para dilucidar el litigio planteado, se hace necesario tener en consideración la norma contenida en el artículo 1º del Código del Trabajo, que prescribe en su inciso primero: “Las relaciones laborales entre los empleadores y los trabajadores se regularán por este Código y por sus leyes complementarias.”. En su inciso segundo agrega: “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.”. En su inciso tercero, dispone: “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.”. Por último, en su inciso cuarto prescribe: “Los trabajadores que presenten servicios en los oficios de notarías, archiveros o conservadores, se regirán por las normas de este Código”.

Asimismo, corresponde considerar lo dispuesto en el artículo 1º del Estatuto Administrativo, esto es: “Las 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 18 de la ley N° 18.575.”, como también lo establecido en su artículo 3º, que señala: “Para los efectos de este Estatuto el significado legal de los términos que a continuación se indican será el siguiente:... c) Empleo a contrata: Es aquél de carácter transitorio que se consulta en la dotación de una institución”; y, por último, lo dispuesto en el inciso primero del artículo 9º actual artículo 10, que prescribe: “Los empleos a contrata durarán, como máximo, sólo hasta el 31 de diciembre de cada año y los empleados que los sirvan expirarán en sus funciones en esa fecha, por el solo ministerio de la ley, salvo que hubiere sido propuesta la prórroga con treinta días de anticipación a lo menos”.

Décimo: Que de esas mismas disposiciones y de las restantes normas de la Ley N° 18.834, aparece que el Estatuto Administrativo establece su propia regulación en torno a las calidades funcionarias que pueden formar parte de una dotación institucional y en cuanto a las causales de expiración en los cargos de contratados; y sus disposiciones rigen con preferencia a quienes integran una dotación como la de que se trata, excluyendo el imperio del derecho laboral común en esos asuntos, al tenor de lo preceptuado tanto en los artículos 1º y 9º (actual artículo 10) del mismo Estatuto Administrativo como en los incisos segundo y tercero del artículo 1º del Código del Trabajo, sin perjuicio de considerarse además el artículo 13 del Código Civil.

Undécimo: Que, por otra parte, el artículo 485 del Código del Trabajo, establece que este procedimiento -de tutela laboral- se aplicará respecto de las cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas laborales que afecten los derechos fundamentales de los trabajadores que allí se precisan; es decir, a la vinculación surgida en los términos de los artículos 7º y 8º del mismo texto legal y, en caso alguno, a la relación estatutaria a la que se someten los funcionarios públicos a contrata, cuyo contenido está dado por las disposiciones de su propio estatuto, esto es, la Ley N° 18.834.

Duodécimo: Que, por consiguiente, los juzgados laborales son incompetentes absolutamente, en razón de la materia, para conocer de una demanda de tutela de derechos laborales fundamentales incoada por funcionarios públicos designados en calidad de contratas en una Dirección de Vialidad, en sus respectivos cargos.

Decisión: Se Rechaza el recurso de Unificación de Jurisprudencia

FICHA N° 11			
1. IDENTIFICACIÓN			
Tipo de Acción	Órgano	Sentencia N°	Fecha
Unificación de Jurisprudencia	Corte Suprema	N° 10.972-2013	30 de abril de 2014
Recurrente/Actor:			
Recurrido /Demandado:			
2. CRITERIOS DE SELECCIÓN			
Descriptor: Tutela laboral			
Normativa aplicada: artículo 1º y 10 de la Ley 18.834, y 485º del Código del Trabajo.			
Tema Principal: Procedencia de Tutela Laboral a funcionarios Públicos			
Temas Complementarios: Procedencia de Tutela Laboral			
3. DESCRIPCIÓN			
<p>Hechos: En autos RIT T-118-2013, RUC N°1340008096-2, del Segundo Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, en procedimiento de Tutela Laboral, don Pablo Andrés Bussenius Cornejo denunció a la Central de Abastecimientos del Sistema Nacional de Servicios de Salud (Cenabast), por haberlo privado de su empleo público vulnerando la garantía de no discriminación directa, por razones sindicales, e indirecta, en el empleo y ocupación de las normas que indica, a efectos de lo cual solicita el reintegro a sus funciones y, en subsidio y atendida la especial gravedad de lo acontecido, se la condene al pago del equivalente a 11 remuneraciones, entre otras prestaciones.</p>			
Fundamentos de la Sentencia.			

Segundo: Que la parte recurrente sostiene que la materia de derecho objeto del presente recurso, que habrá de dilucidar esta Corte, dice relación con la competencia de los Juzgados de Letras del Trabajo, para conocer y fallar acciones de tutela laboral por vulneración de derechos fundamentales, respecto de personas que prestan servicios al amparo del Estatuto Administrativo.

Tercero: Que, luego de referir los antecedentes de hecho del proceso, el recurrente señala que la Corte de Apelaciones de Santiago, en el fallo que impugna, se aparta de la jurisprudencia de otros tribunales superiores que, amparada en el inciso 3° del artículo 1° y en el artículo 420, ambos del Código del Trabajo, ha declarado la competencia de los Juzgados de Letras del Trabajo para conocer acciones de tutela como la que se ventila en este juicio, interpuestas por quienes tienen o han tenido la calidad de funcionarios públicos regidos por el Estatuto Administrativo. Cita, al efecto, dos sentencias dictadas por la Corte de Apelaciones de Valparaíso -roles N°267-09 y N°334-2011- en la primera de las cuales, por fallo de 4 de septiembre de 2009, se resolvió que “Teniendo únicamente presente lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 1° del Código del Trabajo, se revoca la resolución apelada de siete de julio de dos mil nueve y, en su lugar, se declara que el Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso es competente para seguir conociendo de la presente causa. Devuélvanse los antecedentes al tribunal a quo”. Explica el recurrente que dicha resolución revocó la resolución que inicialmente se negó a dar curso a la demanda, argumentando que “teniendo presente que del tenor de la demanda aparece que las partes, en sus relaciones laborales, se encuentran regidas por el Estatuto Administrativo, atendida la

calidad de funcionarios públicos de los actores, teniendo presente además, lo dispuesto en los artículos 420 y 447 del Código del Trabajo, el tribunal se declara incompetente para conocer de la causa, debiendo remitirse los antecedentes a la Corte de Valparaíso para los fines a que hubiere lugar” (Juicio caratulado Araya Guerra, Jorge con Servicio de Salud Viña del Mar-Quillota, RIT T- 26-2009, Juzgado de letras del Trabajo de Valparaíso).

En relación a la segunda causa citada, caratulada “Torrealba Alcérreca con Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes”, señala que se establece el criterio de que aun cuando una persona se rija por un estatuto especial, es posible que quede sujeta a las normas del Código del Trabajo, en materias que no están reguladas en sus propios estatutos, siempre que no fueren contrarios a ellos, que es lo que ocurre en el caso de los funcionarios públicos, toda vez que el Estatuto Administrativo no contempla un procedimiento especial por vulneración de derechos fundamentales, sin que pueda entenderse que una acción de esta clase se oponga a las normas estatutarias, ya que ésta busca cautelar en definitiva derechos fundamentales a todas las personas sin distinción. Agrega la citada sentencia que la voz “trabajadores” utilizada en el artículo 1° del Código del Trabajo, para referirse a los funcionarios de la administración del Estado, resulta relevante para estos efectos.

A la luz de lo anterior, el recurrente indica que el criterio contenido en la sentencia cuya interpretación impugna infringe la normativa legal citada, toda vez que, en su opinión, no puede dejarse de lado que el artículo 84 del Estatuto Administrativo hace

una remisión expresa al artículo 2° del Código del Trabajo, en tanto que el artículo 17 de la ley 18.834, hace la misma remisión en forma tácita, lo cual considera un criterio de interpretación que demuestra que el Estatuto Administrativo confiere a los funcionarios de planta y a contrata el derecho a no ser discriminados, pero no un procedimiento judicial para accionar ante la vulneración de tal garantía. Señala, en consecuencia, que el Juzgado del Trabajo, en procedimiento de tutela de los artículo 485 a 495 del Código del Trabajo, resulta ser competente para conocer de tales acciones de tutela por vulneración de derechos fundamentales interpuestas por quienes presten o hayan prestado servicios para entidades públicas, estando regidos por el Estatuto Administrativo.

Termina señalando que, como se aprecia, ante hipótesis prácticamente idénticas, referidas a la competencia de los Juzgados del Letras del Trabajo para conocer y fallar acciones de tutela como las indicadas, las respectivas Cortes de Apelaciones han aplicado los artículos 1° y 420 del Código del Trabajo con criterios diametralmente opuestos, olvidando la sentencia que se recurre que el artículo 486, inciso primero, del Código del Trabajo, otorga en forma expresa competencia a los Juzgados del Trabajo para conocer de las denuncias que particulares y organizaciones hagan por vulneración de derechos fundamentales, de suerte que, sostiene el recurrente, dicha norma otorga competencia, en los términos de los literales a) y g) del artículo 420 y del inciso 3° del artículo 1° del Código del Trabajo, para conocer de la acción que se ventila en el juicio de autos, aun cuando quienes la interpongan presten servicios de aquellos regidos por un estatuto especial, como el contemplado en la ley 18.834. Todo

lo cual, señala, justifica ampliamente la interposición del presente recurso de unificación de jurisprudencia, a fin de que esta Corte determine la interpretación que se ajusta a derecho.

Sexto: Que, conforme a lo expuesto precedentemente, resulta manifiesta la contradicción entre el criterio sostenido por la Corte de Apelaciones de Valparaíso en el fallo analizado en el motivo cuarto y el vertido en la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago por la que se recurre en estos autos, desde que en ésta se estimó que el artículo 485 del Código del Trabajo, que establece el procedimiento de tutela laboral, se ha de aplicar “respecto de las cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas laborales que afecten los derechos fundamentales de los trabajadores que allí se precisan. Es decir, a la vinculación surgida en los términos del artículo 7° y 8° del mismo texto legal y en caso alguno, a la relación estatutaria a la que se someten los funcionarios públicos a contrata, cuyo contenido está dado por las disposiciones de su propio estatuto, esto es, la ley 18.834” (motivo noveno). En apoyo de su decisión, la Corte señaló, asimismo, que en la especie no concurría la situación contemplada en el inciso 3° del artículo 1° del Código del Trabajo, “por cuanto en autos no se trata de hacer efectivas las normas del cuerpo legal mencionado(...) en defecto de las disposiciones estatutarias a la que está sometido, sino de encuadrar la situación del actor a toda la normativa que tiene dicho Código, en circunstancias que sus servicios se ejecutaron merced de una modalidad prevista y autorizada por la ley que rige a ese organismo, según se desprende las resoluciones agregadas en autos”

Decisión: Se acoge el recurso de Unificación de Jurisprudencia

FICHA N° 12			
1. IDENTIFICACIÓN			
Tipo de Acción	Órgano	Sentencia N°	Fecha
Unificación de Jurisprudencia	Corte Suprema	9.079-2015	08 de marzo de 2016
Recurrente/Actor: Marcelo Antonio Moreno Toledo			
Recurrido /Demandado: Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura			
2. CRITERIOS DE SELECCIÓN			
Descriptor: Tutela laboral			
Normativa aplicada: artículos 1º y 10 de la Ley 18.834, y 485º del Código del Trabajo.			
Tema Principal: Procedencia de Tutela Laboral a funcionarios Públicos			
Temas Complementarios: Procedencia de Tutela Laboral			
3. DESCRIPCIÓN			
<p>Hechos: Se acoge la denuncia de tutela de derechos fundamentales deducida por don Marcelo Antonio Moreno Toledo en contra del SERVICIO NACIONAL DE PESCA Y ACUICULTURA, , declarándose que el empleador lesionó el derecho fundamental del trabajador de igualdad y no discriminación y, consecuentemente, su derecho a la libertad de trabajo con ocasión de su despido, al ser éste un acto discriminatorio fundado en razones de opinión política</p>			
<p>Fundamentos de la Sentencia.</p> <p>Primero: Que doña Ximena Hassi Thumala, abogada Procuradora Fiscal de Concepción, del Consejo de Defensa del Estado, en representación del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, dedujo recurso de unificación de jurisprudencia en</p>			

contra de la sentencia de once de junio último, pronunciada por una Sala de la Corte de Apelaciones de Concepción, que rechazó el de nulidad que interpuso en contra de la decisión del Juzgado de Letras del Trabajo de dicha ciudad, que acogió la denuncia de tutela de derechos fundamentales que don Marcelo Antonio Moreno Toledo formuló en contra del referido servicio, declarando que el empleador lesionó el derecho fundamental de igualdad y no discriminación y, consecuentemente, su derecho a la libertad de trabajo, al ser el despido un acto discriminatorio fundado en razones de opinión Política, condenándolo al pago de las prestaciones laborales que indica.

Sostiene que el recurso de nulidad se sustentó en las causales contempladas en la letra a) del artículo 478 y en el artículo 477, ambos del Código del Trabajo, limitando el presente recurso a las argumentaciones dadas por los sentenciadores para rechazar la segunda causal, que es la que solicita que se acoja en la correspondiente sentencia de reemplazo, e indica que dicho motivo de nulidad fue desestimado porque se concluyó que las normas contenidas en dicho código eran plenamente aplicables a un funcionario público regido por el Sistema de Alta Dirección Pública, porque la supletoriedad que establece el artículo 1° tiene su fundamento en la ausencia del procedimiento de tutela de derechos fundamentales en la reglamentación estatutaria, que precisamente autoriza al juez de la causa para ordenar el pago de prestaciones de naturaleza laboral; interpretación que, en su concepto, contradice la jurisprudencia de los tribunales superiores de justicia que surge de las sentencias que acompaña, en la medida que deciden que las disposiciones contenidas en el Código del Trabajo no se aplican a los altos directivos públicos que se desempeñan en los organismos o

servicios adscritos al sistema que contempla la Ley N°19.882, toda vez que su relación funcionaria se rige por la normativa especial que contiene y, supletoriamente, por la Ley N°18.834, en todo lo que no prevé; razón por la que señala que concurre la falta de uniformidad jurisprudencial que autoriza la interposición del recurso, en lo concerniente a la determinación del estatuto jurídico que rige las relaciones entre los altos directivos públicos elegidos conforme al sistema de la Ley N° 19.882 y el organismo o servicio público en el cual desarrollan el cargo y, como consecuencia de ello, la identificación de cuáles son las causales de término de su vinculación con el servicio y las indemnizaciones procedentes;

Segundo: Que para alterar la jurisprudencia de los tribunales superiores de justicia respecto a una determinada materia de derecho “objeto del juicio”, por la forma como está concebido el recurso de que se trata, es ineludible que concurren, a lo menos, dos resoluciones firmes que adopten una disímil línea de reflexión que resuelvan de manera categórica litigios de similar naturaleza y sobre la base de supuestos fácticos afines, lo que supone, irremediablemente, la presencia de elementos análogos y, por ende, idóneos de compararse o de ser tratados jurídicamente de igual forma;

Tercero: Que de la lectura de la sentencia impugnada se advierte que se rechazó el recurso de nulidad basado en la causal consagrada en el artículo 477 del Código del Trabajo, porque se concluyó que se puede aplicar supletoriamente las normas de dicho código a los funcionarios públicos cuando se cumplan los siguientes requisitos: que no exista solución normativa en la reglamentación estatutaria; que las normas

laborales no se opongan o sean contrarias a los estatutos públicos; y que éstos no contemplen procedimientos idóneos ni normas jurídicas que resguarden la tutela laboral, en especial que garantice el principio de la prevalencia constitucional en cuanto es deber del Estado garantizar la eficacia de los derechos fundamentales de todos los trabajadores sin distinción;

Quinto: Que, del examen de la sentencia pronunciada en la causa ingreso Corte N° 1645-2014, se aprecia que la parte demandante, en lo que interesa, dedujo recurso de nulidad en contra de la sentencia de base invocando la causal contemplada en el artículo 477 del Código del Trabajo, por infracción a lo dispuesto en los artículos 40, 43, 53, 57 y 58 de la Ley N° 19.882, que fue desestimado por estimarse que: "...el artículo trigésimo quinto de la ley 19.882 señala que "Establécese un Sistema de Alta Dirección Pública, que se regirá por las disposiciones de la presente ley y, supletoriamente, por aquellas que más adelante se indican, al que estarán sujetos los funcionarios de la exclusiva confianza de la autoridad competente que se señalarán, que desempeñen cargos de jefaturas en la dirección de órganos o servicios públicos o en unidades organizativas de éstos, y cuyas funciones sean predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad. Para los efectos de esta ley, estos funcionarios se denominarán "altos directivos públicos" y, en la especie, no hay duda que el demandante, Director Regional de la demandada SENADIS, es para estos efectos un "alto directivo público", al que se le debe aplicar el inciso final del artículo 68 de la ley 20.442, que refiere que los directores regionales

"serán nominados" de acuerdo a lo dispuesto en el Título VI de la ley 19.882, lo que no sólo quiere decir que tal normativa les rija para su nombramiento sino que toda la relación que lo liga con el Estado, desde su nombramiento a su terminación, está cubierta por esas normas legales. "...la normativa aplicable al caso sub iudice, entonces, es el Título VI de la ley 19.882 y, por así disponerlo el artículo trigésimo noveno de la ley 19.882, supletoriamente el Estatuto Administrativo, razón por la que debe concluirse que la relación del actor con SENADIS y, por extensión con el Fisco de Chile, ha sido una funcionaria y no una laboral gobernada por el Código del Trabajo. Y en cuanto a la terminación de los servicios del demandante debe aplicarse lo que señala el artículo quincuagésimo octavo de la ley 19.882 en cuanto a que los altos directivos públicos tendrán en materia de remoción la calidad de empleados de la exclusiva confianza de la autoridad facultada para disponer su nombramiento, agregando el inciso segundo de la norma que su cese de funciones se produce, entre otros casos, por petición de renuncia, y que "el alto directivo tendrá derecho a gozar de la indemnización contemplada en el artículo 148 de la ley 18.834", referencia que hoy debe entenderse hecha al artículo 154 de esta última ley. El actual artículo 148 de la ley 18.834 (Estatuto Administrativo) refiere que en los cargos de exclusiva confianza, la remoción se hará efectiva por medio de la petición de renuncia que formulará el Presidente de la República o la autoridad llamada a efectuar el nombramiento. Consecuentemente, el tribunal a quo no ha cometido las infracciones denunciadas pues ha aplicado correctamente las disposiciones legales referidas y ha entendido, acertadamente también, que la solicitud de renuncia para altos directivos - y el actor lo era- constituye una causal legal de término de funciones que se rige por

el artículo 148 del Estatuto Administrativo y que sólo le da derecho, en lo que a indemnizaciones se refiere, a aquella que contempla el artículo 154 del citado Estatuto...";

Séptimo: Que, como puede advertirse, no concurre el presupuesto indispensable para que proceda el recurso de unificación de jurisprudencia, a saber, que respecto de la materia de derecho objeto del juicio existan distintas interpretaciones sostenidas en uno o más sentencias emanadas de tribunales superiores de justicia, conforme lo explicita el artículo 483 del Código del Trabajo. En efecto, como se señaló en el motivo 3°, en la sentencia impugnada se determinó que a los funcionarios públicos les es aplicable la normativa sobre tutela laboral que consagran los artículos 485 y siguientes del Código del Trabajo, si se configuran determinados presupuestos, que, en el caso de que se trata, se concluyó que concurrían. En cambio, en las sentencias que se invocan para el respectivo ejercicio de comparación, se sostiene que los altos directivos públicos se rigen por la Ley N°19.882 y, supletoriamente, por el Estatuto Administrativo; razón por la que deciden que en lo que concierne a las causales de término de las funciones de dichos servidores públicos y a las indemnizaciones a que tienen derecho, corresponde aplicar los artículos quincuagésimo octavo de dicha ley y 148 y 154 del citado estatuto; por lo tanto, no afirman que los funcionarios públicos están al margen del régimen que el Código del Trabajo establece para obtener tutela judicial efectiva, en el evento que durante la relación laboral o con ocasión del despido se afecten sus derechos fundamentales; sin perjuicio que el segundo pronunciamiento resuelve una cuestión jurídica que no se somete al proceso uniformador, como es lo

relativo a la competencia de los juzgados laborales para conocer de la acción de tutela de derechos fundamentales interpuesta por un funcionario público;

Decisión: Se Rechaza el recurso de Unificación de Jurisprudencia

FICHA N° 13				
1. IDENTIFICACIÓN				
Tipo de Acción	Órgano	Sentencia N°	Fecha	
Requerimiento de Inaplicabilidad por Inconstitucionalidad	Tribunal Constitucional	6833-2019	28 de mayo de 2020	
Recurrente/Actor:		Gobierno Regional de Tarapacá		
Recurrido /Demandado: Nicolás Candel Pozo				
2. CRITERIOS DE SELECCIÓN				
Descriptor: Inaplicabilidad por Inconstitucionalidad				
Normativa aplicada: artículo 1° inciso 3° y artículo 485 del Código del Trabajo				
Tema Principal: Impugnación de preceptos legales				
Temas Complementarios: Impugnación de preceptos legales por Inaplicabilidad por Inconstitucionalidad				
3. DESCRIPCIÓN				
<p>Indica la requirente que fue demandada en procedimiento de tutela laboral por vulneración de derechos fundamentales por Nicolás Candel Pozo, ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Iquique, quien ha demandado en sede laboral el pago de \$84.000.000 aproximadamente a título de indemnizaciones. Ello tras el término anticipado de la designación a contrata de la denunciante.</p> <p>Expone que dedujo excepciones de incompetencia del tribunal, prescripción, además de contestar la demanda. Con fecha 8 de marzo de 2019 fue acogida la denuncia,</p>				

recurriendo posteriormente de nulidad. Rechazado dicho recurso, con fecha 22 de marzo de 2019 por la Corte de Apelaciones de Iquique, ha deducido recurso de unificación de jurisprudencia, actualmente pendiente de resolución ante la Corte Suprema.

Refiere que las disposiciones cuestionadas son contrarias a la Constitución en su aplicación en la gestión pendiente, en tanto habrían permitido a la judicatura laboral arrogarse facultades y atribuciones más allá de la esfera de su competencia.

Explica que las partes se encuentran unidas por vínculo de carácter funcionario, de naturaleza y con un estatuto de derechos, obligaciones y responsabilidades propias, y diferentes de la relación laboral empleador-trabajador, por lo que es improcedente la aplicación de las normas del Código del Trabajo relativas a tutela laboral y a cobro de prestaciones.

Por lo expuesto, indica que los jueces del trabajo son incompetentes para conocer de las demandas de tutela laboral. Lo contrario importa la infracción de los artículos 6 y 7 de la Constitución Política. Contrariando estas disposiciones constitucionales, los tribunales de justicia del trabajo han interpretado los artículos 1º, inciso tercero, y 485 del Código del Trabajo, estimando que, por su aplicación supletoria, procede aplicar la normativa sobre tutela laboral a estas relaciones funcionarias, no obstante estar sujetas a un estatuto administrativo público especial.

Por ello, la aplicación por los jueces del trabajo, soslayando el estatuto especial aplicable a los funcionarios de la Administración, infringe los artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental, que consagran los principios basales que estructuran nuestro Estado de Derecho. Se contravienen los principios de supremacía constitucional, de juridicidad y de legalidad dispuestos en la Carta Fundamental, en cuanto los integrantes de los diversos órganos del Estado, incluyendo al Poder Judicial, deben actuar dentro de la órbita de sus competencias y atribuciones que le ha conferido la ley. En la especie, los tribunales del trabajo han incumplido dicho mandato constitucional, arrogándose facultades que están fuera de su competencia.

Fundamentos de la Sentencia.

Segundo: Que, la especie, no envuelve una cuestión de simple interpretación de la ley. No es discutido que la Corte Suprema ha interpretado que la aplicación supletoria del Código del Trabajo a los funcionarios públicos, a que alude el artículo 1º, inciso tercero, permite a éstos accionar ante los juzgados del fuero laboral para el resguardo de sus derechos fundamentales, al no existir -dice esa Corte- un recurso jurisdiccional análogo en los estatutos administrativos en vigor.

El Tribunal Constitucional no está llamado a resolver la competencia o incompetencia del juez laboral. El problema que sí le concierne a esta Magistratura es la aplicación que, a partir de la interpretación que de los artículos 1º, inciso tercero y 485, del Código del Trabajo, han venido haciendo los tribunales con competencia en lo laboral, al entrar a conocer dichas acciones y, aún, acogerlas ordenando al Estado el pago de sendas indemnizaciones en favor de los funcionarios públicos.

Por lo antedicho, los artículos 1°, inciso tercero y 485 del Código del Trabajo, en razón de la aplicación efectuada por los juzgados del fuero laboral, mutaron en una hipótesis normativa consistente en que los jueces laborales tendrían competencia para conocer de las acciones tutela laboral presentadas por funcionarios públicos. Ese enunciado, de acuerdo al entendimiento permanente de los tribunales con competencia en materia laboral, provoca que el presente conflicto gire en uno de aplicación, mas no de interpretación de la ley;

Tercero: Que, en estas condiciones, la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad se impone por cuatro géneros de razones; a saber, porque la asunción de una competencia judicial de este tipo presupone una previa ley orgánica constitucional, característica que no tiene el artículo 1°, inciso tercero, del Código Laboral; porque la concesión de beneficios y el pago de indemnizaciones al personal estatal requirente antes una ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, lo que no ha acontecido; porque todo ello implica desnaturalizar el carácter estatutario de Derecho Público que media en la relación entre el Estado y sus funcionarios, y porque al conocer y juzgar estos asuntos un juez especializado en lo laboral, que forzosamente ha de fallar con arreglo al Código del Trabajo, le está impedido considerar la legislación estatutaria en cuestión, lo que genera indefensión en el servicio o institución pública demandada.

Cuarto: Que, en efecto, admitida la hipótesis normativa por la cual se deriva la competencia de los jueces del fuero laboral, se produce la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, toda vez que, de una norma de ley común como esta, no puede derivarse una nueva competencia para los tribunales integrantes del Poder Judicial, comoquiera que a este propósito la Constitución exige una expresa ley orgánica constitucional, en su artículo 77.

No es este un problema de “inconstitucionalidad de forma”, como se ve, pues no se trata de si una ley orgánica constitucional fue tramitada o no según el procedimiento y con los cuórum que prevé la Carta Fundamental. Se trata de que una ley simple aborda materias que son propias de una ley orgánica constitucional, y esta es una cuestión de incompetencia de aquella ley, vale decir de una “inconstitucionalidad de fondo” (artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República);

Séptimo: 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 demandada, cuestión que lo deja en la indefensión;

Octavo: Que, lo anterior, es sin desmedro de las acciones constitucionales de protección y de nulidad de derecho público, que contemplan los artículos 20 y 38, inciso segundo, de la Constitución, y que pueden ser incoados por ese personal de la Administración del Estado ante los tribunales ordinarios del Poder Judicial.

De igual modo está disponible la acción de discriminación arbitraria contenida en la Ley N° 20.609, cuyo propósito es permitir al juez dejar sin efecto los actos discriminatorios y, eventualmente, aplicar una multa al infractor.

Lo antedicho desvirtúa que los funcionarios públicos se encuentren en una situación de indefensión y desigualdad, respecto de los trabajadores que se rigen por el Código del Trabajo;

Decisión: Se acoge el requerimiento de Inaplicabilidad por Inconstitucionalidad.