

Fundamentos de lo contencioso administrativo laboral

Nicolás Humeres Guajardo*

RESUMEN

La presente investigación analiza los usos del derecho administrativo por parte de la justicia laboral a la hora de resolver conflictos y controversias dentro de su competencia. En función a tal objetivo, se esbozan los ámbitos cuando se producen algunas de las interacciones más intensas entre el derecho laboral y el administrativo con énfasis en la identificación y solución de antinomias y lagunas como criterios ordenadores de estas interacciones en consonancia con la regla dispuesta en el artículo 1 inciso 3° del Código del Trabajo. Se proponen como variables que justifican la aplicación del derecho administrativo por la judicatura laboral: (1) la ausencia de lagunas del derecho administrativo y (2) la operatividad del principio de interpretación conforme como técnica de coordinación normativa entre el derecho administrativo y laboral.

Justicia administrativa laboral; lagunas; antinomias; artículo 54 de la Ley Nº 19.880

The application of administrative law by labor justice: theoretical bases of labor administrative litigation

ABSTRACT

This paper analyses the uses of administrative law by the labour courts when resolving conflicts and controversies within their competence. With this objective in mind, it outlines the areas in which some of the most intense interactions between labour and administrative law take place, with emphasis on the identification and solution of antinomies and lacunae as the criteria for organising these interactions in accordance with the rule laid down in article 1, paragraph 3, of the Labour Code. The following are proposed as variables that justify the application of administrative law by the labour judiciary: (1) the absence of gaps in administrative law and (2) the operability of the principle of conforming interpretation as a technique of normative coordination between administrative and labour law.

Administrative labour justice; gaps; antinomies; article 54 of Law 19.880

* Licenciado en Derecho, Universidad Católica de la Santísima Concepción, Chile. Magíster en Derecho, mención Derecho Público, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Magíster en Derecho Laboral y Seguridad Social, Universidad Adolfo Ibáñez, Chile. Juez titular del Juzgado de Letras y Laboral de Tomé, Chile. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9969-4190>. Correo electrónico: nhumeres@pjud.cl.

Este trabajo corresponde a una versión corregida y ampliada de un texto inicialmente presentado como trabajo final para obtener el grado de Magíster en Derecho Laboral y Seguridad Social en la Universidad Adolfo Ibáñez, Chile, en enero de 2023.

Artículo recibido el 1.5.2024 y aceptado para su publicación el 3.3.2025.

INTRODUCCIÓN

La falta de concreción a nivel legal de los tribunales contencioso administrativos consagrados programáticamente en la Constitución chilena de 1925, ha incidido en la estructuración de un sistema de justicia administrativa bifronte. Por una parte, han proliferado los procedimientos regulados por leyes especiales y la creación de tribunales especiales fuera del Poder Judicial con competencia material acotada a ámbitos específicos, fenómeno que, de acuerdo con la tipología empleada por el profesor Alejandro Vergara Blanco, ha configurado en nuestro país un sistema mixto, pluriforme e hiperespecializado de justicia administrativa¹. Este proceso no está exento de críticas debido a que en la práctica ha propiciado el establecimiento de una justicia especializada y privilegiada en ciertos ámbitos específicos —una especie de justicia administrativa “de alfombra roja” o “justicia *boutique*”—, cuya calidad, eficacia y celeridad contrasta con los problemas de la justicia civil en general².

Asimismo, el contencioso administrativo general se ha articulado sobre la base de la acción de protección y la nulidad de derecho público, acciones que presentan características difíciles de explicar desde la perspectiva del derecho comparado, en razón de su generalidad y posibilidad de aplicación común³.

En este contexto, se ha sostenido que la expansión del derecho del trabajo al derecho administrativo de la función pública es un fenómeno influenciado por la falta de una jurisdicción contenciosa administrativa. Tal carencia sería un contexto propicio para que la justicia laboral complete ese vacío resolviendo conflictos desde una lógica laboral no siempre compatible con el origen y fines de la función pública⁴.

En el mismo sentido, la Corte Suprema ha afirmado que, ante la falta de un mecanismo contencioso administrativo en el ámbito de la función pública, tal omisión puede ser suplida por la acción de tutela laboral⁵.

Por todo lo anterior, el sistema jurídico chileno parece ofrecer buenas razones para analizar la función contencioso administrativa que, teórica y empíricamente, ejercen y están llamados a ejercer los jueces del trabajo. Prueba de ello es la amplia variedad de ámbitos que presentan interacciones entre el derecho del trabajo y el derecho administrativo y que forman parte de la competencia de la justicia laboral. Entre estos ámbitos podemos destacar: (1) la justiciabilidad del ejercicio de las potestades del Estado como empleador mediante la acción de tutela para funcionarios públicos⁶; (2) la existencia de reclamos judiciales destinados a impugnar actos administrativos sancionatorios en el ámbito laboral⁷; (3) la discusión en orden a la competencia judicial para conocer

¹ VERGARA, 2014, pp. 269-292.

² FERRADA, 2020, p. 87.

³ FERRADA, 2020, p. 87.

⁴ DORN, 2024, p. 13.

⁵ Corte Suprema, 20 de diciembre de 2021, rol 85.240-2020.

⁶ ROMÁN, 2019, pp. 163-178; VARAS, 2021, pp.185-230.

⁷ RODRÍGUEZ, 2020, pp. 59-85.

en términos generales de la impugnación de actos administrativos dictados por la administración con competencia en asuntos laborales⁸; (4) la protección del empleo “a honorarios” mediante el uso del principio laboral de primacía de la realidad⁹, por mencionar algunas zonas de fricción.

En el presente texto pretendemos centrar el foco de atención en el rol que los jueces del trabajo desempeñan en el control de las potestades públicas vinculadas a lo laboral. Tal objetivo sugiere como primera hipótesis la concepción de una categoría especial, compleja y compuesta del derecho, una especie de “contencioso administrativo laboral”. Esta perspectiva se basa en un ejercicio de “interpretación conforme” entre el derecho laboral y administrativo, contribuyendo a colmar lagunas normativas y a prevenir antinomias. Su relevancia radica en la posibilidad de construir un bloque amplio de normas susceptibles de ser aplicadas en la solución de casos.

En consonancia con lo anterior, nuestra exposición se estructurará en 3 acápites. El primero de ellos busca esbozar los ámbitos cuando provocan interacciones más intensas entre el derecho administrativo y laboral, enfatizando algunos problemas y propuestas de solución evidenciados en algunos sistemas jurídicos comparados. A continuación se aborda el contenido y alcance de la regla de supletoriedad contenida en el artículo 1 inciso 3º del Código del Trabajo atendida su relevancia como base legal para la coordinación entre el derecho administrativo y laboral.

El segundo capítulo explora conceptualmente las lagunas del derecho como primer elemento presente en la mentada regla de supletoriedad del artículo 1 inciso 3º. Un análisis empírico acerca del uso de estas nociones por parte de la jurisprudencia (en distintos ámbitos) permite afirmar que la ausencia de lagunas en el derecho administrativo constituye una primera variable relevante para la aplicación del derecho administrativo por la judicatura laboral.

En una tercera sección se esbozan los principales conceptos y categorías de antinomias. El carácter problemático de estas nociones nos conduce a detenernos en el uso del principio de interpretación conforme como técnica de coordinación normativa susceptible de evitar la eventual constatación o construcción de inconsistencias normativas. En nuestro concepto, este potencial lo convierte en una segunda variable que permitiría justificar la aplicación del derecho administrativo por parte de la judicatura laboral. Para corroborar esta hipótesis, se analiza la aplicación por parte de la jurisprudencia laboral de la regla de interrupción del plazo para el ejercicio de acciones judiciales contemplada en el inciso 2º del artículo 54 de la Ley N° 19.880.

En términos generales, la investigación concluye que, ante la falta de otros mecanismos de tutela judicial idónea, la justicia laboral aparece como un foro adecuado

⁸ Así puede apreciarse en la jurisprudencia de la Corte Suprema que estima la competencia de la justicia laboral para conocer de impugnaciones en contra de resoluciones dictadas por el director nacional del trabajo vinculados a la determinación de servicios mínimos con ocasión de la huelga. Véase: Corte Suprema, Véase: Corte Suprema: 10 de diciembre de 2021, rol 81.174-2021; 13 de agosto de 2021, rol 38.107-2021; 2 de agosto de 2021, rol 38120-2021.

⁹ FERRADA y SALDIVIA, 2019, pp. 117-140; VERGARA, 2019, pp. 98-116.

para canalizar conflictos contenciosos administrativos vinculados al ámbito laboral. Sin embargo, esto plantea importantes desafíos para la judicatura, especialmente en lo concerniente a la identificación, prevención o solución de lagunas y antinomias entre el derecho laboral y administrativo.

I. INTERACCIONES ENTRE LO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

1. *Notas acerca de las relaciones interdisciplinarias entre el derecho administrativo y laboral*

Tradicionalmente las relaciones entre el derecho administrativo y el derecho del trabajo se intersecan con mayor intensidad en el derecho de la función pública¹⁰. En palabras de un autor se trataría de “una zona fronteriza entre el derecho laboral y el derecho administrativo, cuyo análisis está lleno de dificultades”¹¹. Sin embargo, estas áreas de fricción evidenciarían la necesidad de establecer vínculos de coordinación destinados a salvaguardar la coherencia formal y material del ordenamiento jurídico¹².

Un sector de la doctrina española identifica como variables relevantes en la reconstrucción de límites entre el derecho administrativo y laboral: (1) La existencia de contenidos o actuaciones sometidas enteramente al derecho administrativo y que deberían ser controlados por el orden contencioso administrativo. (2) El respeto de las garantías, reglas y principios del procedimiento administrativo. (3) Las bases constitucionales del régimen estatuario y la reserva legal en materia de empleo público. (4) Los límites legales en el ejercicio de las potestades públicas¹³.

Estas variables incidirían en la imposibilidad de aplicar en toda su extensión el derecho laboral en el contexto del empleo público debido a la necesidad de proteger la coherencia formal y material del conjunto del ordenamiento, y a la necesidad de una interpretación integradora entre los diferentes objetivos, principios y contenidos de ambas ramas del ordenamiento jurídico¹⁴.

En Colombia los conflictos vinculados a la función pública se encuentran radicados en la justicia administrativa. Sin embargo, algunos autores acusan cierta preocupación frente a la falta de idoneidad de esta judicatura para resolver conflictos vinculados al empleo público. La principal crítica se relaciona con un “riesgo de un excesivo énfasis en la aplicación de principios del derecho administrativo en perjuicio de los principios laborales”¹⁵.

¹⁰ A modo referencial, es oportuno destacar los trabajos de: GÓMEZ, 2000, pp. 187-202. UBILLA, 2021, pp. 67-86.

¹¹ UBILLA, 2021, p. 69.

¹² GÓMEZ, 2000, p. 194.

¹³ GÓMEZ, 2000, pp. 200 – 201.

¹⁴ GÓMEZ, 2000, pp. 201.

¹⁵ VERGARA, 2012, pp. 131-159.

Asimismo, en el sistema peruano la ausencia de una doctrina que vincule la dogmática administrativa y laboral ha incidido en la falta de una adecuada valoración de los intereses concurrentes. En términos generales, el legislador sería proclive al empleo de fórmulas del derecho administrativo. Sin embargo, si bien la judicatura se ha mostrado apegada a la legalidad, cuando ha tenido que definir situaciones no reguladas las ha resuelto aplicando criterios de derecho laboral despreocupándose de otros intereses generales concurrentes distintos a los laborales¹⁶.

No obstante, las relaciones entre el derecho administrativo y laboral no solo tendrían zonas de fricción, sino también de complementariedad. En efecto, las interacciones entre el principio protector laboral y el concepto de precedente administrativo han llevado a un sector de la doctrina uruguaya a concebir la existencia de un derecho especial o autónomo de las relaciones laborales en el sector público¹⁷. El precedente administrativo constituiría una especie de cuarta regla subyacente del principio protector aplicable especialmente en el ámbito del empleo público. En términos simples, se trata de un deber de actuación uniforme que emana de una actuación administrativa previa cuya inobservancia se traduce en un deber de la administración en orden a justificar y acreditar que su actuación no es arbitraria y se encuentra fundada en razones de interés público¹⁸⁻¹⁹.

Como se puede apreciar, la falta de complementariedad o equilibrio entre ambas disciplinas aparece como un aspecto problemático en el proceso de adjudicación que deben realizar los órganos jurisdiccionales llamados a conocer de conflictos en este ámbito. Por lo demás, algunas de las perspectivas expuestas se encuentran presentes también en nuestro sistema. En efecto, el concepto de precedente administrativo acuñado en el sistema uruguayo se asemeja a la operatividad que se ha dado en nuestro sistema al principio de confianza legítima tanto por la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República²⁰ como por nuestra jurisprudencia judicial²¹.

Además, la improcedencia de aplicar en toda su extensión el derecho del trabajo (sostenida por un sector de la doctrina española), en nuestro concepto se encuentra estrechamente relacionada con la doctrina del núcleo irreducible de derecho administrativo²², cuya manifestación más contingente en nuestro sistema se encontraría presente en la línea jurisprudencial que desestima la sanción de nulidad del despido en aquellos

¹⁶ En ese sentido, MIRANDA, 2004, p. 61.

¹⁷ En ese sentido, UBILLA, 2021 pp. 76-81.

¹⁸ En ese sentido, UBILLA, 2021, pp. 78-81.

¹⁹ El autor destaca la aplicación de principios laborales por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa de dicho país, en especial la tutela de derechos fundamentales, la proscripción del acoso laboral en el ámbito del empleo público y la aplicación de primacía de la realidad. UBILLA, 2021, p. 76.

²⁰ Acerca de la materia, se pueden consultar los siguientes dictámenes de la Contraloría General de la República: 24 de marzo de 2016, dictamen 22.766; 28 de noviembre de 2016, dictamen 85.700; 2 de marzo de 2018, dictamen 6.400; 18 de noviembre de 2021, dictamen E156769.

²¹ Corte Suprema: 17 de octubre de 2022, rol 54.150-2022; 17 de octubre de 2022, rol 60.036-2022; 17 de octubre de 2022, rol 67.539-2022.

²² Esta teoría se vincula con la teoría de los actos separables y en síntesis se traduce cuando a pesar de que la administración pública asuma formas privadas de actuación siempre existirá un núcleo irreducible

casos donde la existencia de relación laboral es declarada judicialmente por aplicación del principio de primacía de realidad²³.

2. *Bases legales en el derecho chileno*

Para la doctrina administrativista chilena el derecho de la función pública y el derecho del trabajo constituyen una zona de fricción cuando la necesidad de seguridad jurídica y la precariedad normativa de nuestro derecho administrativo incidirían en la posibilidad de colmar sus lagunas por el derecho común²⁴. La base normativa de la supletoriedad del derecho laboral se encuentra en el inciso 3º del artículo 1º del Código del Trabajo²⁵. Este precepto estatuye que frente a la existencia de lagunas²⁶ en los estatutos de empleo público deben aplicarse las normas del Código del Trabajo, en la medida que no se produzca una antinomia entre ambos cuerpos normativos.

De esta forma, “las normas estatutarias, reguladoras de las prestaciones de servicios en el sector público, reconocen al Código del Trabajo como su legislación supletoria”, con la salvedad que “no serían aplicables las normas sobre negociación colectiva”²⁷. En palabras de Gamonal y Guidi, la aplicación del aludido artículo 3 en el contexto del reconocimiento de la titularidad de la acción de tutela a funcionarios públicos, ha llevado a reconocer el Código del Trabajo como “el estatuto de derecho común y supletorio” de las relaciones laborales públicas y privadas en nuestro país²⁸.

Sin embargo, las interacciones entre el derecho administrativo y el laboral están lejos de ser constreñidas por la aplicación supletoria y unidireccional del Código del Trabajo. En efecto, para nosotros existe una interacción dinámica bidireccional que, en cierto modo, obliga a la justicia laboral a analizar la regularidad, alcance y aplicación de normas y principios de derecho público-administrativo en distintos niveles. Esto se debe a que la apertura de la competencia de la justicia laboral para conocer conflictos vinculados al ámbito del empleo público y la aplicación supletoria del Código del Trabajo no implica que la justicia laboral deba (y pueda) aplicar exclusivamente derecho del trabajo a la hora de resolver los casos sometidos a su conocimiento. Las particularidades de la función pública y de sus conflictos inciden cuando los jurisdicentes se vean en la necesidad de lidiar con nociones tales como la juridicidad administrativa, probidad,

de derecho público que no es posible soslayar. En ese sentido: BERMÚDEZ 2014, pp. 40-42; GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ, 2015, p. 74-79.

²³ Corte Suprema, 2 de junio de 2021, rol 27.651-2019; 15 de mayo de 2019, rol 28.229-2018, entre otras.

²⁴ En ese sentido, BERMÚDEZ, 2014, p. 39.

²⁵ Este precepto dispone: “Con todo, los trabajadores de las entidades señaladas en el inciso precedente se sujetarán a las normas de este Código en los aspectos o materias no regulados en sus respectivos estatutos, siempre que ellas no fueren contrarias a estos últimos”.

²⁶ Uno de los primeros autores en emplear el concepto de laguna a la hora de analizar el fenómeno de la aplicación de la mentada disposición legal fue VERGARA, 2019.

²⁷ THAYER Y NOVOA, 2008, p. 13.

²⁸ GAMONAL Y GUIDI, 2020, p. 134.

responsabilidad disciplinaria, continuidad del servicio público. Además, la intervención de la Contraloría General de la República en el ejercicio de potestades que tradicionalmente emanan del *ius variandi* del empleador, es una variable que complejiza aún más la resolución de casos mediante la aplicación exclusiva del derecho laboral.

En nuestro concepto, una manifestación concreta de esta interpretación se encuentra ínsita en la jurisprudencia de la Corte Suprema que estima que “si bien los funcionarios públicos pueden recurrir al procedimiento de tutela laboral, tal conclusión no implica, *prima facie*, que se deben regir en su vinculación con la Administración por todas las normas sustantivas del Código del Trabajo”²⁹.

Pero esta interpretación no solo se asienta en la ausencia de lagunas en el derecho administrativo, ya que el límite intrínseco de la referida regla legal de supletoriedad está también determinado por el surgimiento o constatación de inconsistencias normativas entre el derecho laboral y administrativo. Por ello, resulta necesario esbozar algunos elementos ínsitos en las nociones de lagunas y antinomias para efectos de identificar algunos criterios susceptibles de explicar su operatividad como variables que inciden en la aplicación del derecho administrativo por la justicia laboral.

II. LAS LAGUNAS COMO CRITERIO ORDENADOR DE LAS INTERACCIONES ENTRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

1. *Concepto y tipología*

En primer lugar, las lagunas y antinomias están lejos de ser nociones unívocas. Ambas categorías han sido objeto de estudio tanto para la filosofía del derecho, la argumentación jurídica y la teoría del derecho en general. Conceptualmente, estaríamos frente a una laguna (normativa) cuando “un comportamiento no está deónticamente calificado en modo alguno por una norma jurídica perteneciente al sistema”, o bien, “siempre que para un determinado supuesto de hecho no esté prevista alguna consecuencia jurídica por una norma perteneciente al sistema”. El sistema jurídico presentaría una laguna siempre que “en un caso concreto no pueda ser resuelto en algún modo sobre la base de normas preexistentes en el sistema”³⁰. Las lagunas pueden ser creadas o evitadas por medio de la interpretación, pero no resueltas por esta. Para colmarla se requiere “integrar o completar el sistema jurídico, produciendo una norma nueva”³¹.

Una segunda categoría se vincula a las lagunas axiológicas. Ellas se verificarían ante la falta de una norma que –según las preferencias éticas, políticas o subjetivas del

²⁹ Corte Suprema, 25 de marzo de 2022, rol 92.049-2020.

³⁰ GUASTINI, 1999, pp. 445 - 446.

³¹ GUASTINI, 1999, p. 446.

intérprete— debería existir³². Esta categoría implica un juicio valorativo, una crítica del derecho existente, unido a una prescripción de cómo debería ser³³.

Se han identificado también las lagunas de conocimiento y reconocimiento. El rasgo esencial de las primeras es la falta de conocimiento de alguna propiedad de hecho que incide en su calificación jurídica. A su vez, la segunda categoría anotada se presenta frente a la falta de determinación semántica de los conceptos que caracterizan a un caso genérico. Mientras el problema de las lagunas normativas es de índole conceptual (lógico), tanto las lagunas de conocimiento como las de reconocimiento aparecen en el nivel de la aplicación de las normas a los casos individuales y tienen su origen en problemas empíricos o semánticos³⁴.

Para efectos de este trabajo, analizaremos el fenómeno de las interacciones entre el derecho administrativo y laboral desde la perspectiva de las lagunas de tipo normativo. Si bien no podemos descartar la posibilidad de identificar problemas de equivocidad o ambigüedad en la interpretación de preceptos normativos en ambas disciplinas (susceptibles de ser analizados desde la perspectiva de lagunas de conocimiento y reconocimiento), la construcción de una perspectiva contenciosa administrativa en el ámbito laboral se relaciona con la determinación de premisas normativas aplicables en la solución de casos.

2. *La ausencia de lagunas como variable determinante para la aplicación del derecho administrativo por la justicia laboral*

En nuestro concepto, la jurisprudencia ha identificado y diferenciado correctamente los ámbitos cuando sí es posible constatar la existencia de lagunas, de aquellos donde no. En efecto, uno de los principales razonamientos contenidos en la primera sentencia de la Corte Suprema que estimó la competencia de la justicia laboral para conocer de acciones de tutela laboral deducidas por funcionarios públicos fue la constatación de ausencia de “normas que regulen un procedimiento jurisdiccional especial para conocer y resolver denuncias de vulneración de derechos fundamentales que afecten a los funcionarios en el ámbito de la relación de trabajo”³⁵.

Sin embargo, la Corte Suprema ha sostenido la improcedencia de la aplicación supletoria del Código del Trabajo en una amplia gama de materias argumentando que estas sí se encuentran expresamente reguladas por el derecho administrativo³⁶. Por ejemplo, ha señalado que la desvinculación de funcionarios a contrata no es asimilable a un despido

³² GUASTINI, 2016, p. 346.

³³ GUASTINI, 2016, p. 346.

³⁴ En ese sentido, ALCHOURRON Y BULYGIN, 2012, p. 50.

³⁵ Corte Suprema, 30 de abril de 2014, rol 10.972-2013.

³⁶ Es importante reiterar aquí la jurisprudencia reseñada en el acápite anterior que estima que la aplicación del procedimiento de tutela laboral a los funcionarios públicos no implica que queden regidos por “todas las normas sustantivas del Código del Trabajo”. Corte Suprema, 25 de marzo de 2022, rol 92.049-2020; 14 de junio de 2021, rol 33.412-2019.

injustificado y, en consecuencia, no proceden las indemnizaciones contempladas en el Código del Trabajo asociadas al término de una relación laboral³⁷.

En el mismo sentido, se ha sostenido que no es aplicable respecto de los funcionarios públicos el derecho a la compensación dineraria por concepto de feriados legal y proporcional contemplada en el artículo 73 del Código del Trabajo, por estimar que el Estatuto Administrativo contiene una regulación específica que obstaría a la aplicación supletoria del derecho laboral³⁸.

Además, nuestro máximo tribunal ha señalado que no corresponde aplicar el Código del Trabajo a los profesionales de la educación que laboran en establecimientos municipales bajo contratos a plazo, ya que esta modalidad de contratación está íntegra y expresamente regulada por el Estatuto Docente, en lo que respecta a condiciones, funciones y causales de terminación del vínculo³⁹. De igual forma, ha determinado que las normas referentes a despido injustificado e indemnizaciones no son aplicables frente al término de una relación de empleo regida por el mencionado estatuto, cuando la desvinculación ocurre como resultado de un sumario administrativo, ya que dicho estatuto contiene una regulación específica que establece las causales de cese de funciones y los beneficios o indemnizaciones aplicables a los profesionales de la educación⁴⁰.

Asimismo, la Corte ha sido categórica a la hora de unificar su jurisprudencia y declarar que la judicatura laboral es incompetente para conocer de acciones ordinarias de declaración de relación laboral, despido injustificado, indebido o improcedente, y cobro de prestaciones, ejercidas por funcionarios a contrata en contra de la Administración, por estimar que se trata “de un vínculo regido por un estatuto especial y no por la normativa laboral, que solo puede ser invocada de manera supletoria, respecto de las materias no previstas en el citado estatuto”⁴¹.

Como se puede apreciar, el reconocimiento de la competencia de la justicia laboral para conocer conflictos en el ámbito del empleo público está lejos de significar la aplicación plena y directa del Código del Trabajo en este ámbito. Esto es relevante, pues evidencia que el fenómeno de la laboralización de la función pública⁴² no es absoluto, ya que las normas contenidas en los estatutos administrativos deben ser consideradas y aplicadas por la judicatura laboral al abordar este tipo de conflictos.

³⁷ En ese sentido, Corte Suprema: 4 de octubre de 2021, rol 33.226-2020; 25 de noviembre de 2021, rol 2.823-2020; 12 de febrero de 2020, rol 33.543-2018.

³⁸ Corte Suprema, 13 de junio de 2024, rol 182.696-2023.

³⁹ Corte Suprema: 10 de junio de 2024, rol 146.884-2023; 9 de diciembre de 2022, rol 35.774-2021; 19 de agosto de 2022, rol 27.235-2021.

⁴⁰ Corte Suprema, 21 de marzo de 2024, rol 5.611-2023.

⁴¹ Corte Suprema, 22 de diciembre de 2021, rol 30.186-2020.

⁴² Para Varas: “el fenómeno de laboralización de la función pública consiste en el arribo del derecho del trabajo por medio de sus instituciones más características, a tierras que eran propias del derecho administrativo, con lo que se pone en jaque la tradicional tesis de división o separación de regímenes”. VARAS, 2021, p. 195.

3. *Las lagunas y su incidencia en la laboralización del empleo público*

Sin embargo, existe un ámbito donde la laboralización de la función pública parece operar con mayor intensidad. Se trata del empleo a honorarios al interior de las administraciones públicas. En efecto, desde abril de 2015 existe una consolidada línea jurisprudencial que, en síntesis, estima que “el ordenamiento laboral se aplica a las personas contratadas a honorarios en un órgano de la Administración del Estado”, siempre que se advierta que la labor que desempeñan no se enmarca dentro de los requisitos legales que habilitan tales contrataciones y concurren además elementos de subordinación y dependencia⁴³.

En nuestro concepto, es particularmente relevante la circunstancia de que los incisos finales de los artículos 11 de la Ley Nº 18.834 y 4 de la Ley Nº 18.883 hacen inaplicables a su respecto las disposiciones de los mentados estatutos y consagran que las relaciones jurídicas con esta clase de servidores se rigen por las reglas contempladas en los respectivos contratos. Ello ha incidido cuando la Corte Suprema afirme que “se someten al Código del Trabajo y leyes complementarias los funcionarios de la Administración del Estado no acogidos por ley a un estatuto especial”⁴⁴. En otras palabras, la circunstancia de que no se aplique respecto de los servidores a honorarios las normas estatutarias es un contexto propicio para la aplicación directa (no supletoria) del Código del Trabajo⁴⁵.

Ahora bien, el análisis de los problemas jurídicos que subyacen a la laboralización del empleo a honorarios en la Administración Pública excedería el enfoque objetivo y límites de este estudio. Por lo demás, tal objetivo ha sido acuciosamente abordado por la doctrina administrativa y laboral⁴⁶. Sí es relevante destacar que la constatación de lagunas en el derecho administrativo, o si se quiere, la inaplicabilidad de las normas estatutarias respecto de los servidores a honorarios es una variable que incide en la mayor operatividad del Código del Trabajo a la hora de adoptar definiciones vinculadas a las relaciones jurídicas habidas con esta categoría de servidores.

4. *El núcleo irreductible de derecho administrativo como límite a la laboralización absoluta de la función pública*

Sin embargo, en la actualidad la aplicación directa del Código del Trabajo respecto de los servidores a honorarios no es completa. Existe una consolidada línea jurisprudencial que desestima la sanción de nulidad del despido en aquellos casos cuando la

⁴³ Corte Suprema: 9 de febrero de 2024, rol 157.334-2022; 20 de febrero de 2024, rol 162.217-2022; 3 de abril de 2024, rol 25.910-2023, entre otras.

⁴⁴ Corte Suprema: 4 de marzo de 2024, rol 64.667-2023; 20 de febrero de 2024, rol 162.217-2022.

⁴⁵ En ese sentido, Karla Varas destaca que el personal a honorarios “no tienen un estatuto especial que los rija, por lo que, en caso de verificarse los requisitos que dan vida a un contrato de trabajo –la subordinación y dependencia en la prestación de los servicios–, entra en acción la legislación protectora contenida en el Código del Trabajo”. VARAS, 2016, p. 437.

⁴⁶ Véase: FERRADA, 2024, pp. 117-133, CÁRCAMO, 2016, pp. 411-427, VARAS, 2016, 428-451.

existencia de relación laboral es declarada judicialmente por aplicación del principio de primacía de realidad⁴⁷.

El fundamento reiterado en los fallos de nuestro máximo tribunal radica cuando los contratos de prestación de servicios en cuyo contexto se habría verificado la relación laboral constatada, habrían sido suscritos “al amparo de un estatuto legal determinado que, en principio, les otorgaba una presunción de legalidad”. Esto determina la improcedencia de la sanción establecida en el artículo 162 del Código del Trabajo, argumentando que dicha sanción “se desnaturaliza, por cuanto los órganos del Estado no cuentan con la capacidad de convalidar libremente el despido en la oportunidad que estimen del caso, desde que, para ello, requieren, por regla general, de un pronunciamiento judicial condenatorio, lo que grava en forma desigual al ente público”⁴⁸.

En nuestra opinión, esta línea jurisprudencial está estrechamente relacionada con la teoría del núcleo irreductible de derecho administrativo, ya que considera como variable clave las limitaciones intrínsecas que la juridicidad impone a la actividad de la Administración Pública.

Esta teoría centra su foco en la circunstancia de que aun cuando la Administración Pública asuma formas privadas de actuación, siempre existirá un núcleo irreductible de derecho público que no es posible soslayar⁴⁹.

Para García de Enterría y Fernández, “ese núcleo primero irreductible de derecho público que acompaña o precede inexcusablemente a toda actuación de derecho privado de la Administración es la expresión del centro subjetivo último de la Administración como organización política, como poder público”⁵⁰.

En el mismo orden de ideas, Maurer explica que:

“La administración al optar por las formas jurídicas del derecho privado, no puede sustraerse a las vinculaciones jurídico-públicas existentes. Ello vale especialmente para la vinculación a los derechos fundamentales, pero también para las demás limitaciones del derecho público (como la distribución de competencias o los principios generales de la actuación administrativa). La administración tiene a su disposición las formas jurídico-privadas, pero no la libertad ni las posibilidades que ofrece la autonomía privada”⁵¹.

En nuestro concepto, la línea jurisprudencial referida se basa en una interpretación construida sobre la base de premisas muy similares a aquellas consideradas en la teoría del núcleo irreductible de derecho administrativo. Esto es relevante, ya que, como indicamos

⁴⁷ Véase: Corte Suprema, 2 de junio de 2021, rol 27.651-2019; 15 de mayo de 2019, rol 28.229-2018, entre otras.

⁴⁸ En ese sentido, Corte Suprema: 26 de abril de 2024, rol 33.311-2023; 23 de abril de 2024, rol 80.871-2023; y 4 de abril de 2024, rol 62.224-2023, entre muchas otras.

⁴⁹ En ese sentido, BERMÚDEZ 2014, p. 40.

⁵⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ, 2015, pp. 75-76.

⁵¹ MAURER, 2012, p. 46.

previamente, en el caso del empleo a honorarios no existen normas estatutarias llamadas a ser aplicadas de forma preferente al derecho laboral. Sin embargo, la jurisprudencia ha constatado la falta de idoneidad de la referida sanción por ser incompatible con el régimen jurídico general donde se desenvuelve la administración. En otras palabras, el segundo presupuesto contemplado en el artículo 1 inciso 3° del Código del Trabajo para la aplicación del derecho laboral no queda circunscrito a su compatibilidad con las normas estatutarias en sentido estricto, ya que la jurisprudencia puede emplear como parámetro de comparación las normas que integran el régimen jurídico de la administración en sentido amplio.

Este análisis acerca de la compatibilidad normativa nos permite trasladarnos al ámbito de las antinomias o inconsistencias normativas. En nuestro concepto, este fenómeno constituye una segunda variable susceptible de incidir en la aplicación del derecho administrativo por parte de la judicatura laboral en el contexto de su función contenciosa administrativa.

III. LAS ANTINOMIAS COMO CRITERIO ORDENADOR DE LAS INTERACCIONES ENTRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

1. *Breves nociones respecto del concepto y clases de antinomias*

Las inconsistencias normativas se verifican siempre que “un determinado comportamiento se encuentra deónticamente calificado de dos modos incompatibles por dos normas diversas”; o bien, cuando “un supuesto de hecho tiene previstas dos consecuencias jurídicas incompatibles por dos normas diversas”. Una antinomia es un conflicto entre normas y no entre disposiciones normativas, por lo mismo pueden ser creadas o evitadas por medio de la interpretación. En el evento de que no se pueda evitar su surgimiento o constatación, su solución requiere “eliminar” una de las normas en conflicto, o quizás ambas, mediante la aplicación de los criterios de jerarquía, especialidad, temporalidad o competencia⁵².

Guastini clasifica las antinomias: (i) *in abstracto* o necesarias e (ii) *in concreto* o contingentes, dependiendo si es identificada en sede de interpretación textual o *in abstracto*; o bien en la aplicación frente a un caso concreto⁵³.

Para Alf Ross nos encontramos frente a inconsistencias entre dos normas cuando “se imputan efectos jurídicos incompatibles a las mismas condiciones fácticas”. Estas pueden ser de tres tipos: (1) total-total, que comprende aquellos casos en los que ninguna de las normas puede ser aplicada, bajo ninguna circunstancia, sin entrar en conflicto con la otra (representados por dos círculos coincidentes); (2) total-parcial (o entre norma general y particular), donde una de las dos normas no puede ser aplicada bajo ninguna

⁵² GUASTINI, 1999, pp. 437-446.

⁵³ GUASTINI, 2017, pp. 532-535.

circunstancia sin entrar en conflicto con la otra (un círculo dentro de otro); (3) parcial-parcial (o superposición), donde cada una de las dos normas tiene un campo de aplicación cuando entra en conflicto con la otra, pero también tiene un campo adicional en el que no se producen conflictos (círculos secantes)⁵⁴.

2. *La regla de aplicación de la norma más favorable y su impertinencia como fundamento dogmático de la aplicación del derecho administrativo*

La aplicación preferente de la norma más favorable es un criterio de solución de antinomias ínsito en la narrativa del derecho laboral. En palabras de Mercader, esta regla:

“Se ha formulado para la solución de normas en conflicto, lo que exige, de una parte, la concurrencia de diversas normas en la regulación de una misma situación o relación jurídica y, de otra, que la selección final se realice en favor de aquella que, entre todas las concurrentes en el ámbito de aplicación que se trate, otorgue mayores derechos al trabajador”⁵⁵.

Para Gamonal, esta regla en su sentido propio dispone que “en caso de que haya más de una norma aplicable, debe optarse por aquella que sea más favorable, aunque no sea la que hubiere correspondido según los criterios clásicos sobre jerarquía de las normas”⁵⁶. Sin embargo, se ha sostenido que puede también operar como un criterio de solución frente “a un conflicto entre disposiciones de idéntico rango cuando las mismas regulan una misma materia laboral y sus prevenciones, ordenamientos o mandatos resulten distintos o contradictorios”⁵⁷.

Ahora bien, sin perjuicio de que la regla de la norma más favorable se encuentra fuertemente arraigada en la narrativa del derecho laboral, en nuestro concepto no constituye un fundamento dogmático susceptible de justificar la aplicación del derecho administrativo por la judicatura laboral. En efecto, como primera cuestión es admisible referir que la norma más favorable requiere de un conflicto “en el que dos normas vigentes y mutuamente incompatibles resultan aplicables a una sola situación”⁵⁸. Sin embargo, el artículo 1 inciso 3° del Código del Trabajo chileno establece que el derecho laboral solo opera de manera supletoria al derecho público y en la medida que no se generen antinomias. Esto significa que en el evento de constatar posibles inconsistencias normativas en el ámbito del empleo público deba aplicarse la normativa de derecho administrativo aun cuando no sea la de contenido más favorable. En otras palabras, el aludido precepto constriñe la operatividad de la favorabilidad laboral en el ámbito del

⁵⁴ En ese sentido, ROSS, 1963, p. 124.

⁵⁵ MERCADER, 2015, p. 75.

⁵⁶ GAMONAL, 2020, p. 200.

⁵⁷ MERCADER, 2015, pp. 75-76.

⁵⁸ COSMÓPOLIS, 2004, p. 345.

empleo público, estableciendo la aplicación preferente de la normativa estatutaria debido a su carácter de norma especial frente a la aplicación supletoria del Código del Trabajo.

En segundo lugar, la regla de la norma más favorable se encuentra estrechamente vinculada al concepto de norma mínima articulada sobre la base de normas de imperatividad relativa⁵⁹. Esto se traduce cuando el carácter unilateral del orden público laboral se concreta mediante normas legales que contemplan estándares mínimos de protección los que siempre podrán elevarse por acuerdo colectivo o individual⁶⁰. Estas características no se encuentran presentes en las normas de derecho administrativo, disciplina que persigue como objetivo final la satisfacción de necesidades públicas y no “morigerar el conflicto de intereses entre capital y trabajo respecto de la correcta distribución de las cargas y beneficios” derivados de su acción productiva conjunta⁶¹.

De esta forma, la regla de aplicación preferente de la norma más favorable ínsita en la narrativa del derecho laboral parece no ser un insumo idóneo para justificar razonablemente la aplicación del derecho administrativo por la judicatura laboral, atendida la falta de conexión entre las premisas o presupuestos necesarios para su operatividad en el contexto específico de las relaciones interdisciplinarias entre el derecho administrativo y laboral.

Lo anterior bajo ningún respecto significa que la aplicación del derecho administrativo por la justicia laboral se traduzca necesariamente en una minimización de la protección de los servidores públicos. Pero tal protección debe ser obtenida sobre la base de premisas idóneas para un contexto fuertemente marcado por su carácter interdisciplinario y la consecuente necesidad de armonizar los intereses tensionados. De ahí surge la necesidad en orden a identificar algunas variables que contribuyan a definir una perspectiva contenciosa administrativa en el ámbito laboral que permitan ir más allá de la laboralización de la función pública como respuesta frente a los problemas jurídicos suscitados en dicho ámbito.

En nuestro concepto, una de las premisas necesarias para dicha perspectiva es la construcción de interpretaciones que eviten o reduzcan el surgimiento de antinomias entre el derecho administrativo y laboral, especialmente si se considera que la finalidad protectora del derecho laboral puede ser alcanzada adecuadamente por medio de instituciones reguladas en el propio derecho administrativo. En otras palabras, la construcción de una perspectiva contenciosa administrativa laboral busca contribuir simultáneamente a alcanzar el fin protector ínsito en el derecho del trabajo mediante la aplicación de instituciones de derecho administrativo y, con ello, evitar graves distorsiones al ordenamiento jurídico y eventuales afectaciones a los intereses públicos comprometidos.

⁵⁹ COSMÓPOLIS, 2004, p. 343.

⁶⁰ En ese sentido: GAMONAL 2020, pp. 200-201.

⁶¹ En ese sentido, DORN, 2024, pp. 3-4.

3. *El principio de interpretación conforme*

Uno de los principales problemas derivados de las antinomias es que su surgimiento afecta la eficiencia de los sistemas jurídicos en relación con la función de regular el comportamiento humano y organizar la sociedad⁶². En ese sentido, Giovanni Tarello explica que:

“El conjunto de los órganos de aplicación ha consolidado un conjunto de reglas para la atribución de un significado unívoco a los enunciados legislativos relativos a las relaciones entre fuentes. El conjunto de estas reglas, sin embargo no produce una regla interpretativa general por la cual, cuando es posible, los enunciados deben ser interpretados en modo de no hacer surgir antinomias”⁶³.

En nuestra opinión, en la actualidad la interpretación conforme puede servir como “regla interpretativa general” que permite evitar interpretaciones el surgimiento de inconsistencias normativas. En términos generales se trata de un “criterio hermenéutico por el cual, de entre los varios sentidos posibles atribuidos a una disposición jurídica, el intérprete ha de excluir aquel o aquellos que no se acomoden a otra”⁶⁴. Esta técnica permite prevenir antinomias “entre textos normativos diferentes” y, en especial, “entre textos normativos ordenados jerárquicamente entre sí –bien desde el punto de vista material (por ejemplo, una ley y la constitución), bien desde el punto de vista axiológico (por ejemplo, una disposición específica y un principio general)– evitando extraer del texto normativo subordinado, normas que entrarían en conflicto con las normas del texto normativo supraordenado”⁶⁵.

Este principio ha sido objeto de estudio principalmente desde el derecho constitucional. Sin embargo, fuera de dicho ámbito el principio de interpretación conforme constituye “una consecuencia del deber de integración de las fuentes del ordenamiento jurídico en vistas a determinar la norma rectora de un caso”⁶⁶.

En nuestro concepto, el potencial de esta técnica hermenéutica para evitar el surgimiento de antinomias no solo contribuye a la eficiencia del sistema jurídico desde una perspectiva sistémica, sino que permite además maximizar la complementariedad entre el derecho administrativo y laboral, permitiendo con ello la satisfacción del fin protector del derecho del trabajo en el ámbito del empleo público.

⁶² TARELLO, 2018, p. 185.

⁶³ TARELLO, 2018, p. 188.

⁶⁴ ARZOZ, 2021, p. 77.

⁶⁵ GUASTINI, 2017, p. 539.

⁶⁶ En ese sentido: ALDUNATE, 2008, p. 201.

4. *La aplicación por la justicia laboral de regla del inciso 2° del artículo 54 de la Ley Nº 19.880*

Un buen ejemplo de la aplicación del principio de interpretación conforme entre las normas procesales contempladas en el Código del Trabajo y normas contempladas en la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos chilena es la aplicación de la regla de interrupción del plazo para reclamar judicialmente contemplada en el inciso 2° del artículo 54 de la Ley Nº 19.880⁶⁷.

En palabras de Bermúdez “se trata de una importantísima regla que, en definitiva sirve para contar con el plazo íntegro de la acción jurisdiccional”⁶⁸. Si bien se discute si este precepto se aplica solo a los recursos ordinarios contemplados en la Ley Nº 19.880⁶⁹, o bien, la expresión “reclamaciones” en general admitiría una interpretación más amplia extendiéndola a otros medios de impugnación administrativa⁷⁰, lo cierto es que la aplicación judicial del mentado precepto por la justicia laboral parece inclinarse por la segunda opción reconociendo la interrupción del plazo para ejercer dicha acción en el evento de que se hubiese articulado recursos administrativos o reclamo de ilegalidad ante Contraloría General de la República de conformidad con lo dispuesto en el artículo 160 inciso 1° del Estatuto Administrativo (Ley Nº 18.834⁷¹).

La primera sentencia judicial que encontramos donde un juzgado con competencia laboral aplica la regla referida data de enero de 2011. Se trata de un juicio de cobro de prestaciones laborales⁷² donde se desestimó una excepción de prescripción opuesta por un municipio demandado fundado cuando la omisión en orden a responder las peticiones de los demandantes, ya sea calificándolas como incompletas, improcedentes o no constitutivas de un procedimiento administrativo, generó incertidumbre respecto de la oportunidad para reclamar judicialmente, contraviniendo con ello el deber de servicialidad establecido en los artículos 1° inciso 4° de la Constitución y 4° de la Ley Nº 18.575. En definitiva, el sentenciador consideró que el plazo de prescripción de la acción se había interrumpido de conformidad al referido artículo 54 inciso 2° en virtud de las solicitudes formuladas por los demandantes previamente ante el mismo municipio. No obstante, la demanda fue rechazada por la improcedencia de las indemnizaciones reclamadas. Esto

⁶⁷ El aludido inciso 2° del artículo 54 de la Ley Nº 19.880 establece que:

“Planteada la reclamación se interrumpirá el plazo para ejercer la acción jurisdiccional. Este volverá a contarse desde la fecha cuando se notifique el acto que la resuelve o, en su caso, desde que la reclamación se entienda desestimada por el transcurso del plazo”.

⁶⁸ BERMÚDEZ 2014, p. 230.

⁶⁹ VALDIVIA, 2018, p. 292.

⁷⁰ BERMÚDEZ 2014, p. 231.

⁷¹ “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. Para este efecto, los funcionarios tendrán un plazo de diez días hábiles, contado desde que tuvieron conocimiento de la situación, resolución o actuación que dio lugar al vicio de que se reclama. Tratándose de beneficios o derechos relacionados con remuneraciones, asignaciones o viáticos el plazo para reclamar será de sesenta días”.

⁷² 1° Juzgado de Letras de Los Andes, 10 de enero de 2011, RIT O-42-2010.

incidió que con ocasión de la impugnación de esta sentencia no se produjese mayor discusión o análisis acerca de la aplicación del referido artículo 54.

La segunda sentencia que encontramos data de septiembre de 2012. Se trata de un juicio de reliquidación de pensiones⁷³ cuando se desestimó una excepción de caducidad opuesta por el demandado Instituto de Previsión Social por estimar que el decreto que reconoció el beneficio de una pensión no contributiva por gracia es un acto administrativo; circunstancia que incide cuando el plazo para solicitar la revisión de la pensión está sujeto a la interrupción regulada en el inciso 2º del artículo 54 de la Ley Nº 19.880. La Corte de Apelaciones de Santiago desestimó el recurso de nulidad deducido por la parte demandada por estimar que la normativa especial que reglamenta el procedimiento para obtener una pensión contributiva no contempla un sistema recursivo respecto de los actos administrativos que se dicten; y que la Ley Nº 19.260 nada dijo respecto de hechos que podrían suspender o interrumpir dicho término. En concepto de la Corte, ambas circunstancias inciden en la aplicabilidad del artículo 54 de la Ley Nº 19.880 atendido el carácter supletorio de esta ley⁷⁴.

Dentro de la última década encontramos varias sentencias de primera instancia que estiman aplicable la disposición en comento, principalmente en juicios de tutela laboral iniciados por funcionarios públicos donde previamente se articularon reclamaciones de naturaleza administrativa⁷⁵.

A nivel de Cortes de Apelaciones, durante el último lustro, encontramos algunos pronunciamientos que, si bien estiman aplicable el precepto referido en abstracto, terminan rechazando las demandas por estimar que a la fecha de presentarse reclamación administrativa respectiva ya se había completado el plazo de caducidad de la acción⁷⁶. Sin embargo, también encontramos sentencias que aplican el referido artículo 54 como regla *ratio decidendi*, estimando procedente la interrupción del plazo de para deducir acciones de tutela laboral mientras no estuviesen resueltas las reclamaciones deducidas ante la Contraloría General de la República⁷⁷. Incluso en un caso, esta conclusión fue

⁷³ 2º Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, 6 de septiembre de 2012, RIT O-486-2012.

⁷⁴ Corte de Apelaciones de Santiago, 24 de diciembre de 2012, rol 1.397-2012.

⁷⁵ Por mencionar algunas, véanse las sentencias dictadas en las causas: 2º Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago: 3 de abril de 2024, RIT T-2006-2022; 4 de junio de 2020, RIT T-1375-2019. Juzgado de Letras del Trabajo de Temuco, 26 de abril de 2023, RIT O-1033-2022. Juzgado de Letras del Trabajo de Concepción: 10 de agosto de 2022, RIT T-202-2022; 16 de marzo de 2018, RIT T-264-2017. Juzgado de Letras de Quillota, 9 de enero de 2023, RIT T-15-2022

⁷⁶ Corte de Apelaciones de Chillán: 27 de enero de 2020, rol 4-2020, y 28 de enero de 2022, rol 279-2021.

⁷⁷ Corte de Apelaciones de San Miguel, 4 de septiembre de 2015, rol 236-2015 y 23 de agosto de 2018, rol 372-2018; Corte de Apelaciones de Chillán, 28 de agosto de 2018, rol 163-2018; Corte de Apelaciones de Temuco, 2 de marzo de 2023, rol 347-2022; Corte de Apelaciones de Concepción, 16 de enero de 2023, rol 750-2022.

adoptada con directa consideración del principio protector ínsito en el derecho laboral como criterio de interpretación frente a casos difíciles⁷⁸.

Es importante referir que no encontramos pronunciamientos de la cuarta sala de la Corte Suprema en el contexto de recursos de unificación de jurisprudencia relacionadas con la aplicación del precepto en comento⁷⁹. Sí encontramos un fallo pronunciado por la cuarta sala con ocasión de un recurso de queja donde la decisión de la mayoría desestimó la configuración de una falta o abuso grave por parte de los ministros de la Corte de Apelaciones de Santiago al confirmar una resolución que había declarado la caducidad de una demanda de tutela laboral de un funcionario público, quien de forma previa al ejercicio de la acción de tutela había reclamado administrativamente. La decisión de la mayoría rechaza el arbitrio por estimar que un proceso de interpretación razonable de la ley no es susceptible de ser controlado por medio del recurso de queja, pues este arbitrio requiere la presencia de errores u omisiones, manifiestos y graves.

Sin embargo, dicha sentencia contiene un voto disidente del ministro Ricardo Blanco, quien, sin perjuicio de compartir la opinión de la mayoría (en el sentido de no configurarse falta o abuso de los jueces recurridos), fue de la opinión de actuar de oficio e invalidar la resolución objeto de la queja, estimando aplicable a la controversia la regla contemplada en el inciso 2° del artículo 54 de la Ley N° 19.880. Es oportuno destacar que la disidencia referida sostuvo entre otros argumentos que:

“[E]l derecho procesal, y en especial el derecho del trabajo, se estructuran sobre la base de ciertos principios que no solo sirven de sustento a las reglas específicas que regulan los procedimientos, sino que también como criterios interpretativos que permiten resolver sus eventuales problemas de aplicación concreta. Dichos principios, muchas veces consagrados a nivel constitucional, impulsan a una comprensión armónica de las normas aplicables en un caso concreto, con el fin de obtener un resultado interpretativo coherente con el sistema jurídico vigente”⁸⁰.

Tal como se evidencia, la disidencia reconoce la necesidad de integrar el ordenamiento jurídico mediante su interpretación armónica. Es importante también destacar que la decisión de la mayoría en ningún caso afirma la impertinencia del aludido artículo

⁷⁸ En efecto, la Corte de Apelaciones de Concepción afirmó que:

“[A]un cuando en la temática en desarrollo pudiese sostenerse (en extremo) que nos hallamos en una de las que se han dado en llamar “zonas (casos) difíciles” de interpretación legal, la verdad de las cosas es que de todas maneras se llega a la conclusión a que se viene arribando, en la medida que el entendimiento de la norma debe ceder siempre en beneficio de la parte más débil de la relación laboral –relación que sin duda es asimétrica–, esto es, en favor del trabajador, como una clara manifestación del principio protector que informa transversalmente toda nuestra legislación laboral”. Corte de Apelaciones de Concepción, 16 de enero de 2023, rol 750-2022.

⁷⁹ Únicamente encontramos una sentencia que declara inadmisile un recurso de unificación de jurisprudencia por estimar que no había interpretaciones contradictorias acerca de la aplicación de la regla en comento. Corte Suprema, 10 de diciembre de 2018, rol 23.355-2018.

⁸⁰ Corte Suprema, 18 de enero de 2017, rol 97.894-2016.

54 inciso 2º, ya que únicamente desestima la queja por la ausencia de errores graves o manifiestos en la sentencia recurrida.

V. REFLEXIONES FINALES

La apertura de la justicia laboral a los conflictos contencioso-administrativos vinculados al empleo público revela oportunidades y desafíos significativos para el sistema jurídico chileno. En este escenario, la regla de supletoriedad del artículo 1 inciso 3º del Código del Trabajo emerge como la piedra angular para la ordenación de las relaciones entre el derecho administrativo y el laboral. No obstante, su aplicación no está exenta de complejidades, especialmente en lo concerniente a la identificación, prevención o solución de lagunas y antinomias desde una perspectiva interdisciplinaria.

Ante la falta de una jurisdicción contenciosa-administrativa especializada, la justicia laboral ha demostrado capacidad para integrar normas y principios propios del derecho administrativo en la resolución de conflictos. Este fenómeno demuestra que estamos lejos de una laboralización absoluta de la función pública. Además, evidencia también la necesidad de construir una perspectiva contenciosa administrativa en el ámbito laboral que contribuya a robustecer la tutela judicial sin vulnerar los límites intrínsecos del derecho público.

Es en ese contexto que la interpretación conforme constituye una herramienta clave para maximizar la consecución de los fines ínsitos en el derecho administrativo y laboral. Esta técnica hermenéutica permite evitar, en la medida de lo posible, el surgimiento de inconsistencias normativas entre normas pertenecientes a ambas disciplinas.

Una buena muestra de este potencial se aprecia en la aplicación por la justicia laboral de la regla de interrupción del plazo para accionar judicialmente contemplada en el artículo 54 de la Ley N° 19.880. En nuestro concepto, este fenómeno es solo una manifestación más de la capacidad de la judicatura laboral para integrar normas y principios del derecho administrativo en sintonía con el fin protector del derecho laboral.

Para finalizar, estimamos que la consolidación de esta perspectiva contenciosa-administrativa laboral plantea importantes desafíos para juristas y operadores del sistema de justicia. Sin embargo, su potencial para equilibrar intereses en conflicto justifica su estudio, desarrollo y aplicación.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCHOURRON, Carlos y BULYGIN, Eugenio, 2012: *Sistemas normativos. Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas*, Buenos Aires, Astera.
- ALDUNATE, Eduardo, 2008: *Derechos fundamentales*, Santiago Legalpublishing.
- ARZO, Xavier, 2021: "Aproximación a la interpretación conforme como técnica de coordinación normativa", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método* Vol. 4. <https://www.revistasmarcial-pons.es/revistaderechopublico/article/view/652>
- BERMÚDEZ, Jorge, 2014: *Derecho administrativo general*, Santiago, Legalpublishing.

- CÁRCAMO, ALEJANDRO, 2016: "La desnaturalización de los contratos a honorarios en la administración del Estado: una interpretación jurisprudencial peligrosa", *Anuario de Derecho Público*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
- COSMÓPOLIS, Pasco, 2004: "La norma más favorable: su determinación", *Derecho PUCP*, Nº 57. <https://doi.org/10.18800/derehopucp.200401.017>
- DORN, Carlos, 2024: "Laboralización de la función pública: una mirada desde el derecho administrativo", en FERRADA, Juan Carlos y WALTER, Rodolfo (directores) *El impacto del derecho del trabajo en la función pública*, Santiago, Thomson Reuters.
- FERRADA, Juan Carlos y SALDIVIA, Guicela, 2019: "El contrato a honorarios en la administración pública", en GUILOFF, Matías (coord.), *Desafíos y tendencias de la función pública. Actas de las XIII Jornadas de Derecho Administrativo*, Santiago, RF Editores.
- FERRADA, Juan Carlos, 2020: *Justicia administrativa*, Santiago, Der.
- FERRADA, Juan Carlos, 2024: "El contrato de honorarios o de prestación de servicios en el derecho del trabajo y en el derecho administrativo chileno", en FERRADA, Juan Carlos y WALTER, Rodolfo (directores) *El impacto del derecho del trabajo en la función pública*, Santiago, Thomson Reuters.
- GAMONAL, Sergio y GUIDI, Caterina, 2020: *La tutela de derechos fundamentales en el derecho del trabajo*, Santiago, Der.
- GAMONAL, Sergio, 2020: *Fundamentos de derecho laboral*, Santiago, Der.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, 2015: *Curso de Derecho Administrativo Tomo I*, Madrid, Civitas.
- GÓMEZ, Alberto, 2000: "Las relaciones entre el derecho administrativo y el derecho del trabajo", en PEDRAJAS, Abdón, *Puntos críticos interdisciplinarios en las relaciones laborales*, Madrid, Lex Nova.
- GUASTINI, Riccardo, 1999: "Antinomias y lagunas", *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana* Nº 29, Ciudad de México.
- GUASTINI, Riccardo, 2016: *La sintaxis del derecho*, Madrid, Marcial Pons.
- GUASTINI, Riccardo, 2017: *Las fuentes del derecho*, Lima, Ediciones Legales.
- MAURER, Hartmut, 2012: *Derecho administrativo alemán* (trad.), México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México.
- MERCADER, Jesús, 2015: *Los principios de aplicación del derecho del trabajo*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- MIRANDA, Guillermo, 2004: "Instituciones y Perspectivas del Derecho Laboral Público", *Derecho & Sociedad*, Nº 23. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/16848>
- RODRÍGUEZ, Isaías, 2020: "La potestad sancionatoria de la Dirección del Trabajo". *Revista digital Universidad de los Andes*, Vol. 4 Nº 1. <https://rjd.uandes.cl/index.php/rjduandes/article/view/91>
- ROMÁN, Cristian, 2019: "Función pública: entre la *laboralización* y la *deslaboralización*. Comentario sobre la sentencia del Tribunal Constitucional Rol Nº 3.853". *Revista de Derecho Administrativo Económico*, Nº 29. <https://tallerdeletras.lettras.uc.cl/index.php/REDAE/article/view/2256>
- ROSS, Alf, 1963: *Sobre el Derecho y la Justicia*, Buenos Aires, Eudeba.
- TARELLO, Giovanni, 2018: *La interpretación de la Ley*, Lima, Palestra.
- THAYER, William, y NOVOA, Patricio, 2008: *Derecho del trabajo III*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- UBILLA, Gonzalo, 2021: "Derecho de las relaciones laborales en el sector público y la cuarta regla del principio protector". *Revista de Derecho Ius Humani*, Vol. 10, Nº 2. http://scielo.senescyt.gob.ec/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1390-77942021000200067
- VARAS, Karla, 2016: "La problemática del personal a honorarios del Estado", *Anuario de Derecho Público*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
- VARAS, Karla, 2021: "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 (Valparaíso)* N° 56. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512021000100008
- VALDIVIA, José Miguel, 2018: *Manual de Derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- VERGARA, Alejandro, 2014: "El nuevo paradigma de jurisdicción administrativa pluriforme e hiperespecializada: crónica de una espera, como la de Godot", *Anuario de Derecho Público*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
- VERGARA, Alejandro, 2019: "Funcionarios contratados "a honorarios" por la Administración. Supletoriedad del Código del Trabajo y principio de primacía de la realidad en el giro jurisprudencial", en GUILOFF, Matías (coord.), *Desafíos y tendencias de la función pública. Actas de las XIII Jornadas de Derecho Administrativo*, Santiago, RF Editores.
- VERGARA, Alejandro; 2019: "Tutela laboral de funcionarios públicos: comedia jurisprudencial en tres actos y trastienda" (Parte I), Santiago, Mercurio Legal. <https://www.elmercurio.com/legal/movil/detalle.aspx?Id=907926&Path=/0D/DA/>
- VERGARA, Hernán, 2012: "Derecho laboral y jurisdicción contencioso-administrativa: una reflexión desde la idoneidad judicial", *Estudios de Derecho Universidad de Antioquia*, Vol. 69, N° 154. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/18412>

Jurisprudencia judicial citada

- CORTE Suprema, 30 de abril de 2014, rol 10.972-2013.
- CORTE Suprema, 18 de enero de 2017, rol 97.894-2016.
- CORTE Suprema, 18 de enero de 2017, rol 97.894-2016.
- CORTE Suprema, 10 de diciembre de 2018, rol 23.355-2018.
- CORTE Suprema, 15 de mayo de 2019, rol 28.229-2018.
- CORTE Suprema, 12 de febrero de 2020, rol 33.543-2018.
- CORTE Suprema, 2 de junio de 2021, rol 27651-2019.
- CORTE Suprema, 14 de junio de 2021, rol 33.412-2019.
- CORTE Suprema, 2 de agosto de 2021, rol 38120-2021.
- CORTE Suprema, 13 de agosto de 2021, rol 38.107-2021.
- CORTE Suprema, 4 de octubre de 2021, rol 33.226-2020.
- CORTE Suprema, 25 de noviembre de 2021, rol 2.823-2020.
- CORTE Suprema, 10 de diciembre de 2021, rol 81.174-2021.
- CORTE Suprema, 22 de diciembre de 2021, rol 30.186-2020.
- CORTE Suprema, 25 de marzo de 2022, rol 92.049-2020.
- CORTE Suprema, 19 de agosto de 2022, rol 27.235-2021.
- CORTE Suprema 11 de octubre de 2022, rol 12.631-2022.
- CORTE Suprema, 17 de octubre de 2022, rol 54.150-2022.
- CORTE Suprema, 17 de octubre de 2022, rol 60.036-2022.
- CORTE Suprema, 17 de octubre de 2022, rol 67.539-2022.
- CORTE Suprema, 9 de diciembre de 2022, rol 35.774-2021.
- CORTE Suprema, 9 de febrero de 2024, rol 157.334-2022.
- CORTE Suprema, 20 de febrero de 2024, rol 162.217-2022.
- CORTE Suprema, 4 de marzo de 2024, rol 64.667-2023.
- CORTE Suprema, 21 de marzo de 2024, rol 5.611-2023.
- CORTE Suprema, 3 de abril de 2024, rol 25.910-2023.
- CORTE Suprema, 4 de abril de 2024, rol 62.224-2023.
- CORTE Suprema, 23 de abril de 2024, rol 80.871-2023.
- CORTE Suprema, 26 de abril de 2024, rol 33.311-2023.

CORTE Suprema, 10 de junio de 2024, rol 146.884-2023.
CORTE Suprema, 13 de junio de 2024, rol 182.696-2023.
CORTE de Apelaciones de Santiago, 24 de diciembre de 2012, rol 1.397-2012.
CORTE de Apelaciones de San Miguel, 4 de septiembre de 2015, rol 236-2015.
CORTE de Apelaciones de San Miguel, 23 de agosto de 2018, rol 372-2018.
CORTE de Apelaciones de Chillán, 28 de agosto de 2018, rol 163-2018.
CORTE de Apelaciones de Chillán, 27 de enero de 2020, rol 4-2020.
CORTE de Apelaciones de Chillán, 28 de enero de 2022, rol 279-2021.
CORTE de Apelaciones de Concepción, 16 de enero de 2023, rol 750-2022.
CORTE de Apelaciones de Temuco, 2 de marzo de 2023, rol 347-2022.
1º Juzgado de Letras de Los Andes, 10 de enero de 2011, RIT O-42-2010.
2º Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, 6 de septiembre de 2012, RIT O-486-2012.
2º Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, 4 de junio de 2020, RIT T-1375-2019.
2º Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, 3 de abril de 2024, RIT T-2006-2022.
JUZGADO de Letras del Trabajo de Concepción, 16 de marzo de 2018, RIT T-264-2017.
JUZGADO de Letras del Trabajo de Concepción, 10 de agosto de 2022, RIT T 202-2022.
JUZGADO de Letras de Quillota, 9 de enero de 2023, RIT T-15-2022.
JUZGADO de Letras del Trabajo de Temuco, 26 de abril de 2023, RIT O-1033-2022.

Jurisprudencia administrativa citada

CONTRALORÍA General de la República, 24 de marzo de 2016, dictamen 22.766.
CONTRALORÍA General de la República, 28 de noviembre de 2016, dictamen 85.700.
CONTRALORÍA General de la República, 2 de marzo de 2018, dictamen 6.400.
CONTRALORÍA General de la República, 18 de noviembre de 2021, dictamen E156769.

Normas citadas

ARTÍCULO 1 inciso 3º del Código del Trabajo. Publicado el 6 de julio de 1987.
ARTÍCULO 54 inciso 2º de la Ley Nº 19.880 que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado. Publicada en 29 de mayo de 2003.
ARTÍCULO 160 de la Ley Nº 18.834 sobre Estatuto Administrativo. Publicado el 16 de marzo de 2004.