
DERECHO LABORAL

COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA

Francisco Javier Iñiguez Bossola ¹

“ESTADO DE CHILE CON ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE TEMUCO”

El Consejo de Defensa del Estado demandó a la Municipalidad de Temuco y a sus funcionarios, solicitando en lo principal la declaración de nulidad de derecho público y en subsidio la nulidad absoluta del Acuerdo de Concejo Municipal adoptado el 16 de agosto de 2011, que autorizó al Alcalde de la referida comuna a transigir en los autos rol N° 6094-2010 caratulado “Paredes Sandoval, Ricardo y otros con Municipalidad de Temuco y otros”, tramitada ante el Primer Juzgado Civil de Temuco y de la subsecuente transacción celebrada el 15 de septiembre del año 2011 presentada en los referidos autos.

El fundamento de la demanda se basó en que dichos actos se encontraban viciados de nulidad de derecho público por cuanto a través de ellos se incrementaban ilegalmente las remuneraciones de los funcionarios al incluir el aumento previsional del inciso segundo del artículo 2° del Decreto Ley N° 3.501 de 1980 calculado sobre el monto sobre el monto total de las remuneraciones, invadiendo así el campo reservado sólo a la ley, toda vez que ésta es una materia exclusiva de ley de iniciativa del Presidente de la República conforme lo establece el artículo 63, N° 14 de la Constitución Política de la República en concordancia con el artículo 92 de la Ley N° 18.883. En consecuencia,

1 **FRANCISCO JAVIER IÑIGUEZ BOSSOLA.** Abogado Litigante. Procuraduría Fiscal de Santiago del Consejo de Defensa del Estado.

en la especie los actos impugnados transgreden los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental al aplicar el artículo 2° del Decreto Ley N° 3.501 de forma contraria a las normas de orden público, desobedeciendo dictámenes de la Contraloría General de la República que han asentado que el incremento previsional se calcula sólo respecto de remuneraciones imponibles que los funcionarios percibían al 28 de febrero del año 1981. En relación a la nulidad absoluta alegada en forma subsidiaria se esgrimieron los mismos argumentos agregando además que en la especie se configura el objeto ilícito toda vez que los actos impugnados contrarían el derecho público chileno, agregando que en el caso de autos se transige sobre derechos inexistentes, sin que existan concesiones recíprocas entre las partes, elemento esencial del contrato de transacción.

La sentencia de primera acoge la tesis fiscal y declara la nulidad de derecho público fundada en que el actuar del Concejo Municipal al otorgar su autorización y el Alcalde de la Municipalidad al acordar la transacción con la Asociación de Funcionarios Municipales, han infringido el principio de legalidad de los actos de la administración establecido en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República. Vulnerando lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 18.575 Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado, y las normas del D. L. 3.501, todo lo cual se produce al conceder un aumento ilegal de las remuneraciones de los funcionarios por ser ese un asunto materia de ley y de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Posteriormente y como consecuencia de sendos recursos de apelación interpuestos por todas las partes con fecha 18 de junio de 2015 la I. Corte de Apelaciones de Temuco revocó la sentencia rechazando la nulidad de derecho público y acogiendo la acción subsidiaria de nulidad absoluta de la transacción judicial de fecha 15 de septiembre de 2011 por vicio de objeto ilícito. Para fundamentar tal decisión señala la sentencia que si bien se solicita la declaración de nulidad de dos actos, el acuerdo del Consejo Municipal y la Transacción, en la especie es el segundo el que materializa el perjuicio indispensable para que la acción de nulidad pueda prosperar. Lo anterior en virtud del principio de trascendencia que gobierna la declaratoria de nulidad, según el cual ésta no procede sin perjuicio. En relación al Acuerdo Municipal, se señala que éste es un

acto preliminar que sólo autoriza al Alcalde a celebrar la transacción, por lo que aquel por sí solo no produce efecto alguno, por lo cual no cabe la acción de nulidad de derecho público sobre el mismo.

Del fallo antes referido recurre de casación en el fondo el representante de los trabajadores. Ahora bien, los precedentes fallos de casación y de reemplazo dictados por la Excma. Corte Suprema, muy adecuadamente fundados tanto en los hechos establecidos por los jueces del fondo como en derecho, con precisión de fundamentales conceptos jurídicos, permiten entender a cabalidad el conflicto desarrollado y resuelto favorablemente para el interés del Fisco y la Administración del Estado.

La sentencia del Tribunal de Casación rechaza la casación en el fondo, señalando que la Municipalidad de Temuco no se encuentra facultada para establecer o acordar las remuneraciones que deben percibir los funcionarios de su dependencia. Establece claramente que el incremento previsional previsto en el artículo 2 del Decreto Ley N° 3.501 sólo puede calcularse respecto de remuneraciones imponibles vigentes al 28 de febrero de 1981, siendo evidente que el ente edilicio no puede determinar por sí ni acordar con sus trabajadores un aumento de remuneración que no está en la ley.

De esta forma la Excma. Corte Suprema ratifica lo señalada por el Fisco de Chile en el sentido que las remuneraciones de los funcionarios públicos solo pueden estar establecidas por ley, por ser una materia exclusiva de iniciativa del Presidente de la República conforme lo establece el artículo 63, N° 14 de la Constitución Política de la República en concordancia con el artículo 92 de la Ley N° 18.883. Cabe señalar que, en este mismo sentido, ya se había pronunciado la Corte Suprema, declarando improcedente el incremento previsional del Decreto Ley N° 3.501 solicitado por funcionarios municipales quienes pretendían su reconocimiento, tal como podemos apreciar en las sentencias dictadas en las causas Rol N° 823-2009, de 20 de mayo de 2013, caratulada “Talma Barría, María Marcela con I. Municipalidad de Punta Arenas” y Rol N° 11.836-2011, de 24 de julio de 2013, caratulada “Asociación de Empleados Municipales de Antofagasta con I. Municipalidad de Antofagasta.

La situación antes señalada es relevante, pues este problema se presentó con varias Municipalidades a lo largo del país, quienes haciendo una interpretación errónea del artículo 2 del Decreto Ley N° 3.501 de 1980, que establecía un incremento previsional sólo aplicable respecto de remuneraciones imponibles que los funcionarios percibían al 28 de febrero del año 1981, pretendían hacerlo aplicable a quienes no tenían derecho por ley, lo que habría ocasionado un impacto importante en las arcas fiscales.

También considero importante destacar que la sentencia, concluye que la intención de las partes fue, efectivamente, la de celebrar un contrato de transacción de aquellos regulados por los artículos 2.446 y siguientes del Código Civil, y, por lo mismo, resulta posible cuestionar posteriormente su existencia legal o validez, fundado en alguno de los vicios de nulidad que al efecto la normativa civil establece. Aún en el caso que el tribunal tenga por aprobada la convención, pues lo hace en todo lo que no sea contrario a derecho, por cuanto la certeza plena de su eficacia sólo se logrará una vez transcurridos los plazos de prescripción de las acciones respectivas. Y en este caso, precisamente, la causal de impugnación era el hecho de adolecer de objeto ilícito, puesto que, por medio de dicho instrumento, se pretendió crear una remuneración siendo que ello es materia exclusiva de una ley como ya se ha señalado².

Otro aspecto destacable del fallo es que ratifica que los funcionarios municipales están sometidos a un régimen de Derecho Público cuyas normas se encuentran establecidas en un estatuto administrativo especial, esto es, la Ley N° 18.883, cuerpo normativo que materializa lo preceptuado en el artículo 40 de la Ley N° 18.695. Por lo tanto, únicamente tienen derecho a impetrar – y, a su turno el Municipio sólo puede pagar – los beneficios pecuniarios que expresamente les conceden los respectivos textos legales por los períodos que ellos indican.

2 En este mismo sentido se pronuncia la sentencia de reemplazo de la E. Corte Suprema, de 30 de octubre de 2014, dictada en la causa Rol N° 14.276-2014, caratulada “Fisco de Chile con Municipalidad de Panguipulli y Otros”.

Finalmente, no puedo dejar de decir que en todo momento esta defensa estatal consideró absolutamente infundadas en lo jurídico e injustas las demandas deducidas por los funcionarios municipales que derivó en este caso en la transacción cuya nulidad se obtuvo, y que en caso contrario hubiera importado evidentemente un enriquecimiento sin causa para los demandantes y un perjuicio injusto para el Estado-Fisco.

Por ello, el fallo en comentario, en mi opinión, junto con ser acertado técnicamente, vino a hacer justicia al impedir dicho enriquecimiento inmerecido de los demandantes, puesto que no les correspondían legalmente los incrementos de remuneraciones que alegan.

