



2023

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 13.897-2022

[17 de octubre de 2023]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LA EXPRESIÓN
“SOLAMENTE” CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 48 DE LA LEY N°
19.378

NICOLÁS RAINIERO PEPE GUERRERO, ALFONSO BARRIL AGÜERO Y MILTON
OMAR CABRERA ÁLVAREZ

EN EL PROCESO RIT O-321-2022, SEGUIDO ANTE EL JUZGADO DE LETRAS
DEL TRABAJO DE SAN BERNARDO, EN CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE
APELACIONES DE SAN MIGUEL BAJO EL ROL N° 681-2022 (LABORAL
COBRANZA)

VISTOS:

Que, con fecha 20 de diciembre de 2022, Nicolás Rainiero Pepe Guerrero, Alfonso Barril Agüero y Milton Omar Cabrera Álvarez, han presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de la expresión “solamente” contenida en el artículo 48 de la Ley N° 19.378, que para que ello incida en el proceso RIT O-321-2022, seguido ante el Juzgado de Letras del Trabajo de San Bernardo, en conocimiento de la Corte de Apelaciones de San Miguel bajo el Rol N° 681-2022 (Laboral Cobranza).

Precepto legal cuya aplicación se impugna:

El texto de los preceptos legales impugnados dispone lo siguiente en su parte destacada:



“Ley N° 19.378, que Establece Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal

(...)

*Artículo 48.- Los funcionarios de una dotación municipal de salud dejarán de pertenecer a ella **solamente** por las siguientes causales:*

a) Renuncia voluntaria, la que deberá ser presentada con a lo menos treinta días de anticipación a la fecha en que surtirá efecto, plazo que podrá ser reducido por acuerdo de las partes. Se podrá retener la renuncia, por un plazo de hasta treinta días, contado desde su presentación, cuando el funcionario se encuentre sometido a sumario administrativo del cual emanen antecedentes serios de que pueda ser privado de su cargo, por aplicación de la medida disciplinaria de destitución;

b) Falta de probidad, conducta inmoral o incumplimiento grave de las obligaciones funcionarias, establecidos fehacientemente por medio de un sumario;

c) Vencimiento del plazo del contrato;

d) Obtención de jubilación, pensión o renta vitalicia en un régimen previsional, en relación con la función que desempeñen en un establecimiento municipal de atención primaria de salud;

e) Fallecimiento;

f) Calificación en lista de Eliminación o, en su caso, en lista Condicional, por dos períodos consecutivos o tres acumulados;

g) Salud irrecuperable, o incompatible con el desempeño de su cargo, en conformidad a lo dispuesto en la ley N° 18.883;

h) Estar inhabilitado para el ejercicio de funciones en cargos públicos o hallarse condenado por crimen o simple delito, con sentencia ejecutoriada, e

i) Disminución o modificación de la dotación, según lo dispuesto en el artículo 11 de la presente ley. En este caso, el afectado que se encuentre desempeñando funciones en la dotación municipal de salud en virtud de un contrato indefinido, tendrá derecho a una indemnización equivalente al total de las remuneraciones devengadas en el último mes, por cada año de servicio en la municipalidad respectiva, con un máximo de once años. Al invocar esta causal de término de la relación laboral respecto de un funcionario, en la dotación referida al artículo 11, no se podrá contemplar un cargo vacante análogo al del funcionario afectado con la terminación de su contrato. Tampoco podrá contratarse, en el respectivo período, personal con contrato transitorio para desempeñarse en funciones análogas a las que cumplía el funcionario al que se aplique esta causal.

(...).”



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

Indican los requirentes de inaplicabilidad que dedujeron demanda laboral en contra de su ex empleador, Corporación Municipal de Salud y Educación de San Bernardo para que les fuera reconocida relación laboral, en tanto, una vez que ingresaron a prestar servicios, no contaban con escrituración al efecto. Anotan que habiendo ingresado en marzo de 2022, pusieron término a sus servicios mediante carta de despido por incumplimiento grave de las obligaciones que emanaban del contrato.

Agregan que en la contestación de julio de 2022, la parte demandada señaló que los actores eran trabajadores contratados bajo Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, por lo que no procedía aplicar la institución del despido indirecto o auto despido, al no contemplarse en la Ley N° 19.378. Agregan que, en dichos términos, por sentencia de noviembre de 2022, el Tribunal laboral rechazó la acción por compartir el criterio de la parte demandada.

Luego, en noviembre de 2022, interpusieron recurso de nulidad para ante la Corte de apelaciones de San Miguel, pendiente de resolución.

Fundando el conflicto constitucional, desarrollan que en dicha gestión pendiente la aplicación de la expresión “solamente” contenida en el artículo 48 de la Ley N° 19.378, afecta la garantía constitucional de los requirentes de la igualdad ante la ley y produce una discriminación arbitraria que se opone a la Constitución en tanto está referida a las causales de término de los funcionarios sujetos al estatuto de atención primaria de salud. Y no permite la causal de despido indirecto que consagra el código del trabajo en su artículo 171, ni siquiera por la vía de supletoriedad de la normativa laboral.

En este sentido, indican que la aplicación de la norma cuestionada vulnera las garantías constitucionales contempladas en los numerales segundo y tercero del artículo 19 de la Constitución. Refieren que son vulnerados los derechos fundamentales y garantías constitucionales de igualdad ante la ley e igual protección de la ley en ejercicio de los derechos, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Junto a ello, agregan transgresión a convenios específicos de la Organización Internacional del Trabajo, como el N° 158 y la recomendación N° 166 sobre Terminación de la Relación del Trabajo. Junto a ello, también señalan vulneración a los artículos 6° y 7° de la Constitución, respecto a los principios de supremacía constitucional y legalidad con que deben actuar todos los órganos del Estado.

Explican que la igualdad ante la ley consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y, consecuentemente, diversas para aquellas que se encuentran en situaciones diferentes. Para dilucidar si se produce una infracción a esta garantía resulta necesario determinar si se está frente a una discriminación o diferencia de trato entre personas



que se encuentran en una situación similar, para luego examinar si esta diferencia tiene carácter de arbitraria, importando con ello una transgresión a la garantía fundamental, por lo que debe analizarse si la diferencia carece de un fundamento razonable que pueda justificarla. Y si, además, adolece de falta de idoneidad para alcanzar la finalidad que tuvo en vista el legislador, siendo la razonabilidad el cartabón estándar que permite apreciar si se ha infringido el derecho a la igualdad ante la ley.

Añaden que este principio garantiza la protección constitucional de la igualdad en la ley, prohibiendo que el legislador, en uso de sus potestades normativas o cualquier otro órgano del Estado, establezca diferencias entre las personas y con relación a situaciones o finalidades que tengan una motivación, utilicen medios o produzcan un resultado de carácter arbitrario. En tanto el constituyente no prohibió toda desigualdad ante la ley, sino que únicamente se inclinó por establecer como límite a la arbitrariedad, prohibiendo la discriminación arbitraria. Es aquello lo que encuentra consagración, indican los requirentes, en el artículo 19 N° 2 de la Constitución y en su artículo 19 N° 3, y por vía del artículo 5° inciso segundo a través de Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, como el artículo 3° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Con este marco constitucional, acotan que la institución del despido indirecto que se encuentra consagrada en el artículo 171 del Código del Trabajo debe relacionarse con lo previsto en el artículo 48 de la Ley N° 19.378, que establece Estatuto de la Atención Primaria de Salud Municipal, en cuanto indica que los funcionarios de una dotación municipal de salud dejan de pertenecer a ella solamente por las causales previstas en dicho cuerpo legal. En la ley no se establece como causal de término de la relación laboral la efectuada por el trabajador mediante la institución del despido indirecto o auto despido.

Anotan que los Tribunales laborales de instancia y los Tribunales Superiores de Justicia han ido paulatinamente aceptando que a los trabajadores con estatuto especial se les debe aplicar supletoriamente el Código del Trabajo en las materias no reguladas por el respectivo estatuto especial, tomando en consideración lo previsto en el artículo 1° y, en especial, su inciso tercero, el que señala con claridad que los trabajadores de las entidades señaladas en el inciso precedente se rigen por las normas del Código del Trabajo en los aspectos o materias no regulados en sus respectivos estatutos siempre que ellas no fueran contrarias a estos últimos y así lo han entendido los tribunales respecto a otras instituciones no reguladas por los estatutos especiales, como sucede con la nulidad del despido.

Por su parte, anotan los actores, en cuanto a la aplicación supletoria del Código del Trabajo, éste no debe tener por objeto complementar aspectos secundarios o de mera reglamentación, pero sí corresponde darle aplicación frente a una situación sustantiva importante, como sucede con una verdadera institución jurídica laboral



que se regula en dicho código. Acotan que, en efecto, la Ley N° 19.378 no comprende hipótesis que permitan al trabajador decidir poner término a su contrato, aun cuando se puedan verificar situaciones complejas y graves atribuidas al empleador.

En este sentido, agregan que se debe considerar la regla de la supletoriedad y el carácter integrador de la interpretación del ordenamiento jurídico, dado que existen figuras similares que hacen aplicable las reglas de rescisión de un contrato bilateral, como sucede en la gestión pendiente mediante la figura denominada como la condición resolutoria tácita que va envuelta en todo contrato bilateral para el caso de no cumplirse por la otra parte lo pactado. Ello se funda en la falta de cumplimiento por el deudor, más aún cuando se trata del Estado empleador, por lo que no podría aceptarse que se pueda aprovechar de su propio dolo haciendo que su mala administración de recursos humanos obligue a los trabajadores funcionarios a aceptar sin derecho a reclamo las situaciones de incumplimiento laboral o a renunciar. Unido a lo anterior, agregan, se debe considerar que ante situaciones iguales la ley no puede distinguir arbitrariamente o hacer distinciones que resulten irracionales.

Añaden a lo expuesto que ello se complejiza en trabajadores que prestan servicios en las dos principales áreas de la Corporación Municipal de Educación y Salud de San Bernardo, demandada en la gestión pendiente, esto es, las áreas de Educación y Salud, que son servicios que realizan las Corporaciones en una comunidad determinada en que los Tribunales del trabajo han establecido la existencia y reconocimiento de relaciones laborales y han aplicado el instituto del despido indirecto.

Por ello, la norma cuestionada de inaplicabilidad viene en afectar los derechos de igualdad ante la ley e igualdad en la protección de los derechos, en tanto restringe la aplicación de causales de término, de las cuales no se contempla la posibilidad del término por parte del trabajador o funcionario mediante el despido indirecto.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala con fecha 29 de diciembre de 2022, a fojas 192, disponiéndose la suspensión del procedimiento. Se declaró su admisibilidad por resolución de fojas 779, de 17 de enero de 2023, confiriéndose traslados de fondo. No fueron evacuadas presentaciones al efecto.

Vista de la causa y adopción de acuerdo

En Sesión de Pleno de 7 de junio de 2023 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos, por la parte requirente, del abogado Marco Beltrán Venegas. En la misma sesión se adoptó acuerdo certificado a fojas 828 por el relator.



Y CONSIDERANDO:

I. REFERENCIAS RELEVANTES CON RELACIÓN AL CASO CONCRETO

PRIMERO. Que, los requirentes, son demandantes en juicio de declaración de relación laboral, despido indirecto, término anticipado de contrato de trabajo, nulidad del despido, indemnizaciones y cobro de prestaciones laborales, en contra de su ex empleador, Corporación Municipal de Salud y Educación de San Bernardo, demanda tramitada en procedimiento de aplicación general seguido ante el Juzgado de Letras del Trabajo de San Bernardo bajo el rol O-321-2022.

La demanda laboral fue rechazada con fecha 10 de noviembre de 2022. La sentencia fundamenta tal decisión, en lo que interesa, en que *“la contratación de los actores no estaba regida por el Código del Trabajo, es decir no existe una relación laboral en los términos establecidos en el artículo 7 del Referido cuerpo normativo, es más, por expresa disposición del artículo 1° del Código del Trabajo, no son aplicables las normas del referido código ‘...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’. Encontrándose los demandantes en esta última hipótesis, es decir, eran trabajadores sometidos a un estatuto especial.*

Que si bien el inciso tercero del mismo artículo 1° del Código del Trabajo señala 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’ Se ha revisado y analizado que en el caso del Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, ni siquiera de forma supletoria es aplicable el Código del Trabajo, toda vez que la propia ley, en lo no regulado en ella, hace aplicable, supletoriamente, las normas de la Ley N° 18.883 relativa al Estatuto de los Funcionarios Municipales” (Juzgado de Letras del Trabajo de San Bernardo, 10 de noviembre de 2022, c.10°).

Con fecha 22 de noviembre de 2022, los requirentes deducen recurso de nulidad en contra de la sentencia que rechazó la demanda. En lo pertinente al caso de autos, se alega como causal subsidiaria la establecida en el artículo 477 segunda parte del Código del Trabajo, esto es, *“cuando en la dictación de la sentencia definitiva se hubiere dictado con infracción de ley que hubiere influido sustancialmente en lo dispositivo del fallo”*. Precisamente, se afirma que la sentencia habría incurrido en una interpretación errónea y falta de aplicación de la ley en el considerando 7° de la sentencia que desestimó la figura del despido indirecto. Como fundamento de la causal se aduce que *“El sentenciador no aplica correctamente la ley toda vez que el (sic) según lo preceptuado por el artículo 1 inciso tercero del Código del Trabajo [] se otorga la posibilidad de que se aplique supletoriamente este, en caso de que estatutos especiales no regulen ciertas materias; como sería*



el caso del término indirecto de un contrato regido por código del trabajo sujeto al estatuto administrativo de atención primaria de salud municipal” (recurso de nulidad, p. 23). Concluye el desarrollo de la causal de nulidad sosteniendo que “Resulta claro que el sentenciador al no aplicar las leyes infringidas, tuvo el efecto de influir en lo dispositivo del fallo, porque de haber interpretado la ley haberla aplicado (sic), hubiese podido cubrir con la sentencia el vacío para los trabajadores contratados por estatuto especial, aplicando la figura del despido indirecto para estos trabajadores que no obstante su estatuto no lo establece directamente pero por supletoriedad si, por lo que de no haber incurrido en estos vicios de nulidad la sentencia hubiese acogido la acción de despido indirecto incoada, y las prestaciones demandadas” (recurso de nulidad, pp. 26-27).

El recurso de nulidad fue declarado admisible y actualmente se tramita ante la Il. Corte de Apelaciones de San Miguel, bajo el rol Laboral 681-2022, en procedimiento que fue suspendido por orden de esta Magistratura.

II. EL CONFLICTO CONSTITUCIONAL

SEGUNDO. Que, se sostiene que la expresión “solamente” del artículo 48 de la Ley 19.378 que establece el Estatuto de Atención Primaria de Salud, atenta contra las garantías, de igualdad ante la ley y de la igual protección en el ejercicio de los derechos , contenidas en los artículos 19 N° 2 y 3 de la Constitución en relación con el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 3 del Pacto del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Agregan que la aplicación de esta norma implica transgresión a convenios específicos de la Organización Internacional del Trabajo, como el N° 158 y la recomendación N° 166 sobre Terminación de la Relación del Trabajo. Junto a ello, también señalan vulneración a los artículos 6° y 7° de la Constitución, respecto a los principios de supremacía constitucional y legalidad con que deben actuar todos los órganos del Estado.

TERCERO. Específicamente, se aduce que la expresión “solamente” del artículo que regula las causales de término del vínculo de los funcionarios de la dotación municipal excluye los mecanismos de terminación establecidas en el Código del Trabajo, específicamente, el autodespido contenido en el artículo 171. La vulneración de la igualdad ante la ley se manifestaría en el hecho de que otras personas en igual posición que los requirentes, en la medida que no están regidas por Estatutos Especiales, sí pueden invocar la causal de despido indirecto, al amparo de la aplicación directa o supletoria del Código del Trabajo.

III. LA APLICACIÓN SUPLETORIA DEL CÓDIGO DEL TRABAJO ES UN ASUNTO DE MERA LEGALIDAD

CUARTO. Que, la pretensión de los requirentes, como queda de manifiesto tanto en el requerimiento de inaplicabilidad como en el recurso de nulidad deducido,



es que se aplique supletoriamente el Código del Trabajo, para lo cual solicitan la inaplicabilidad en los términos que ha sido explicado.

Al respecto, conviene tener presente que el artículo 1 del Código del Ramo establece en sus tres primeros incisos lo siguiente:

“Las relaciones laborales entre los empleadores y los trabajadores se regularán por este Código y por sus leyes complementarias.

Estas normas no se aplicarán, sin embargo, a los funcionarios de la Administración del Estado, centralizada y descentralizada, del Congreso Nacional y del Poder Judicial, ni a los trabajadores de las empresas o instituciones del Estado o de aquellas en que éste tenga aportes, participación o representación, siempre que dichos funcionarios o trabajadores se encuentren sometidos por ley a un estatuto especial.

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

A partir de lo preceptuado en los incisos segundo y tercero previamente transcritos, se ha suscitado la cuestión interpretativa acerca del alcance de las normas del Código del Trabajo y su aplicación a los funcionarios públicos, alcanzando dicha discusión también a las relaciones estatutarias del personal municipal. Como se reconoce en el propio requerimiento, *“los tribunales de instancia así como los tribunales superiores de justicia, han ido paulatinamente aceptando que a los trabajadores con un estatuto especial se les debe aplicar supletoriamente el Código del Trabajo, en las materias no reguladas por el estatuto especial, tomando en consideración lo señalado por el artículo 1 en especial su inciso tercero (fs.11).*

Es así que la problemática de la aplicación supletoria del Código del Trabajo a los funcionarios públicos sometidos a un estatuto especial es una cuestión interpretativa derivada del sentido y alcance de los incisos segundo y tercero del artículo 1° del Código del Ramo.

QUINTO. Que, en efecto, no es primera vez que se plantea una cuestión interpretativa acerca del alcance de las normas del Código del Trabajo y su aplicación a las relaciones estatutarias del personal municipal. Tratándose de la aplicación de las reglas del despido indirecto, la Corte Suprema sostuvo que *“si se trata de una persona que se encuentra sometida a un estatuto especial, pero el ejercicio del derecho que impugna no se encuentra regulado por dicha normativa, es deber del ente jurisdiccional retornar al derecho común, no solo por el principio de inexcusabilidad que obliga al juez, sino que por aplicación del principio pro operario, puesto que se debe resguardar al trabajador en su derecho y en el ejercicio del mismo, que se traduce, justamente, en la posibilidad de acceder a las acciones que resguarden sus intereses, lo cual, en la especie, acontece, pues las Leyes 19.378 y 18.883 no contemplan la figura del autodespido y, la única manera en que el trabajador pudo defender sus derechos, resultó ser, justamente, la acción que impetró, puesto que el régimen especial carece de dicha hipótesis”* (Corte Suprema, 07 de julio de 2016, rol 9650-2015).



Por su parte, respecto del personal docente, cuyo estatuto presenta reglas similares en cuanto a las causales del término del vínculo al incorporar la expresión “solamente” en el artículo 72 de la Ley 19.070 (estatuto docente), la Excma. Corte Suprema ha resuelto de forma reciente que *“no es procedente la afirmación que se contiene en la decisión recurrida al sostener la incompatibilidad normativa descrita por el empleo de la expresión ‘solamente’, puesto que, por una parte, la reglamentación referida a la impugnación de la causal de despido indirecto y las consecuencias de ser acogida, no existe en la mencionada legislación especial, por lo que debe aplicarse la codificada general en forma supletoria, por tratarse de una laguna que encuentra respuesta en el derecho común laboral, concluyéndose que la exclusión atribuida como sentido conceptual a ese adverbio, es posible asignar en aquellos asuntos íntegramente normados que por una razón de suficiencia, repelen todo intento integrador. Por lo demás, tal ha sido la posición de esta Corte, como se advierte en las sentencias pronunciadas en las causas Rol N° 3.696 2000, 3.542 2003, 95.037 2016, 941 2018 y 2.659 2020”* (Corte Suprema, 19 de abril de 2023, rol 1069-2022).

Se trata entonces de una cuestión de interpretación que excede esta sede constitucional, debiendo discutirse ante los jueces del fondo a través de los mecanismos procesales que la legislación establece, los cuales, por cierto, han sido ejercidos por los requirentes. Es, en último término, la Excma. Corte Suprema quien resolverá, a través de un recurso de unificación de jurisprudencia, el alcance de la aplicación supletoria del Código del Trabajo y la institución del despido indirecto, respecto de los Funcionarios de Atención Primaria de Salud Municipal. Queda en evidencia, entonces, que se trata de un asunto eminentemente interpretativo que denota un conflicto de legalidad y no de constitucionalidad como se pretende.

SEXTO. Que, debe advertirse que la aplicación supletoria del Código del Trabajo no está relacionada con la expresión “solamente” del artículo 48 de la Ley 19.387, sino con la interpretación que se haga del artículo 1 inciso segundo y tercero del Código del Trabajo en relación con la aplicación del Código del Ramo respecto de funcionarios de la Administración del Estado que están sometidos por ley a un estatuto especial.

Esto porque el problema interpretativo de la aplicación supletoria del Código del Trabajo y, con ello, del despido indirecto, a los funcionarios de Atención Primera de Salud Municipal, se plantearía aún de no existir la expresión “solamente” impugnada.

El efecto inconstitucional denunciado no se deriva de la restricción de causales del término de la relación laboral que hace, en el ámbito municipal, el artículo 48 de la Ley 19.387, sino de la exclusión -vía interpretativa- de la aplicación del Código del Trabajo en relación con los funcionarios públicos que detentan un estatuto especial. De lo que se trata es de determinar el sentido y alcance del artículo 1 del Código del Trabajo que no ha sido impugnado.

SÉPTIMO. Que, si lo que pretenden los requirentes es que se le aplique supletoriamente las reglas del Código del Trabajo, la acción de inaplicabilidad



intentada es inidónea para ello, por cuanto los efectos supresivos de las sentencias estimatorias de inaplicabilidad impiden que este Tribunal regule positivamente una situación jurídica. Este Tribunal no tiene atribuciones para declarar que el Código del Trabajo y el despido indirecto le es aplicable a los Funcionarios de Atención Primaria de Salud Municipal. Como ha sostenido esta Magistratura *“tampoco puede pretenderse a través de la acción de inaplicabilidad que este Tribunal establezca una normativa específica para la decisión de un determinado asunto judicial, desde el momento que, como lo ha señalado reiteradamente esta Magistratura, el propósito de esta acción es inaplicar un determinado precepto para un caso concreto por tener un efecto contrario a la Carta Fundamental”* (STC rol 1327, c. 7°).

OCTAVO. Que, este Tribunal Constitucional ha dicho de forma reiterada que carece de competencia y jurisdicción para resolver cuestiones de mera legalidad que deberán ser resueltas por los jueces del fondo (STC rol 1182, cc. 4 a 6 y en el mismo sentido STC roles 796, c. 27°; 896, c. 31°; 1138, c. 65°, 5894, c. 9°, 6212, c. 7°, entre otras). En el mismo sentido se ha dicho que el Tribunal *“tampoco se involucrará en asuntos que impliquen definir la eventual contradicción entre dos preceptos legales. Ese es un asunto de legalidad porque implica definir cuál es la norma que debe ser aplicada preferentemente en la solución de un conflicto sometido a la jurisdicción. Para ello, es necesario convocar a criterios de interpretación legales, que resuelvan la antinomia entre normas de igual rango. Para las controversias legales, existen otras instancias jurisdiccionales y otros procedimientos”* (STC rol 1284, c. 4°, entre otras).

En efecto, la acción de inaplicabilidad constitucional *“no constituye una vía idónea para ‘aclarar el sentido que tienen determinados preceptos legales’, dado que ello ‘constituye una cuestión de legalidad cuya resolución es propia de los jueces de fondo’ [...] no cabe pretender que esta Magistratura decida si, al resolverse un conflicto por un juez de la instancia, debe o no aplicarse un determinado precepto legal, si no es en razón de contravenirse con ello la Constitución. Es responsabilidad de los jueces del fondo, en las instancias pertinentes, determinar las normas legales aplicables a la solución del conflicto jurisdiccional sometido a su decisión y, en caso de conflicto de leyes, aplicar los principios generales de hermenéutica para su resolución (Rol N° 1925/2011), como es responsabilidad de este Tribunal Constitucional, mediante el proceso de inaplicabilidad, prohibir la aplicación de un precepto legal en una gestión judicial, en razón de resultar ella contraria a la Constitución”* (STC rol 2344, c. 14°, citando a STC rol 1790).

Como ya es jurisprudencia asentada en esta Magistratura *“la determinación del sentido y alcance del precepto impugnado en los procesos seguidos ante los jueces del fondo no es una materia propia de esta jurisdicción constitucional, dado que esto último importa una cuestión de legalidad cuya resolución es propia de los jueces de fondo. Se trata, por ende, de un conflicto que no se encuentra dentro del marco de atribuciones de este órgano de jurisdicción constitucional”, pues “en sede de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional sólo ha sido autorizado por la Carta Fundamental para efectuar el control de constitucionalidad concreto de los preceptos legales objetados y, por consiguiente, no ha sido*



llamado a resolver sobre la aplicación e interpretación de normas legales, cuestión que, de conformidad a la amplia jurisprudencia recaída en requerimientos de inaplicabilidad, es de competencia de los jueces del fondo” (entre otras, STC roles 2775, 2861, 2863, 3217, 3230, 3286 y 3047).

NOVENO. Que, las pretensiones de los requirentes deben encausarse a través de los remedios procesales idóneos para discutir asuntos interpretativos sobre la legislación aplicable a una relación funcionaria, cuestión que no compete a esta Magistratura. La procedencia de aplicar determinadas instituciones del Código del Trabajo, como el autodespido, a los funcionarios regidos por la Ley N° 19.378, es una cuestión que deberá ser decidida por la judicatura de fondo, en el ejercicio de las facultades que le son privativas.

Como ya se advirtió, este panorama no se vería modificado por la declaración de inaplicabilidad de la expresión “*solamente*”, pues el problema interpretativo sobre la aplicación supletoria del Código del Trabajo y sus instituciones seguiría presente, en atención al tenor literal del artículo 1° incisos segundo y tercero del Código del Ramo.

DÉCIMO. Que, por no estar en presencia de un conflicto constitucional, sino frente a uno de interpretación jurídica que deberá ser resuelto por los jueces de fondo y, en último término, por la Excma. Corte Suprema en sede de unificación de jurisprudencia, es que el requerimiento debe ser rechazado.

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 A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.



DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de la Ministra señora DANIELA MARZI MUÑOZ, quien estuvo por acoger el requerimiento deducido, atendidas las siguientes razones:

1°. Que, se requiere la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del adverbio “solamente”, dentro del artículo 48 de la Ley N°19.378, que establece el estatuto de atención primaria de salud municipal. Esta norma dispone con técnica taxativa las causales legales por las que se deja de pertenecer a la dotación municipal de salud.

2°. Que, la Ley N°19.378 fue promulgada en el año 1995 y, entre otras materias, regula el régimen del personal de la Atención Primaria de Salud Municipal, fijando la dotación y jornada de trabajo, sus derechos, las remuneraciones, la carrera funcionaria, el término de la relación laboral, el financiamiento y la administración. El artículo 4 de la citada Ley define como norma de aplicación supletoria a la Ley N°18.883, que corresponde al Estatuto Administrativo para funcionarios municipales: “Artículo 4°.- *En todo lo no regulado expresamente por las disposiciones de este Estatuto, se aplicarán, en forma supletoria, las normas de la ley N° 18.883, Estatuto de los Funcionarios Municipales.*”

El personal al cual se aplica este Estatuto no estará afecto a las normas sobre negociación colectiva y, sobre la base de su naturaleza jurídica de funcionarios públicos, podrá asociarse de acuerdo con las normas que rigen al sector público (...).”

3°. Que, como puede advertirse, se trata de un caso de laboralización de la función pública, ya que el empleador es una Corporación privada, que ejerce una función pública y en cuya regulación la ley recoge en parte algunas de las causales de término del contrato de trabajo previstas por la normativa laboral, algunas objetivas como el término del plazo y otras disciplinarias, como la falta de probidad previa instrucción de un sumario, que van junto a otras causales exclusivas del sector público, como lo es la salud incompatible. En lo relacionado con los derechos sindicales de tales trabajadores, es expresa en descartar que se apliquen los que rigen al sector privado para adjudicarles aquellos que detentan los funcionarios públicos.

4°. Que, existen argumentos para sostener que el vínculo con la Corporación privada es estatutario, dada la norma especial que lo rige en ese aspecto y la remisión expresa a una norma supletoria distinta al Código del Trabajo. En el mismo sentido se puede enunciar el hecho de que ejercen función pública. Asimismo, existen argumentos para sostener que el vínculo es laboral, por la naturaleza privada del empleador. Tan híbrida es la opción de laboralización empleada por el legislador de 1995, que tanto la Contraloría General de la República como la Dirección del Trabajo sostienen que no estamos ante funcionarios públicos, sino que ante trabajadores privados.



5°. Que, lo antes asentado por los principales organismos de protección de los derechos de los trabajadores, tanto del sector público como del privado, tiene consecuencias relevantes a la hora de definir quién fiscaliza su cumplimiento, cuestión respecto de la que ambas instituciones han coincidido en que corresponde a la Dirección del Trabajo.

6°. Que, esto ha implicado una permanente actividad interpretativa de la Dirección del Trabajo para fiscalizar el cumplimiento de la ley y resolver su eventual compatibilidad con la norma laboral, asentando el criterio del estatuto que se basta a sí mismo, constituido por las Leyes N°19.378 y N°18.883. Con lo hasta aquí dicho quien suscribe esta disidencia pretende haber asentado que se trata de una hibridación de normas que puede dar lugar –y que, como señalaremos, ha dado lugar– a cuestionamientos desde el punto de vista constitucional para definir cuál es la norma común al requerirse operaciones de integración o interpretación. Así, a propósito de la facultad de contratar a plazo fijo, de acuerdo al artículo 14 de la Ley N°19.378, mediando más de dos renovaciones, la Corte Suprema, conociendo de una acción de protección, estableció la aplicabilidad de las reglas de conversión del Código del Trabajo.

7°. Que, debe considerarse que la normativa cuestionada es del año 1995, y que desde el año 2009, al entrar en vigencia la acción de tutela de derechos fundamentales con la reforma procesal laboral, ha habido diversos e intensos debates a propósito de la laboralización de la función pública. La doctrina ha descrito este fenómeno de la siguiente manera “Si nos preguntamos por cuáles han sido los factores que han influido en este proceso de laboralización de la función pública, la verdad es que son difíciles de detectar, ya que no ha sido un tránsito ordenado y coherente de un sistema a otro, y se ha impuesto desde los inicios más bien un desorden en cuanto a los regímenes jurídicos que conviven al interior de la Administración Pública” (Varas, Karla. Laboralización de la función pública. Reflexiones a propósito del debate sobre la aplicación de la acción de tutela de derechos fundamentales a los trabajadores públicos, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, N°56, 2021).

8°. Que, en paralelo, la institución del autodespido o despido indirecto, producto de una lectura constitucionalizada del Derecho del Trabajo, pasó de ser interpretada como una norma autónoma y que se basta a sí misma –el artículo 171 del Código del Trabajo– a ser una figura central del régimen de término del contrato de trabajo, asimilable a un despido disciplinario, en el sentido de que es una causal que se funda en conductas incumplidoras graves del empleador que tienen como consecuencia constreñir al trabajador a poner término a su relación laboral. ¿Por qué se transforma en una institución central en la protección del trabajo? No sólo porque incide en el momento más crítico de la relación laboral, como lo es su extinción, sino que también garantiza un régimen de protección, al aparejar consecuencias jurídicas



a ese término, el que no es, como ya se ha explicado, un acto libre por definición, como ocurre con la renuncia del trabajador.

En efecto, desde el punto de vista de la igualdad ante la ley, la Corte Suprema descartó que el despido indirecto fuese incompatible con la llamada nulidad por no pago de las cotizaciones del artículo 162 Código del Trabajo, ya que sostuvo que no había tal contradicción lógica en pedir el término del contrato y reclamar una acción en que se entiende subsistente el contrato en sus efectos patrimoniales, ya que en los hechos, el autodespido es una figura que se basa en incumplimientos graves que pertenecen a la órbita de decisión del empleador y la hace equivalente a una casual más de despido (Corte Suprema, Rol N°15323-2013).

En la sentencia Rol N°11.200-2015, la Corte Suprema sostuvo “Que, en consecuencia, se debe concluir que no existe razón para excluir el denominado “autodespido” o “despido indirecto” de la situación que regula el artículo 489 del estatuto laboral, disposición legal que precisamente se erige para proteger los derechos fundamentales de los trabajadores, vulnerados con ocasión del término de la relación laboral; finalidad que no se cumpliría si sólo se estima aplicable al caso del dependiente que es despedido por decisión unilateral del empleador, de manera que los efectos de su ejercicio deben ser los mismos que emanan cuando la relación laboral se finiquita por voluntad del empleador. En este contexto, si el empleador con ocasión del despido vulneró las garantías fundamentales del trabajador, - y no sólo las obligaciones que emanan del contrato-, con mayor razón si éste desea poner término a la conculcación de sus derechos fundamentales y los propios del contrato de trabajo, debe ser protegido por el ordenamiento jurídico, a través de las mismas acciones y derechos que tendría si es despedido por un acto voluntario de su empleador, lo contrario significaría desconocer los citados principios que informan el Derecho del Trabajo y, dejar al trabajador en una situación de desprotección, porque se lo obliga a permanecer en una relación laboral que afecta sus derechos fundamentales”.

9°. Que, podría concluirse entonces que es un problema de interpretación del juez de fondo. Sin embargo, en el caso que se plantea vía requerimiento, hay texto expreso que se opone a la posibilidad del juez para definir la procedencia o no de esta institución laboral y, precisamente, la inaplicabilidad encuentra su espacio propio en suprimir este tipo de contradicciones con el texto constitucional sin definir la cuestión de fondo.

10°. Que, el régimen del despido previsto en la Ley N°19.378 se constituye por tomar y descartar instituciones del Derecho del Trabajo, en que no se puede afirmar siquiera que se haya cerrado, por ejemplo, al pago de reparaciones, ya que la causal del literal i) del mismo artículo 48 prevé las mismas indemnizaciones establecidas para el despido por necesidades de la empresa, regulando expresamente uno de sus requisitos básicos, como lo es que el puesto no haya sido reemplazado. Expresamente señala: “i) Disminución o modificación de la dotación, según lo dispuesto en el



artículo 11 de la presente ley. En este caso, el afectado que se encuentre desempeñando funciones en la dotación municipal de salud en virtud de un contrato indefinido, tendrá derecho a una indemnización equivalente al total de las remuneraciones devengadas en el último mes, por cada año de servicio en la municipalidad respectiva, con un máximo de once años. Al invocar esta causal de término de la relación laboral respecto de un funcionario, en la dotación referida al artículo 11, no se podrá contemplar un cargo vacante análogo al del funcionario afectado con la terminación de su contrato. Tampoco podrá contratarse, en el respectivo período, personal con contrato transitorio para desempeñarse en funciones análogas a las que cumplía el funcionario al que se aplique esta causal". Se trata de una norma de flexibilidad en el ajuste de la organización típica de la empresa, acomodándola a una realidad del servicio público y dotándolo de una adaptabilidad que no caracteriza al sector público.

11°. Que, debe aclararse que el autodespido no se subsume en la posibilidad de la acción de tutela de derechos fundamentales, ya que es distinta la gravedad como concepto indeterminado en relación con la calificación de un incumplimiento en las obligaciones laborales, que aquella exigida para dar por establecida una vulneración de derechos fundamentales. Siendo correctamente aplicadas, cada una encuentra una posición propia en el sistema jurídico laboral.

12°. Que, es debido a todas estas particularidades que, por cierto, el término de comparación entre los trabajadores de una institución privada que ejercen función pública regidos por leyes especiales no puede darse en relación con algún otro caso concreto que esté en idéntica situación, ya que la hibridación de su régimen excluye *la posibilidad de ese comparativo real*. Llegados a este punto, cabe hacer dos alcances relevantes. El primero, es que sería tautológico sostener que se concluye que no hay posibilidad de comparación con el sector privado por falta de casos iguales ya que esta falta de igualdad de los casos es provocada por el legislador. El segundo, es que las comparaciones no se hacen buscando identidades sino rasgos esenciales en los supuestos a comparar. Es este el tipo de razonamiento que realizó la Corte Suprema al sostener que los funcionarios públicos tenían acceso a la tutela de derechos fundamentales, más allá del análisis del sistema de remisión entre los distintos estatutos: "En efecto, una vez entendido que la relación entre el funcionario público y el Estado es una relación laboral, aunque sujeta a un estatuto especial, no resulta procedente privar a los primeros de un procedimiento que está llamado a determinar el cumplimiento o la vigencia de derechos fundamentales en la relación de trabajo, por el sólo hecho de que las referidas normas asocien el término empleador a un contrato de trabajo -y no a un decreto de nombramiento- o se refieran al empleador como a un gerente o administrador, olvidando que el Estado, en su relación con los funcionarios que se desempeñan en los órganos de la Administración, ejerce funciones habituales de dirección -términos que utiliza el artículo 4°citado- como lo hace todo empleador, lo que no es incompatible con el hecho de que se trate de órganos



destinados a desempeñar una función pública” (Corte Suprema, sentencia de unificación de jurisprudencia Rol N°10972-2013 .

Lo que debe efectuarse es un juicio abstracto en relación con la procedencia o no de ciertas instituciones laborales relevantes, como es hoy sin duda la figura del autodespido, única que permite extinguir el vínculo laboral por incumplimientos graves del empleador y que contempla reparaciones en favor del trabajador vencedor en juicio. Todo lo anterior fundado en la igualdad ante la ley, que constituye un parámetro constitucional para el uso del legislador de piezas aisladas de los distintos regímenes de trabajo humano. De lo contrario, las bases del sistema de trabajo en el sector público se volverían completamente esotéricas y equivalentes a lo que el legislador seleccione cada vez de un sistema y de otro. En otras palabras, para que la igualdad ante la ley sea observada por el legislador en estas operaciones de laboralización de la función pública, al menos debiera poder encontrarse fundamentos razonables para la exclusión de instituciones centrales –como lo son aquellas que regulan el término del contrato– cuestión que no es posible recabar de la historia de la ley ni de su sistematización. Lo anterior toma como premisa, además, que la norma común entre todos estos regímenes es el Código del Trabajo –cuya base es constitucional al protegerse el trabajo subordinado en el artículo 19 N°16 de la Constitución– y no, como podría incluso llegar a concluir el formalismo jurídico, que tras las leyes especiales, la norma común para una corporación privada es el Código Civil.

Esta interpretación armónica con la Constitución es la que han hecho los tribunales de fondo en el caso ya explicado de la renovación del contrato a plazo, y así debe habilitarse al sentenciador para que lo realice en la gestión que da lugar a este requerimiento, cuestión que se corresponde perfectamente con el objeto del requerimiento de inaplicabilidad, al retirarse el texto legal expreso que obsta a dicho razonamiento jurídico.

13°. Que, en razón de todo lo expuesto en esta disidencia, el requerimiento debiese ser acogido.

Redactó la sentencia la Presidenta, Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA. La disidencia fue escrita por la Ministra señora DANIELA MARZI MUÑOZ.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 13.897-22-INA

0000845

OCHOCIENTOS CUARENTA Y CINCO

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Cristian Omar Letelier Aguilar, señor Nelson Roberto Pozo Silva, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz y Suplente de Ministro señor Manuel Antonio Nuñez Poblete.

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



048EC754-4F1A-40A9-8790-F87F6A5C005E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.