



2021

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 9269-2020

[4 de marzo de 2021]

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

AGENCIA NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO
EN PROCESO RIT O-1278-2019, RUC 19- 4-0169287-0, SEGUIDO ANTE EL
SEGUNDO JUZGADO DEL TRABAJO DE SANTIAGO

VISTOS:

Con fecha 10 de septiembre de 2020, la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) -ex CONICYT- ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 3º, letras a) y b); 7º; y 8º, inciso primero, del Código del Trabajo, en el proceso RIT O-1278-2019, RUC 19- 4-0169287-0, seguido ante el Segundo Juzgado del Trabajo de Santiago.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone:

“Código del Trabajo

(...)

Artículo 3.- Para todos los efectos legales entiende por:



a) *empleador: la persona natural o jurídica que utiliza los servicios intelectuales o materiales de una o más personas en virtud de un contrato de trabajo,*

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

(...)

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

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

(...)

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

La actora señala que se ha presentado en su contra una demanda colectiva por 18 prestadores de servicios a honorarios en la cual solicitan el reconocimiento de relación laboral, nulidad de contratos a honorarios y condena al pago de cotizaciones.

Dicho proceso se sustancia ante el Segundo Juzgado de Letras del Trabajo. Actualmente se encuentra pendiente de realización audiencia de juicio oral, fijado originalmente para el 15 de mayo de 2020, y luego reagendado para el 22 de septiembre.

Se cuestionan en la especie los artículos 3°, letras a y b, 7° y 8° del Código del Trabajo, que contemplan las definiciones de empleador, trabajador, contrato individual de trabajo como así también la regla de que toda prestación de servicios en subordinación y dependencia hace presumir la existencia de contrato de trabajo, estimando que con motivo de su aplicación se infringen no solamente los artículos 6 y 7 de la Constitución, como se suele argumentar en requerimientos análogos, sino que también los artículos 19 N° 2, 38, 63 N° 2 y 14, 65, 100 de la Carta Fundamental.

Expone así que se infringe el principio de juridicidad y legalidad del gasto, en cuanto mediante la aplicación de tales normas se le reconocen facultades de contratación que no tiene. Destacando que el art. 100 de la Constitución establece que las Tesorerías del Estado sólo pagan mediante resolución fundada en la ley o la parte de presupuesto que autorice tal gasto, por lo que cualquier pago fuera de tales supuestos, como se pretende en la especie, resulta inadmisiblemente constitucionalmente.



Es infringido igualmente el artículo 19 N° 2 de la Carta Fundamental. Estima que la creación de un nuevo estamento de personas contratadas bajo régimen laboral generará una diferencia de trato en relación a los restantes funcionarios de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo.

Argumenta la existencia de una infracción al art. 38 de la Constitución Política. La constitución de una planta paralela con motivo de una sentencia que acoja las pretensiones de las demandantes vulnerará la carrera funcionaria.

Por último, argumenta que acaece en autos una vulneración a la reserva legal, infringiéndose los arts. 63 N° 2, 14; 65 incisos primero y cuarto N° 2 y 4 de la Constitución. Ello pues se procedería a la ampliación de la dotación de un servicio público mediante la creación de cargos estables e indefinidos, servidos al amparo del Código del Trabajo, lo que sólo sería posible mediante de la dictación de una ley cuya iniciativa corresponde al poder Ejecutivo.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala, con fecha 16 de diciembre 2020, a fojas 31. Fue declarado admisible por resolución de la misma Sala el día 19 de octubre de 2020, a fojas 179, confiriéndose traslados de estilo.

Los demandantes en la gestión judicial pendiente evacuaron traslado a fojas 188 instando por el rechazo del libelo.

Exponen que, en caso de acogerse el requerimiento de autos, en los hechos los requeridos deberán seguir prestando servicios críticos de manera permanente e ininterrumpida, sin derecho a cotizaciones previsionales ni a derecho alguno contemplado en el Código del Trabajo, debiendo regirse por un convenio que niega la realidad de su situación laboral. Lo anterior implica, a su juicio, la posibilidad de perpetuar el incumplimiento por la administración pública de sus obligaciones y la vulneración de garantías de los requeridos.

Estima que una sentencia estimatoria atentara contra la igualdad ante la ley. En la especie, quienes cumplan con los requisitos para configurar una relación laboral deberán someterse al falso estatuto de honorarios profundizando una situación de precariedad laboral.

Asimismo, la integridad psíquica de los requeridos se verá afectada. Una aspiración legítima de quien vende su fuerza de trabajo es obtener estabilidad en el empleo. De ahí tiene sentido la subordinación de los afectados quienes pese a ello no podrán alcanzar estabilidad en el empleo.

Por último, existirá una desigual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos. Los requeridos quedarán en la imposibilidad de buscar la declaración jurisdiccional de su vínculo con el servicio, creándose un trato diferenciado para con otras personas que sí han logrado obtener resoluciones judiciales afirmativas en tal



respecto, implicando ello igualmente una verdadera negación de justicia y del derecho de petición.

Añade finalmente que ya existe sentencia definitiva en la materia de marras, del Segundo Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago que, pese a rechazar la demanda, reconoce la relación de subordinación y dependencia.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 22 de diciembre de 2020 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, y los alegatos por la requirente, del abogado Jorge Escobar Ruiz, y de la parte requerida del abogado Juan Carlos Espinosa Moreno.

Se adoptó acuerdo en sesión del 21 de enero de 2021, conforme fue certificado por el relator de la causa.

Y CONSIDERANDO:

I. EL REQUERIMIENTO Y LA GESTIÓN PENDIENTE

PRIMERO. Que, como quedó consignado en la parte expositiva de esta sentencia, comparece la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), ex CONICYT, solicitando se declare la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 3º, letras a) y b), 7º y 8º, inciso primero, del Código del Trabajo, por producir su aplicación efectos contrarios a la Constitución en el proceso laboral actualmente en curso, seguido en contra de la ANID, ante el 2º Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, bajo el rol O-1278-2019, caratulados “Contador con Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica”, por vulnerarse los principios de juridicidad, de legalidad del gasto, de igualdad ante la ley, la carrera funcionaria y la reserva legal.

Las disposiciones legales objetadas expresan:

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

- a) empleador: la persona natural o jurídica que utiliza los servicios intelectuales o materiales de una o más personas en virtud de un contrato de trabajo,*
- b) trabajador: toda persona natural que preste servicios personales intelectuales o materiales, bajo dependencia o subordinación, y en virtud de un contrato de trabajo, y*

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

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



SEGUNDO. La gestión pendiente recae en una demanda deducida ante el 2º Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, interpuesta por dieciocho demandantes en contra de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), ex CONICYT, con el fin de que el juez declare que la naturaleza de la relación existente entre los actores y la ANID es de carácter jurídico-laboral y por tanto que ésta es la empleadora de cada uno de ellos; que se declare la nulidad de los convenios a honorarios suscritos por los demandantes y la referida institución; que se condene a la demandada a enterar de forma retroactiva las cotizaciones de seguridad social, tanto las relativas a pensiones en AFP como las de salud en Isapre o FONASA, desde el inicio de la relación laboral, con reajustes, interés y multas; que se condene a enterar de forma retroactiva las cotizaciones del seguro de cesantía en AFC Chile, desde el inicio de la relación laboral, con reajustes intereses y multas; en caso de que la demandada no efectúe el pago, solicitan se oficie a las instituciones de seguridad social para que procedan a ejercer las acciones de cobro correspondientes; que se condene a la demandada a pagar directamente a los demandantes el dinero de que, manera improcedente, pagaron como cotización individual en AFP, Isapre o FONASA, según corresponda; y, que se le condene al pago de las cosas de la causa.

El estado actual de la gestión del que pende este requerimiento es la realización de la audiencia de continuación de juicio, originalmente fijada para el día 15 de mayo de 2020, la que fue suspendida producto de la emergencia sanitaria.

II. CONFLICTO DE CONSTITUCIONALIDAD PLANTEADO

TERCERO. Al fundar su requerimiento de inaplicabilidad, la ANID afirma que la aplicación de las normas del Código del Trabajo impugnadas conduce a que un Juzgado Laboral pueda transformar las relaciones a honorarios en contratos de trabajos indefinidos. Según afirma el requirente, la normativa laboral impugnada aplicada al caso concreto infringe el principio de juridicidad en general y de legalidad del gasto en particular, toda vez que la ANID está imposibilitada de celebrar contratos de trabajo con los demandantes ya que no tiene autorización legal para ello, por lo que es inconcuso que la sentencia no puede otorgar la dispensa que el legislador no ha emitido; infringe el artículo 19 N° 2 de la Constitución, al establecer una diferencia arbitraria en relación a los restantes funcionarios de la ANID; vulnera la carrera funcionaria, ya que se admitiría un ingreso de naturaleza y derechos totalmente diverso de aquellos que previó el legislador; y, afecta la reserva legal, en cuanto, al aplicar las normas impugnadas, se procedería a la ampliación de la dotación de un servicio público mediante la creación de cargos estables e indefinidos, lo que solo sería posible mediante la dictación de una ley de iniciativa exclusiva del Ejecutivo.

III. NATURALEZA DE LA AGENCIA NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO



CUARTO. Que la Ley N° 21.105, que creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, en su Título III De la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo dispone la creación de la Agencia, como un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente o Presidenta de la República a través del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (artículo 11°).

QUINTO. Asimismo, el artículo 16° de la misma Ley, señala las normas aplicables al personal de la Agencia. En efecto, dispone que el personal está afecto a las disposiciones de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo. Agrega el mismo artículo que, en materia de remuneraciones, están afectos a las normas del Decreto Ley N° 249, del Ministerio de Hacienda promulgado el año 1973 y publicado el año 1974, que fija Escala Única de Sueldos para el personal que señala, y su legislación complementaria.

SEXTO. Reafirmando lo anterior, la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, establece en su artículo 1° 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 21 de la ley N° 18.575.”, regulándose la designación de cargos de planta y contrata en los artículos 2° y 5°.

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

IV. CONTROVERSIA SOMETIDA A LA DECISIÓN DE ESTA MAGISTRATURA

OCTAVO. El requerimiento de autos se construye sobre la base de entender que el juez de fondo, al aplicar los artículos 3° letras a) y b), 7° y 8°, inciso primero, del



Código del Trabajo, calificando jurídicamente el contrato que liga a los demandantes de la gestión pendiente con la ANID, produciría un efecto inconstitucional por considerar que las normas impugnadas permiten que el juez laboral pueda mutar los contratos a honorarios en contratos de trabajo indefinidos, creando una categoría adicional de contratos de trabajo en un ente estatal y en una hipótesis no autorizada legalmente. La aplicación de tales normas laborales vulneraría el principio de juridicidad contemplado en el art. 7° de la Carta Fundamental y los principios que ordenan la jerarquía de las fuentes y determinan la supremacía constitucional, transgrediendo el principio de separación de funciones y todo el bloque de legalidad presupuestaria (fs. 1 y 2).

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

DÉCIMO. En primer lugar, desde un punto de vista formal, la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad exige que éste tenga un fundamento plausible, de acuerdo a lo que dispone el artículo 93, inciso primero, N° 6 de la Carta Fundamental, lo cual supone, como presupuesto básico, la existencia de un conflicto de constitucionalidad, es decir, la existencia de una precisa contradicción entre la Carta Fundamental y la aplicación de una disposición legal que resulte decisiva para la resolución de una determinada gestión judicial y no un asunto que “debe ser resuelto por los jueces que conocen de la causa en que incide el requerimiento, los cuales han de determinar la forma de decidir la controversia sometida a su decisión, competencia que este Tribunal está obligado a respetar en virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 7° de la Constitución y en conformidad con el principio de deferencia razonada hacia los poderes del Estado” (STC 1678 c.7 y 8; en el mismo sentido, entre otros, STC 1716, 1925, 2080, 2553, 2418, 2451, 2461).

DÉCIMO PRIMERO. En la gestión judicial invocada se busca que el juez dicte una resolución con efecto declarativo. En efecto, se le pide que se pronuncie acerca de si han de aplicarse las normas pertinentes del Código del Trabajo, por existir en los hechos una relación laboral al haber sido prestados los servicios contratados a honorarios bajo subordinación y dependencia. El requerimiento pretende entonces que esta Magistratura resuelva una cuestión de mera legalidad que corresponde al juez del fondo determinar, sin que se vislumbre un problema de constitucionalidad. Esta instancia constitucional no puede ser empleada como un medio idóneo para que se revisen los propios actos del juez ni para modificar o decidir sobre el asunto.



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

DÉCIMO SEGUNDO. Habiéndose radicado el conocimiento del asunto en la jurisdicción laboral, conforme a lo dispuesto en el artículo 111 del Código de Procedimiento Civil, aplicable en la especie por remisión del artículo 432 del Código del Trabajo, cabe recordar que el Juez de la Instancia se encuentra mandatado constitucionalmente por lo dispuesto en el artículo 76 inciso 2°. Tal disposición señala que, una vez reclamada su intervención en forma legal y en negocios de su competencia, no podrá excusarse de ejercer su autoridad, ni aun por falta de ley que resuelva la contienda o asunto sometidos a su decisión.

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

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

DÉCIMO CUARTO. Por otra parte, abona el rechazo del requerimiento, que los preceptos impugnados no tienen la aptitud de producir efectos contrarios a la



Constitución en la gestión pendiente de que se trata porque definen conceptos básicos del derecho laboral, como son los conceptos de empleador y trabajador (art. 3° letras a y b), contrato individual de trabajo (art. 7°) y la presunción meramente legal de la existencia de un contrato de trabajo (art. 8°), los cuales constituyen parámetros objetivos que le sirven al juez para determinar si existe una relación laboral cuando hay servicios personales prestados bajo dependencia y subordinación.

DÉCIMO QUINTO. Asimismo, consta en los antecedentes de la gestión pendiente que la requirente opuso excepción de incompetencia absoluta del tribunal al momento de contestar la demanda. En esa oportunidad, señaló que “la vinculación mediante contrato individual de trabajo que se pretende en el caso de marras es inidónea, por ser normativamente imposible y, más aún, contraria a la Carta Fundamental (arts. 6°, 7° y 100).” (fs. 123) Sin embargo, dicha excepción fue rechazada por el juez a quo en audiencia preparatoria. En contra de dicha resolución, la requirente dedujo recurso de reposición, el que fue igualmente rechazado por el Tribunal, tal como consta a fojas 94 del expediente constitucional.

DÉCIMO SEXTO. En definitiva, por lo antes señalado, en el caso concreto, no se vislumbra un conflicto de constitucionalidad como el denunciado en el requerimiento entre los artículos 3°, letras a y b), 7° y 8°, inciso primero, del Código del Trabajo y los artículos 6°, 7°, 19 N°2, 38, 63 N°s 2 y 14, 65, incisos primero, segundo y cuarto N°s 2 y 4, y 100 de la Constitución. Lo que existe es una controversia jurídica, por la aplicación del propio estatuto que rige a quienes desempeñan funciones en la ANID, en orden a determinar si el vínculo entre la ANID y los demandantes es un contrato de honorarios regido por las disposiciones pertinentes del Código Civil, o bien, existiendo subordinación y dependencia, los servicios prestados por ella constituyen un contrato de trabajo. Ello configura, en consecuencia, una cuestión de mera legalidad, que debe ser resuelta por el juez del grado y, ya estando trabada la Litis en sede laboral, será allí donde se especifique la naturaleza del vínculo que hay entre la parte requirente y sus demandantes.

DÉCIMO SÉPTIMO. Todo lo precedentemente razonado lleva al rechazo del requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad deducido en estos autos por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID).

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



SE RESUELVE:

- I. QUE, SE **RECHAZA** EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A LO PRINCIPAL, DE FOJAS 1. OFÍCIESE.
- II. **ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS AL REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.

DISIDENCIA

Acordado con el voto en contra de los Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, y JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, quienes estuvieron por acoger el libelo de fojas 1 por las consideraciones siguientes:

1°. Que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ha sido presentado por el Consejo de Defensa del Estado, en representación de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), ex CONICYT, entidad pública que ha sido demandada en forma colectiva por un conjunto de 18 prestadores de servicios a honorarios con relación vigente, quienes pretenden que tal vínculo sea reconvertido a contratos individuales de trabajo, mediante el reconocimiento de que la relación existente entre las partes corresponde a un contrato de trabajo regido por el Código Laboral; consecuentemente se solicita la anulación de los vínculos a honorarios antes descritos; la escrituración de los contratos de trabajo y el pago de las cotizaciones previsionales correspondientes, en forma retroactiva. Esta acción es conocida por el 2º Juzgado del Trabajo de Santiago

2°. Que, en el mencionado contexto, la entidad requirente plantea que la aplicación de las normas requeridas de inaplicabilidad al caso concreto implicaría *“la creación de una nueva categoría de cargo público, configurando este nuevo régimen sobre la base de anteponer la normativa del Código del Trabajo a la Constitución Política”* (expresión contenida a fojas 3 del expediente constitucional), al permitir que se transforme una específica vinculación como es la prestación de servicios a honorarios, reconocida y validada en el ámbito público, en una relación laboral regida por el Código del Trabajo, vinculación esta última de naturaleza privada y que se encontraría al margen de la regulación que el ordenamiento jurídico establece para el caso de este organismo público.

3°. Que como se aprecia, el cuestionamiento que subyace al requerimiento de inaplicabilidad, no se relaciona con la facultad de los tribunales de justicia para pronunciarse acerca de la naturaleza jurídica del vínculo existente entre unos



prestadores de servicio y el organismo público en cuestión. El conflicto se origina por cuanto en el caso concreto, lo que han solicitado los demandantes es la conversión de un vínculo de particulares características como es la prestación de servicios a honorarios, el cual constituye una relación de naturaleza civil, cuyos términos y alcances derivan del contrato mismo suscrito entre las partes, en una relación de naturaleza laboral como es el contrato de trabajo, regido por el Código del Trabajo.

4º. Que, en relación a la controversia de la especie, resulta pertinente indicar que la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), se encuentra regulada por la Ley N° 21.105, que Crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, y esta conceptualizada en el artículo 11 de dicho cuerpo legal como *un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente o Presidenta de la República a través del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, y que estará afecto al Sistema de Alta Dirección Pública establecido en la ley N° 19.882, que regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica.*

5º. Que, a su vez, el artículo 16 del mencionado cuerpo legal al referirse al personal de este organismo público, señala lo siguiente: *“El personal de la Agencia estará afecto a las disposiciones de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 29, del Ministerio de Hacienda, promulgado el año 2004 y publicado el año 2005, y en materia de remuneraciones, a las normas del decreto ley N° 249, del Ministerio de Hacienda, promulgado el año 1973 y publicado el año 1974, que fija Escala Única de Sueldos para el personal que señala, y su legislación complementaria.”*. A lo anterior, el artículo 17 añade que los recursos de esta agencia provendrán esencialmente de las Leyes de Presupuestos para el Sector Público y de otras leyes especiales que así lo dispongan, para culminar indicando expresamente que *“La Agencia estará sujeta a las normas del decreto ley N° 1.263, del Ministerio de Hacienda, de 1975, orgánico de administración financiera del Estado, y sus disposiciones complementarias”*.

6º. Que la breve reseña de la normativa aplicable a la ANID resulta grafica para mostrar la naturaleza del organismo requirente, el cual, por su condición de organismo público, dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, no puede permitirse una actuación diversa de aquella que contempla y lo autoriza el ordenamiento jurídico. Lo anterior no resulta baladí al considerar que lo que se pretende en la especie es que, mediante la aplicación de los preceptos legales cuestionados, se modifique la naturaleza del vínculo de prestación de servicios a honorarios de los demandantes por el de contrato de trabajo, con las correspondientes consecuencias jurídicas, en materia de derechos y obligaciones que ello supone.

7º. Que señalado lo anterior, cabe agregar que tal como hemos señalado la regulación en materia de personal de la ANID, está regida por las normas del Estatuto Administrativo, cuerpo legal que contempla la posibilidad de que en los órganos públicos regidos por esta Ley N° 18.834, existan funcionarios de planta, de acuerdo a



la configuración establecida por ley; personal a contrata en los términos que esta misma ley consigna y finalmente y de manera excepcional, permite conforme a su artículo 11, contratar *sobre la base de honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias, cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la institución, mediante resolución de la autoridad correspondiente.* Añade que, asimismo, *se podrá contratar sobre la base de honorarios, la prestación de servicios para cometidos específicos, conforme a las normas generales.* Como corolario de esta última forma de contratación, la norma indica que *[l]as personas contratadas a honorarios se regirán por las reglas que establezca el respectivo contrato y no les serán aplicables las disposiciones de este Estatuto.*

8°. Que, de este modo, queda en evidencia que las formas de contratación bajo las cuales puede fundarse la vinculación de una persona a un organismo público como el de la especie, requiere sujetarse a la regulación antedicha, sin que quede entregada a la decisión discrecional de las partes el definir una forma particular de contratación, pues ello constituiría una actuación contraria a derecho, de la cual pueden derivar trascendentes consecuencias vinculadas a la responsabilidad de quien haya promovido tal actuación. Siendo de este modo, jurídicamente procede que se respeten los términos del vínculo de prestación de servicios a honorarios que han suscrito las partes, en particular al considerar que tal como ha sostenido la jurisprudencia administrativa, *“se debe tener presente que el artículo 11 de la ley N° 18.834, prevé que la relación de las personas contratadas a honorarios con la Administración se rige por las reglas que establezca el correspondiente acuerdo, no siéndoles aplicables las disposiciones estatutarias contenidas en ese texto legal. Luego, cabe señalar que la jurisprudencia de esta Entidad de Control contenida en el dictamen N° 12.473, de 2002, entre otros, ha precisado que el pacto por el cual la Administración contrata los servicios de una persona no solo constituye el marco de los derechos y obligaciones de quien presta los servicios, sino que también de quien los requiere, de tal manera que el convenio resulta igualmente vinculante para la autoridad administrativa”.* (dictamen N° 9.546-2020)

9°.- Que, por tanto, no procede desconocer los alcances jurídicos que el contrato de prestación de servicios contempla para las partes, debiendo ser aquel marco regulatorio de derechos y obligaciones el que debe servir de fundamento para resolver las controversias que pudieran suscitarse y en tal sentido, no se ajusta a esta premisa el pretender desconocer la naturaleza del vínculo voluntariamente suscrito y buscar - mediante la aplicación de normas de naturaleza privada- alterar aquella vinculación para ajustar a las condiciones que -en opinión de los demandantes- correspondería en la especie. En efecto, si es el mismo contrato de prestación de servicios a honorarios el que fija el marco de derechos y obligaciones para las partes, el eventual desconocimiento o transgresión de aquellas delimitaciones deben ser resueltas dentro de la legalidad que corresponde en la especie, esto es, dentro de la regulación que el ordenamiento jurídico contempla tratándose de contratantes con organismos de la administración del Estado, sin que sea procedente recurrir a un cuerpo de diversa naturaleza y finalidad como es el Código del Trabajo para pretender adscribirse a



dicho cuerpo normativo, con absoluto desconocimiento de la regulación que el ordenamiento jurídico ha establecido para el organismo público con que han contratado los demandantes en autos laborales.

10°. Que, en este sentido, las discrepancias existentes entre las partes de un contrato como el de la especie, deben ser resueltas dentro de la regulación que el ordenamiento jurídico contempla al efecto. Así, válidamente pudo solicitarse un pronunciamiento de la Contraloría General de la República, por cuanto a dicho organismo le corresponde según el artículo 1° de la Ley N° 10.336, *“vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Estatuto Administrativo”*, de manera tal que un eventual incumplimiento de lo establecido en ese cuerpo estatutario, que rige las materias de personal de la ANID, pudo ser atendido por dicho ente fiscalizador. Por otra parte, y conforme a lo establecido en el artículo 38 de la Constitución, nada impide recurrir a los tribunales de justicia para solicitar su intervención, toda vez que la norma constitucional permite que lo haga *“[c]ualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado”*. El punto en comento ya ha sido tratado en la disidencia de la STC 8022-19, oportunidad en la que se indicó que *“si la ley no indica un “tribunal especial” que deba conocer de la nulidad o inexistencia de un acto administrativo perjudicial, ello corresponde a los “tribunales ordinarios” del Poder Judicial (STC Rol N° 176 y 2926), calidad que no revisten los juzgados del trabajo”* (c. 17).

11°. Que siendo de este modo, forzoso resulta concluir que no corresponde la *“conversión”* de los vínculos de prestación de servicios a honorarios en contratos de trabajo, pues ello en primer término supondría atentar flagrantemente con la regulación que el ordenamiento jurídico ha establecido para quienes se desempeñen en la ANID y que tal como indicamos, deben ceñirse a la regulación que al efecto contempla el Estatuto Administrativo. Segundo, porque ello supondría para el organismo público ponerse al margen de la legalidad, actuando de modo no autorizado por la legislación al celebrar contratos de trabajo respecto de ciertos servidores. Y tercero, porque una solución de este tipo no haría más que desconocer la regulación que el propio legislador ha establecido para reclamar frente a eventuales incumplimientos en que incurran los órganos de la administración del Estado.

12°. Que, en este contexto, la aplicación de los preceptos legales impugnados al caso concreto, en cuanto buscan permitir una mutación de los vínculos celebrados entre el organismo público requirente y los demandantes de autos, resultan contrarios a los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental, en cuanto el primero dispone que *“[l]os órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República, y el segundo plantea que [l]os órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley* y ello no se verifica cuando se desconoce el ámbito de atribuciones y competencias que corresponden a los Juzgados del Trabajo y como a través de su actuación, se puede llegar a forzar a un organismo público, como la ANID a ponerse al margen del orden constitucional y legal, al



suscribir una forma de contratación diversa de aquellas expresamente autorizadas y reconocidas por la ley.

13º.- Que, del mismo modo, la aplicación de las normas legales cuestionadas para efectuar la transformación de vínculos entre la requirente y los demandantes de autos, supone una transgresión al artículo 19 N° 2 de la Constitución, en cuanto permitiría que se otorgue un trato diferenciado un determinado grupo de individuos (los demandantes en la gestión judicial laboral) en desmedro de la generalidad de quienes tengan un vínculo con dicho organismo el que no estará afecto a las regulaciones del Código Laboral, como se pretende en la especie. Ello implicaría romper con la premisa de *“dar un trato igualitario a todos quienes se encuentren en la misma situación”*, por lo que la aplicación de las normas requeridas deviene en inconstitucional, desde la perspectiva de la garantía de igualdad ante la ley.

14º.- Que, de igual modo, la aplicación de los preceptos legales requeridos en la especie, importan una transgresión del artículo 38 de la Constitución, en cuanto, cualquier modificación en la naturaleza del vínculo existente entre unos prestadores de servicios y un organismo público, como la pretendida en la especie, debiera ser objeto de una modificación legal, de rango orgánico constitucional, procurando respetar siempre el derecho a la *“carrera funcionaria”*, cuestión que no se verificará en la especie si se aplican las normas requeridas de inaplicabilidad y se modifica la naturaleza del vínculo de los denunciantes y se cambia por otro diverso que ni siquiera está contemplado en el ordenamiento jurídico para el organismo público requirente.

15º. Que, en relación a lo anterior, cabe recordar que, conforme a la jurisprudencia constitucional, la normativa o estatuto especial aplicable al personal de un servicio público y la supletoriedad del Código del Trabajo, son materias propias de Ley Orgánica Constitucional (STC 3312 c. 25). Siendo de este modo, una alteración en la naturaleza del vínculo de un prestador de servicio y un organismo público como el de la especie, en los términos pretendidos por los demandantes, requiere necesariamente de una modificación legal, en los términos exigidos por la norma constitucional, procurando en cualquier caso respetar las diversas garantías involucradas, cuestión que sin duda requiere de un análisis y debate legislativo previo, atendida las complejidades de una modificación como la que estamos comentando, todas cuestiones que no pueden ser soslayadas mediante la aplicación de determinados preceptos legales, como los impugnados en la especie, pues ello implicaría necesariamente una vulneración del orden constitucional y legal en los términos expuestos en la presente disidencia.

16º. Que, por tanto, produciéndose las infracciones constitucionales anotadas, como consecuencia de la aplicación de los preceptos legales al caso concreto y la alteración de los vínculos existentes entre los prestadores de servicios a honorarios demandantes y la entidad pública requirente, la opinión de estos disidentes es



favorable a la inaplicabilidad por inconstitucionalidad planteada por la ANID, estimando que así debió ser declarado.

Redactó la sentencia la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO y la disidencia el Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 9269-20-INA

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

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

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