

Santiago, veintidós de julio de dos mil diecinueve.

**Vistos:**

Se reproduce la sentencia en alzada con excepción de sus fundamentos sexto (6°) a décimo tercero (13°), que se eliminan.

**Y se tiene en su lugar y, además, presente:**

**Primero:** Que Carolina Lavín Aliaga, Secretaria Regional Ministerial de Justicia de la Región Metropolitana, en representación de la Corporación de Asistencia Judicial Metropolitana, dedujo recurso de protección en contra de la Contraloría Regional Metropolitana, en razón de haber emitido el Dictamen N° 11.832 de 17 de octubre de 2018, que atiende la consulta que formularan dirigentes de la Asociación Nacional de Funcionarios de la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana (ANFUC) sobre regularización laboral de los contratos de trabajo de empleados de la aludida Corporación, alegando que el acto impugnado constituye una vulneración grave a los derechos y garantías establecidos en los numerales 2, 3 inciso quinto y 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, por los motivos que desarrolla extensamente en el libelo.

**Segundo:** Que, en su recurso de apelación, la recurrente manifiesta que le agravia la decisión de los sentenciadores, por las siguientes razones:



a) En primer término, porque el fallo razona que, atendida la naturaleza jurídica de las Corporaciones de Asistencia Judicial, éstas carecerían de legitimación activa para interponer la acción de protección en contra de la Contraloría General de la República. De acuerdo con los falladores, de aceptarse la legitimación de la recurrente, se lesionaría el principio de juridicidad establecido en el artículo 7° de la Carta Fundamental, y conllevaría que todo órgano de la Administración activa podría exigir la revisión de lo decidido por otra instancia administrativa de jerarquía superior a través de la acción de protección, cuestión que violentaría el principio constitucional de separación de funciones.

b) En segundo lugar, porque concluyó que la actora carece de un derecho indubitado que deba ser cautelado por esta vía excepcional, desde que la discusión de fondo planteada en autos -la conformidad a derecho o no del Dictamen cuestionado- no puede ser resuelta por esta vía, sino a través de la acción de nulidad de derecho público, con todas las garantías de un racional y justo procedimiento.

**Tercero:** Que constituyen hechos no controvertidos por las partes:

1° Con fecha 21 de diciembre de 2017, la Asociación Nacional de Funcionarios de la Corporación de Asistencia Judicial Metropolitana formuló una consulta a la



Contraloría Regional Metropolitana, relativa a la regularización de los contratos de trabajo de sus asociados a propósito del período de colación de 30 minutos establecido en el artículo 34 del Código del Trabajo, en relación con lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 1897 de 1965 del Ministerio del Interior.

2° La Contraloría Regional Metropolitana, luego de requerir el informe de rigor a la Corporación de Asistencia Judicial Metropolitana, emitió el Dictamen N° 11.832 de 17 de octubre de 2018 por medio del cual concluyó que la aludida Corporación debía:

a) Regularizar los contratos de trabajo y jornadas laborales de sus funcionarios (los que prestan servicios a la Corporación de Asistencia Judicial Metropolitana), ajustándolos a la normativa laboral vigente, en un plazo de 20 días hábiles contados desde la notificación del oficio.

b) Remunerar de manera retroactiva a los mismos empleados el período de colación de 30 minutos, toda vez que para estos efectos dicho lapso forma parte de la jornada laboral.

c) Respecto de aquellos funcionarios que trabajaron 9,5 horas diarias, esto es, 47.5 horas semanales, deberá remunerar retroactivamente la diferencia de tiempo que exceda la jornada ordinaria de trabajo de 45 horas semanales.



d) Atendido lo dispuesto en el artículo 510 del Código del Trabajo, los pagos anotados -ordenados de manera retroactiva- proceden hasta dos años contados hacia atrás desde el 21 de diciembre de 2017, que corresponde a la fecha de presentación de la consulta.

**Cuarto:** Que, reiteradamente, esta Corte ha expresado que el recurso de protección de garantías constitucionales, establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, constituye jurídicamente una acción de naturaleza cautelar, destinada a amparar el legítimo ejercicio de las garantías y derechos preexistentes consagrados en la Carta Fundamental, mediante la adopción de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto u omisión arbitrario o ilegal que impida, amague o perturbe ese ejercicio.

**Quinto:** Que para resolver la controversia resulta útil traer a la vista las normas que regulan la materia.

El artículo 1º, inciso primero, de la Ley N° 17.995 que concede personalidad jurídica a los servicios de asistencia jurídica que se indican en las regiones que se señalan, dispone que: "Los consultorios creados en conformidad con lo dispuesto en la letra ñ) del artículo 12 de la ley N° 4.409 y reglamentados en el Título V del decreto supremo del Ministerio de Justicia N° 1.450, de 15 de Abril de 1935, se transforman en tres corporaciones que se denominarán "Corporación de



Asistencia Judicial de la Región Metropolitana de Santiago", con domicilio en Santiago; "Corporación de Asistencia Judicial de la Región de Valparaíso", con domicilio en Valparaíso, y "Corporación de Asistencia Judicial de la Región del Bío-Bío", con domicilio en Concepción". Por su parte, y en lo que importa al recurso, el artículo 2° establece que: "Dichas corporaciones gozarán de personalidad jurídica, tendrán patrimonio propio y no perseguirán fines de lucro".

Las normas anteriores deben ser complementadas con la Ley N° 19.263, cuyo artículo único señala: "Las disposiciones del Estatuto Administrativo no se aplican al personal de las Corporaciones de Asistencia Judicial, creadas de conformidad con lo dispuesto en las leyes N°s 17.995 y 18.632, el que se ha regido y continuará rigiéndose exclusivamente por los respectivos contratos de trabajo y las normas aplicables al sector privado, en virtud de lo prescrito en los citados cuerpos legales".

También conviene tener presente lo prevenido en el Decreto con Fuerza de Ley N° 995 de 1981, cuyo artículo 1° expresa: "La Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana de Santiago, creada por Ley N° 17.995, de 1981, se regirá por los presentes Estatutos y las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes".

A su turno, el artículo 1°, letra d), del Decreto Supremo N° 1897 de 1965, del Ministerio del Interior, que



reglamenta implantación de jornada única o continua de trabajo, expresa que: "Implántase la jornada continua de trabajo en las actividades que más adelante se indican en las ciudades de Santiago, Valparaíso, Viña del Mar, Concepción, Talcahuano, Tomé, Penco, Lota, Chiguayante y Coronel en las condiciones que en cada caso se señalan: (...) d) Servicios públicos". Su artículo 4° dispone que: "La jornada de trabajo se interrumpirá en las actividades mencionadas en el número anterior por un intervalo de 30 minutos. Dicho intervalo no se imputará a la jornada efectiva de trabajo en las actividades privadas regidas por el Código del Trabajo (...) No tendrán derecho a la interrupción de la jornada continua de trabajo con cargo a los empleadores, los trabajadores que tengan una jornada inferior a 43 horas semanales".

Por último, el artículo 34 del Código del Trabajo dispone que: "La jornada de trabajo se dividirá en dos partes, dejándose entre ellas, a lo menos, el tiempo de media hora para la colación. Este período intermedio no se considerará trabajado para computar la duración de la jornada diaria. Su inciso segundo agrega que: "Se exceptúan de lo dispuesto en el inciso anterior los trabajos de proceso continuo. En caso de duda de si una determinada labor está o no sujeta a esta excepción, decidirá la Dirección del Trabajo mediante resolución de la cual podrá



reclamarse ante el Juzgado de Letras del Trabajo en los términos previstos en el artículo 31”.

**Sexto:** Que, de las normas transcritas pueden extraerse las siguientes conclusiones en miras a dar solución a la presente controversia:

1) La Corporación de Asistencia Judicial Metropolitana tiene personalidad jurídica de derecho público, cuenta con patrimonio propio y no persigue fines de lucro, rigiéndose por las disposiciones contenidas en la Ley N° 17.995, en el Decreto con Fuerza de Ley N° 995 de 1981, y por las demás disposiciones legales y reglamentarias pertinentes, entre las cuales se encuentra el Código del Trabajo, atendido lo dispuesto en el artículo único de la Ley N° 19.263.

2) Los trabajadores que prestan servicios personales a la Corporación de Asistencia Judicial Metropolitana bajo vínculo de subordinación o dependencia, esto es, con contrato de trabajo conforme a las reglas del Código del ramo, no se encuentran afectados a las disposiciones del Estatuto Administrativo, sino a los preceptos del Código del Trabajo y a las demás normas legales y reglamentarias del sector privado.

3) Sin perjuicio de lo anterior, atendido que las Corporaciones de Asistencia Judicial han sido creadas por ley, perciben recursos del Estado asignados anualmente por la Ley de Presupuestos y realizan una función pública, se encuentran sujetas al control de juridicidad y financiero



que la Contraloría General de la República ejerce conforme al mandato establecido en el artículo 98 de la Carta Fundamental y en los artículos 1, 5, 6, 9, 10 y demás pertinentes de la Ley N° 10.336.

**Séptimo:** Que, aplicando dicho análisis a la situación de la recurrente y considerando los elementos allegados a los autos, cabe concluir que la recurrida no pudo resolver de la manera en que lo hizo en el dictamen cuestionado, por lo siguiente:

a) En primer término, porque el órgano contralor interpreta que, pese a que los trabajadores que prestan servicios a la recurrente no se rigen por las disposiciones del Estatuto Administrativo sino que por el Código del Trabajo, la actividad o función que realizan no es "privada", sino de naturaleza pública, razón por la cual no resulta aplicable en la especie lo prevenido en el artículo 34 del Código del Trabajo, sino los artículos 1° letra d) y 4° del Decreto N° 1897 de 1965.

Sin embargo, la recurrida olvida que existe una evidente diferencia de jerarquía normativa y de temporalidad entre el Código del Trabajo y el Decreto Supremo N° 1897, toda vez que el primero es un precepto legal mientras que el segundo es uno de rango reglamentario, de modo que -frente a la evidente antinomia entre ambas formulaciones normativas- debe darse





preferencia a la regla posterior y de mayor jerarquía, esto es, al Código Laboral.

b) En segundo lugar, porque si bien esta Corte comparte que la Contraloría General de la República está facultada para emitir dictámenes vinculantes respecto de las Corporaciones de Asistencia Judicial, no es menos cierto que en la especie ha procedido -por la vía de la potestad dictaminadora- a interpretar preceptos laborales que regulan una relación jurídica de carácter privado, función hermenéutica que por la propia naturaleza de la relación laboral, la ley ha reservado de manera privativa al órgano con competencia técnica sobre el particular, esto es, a la Dirección del Trabajo.

En efecto, el artículo único de la Ley N° 19.263 es claro al disponer que: "Las disposiciones del Estatuto Administrativo no se aplican al personal de las Corporaciones de Asistencia Judicial, creadas de conformidad con lo dispuesto en las leyes N°s 17.995 y 18.632, *el que se ha regido y continuará rigiéndose exclusivamente por los respectivos contratos de trabajo y las normas aplicables al sector privado, en virtud de lo prescrito en los citados cuerpos legales*" (Énfasis añadido).

Por su parte, el artículo 5° del Decreto con Fuerza de Ley N° 2 de 1967 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que fija las funciones de la Dirección del Trabajo,



prescribe que a su Director "le corresponderá especialmente: (...) b) Fijar la interpretación de la legislación y reglamentación social, sin perjuicio de la competencia que sobre determinadas materias tengan otros Servicios u Organismos Fiscales, salvo que el caso esté sometido al pronunciamiento de los Tribunales y esta circunstancia esté en su conocimiento". Es cierto que el precepto deja a salvo la facultad interpretativa de "otros Servicios u Organismos Fiscales", pero dicha excepción no está dirigida primordialmente a la Contraloría General, sino que a otros servicios u organismos *fiscales*.

En cualquier caso, no debe perderse de vista que el propio artículo 34 del Código del Trabajo, en su inciso segundo otorga competencia a la Dirección del Trabajo para resolver las dudas que pudieren existir en un caso concreto, en cuanto a si un trabajo califica o no como uno de proceso continuo. Es importante agregar que, en esta situación, el legislador estableció un procedimiento especial de reclamo ante la jurisdicción laboral para impugnar el dictamen de la Dirección del Trabajo.

De lo anterior se colige que, la naturaleza pública de la función que realizan las Corporaciones de Asistencia Judicial y sus trabajadores carece de relevancia para resolver controversias entre las partes relativas a la interpretación de la legislación laboral. En efecto, el legislador es claro en cuanto a que la relación entre la



recurrente y sus empleados es de naturaleza privada, lo cual significa que la *función* puede ser pública, pero la *relación* entre las partes es privada. La decisión del legislador fue que la relación se rige *exclusivamente* -como lo dispone la Ley N° 19.263- por el Código Laboral y por los demás preceptos legales y reglamentarios pertinentes.

c) En tercer lugar, porque la recurrida no ha sido consistente con sus dictámenes anteriores sobre la materia, los que -debe recordarse- constituyen su jurisprudencia administrativa para todos los efectos legales.

Así, en los Dictámenes N°s 41.611 de 1995, 10.550 de 2009 y 55.490 de 2016, el órgano contralor defendió la tesis de que, si la actividad o función desplegada es "pública", entonces -no obstante encontrarse sujeta por mandato legal al régimen privado que representa el Código del Trabajo- no se aplica el artículo 34 del Código Laboral, sino los artículos 1° letra d) y 4° del Decreto Supremo N° 1897 de 1965. Empero, en el Dictamen N° 70.674 de 2013 la recurrida cambió de parecer y concluyó que el personal del Comando de Bienestar del Ejército, al estar regido por el Código del Trabajo, se le debía aplicar, en todos los aspectos, dicho cuerpo legal incluyendo su artículo 34, que establece que el período de colación no se considerará trabajado para computar la duración de la jornada diaria. En consecuencia, al existir norma expresa



sobre la materia, la Contraloría estimó que era inaplicable en ese caso el Decreto Supremo N° 1897.

Ciertamente, la recurrida puede cambiar de criterio y es razonable que lo haga si existen buenas razones para modificar su anterior interpretación. Sin embargo, en el caso del Dictamen N° 11.832 impugnado en autos, la Contraloría no ha explicitado las razones que determinan volver, sin más, al criterio jurisprudencial anterior a la emisión del Dictamen N° 70.674 de 2013, lo que convierte a la decisión en arbitraria, en tanto no se expresan las razones, motivos o fundamentos para retornar al discernimiento original plasmado en los primitivos dictámenes.

En efecto, el acto cuestionado en autos hace referencia a que el Dictamen N° 55.490 de 2016 "aclaró su similar N° 70.674 de 2013", pero no explica los motivos para volver al parecer jurisprudencial anterior, lo que contraviene el deber de fundamentación del acto administrativo establecido en los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos.

d) En cuarto lugar, porque es inconsistente sostener que, debido a la función pública que cumplen la actora y sus empleados, no resulta aplicable la norma del artículo 34 del Código del Trabajo, pero sí su artículo 510 para los efectos de fijar un plazo de dos años para el pago



retroactivo del período de colación. Nuevamente la recurrida no ha dado cuenta de las razones que determinan la exclusión, por una parte, de un precepto del Código Laboral, y la aplicación, en cambio, de otra de sus disposiciones, cuestión que adquiere relevancia a la luz de su argumentación principal: la naturaleza pública de la función realizada por las Corporaciones de Asistencia Judicial.

e) En quinto lugar, porque de acuerdo con los documentos acompañados por la recurrente, los contratos de trabajo suscritos entre ésta y sus trabajadores fueron remitidos en su oportunidad a la Contraloría General para la toma de razón, sin que entonces se formulara observación o reproche de juridicidad. Asimismo, tampoco se representó por la entidad contralora la disconformidad de los contratos de trabajo con el Decreto Supremo N° 1897 de 1965, al momento de emitir el Informe Final N° 137 de 2016, cuyo propósito fue "dar respuesta a las presentaciones de la Ministra de Justicia y Derechos Humanos y a la Asociación de Funcionarios y Profesionales de la CAJ Región Metropolitana, mediante las cuales se denuncia un eventual déficit presupuestario de esa corporación, debido a las decisiones administrativas del Director General de la época".

**Octavo:** Que si bien la actuación que se reprocha a la recurrida, ha sido dictada dentro de la esfera de sus



atribuciones de acuerdo a su Ley Orgánica N° 10.336, ésta debe ser calificada de ilegal por haber contradicho el artículo 34 del Código del Trabajo, así como sus propios pronunciamientos anteriores, vulnerando el derecho de igualdad ante la ley de la recurrente, garantizado en el numeral 2 del artículo 19 de la Carta Fundamental. En efecto, la actora ha recibido un trato discriminatorio de parte del ente contralor al haber dejado de aplicar una norma vigente de nuestra legislación laboral; y, por otro lado, al existir un pronunciamiento anterior en situación similar, en el que se advierte que la recurrida ha impuesto el acatamiento de la referida disposición legal, motivo por el que la acción cautelar debe ser acogida en los términos que se indicarán en lo resolutivo del fallo.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo que dispone el artículo 20 de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de esta Corte Suprema sobre la materia, **se revoca** la sentencia apelada de once de enero de dos mil diecinueve, pronunciada por la Corte de Apelaciones de Santiago, y en su lugar se declara que **se acoge** el recurso de protección interpuesto por doña Carolina Lavín Aliaga, en representación de la Corporación de Asistencia Judicial Metropolitana, dejándose sin efecto el Dictamen N° 11.832 de 17 de octubre de 2018 dictado por la Contraloría Regional Metropolitana.



**Acordada con el voto en contra** del Ministro Sr. Muñoz, quien fue de parecer de confirmar el fallo en alzada y, en consecuencia, rechazar el recurso de protección, por considerar que en la especie no se ha incurrido en un acto ilegal o arbitrario que constituya privación, perturbación o amenaza a alguno de los derechos o garantías indicados en el libelo pretensor, pues los artículos 98 de la Carta Fundamental y 1, 5, 6, 9 y 10 de la Ley N° 10.336, Orgánica de la Contraloría General de la República, le otorgan competencia para emitir dictámenes vinculantes para los órganos de la Administración del Estado, cuestión que desde luego conlleva fijar el sentido y alcance de las disposiciones que resultan atinentes al caso de que se trata. En esta dirección, atendido que no se cuestiona que la recurrente realiza una función pública y que, por lo tanto, se haya sujeta al control de juridicidad de la entidad fiscalizadora, sólo puede concluirse que el Dictamen N° 11.832 de 17 de octubre de 2017 ha sido emitido por la autoridad competente, en los casos establecidos por la ley y dentro de la esfera de sus atribuciones, sin que se divise la existencia de ilegalidad o arbitrariedad en la decisión que en definitiva se adoptó por parte del órgano de control.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Ministro Sr. Aránguiz y de la disidencia su autor.



Rol N° 2784-2019.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., Sr. Arturo Prado P. y Sra. Ángela Vivanco M., y el Abogado Integrante Sr. Julio Pallavicini M. No firman, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, la Ministra señora Vivanco, por estar haciendo uso de su feriado legal y el Abogado Integrante señor Pallavicini por estar ausente. Santiago, 22 de julio de 2019.





En Santiago, a veintidós de julio de dos mil diecinueve, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

