

Informe N° 18

Funcionarios públicos en la justicia laboral

—¿Qué hacen tan lejos de la Contraloría?



Funcionarios públicos en los juzgados laborales

—¿Qué hacen tan lejos de la Contraloría?

Introducción

Hasta el año 2012, las causas promovidas por funcionarios públicos en los juzgados laborales eran prácticamente desconocidas. Todos los operadores del sistema parecían entender que los funcionarios públicos no podían recurrir a la justicia laboral y debían dirigirse, en vez, a la Contraloría General de la República. Pero en 2013, sin mediar cambio regulatorio alguno, se produjo una explosión de causas en los juzgados del trabajo. ¿A qué se debió este cambio? ¿Y cómo ha respondido la jurisprudencia? ¿Cuánto dinero le cuesta al Estado este giro jurisprudencial?

El presente estudio cuenta de cuatro secciones. En primer lugar, analiza el marco normativo que rige a los funcionarios públicos. Luego, explica las líneas jurisprudenciales que se han desarrollado los tribunales de justicia en el último tiempo.

A continuación, se presentan los principales resultados de este desarrollo jurisprudencial, considerando las sentencias dictadas por los juzgados del trabajo respecto de funcionarios públicos entre 2010 y 2018. Además, considera las causas en los juzgados del trabajo que actualmente está tramitando el Consejo de Defensa del Estado, promovidas por funcionarios públicos en contra del fisco¹. Lo anterior, no incluye las causas promovidas por funcionarios municipales.

¹ La información fue obtenida por medio de las solicitudes de acceso a la información pública N°AX001T0000703 y N°AX001T0000645, dirigidas al Consejo de Defensa del Estado.



Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones, atendiendo principalmente a las consecuencias presupuestarias que tienen los últimos desarrollos jurisprudenciales en la materia, el rol de los tribunales de justicia y la omisión por parte del legislado de dar una solución de fondo al problema.

Marco normativo

De conformidad con el inciso segundo de su artículo 1, las normas del Código del Trabajo no se aplican “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 —prosigue el inciso tercero— 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”.

De este modo, las relaciones entre los funcionarios públicos y la administración central quedaron regulada por el llamado Estatuto administrativo, contenido en la ley 18.834; mientras que los funcionarios municipales se rigen por el Estatuto administrativo de los funcionarios municipales, contenido en la ley 18.883. Existen más leyes que rigen la situación especial de otros funcionarios, como el Estatuto de los profesionales de la educación, contenido en la ley 19.070 y el Estatuto de atención primaria de salud municipal, contenido en la ley 19.378.

Por regla general, siempre se había entendido que los funcionarios públicos pueden reclamar por vicios legales que afecten sus derechos ante la Contraloría General de la República y no ante los juzgados del trabajo. De hecho, así lo señala el artículo 160 del Estatuto Administrativo y el artículo 156 del Estatuto de administrativo de los funcionarios municipales. Ambas normas comienzan señalando que “los funcionarios tendrán derecho a reclamar ante la Contraloría General de la República, cuando se hubieren producido vicios de legalidad que afectaren los derechos que les confiere el presente Estatuto”, sin mención alguna a la justicia laboral.



Ahora bien, el inciso segundo del artículo 38 de la Constitución señala que “cualquier persona sea lesionada en los derechos de la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley”. Hasta hace poco, se había entendido que las vías normales para recurrir a tribunales eran el recurso de protección y la nulidad de derecho público, excluyendo la posibilidad de acudir a los tribunales laborales.

Por último, cabe señalar que los funcionarios públicos se rigen por tres posibles regímenes jurídicos:

- a. Los funcionarios de planta, tienen carácter permanente y se rigen por el Estatuto Administrativo.
- b. Los funcionarios a contrata, que tienen carácter transitorio y también se rigen por el Estatuto Administrativo.
- c. Los honorarios, que realizan tareas específicas y se rigen por lo dispuesto en el contrato de honorarios respectivos.

Jurisprudencia de la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional

¿Cómo ha interpretado la normativa la jurisprudencia? La respuesta depende del tribunal, la materia y el período de tiempo considerado, habida cuenta de que se han observado cambios importantes en los últimos años. Sin lugar a dudas, el más importante se verificó en abril de 2014, cuando en un fallo dividido, la cuarta sala de la Corte Suprema determinó que los funcionarios públicos también pueden ser objeto de los procedimientos de tutela laboral ante los juzgados del trabajo².

A continuación, se distinguen las discusiones jurídicas generadas respecto de los (1) funcionarios a contrata, (2) a honorarios y (3) la última decisión del Tribunal Constitucional sobre estos últimos, cada una de las cuales presentan ciertas particularidades.

² Corte Suprema, Rol 10.972-2013, 30 de abril de 2014.



1. Los funcionarios a contrata

La situación de los funcionarios a contrata ha llegado a conocimiento de la tercera sala de la Corte Suprema por medio del recurso de protección. El principal punto de controversia ha sido el término anticipado de la contrata, cuestión en que la tercera sala de la Corte ha ido variando su criterio³. En efecto, mientras que la doctrina unánime de la Corte Suprema había sido reconocer la facultad de la administración de terminar anticipadamente las contrata, hace algunos años comenzó a alinearse con el criterio de la Contraloría General de la República⁴, conforme al cual, a partir de la última renovación de la contrata, se genera una expectativa de confianza en el funcionario. Por lo tanto, la terminación deja de ser automática, debiendo ponerse término a la contrata por medio de un acto administrativo.

En lo que respecta a la motivación del acto, la Contraloría General señala que la decisión de no renovar una designación debe contener el razonamiento y la expresión de los hechos y fundamentos de derecho en que se sustenta. Esto también rige para las contrata que contienen la cláusula “mientras sean necesarios sus servicios”, cuando quiere ponérsele término anticipado. Por lo tanto, no basta la expresión de “no ser necesarios sus servicios” u otras análogas, ni para poner término anticipado, ni para no renovar una contrata.

2. Los honorarios

Por su parte, en lo que respecta a los honorarios, la Corte Suprema ha cambiado su criterio en cuanto a la supletoriedad del Código del Trabajo, particularmente la nulidad del despido. En efecto, en el último tiempo la Corte Suprema ha considerado que la relación que nace de un contrato de honorarios con la Administración del Estado, sí puede calificarse de relación laboral, en la medida en que aquél cumpla funciones bajo subordinación y dependencia. En cambio, si estas condiciones no se dan y la

³ Observatorio Judicial, Informe N° 8: “Desvinculación de funcionarios públicos. ¿Qué ha dicho la Corte Suprema sobre el régimen de funcionarios a contrata?”, abril de 2018

⁴ Luego de sucesivas decisiones administrativas en este sentido, la Contraloría General de la República consolidó esta doctrina en su dictamen N.º 6400 de 2 de marzo de 2018.



relación es esporádica, la relación se rige únicamente por los términos del contrato y no se califica de “laboral”.

En palabras de la propia Corte Suprema,

Corresponde aplicar el Código del Trabajo si los servicios se han prestado bajo los supuestos fácticos ya señalados en el motivo anterior, que importan un concepto, para este caso, de subordinación clásico, esto es, a través de la verificación de indicios materiales que dan cuenta del cumplimiento de las órdenes, condiciones y fines que el empleador establece, y que conducen necesariamente a la conclusión que es de orden laboral. Lo anterior, porque dicho código constituye la regla general en el ámbito de las relaciones laborales, y, además, porque una conclusión en sentido contrario significaría admitir que, no obstante concurrir todos los elementos de un contrato de trabajo, el trabajador queda al margen del Estatuto Laboral, en una situación de precariedad que no tiene justificación alguna;⁵

De este modo, la Corte Suprema entiende que la disposición del Estatuto Administrativo, conforme a la cual “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” sólo se aplica cuando la relación surgida del contrato de honorarios se ajuste a las condiciones que dicha norma describe.

Por último, cabe hacer notar que la Contraloría General de la República no ha opuesto argumentos contra este razonamiento ni ha negado competencia a los tribunales de justicia. En efecto, como leemos en un dictamen de febrero de 2019, la Contraloría concluye señalando que “este Organismo de Control posee competencia para conocer y resolver de aquellos requerimientos de los servidores públicos por vulneración de lo que el Código del Trabajo considera sus derechos fundamentales, sin perjuicio de la facultad de los afectados de dirigirse a los Tribunales de Justicia, ya sea en un

⁵ Rol de la Corte Suprema 23.647-2.014, unificación de jurisprudencia, sentencia de 6 de agosto de 2015.



procedimiento de tutela laboral —aceptado para aquellos casos por los tribunales de la época— o cualquier otro”⁶.

3. El fallo del Tribunal Constitucional

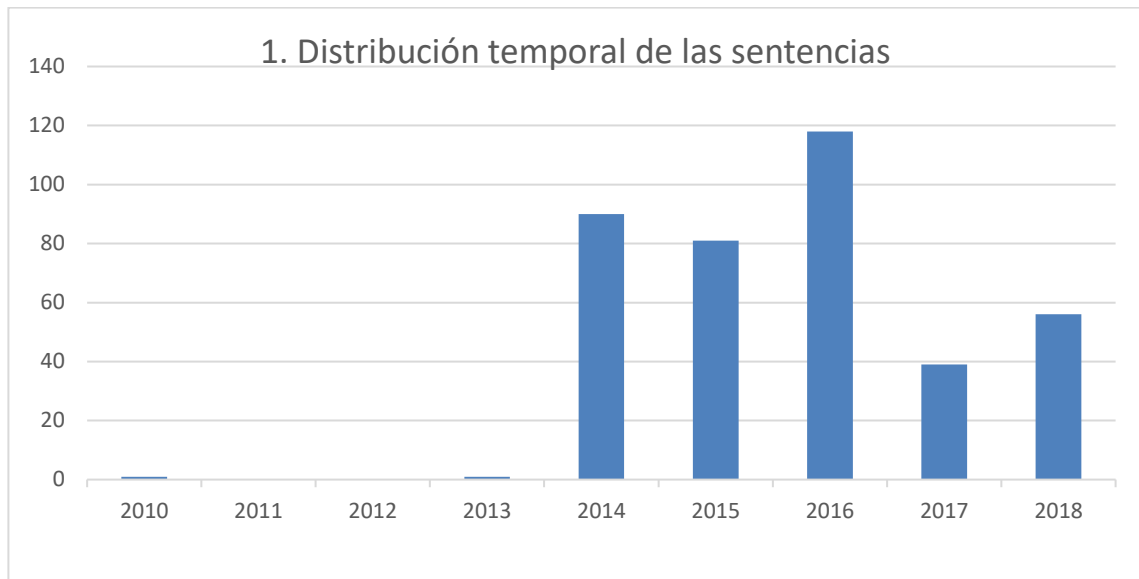
Finalmente, cabe señalar que, en diciembre de 2018, el Tribunal Constitucional acogió un recurso de inaplicabilidad interpuesto por una municipalidad en un juicio laboral promovido por uno de sus funcionarios. El Tribunal Constitucional negó que la supletoriedad del artículo 1 del Código del Trabajo implicara que los funcionarios públicos puedan demandar ante la justicia laboral. Para ello, se basó en el inciso segundo del artículo 38 de la Constitución, conforme al cual “cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley”. Como es la ley la que debe definir cuál es ese tribunal, y la legislación en ningún caso señala que los funcionarios públicos ni los funcionarios municipales puedan reclamar en los juzgados del trabajo, sino que más bien ante la Contraloría, el Tribunal Constitucional estimó que los juzgados del trabajo no eran competentes para conocer sobre estas materias.

Resultados

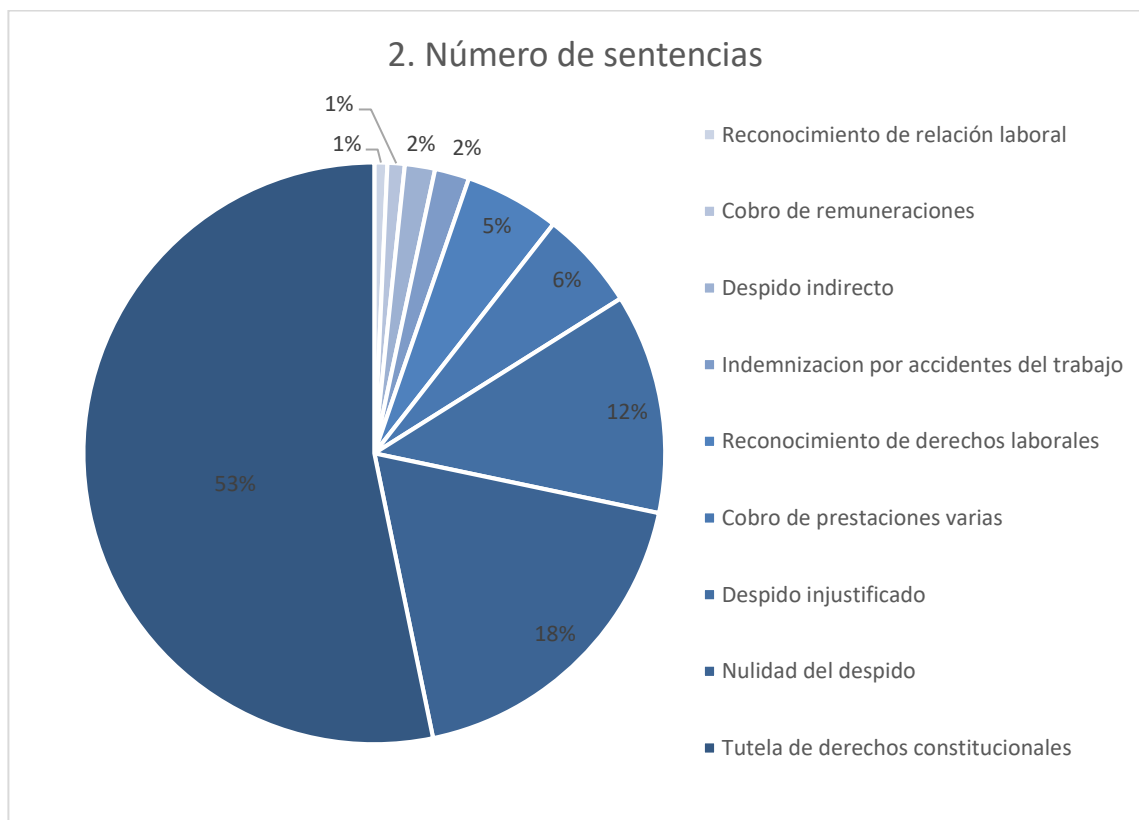
a. Sentencias dictadas por los juzgados laborales

En primer lugar, se analizan las sentencias dictadas por los juzgados laborales entre los años 2010 y 2018, en causas promovidas por funcionarios públicos. Como se puede observar en el primer gráfico, hasta el año 2013 los pronunciamientos en la justicia laboral sobre funcionarios públicos eran prácticamente inexistentes. Pero luego, el año 2014 se observa un aumento explosivo en el número de sentencias, el cual alcanza su tope en 2016, año en que se dictaron 118 sentencias afectando a funcionarios públicos.

⁶ Dictamen CGR N°2325, 6 de febrero de 2019.

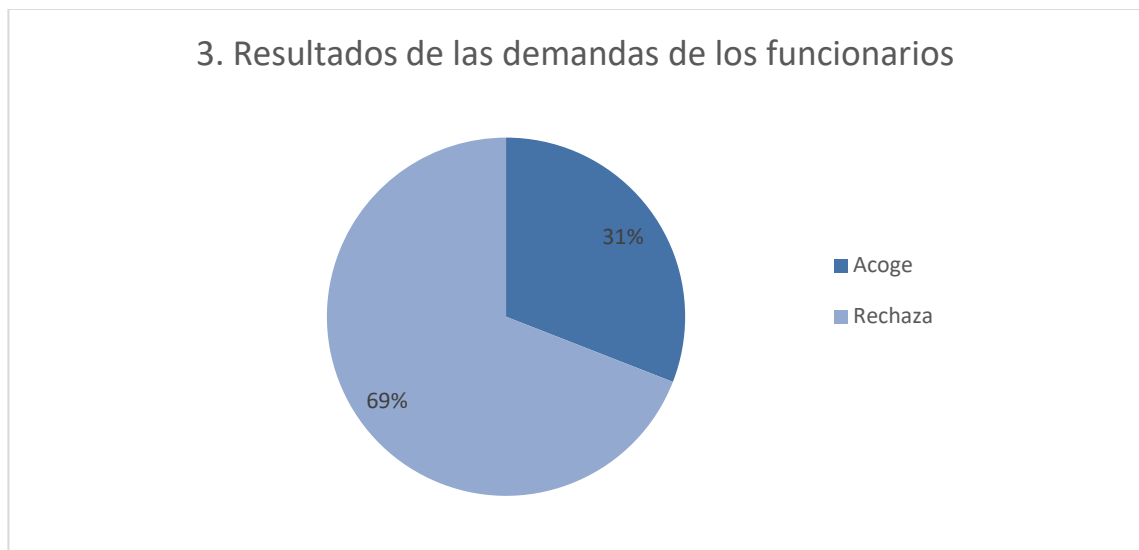


Ahora bien, si examinamos la cantidad de sentencias por materia (gráfico 2), nos encontramos con que la mayor parte de ellas corresponden a tutelas de derechos constitucionales, seguidas de los despidos indirectos y los despidos injustificados, que, en conjunto, suman un 30% de las decisiones.

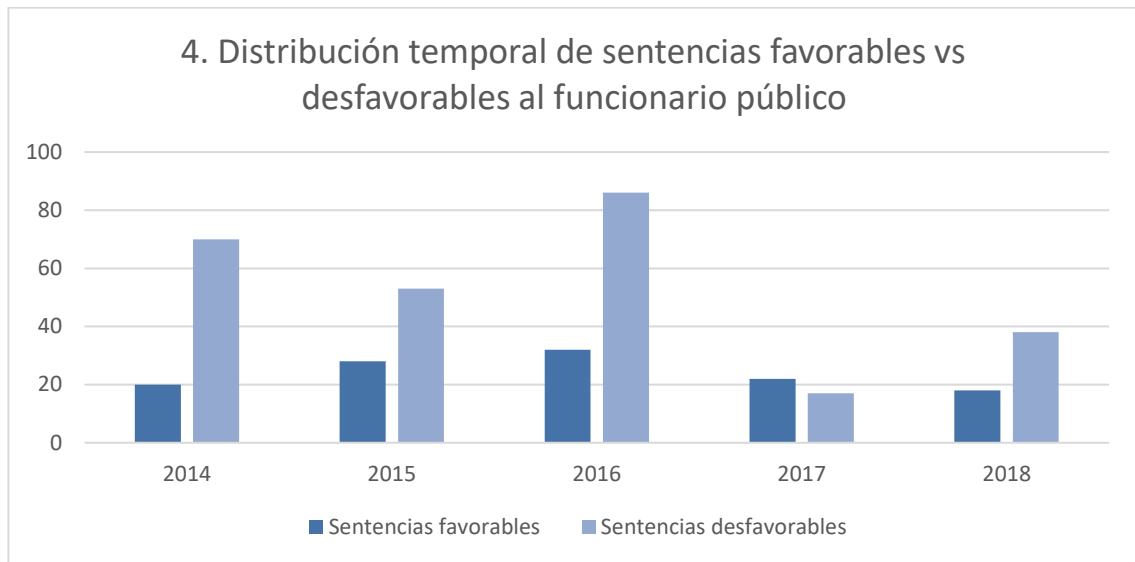




Por su parte, al atender a los resultados de las demandas de los funcionarios (gráfico 3), observamos que éstos acogen apenas un 31%, dándole la razón al Estado en el 69% restante de los casos. Ello contrasta con los casos en que el empleador es un privado, donde la tendencia tiende a ser la contraria.



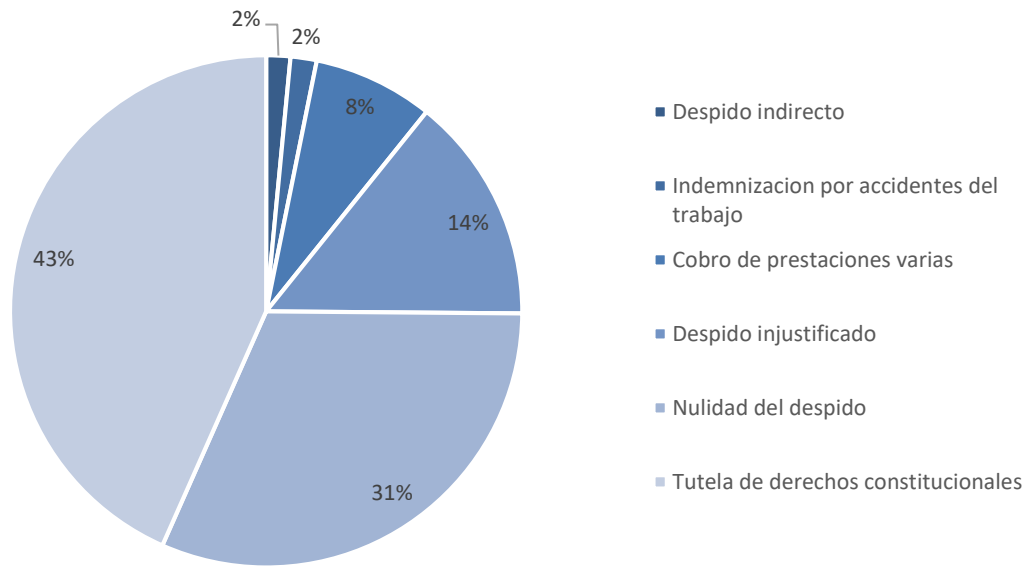
Asimismo, en el gráfico 4 observamos que las sentencias favorables tienden a mantenerse relativamente estables dentro del tiempo, mientras que el número absoluto de sentencias desfavorables tiene una volatilidad mucho mayor, afectando, por lo tanto, la proporción entre decisiones favorables y desfavorables.



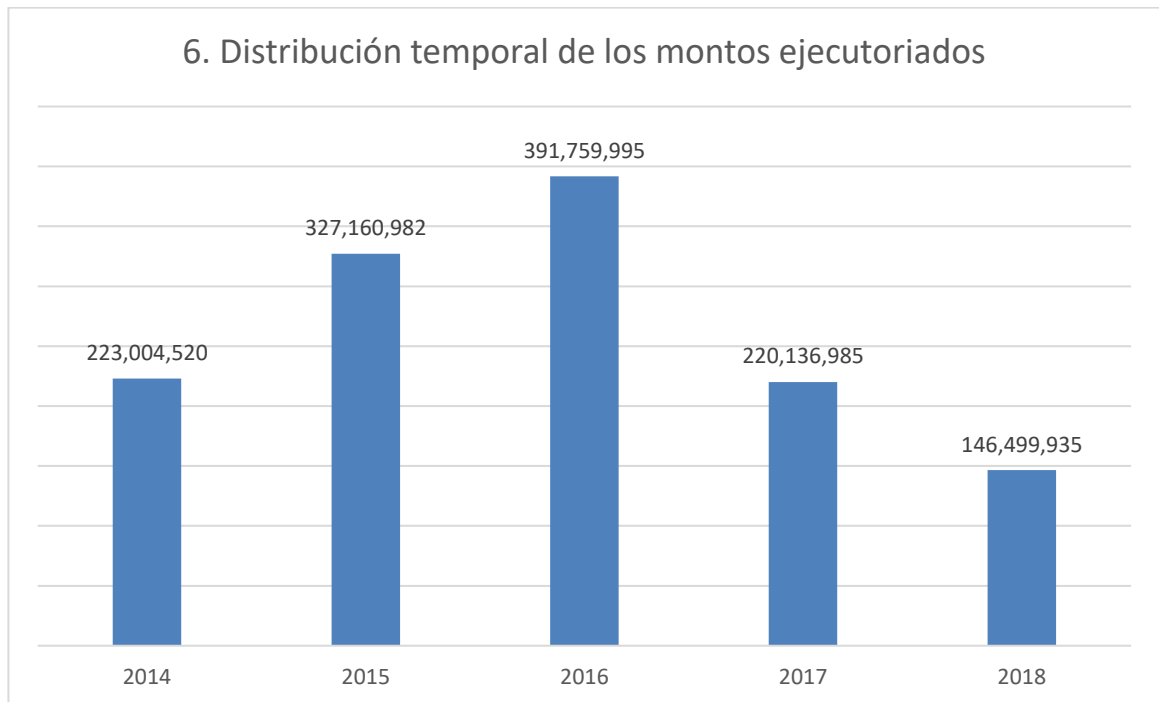
Por último, el gráfico 5 muestra que entre 2010 y 2018, las sentencias de los juzgados del trabajo acogiendo reclamaciones por parte de funcionarios públicos implicaron un costo total de \$1.308.562.417 para el Estado. Mientras que un 43% corresponde del total a casos de tutela de derechos constitucionales, un 46% corresponde a materias de despido, incluyendo nulidad del despido (31%), despido injustificado (14%) y despido indirecto (2%). El resto se reparte entre indemnizaciones por accidentes del trabajo y cobros por prestaciones varias.



5. Distribución por materia de los montos ejecutoriados



Si, por otra parte, atendemos a cómo se distribuyen dichos costos a lo largo de los años, observamos que hasta antes de 2014 la justicia laboral no condenaba jamás al Estado a pagar a funcionarios públicos. Como muestra el gráfico 6, desde 2014 hasta 2016, las condenas al Estado son crecientes, llegando a alcanzar \$391.759.995 en 2016. Luego, las condenas comienzan a decrecer, llegando a un total de \$146.499.935 en 2018.

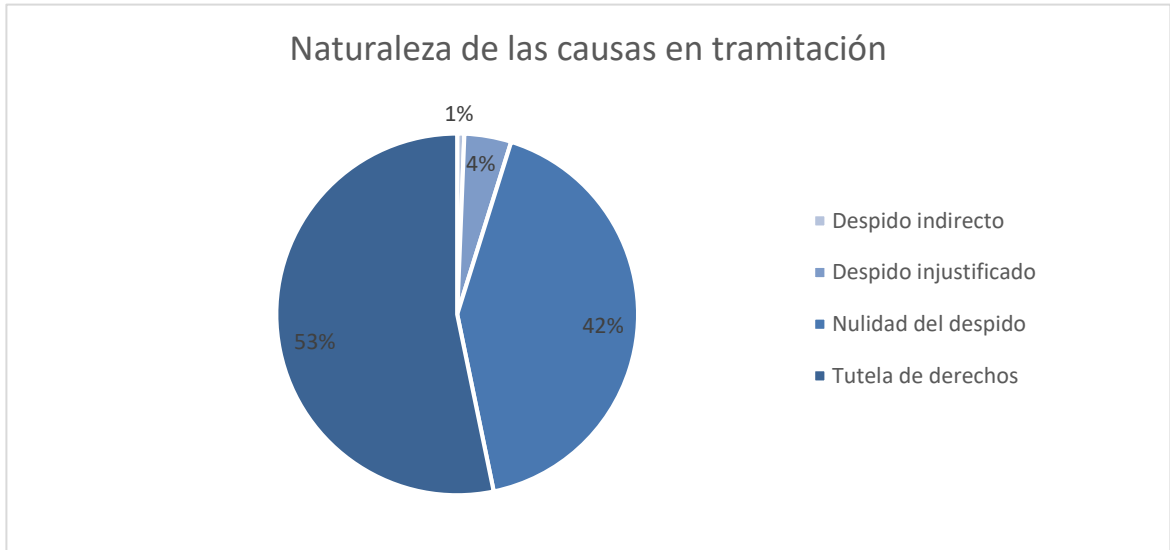


b. Causas en tramitación en los juzgados laborales hasta el 31 de enero de 2019

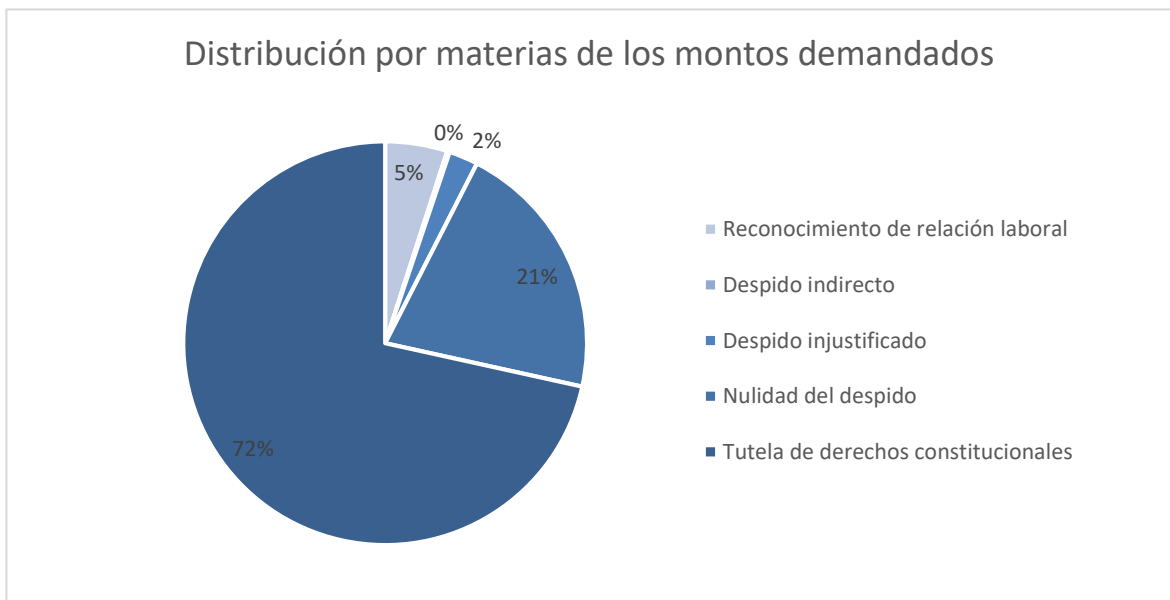
El 31 de enero de 2019, el Consejo de Defensa del Estado se encontraba tramitando 771 causas promovidas por funcionarios públicos ante la justicia laboral. Siguiendo la tendencia observada



anteriormente, un 53% de estos corresponden a tutela de derechos constitucionales; mientras que un 42% corresponden a juicios por despidos (nulidad, despido injustificado, etc).



Por último, si analizamos los montos demandados, obtenemos un total de \$23.250.883.135, los cuales se reparten en la siguiente proporción:





Conclusión

Los datos analizados en el capítulo anterior ilustran un fenómeno no previsto por el legislador y fuera de todo posible control por parte de los órganos encargados de administrar los recursos fiscales.

Por supuesto, prácticamente nadie defiende el actual sistema de empleo público. El modelo propuesto por el legislador ha sido completamente superado por la realidad, en una infinidad de materias. A modo de ejemplo, mientras que el sistema fue concebido para estar compuesto mayoritariamente por empleos a planta, hoy la inmensa mayoría de los funcionarios públicos están a contrata. Por su parte, los servicios a honorarios, contrariando la naturaleza de su contrato, ejercen funciones permanentes en la Administración del Estado como cualquier funcionario público.

Al respecto, hay buenas propuestas para reformar el sistema, adecuándolo a la realidad del Estado en el siglo XXI. Una de ellas es el “Informe sobre gestión de personas en el Estado”, publicado por el Centro de Estudios Públicos, Chile XXI, Espacio Público y Libertad y Desarrollo, a partir de la Comisión de Modernización del Estado en que participaron los cuatro centros de estudio en 2017. El informe incluye propuestas sobre Alta Dirección Pública, sobre la figura de los asesores de las autoridades, sobre arquitectura institucional y sobre funcionarios públicos en general.

La reacción por parte del legislador ha sido más bien pobre. En este sentido, la profundidad del antedicho estudio contrasta con la superficialidad la moción parlamentaria iniciada por los senadores Allende, Latorre, Letelier, Goic y Muñoz (Boletín N°12.327-13). La propuesta se limita a modificar el artículo 458 del Código del Trabajo, haciendo aplicable el procedimiento de tutela laboral a los funcionarios públicos. En esto, el proyecto de ley se limita a consagrar la jurisprudencia de la Corte Suprema en la materia, desentendiéndose de todas las consecuencias tanto presupuestarias como de coherencia del sistema de la misma.

En efecto, la jurisprudencia de los tribunales intenta resolver la situación anómala en que se encuentran las personas contratadas a honorarios, pero la solución genera un efecto desestabilizador sobre el sistema.



En primer lugar, los tribunales acaban disponiendo del erario público, generando costos que no están previstos por la ley de presupuestos. Como estas líneas jurisprudenciales producen incentivos para la litigación, se dispone por vía de los tribunales de justicia una necesidad presupuestaria al margen de la voluntad de los órganos técnicos y políticos constitucionalmente habilitados para ello.

En segundo lugar, cabe señalar que la jurisprudencia no es del todo uniforme ni genera siempre resultados favorables para los demandantes. Si bien es esperable que casos distintos generen situaciones resultados diferentes, no se observa ni en los juzgados laborales ni en las instancias de revisión una interpretación unitaria de las reglas, que resultan cambiantes a lo largo del tiempo.

Finalmente, cabe señalar la última sentencia del Tribunal Constitucional representa un serio problema para la doctrina que se ha venido imponiendo en la justicia ordinaria. Por una parte, el argumento sostenido por el Tribunal Constitucional, en cuanto a que es la ley la que debe señalar cual es el tribunal competente, resulta a lo menos atendible. Por otra parte, es esperable que se presenten nuevos recursos de inaplicabilidad, solicitando la misma declaración, lo cual configura un escenario sumamente complejo.

Todo lo anterior no hace más que reforzar la idea de que la sede adecuada para solucionar la actual situación de los funcionarios públicos no es el Tribunal Constitucional ni los tribunales de la justicia ordinaria, sino que los órganos colegisladores, esto es, el Presidente de la República y el Congreso Nacional.