

BIBLIOGRAFÍA

Doctrina

- COLOMBO CAMPBELL, JUAN, "El requerimiento de inaplicabilidad ante el Tribunal Constitucional", en *Temas Actuales de Derecho Constitucional*, Asociación Chilena de Derecho Constitucional, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2009.
- RÍOS ÁLVAREZ, LAUTARO, "El Nuevo Tribunal Constitucional", en *Reforma Constitucional*, Francisco Zúñiga (coordinador), Santiago, LexisNexis, 2005.
- RIVAS POBLETE, DIANA, "Naturaleza jurídica de la inaplicabilidad en el modelo chileno", Cuadernos del Tribunal Constitucional N° 51, 2013, premio "Tribunal Constitucional 2012".
- SAENGER GIANONI, FERNANDO y BRUNA CONTRERAS, GUILLERMO, *Inaplicabilidad por inconstitucionalidad. Jurisprudencia 1980-2005*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2006.
- SAENGER GIANONI, FERNANDO, "Control abstracto y concreto en la nueva inaplicabilidad", en *Temas Actuales de Derecho Constitucional*, Asociación Chilena de Derecho Constitucional, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2009.
- SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO, *Tratado de Derecho Constitucional*, t. VIII, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2002.

Jurisprudencia

- Corte de Apelaciones de Valparaíso, Rol N° 300-2010, 6 de mayo de 2011.
- Corte Suprema, Rol 4518-2011, 30 de noviembre 2011.
- STC Rol N° 1.288/2008.
- STC Rol N° 1.801-10-INA.
- STC Rol N° 2.647-14 INA, 23 de diciembre de 2014.

TUTELA JUDICIAL EFECTIVA LABORAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Ramón Huidobro Salas*

RESUMEN

La protección judicial en sede laboral de los derechos fundamentales de las personas que son funcionarios de la Administración del Estado, establece un nuevo paradigma para el pleno reconocimiento de la tutela judicial efectiva, como garantía del empleo público. La declaración de competencia de los tribunales laborales para garantizar esos derechos, en el procedimiento de tutela laboral, permite que sus resoluciones restablezcan el imperio del derecho, en la función pública.

SUMARIO

1. Introducción. 2. Tutela judicial efectiva de la dignidad y derechos fundamentales de las personas que prestan servicios para la administración del Estado. 3. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

Hoy el funcionario de la administración del Estado no se percibe diferente a otro trabajador, ha tomado conciencia plena de su dignidad y derechos fundamentales que como persona humana le son inherentes, exigiendo su pleno respeto, protección y garantía, por parte de sus superiores jerárquicos y funcionarios, en la administración del Estado.

Esta nueva forma de entender la relación funcionaria, acompañada de las modificaciones legislativas que proscriben las conductas

* Profesor Asistente de Derecho Administrativo de la Universidad de Chile, rhuidobro1@hotmail.com

discriminatorias y de acoso al interior de la administración del Estado, al incorporar en los respectivos estatutos administrativos dichas prohibiciones de actuación, están generando un cambio profundo en la real vigencia de la dignidad de las personas y sus derechos fundamentales.

En efecto, la vigencia de la Ley N° 20.609, que "Establece medidas contra la discriminación", que en su artículo 15 modifica la ley N° 18.834, sobre "Estatuto administrativo" incorporando la prohibición de realizar cualquier acto atentatorio contra la dignidad de los demás funcionarios, considerando una acción de este tipo el acoso sexual, entendido en los términos del artículo 2° inciso segundo, del Código del Trabajo¹ y la discriminación arbitraria, según lo define el artículo 2° de la ley N° 20.609, que establece medidas contra la discriminación.²

De esta misma forma, la ley N° 20.607 de 2012, complementa la anterior normativa al sancionar las prácticas de acoso laboral, modificando de la misma forma la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, al incorporar una nueva letra "m)" al artículo 84, estableciendo la prohibición de realizar todo acto calificado como acoso laboral, en los términos que dispone el inciso segundo del artículo 2° del Código del Trabajo.³

Estas normas integradas al sistema general contenidas en el ordenamiento jurídico general, en especial el constitucional, nos

¹ "Las relaciones laborales deberán siempre fundarse en un trato compatible con la dignidad de la persona. Es contrario a ella, entre otras conductas, el acoso sexual, entendiéndose por tal el que una persona realice en forma indebida, por cualquier medio, requerimientos de carácter sexual, no consentidos por quien los recibe y que amenacen o perjudiquen su situación laboral o sus oportunidades en el empleo".

² "Para los efectos de esta ley, se entiende por discriminación arbitraria toda distinción, exclusión o restricción que carezca de justificación razonable, efectuada por agentes del Estado o particulares, y que cause privación, perturbación o amenaza en el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de la República o en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, en particular cuando se funden en motivos tales como la raza o etnia, la nacionalidad, la situación socioeconómica, el idioma, la ideología u opinión política, la religión o creencia, la sindicación o participación en organizaciones gremiales o la falta de ellas, el sexo, la orientación sexual, la identidad de género, el estado civil, la edad, la filiación, la apariencia personal y la enfermedad o discapacidad".

³ "Asimismo, es contrario a la dignidad de la persona el acoso laboral, entendiéndose por tal toda conducta que constituya agresión u hostigamiento reiterados, ejercida por el empleador o por uno o más trabajadores, en contra de otro u otros trabajadores, por cualquier medio, y que tenga como resultado para el o los afectados su menoscabo, maltrato o humillación, o bien que amenace o perjudique su situación laboral o sus oportunidades en el empleo".

permite acceder a un derecho sustantivo protector y garantizador de la dignidad de los funcionarios de la administración del Estado.

Cabe señalar la paradoja de los tiempos, en que el derecho laboral hoy provee de normas de protección a los funcionarios siendo un modelo a seguir, no obstante que históricamente las conquistas laborales tomaron como un paradigma a seguir los derechos funcionarios, como aspiración para mejoras laborales en los inicios del derecho del trabajo.

Finalmente, el aporte definitivo y de consolidación de la sana doctrina en esta materia, ha sido el reconocimiento jurisprudencial de la jurisdicción laboral como el tribunal natural, para el juzgamiento y tutela de los derechos fundamentales de los funcionarios.

Lo anterior, también ha sido plenamente reconocido por la Contraloría General de la República, que dictaminó con fecha 20 de enero de 2015, que no le corresponde pronunciarse respecto de materias que se encuentran sometidas al conocimiento de los tribunales de justicia, de conformidad a lo establecido en el artículo 6° de la Ley N° 10.336.⁴

⁴ Dictamen N° 5.260 de 20.1.2015. "La Dirección del Trabajo consulta si corresponde que las Inspecciones del Trabajo deriven a esta Contraloría General las denuncias por vulneración de derechos fundamentales interpuestas por los funcionarios públicos, toda vez que la jurisprudencia reciente de la Corte Suprema ha declarado que los Juzgados de Letras del Trabajo son competentes para conocer, mediante el procedimiento de tutela laboral, las acusaciones efectuadas por tales servidores.

Como cuestión previa, cabe señalar que el fallo al que se alude en la presentación es el dictado por ese alto tribunal con fecha 30 de abril de 2014 en causa rol N° 10.972, de 2013, el que, acogiendo un recurso de unificación de jurisprudencia y dictando la respectiva sentencia de reemplazo conforme a lo dispuesto en el artículo 483-C del Código del Trabajo, resolvió, en síntesis, que los Juzgados de Letras del Trabajo son competentes para conocer las acciones de tutela laboral ejercidas por un funcionario público que denuncia una conducta de su empleador que, a su juicio, afecta sus derechos fundamentales".

"...Expuesto lo anterior, debe advertirse que a esta Entidad de Control no le corresponde pronunciarse acerca de los fundamentos y del sentido y alcance del fallo de que se trata, que extendió el procedimiento de tutela laboral para los funcionarios de la Administración del Estado, atendido lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 6° de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República.

No obstante, es preciso hacer presente que según lo prescrito en el inciso primero del artículo 98 de la Constitución Política de la República, a este Órgano de Fiscalización le atañe ejercer el control de la legalidad de los actos de la Administración, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva.

En tal sentido, la referida Ley N° 10.336, prescribe en su artículo 1° que ésta debe vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Estatuto Administrativo,

Sin perjuicio de lo ya expuesto, dicho órgano contralor sostiene que “del análisis de la normativa antes reseñada es posible colegir que este Organismo de Control, posee competencia para conocer y resolver de aquellos requerimientos de los servidores públicos por vulneración de lo que el Código del Trabajo considera sus derechos fundamentales, sin perjuicio de la facultad del afectado de dirigirse a los Tribunales de Justicia, ya sea en un procedimiento de tutela laboral o cualquier otro”.⁵

La Contraloría compatibiliza de esta forma su competencia con los tribunales, restringiéndola al conocimiento de estas materias, siempre que no sean sometidas a los tribunales de justicia. Señala el órgano fiscalizador que “del mismo, modo, conviene anotar que el inciso primero del artículo 54 de la ley N° 19.880,

añadiendo su artículo 6° que corresponderá exclusivamente al Contralor informar sobre las materias que indica y, en lo que interesa, en general, sobre los asuntos que se relacionen con el anotado estatuto, y con el funcionamiento de los Servicios Públicos sometidos a su fiscalización, para los efectos de la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que los rigen.

Del análisis de la normativa antes reseñada es posible colegir que este Organismo de Control posee competencia para conocer y resolver de aquellos requerimientos de los servidores públicos por vulneración de lo que el Código del Trabajo considera sus derechos fundamentales, sin perjuicio de la facultad del afectado de dirigirse a los Tribunales de Justicia, ya sea en un procedimiento de tutela laboral o cualquier otro.

En este contexto, debe tenerse en consideración que, como se adelantó, en todo caso esta Contraloría General se debe abstener de intervenir o informar en asuntos de carácter litigioso, condición que reúnen aquellos que se encuentran sometidos a los Tribunales de Justicia.

Del mismo, modo, conviene anotar que el inciso primero del artículo 54 de la ley N° 19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, previene que interpuesta por un interesado una reclamación ante la Administración, no podrá el mismo reclamante deducir igual pretensión ante los Tribunales de Justicia, mientras aquélla no haya sido resuelta o no haya transcurrido el plazo para que deba entenderse desestimada.

Añade su inciso final que si respecto de un acto administrativo se deduce acción jurisdiccional por el interesado, la Administración deberá inhibirse de conocer cualquier reclamación que éste interponga sobre la misma pretensión.

En consecuencia, no se advierte inconveniente en que las Inspecciones del Trabajo deriven a esta Contraloría General o a las Contralorías Regionales, las denuncias acerca de eventuales infracciones por parte de los organismos de la Administración del Estado de los derechos fundamentales de sus servidores en el ejercicio de sus empleos”. Puede consultarse su texto digital íntegro en <http://www.contraloria.cl/appinf/LegisJuri%5Cboletinjurisprudencia.nsf/DetalleDictamenBoletin?OpenForm&UNID=7DF0A451B2DCED2784257DD50078AE57>.

⁵ Dictamen 5.260/2015, cit.

que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, previene que interpuesta por un interesado una reclamación ante la Administración, no podrá el mismo reclamante deducir igual pretensión ante los Tribunales de Justicia, mientras aquélla no haya sido resuelta o no haya transcurrido el plazo para que deba entenderse desestimada”.⁶

2. TUTELA JUDICIAL EFECTIVA DE LA DIGNIDAD Y DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS QUE PRESTAN SERVICIOS PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Si bien las acciones generales, en especial a través del recurso de protección, han permitido en materia de discriminación arbitraria proteger derechos funcionarios, la ausencia de una acción contencioso administrativa general de tutela, no permitía resolver ni examinar el fondo de la totalidad de los casos.

A contar del 30 de abril de 2014, la Corte Suprema acogiendo un recurso de unificación de jurisprudencia, respecto de una acción de tutela laboral, en causa rol N° 10.972-2013, resolvió en el considerando 16 de su sentencia, que un Juzgado de Letras del Trabajo, es competente para conocer las cuestiones suscitadas entre trabajadores y empleadores, por desconocimiento o lesión de aquellos derechos consagrados en el artículo 19 de la Carta Fundamental, no existiendo razón jurídica para excluir de su aplicación a toda una categoría de trabajadores como son los funcionarios públicos, particularmente si se toma en consideración que los elementos de subordinación y dependencia propios de la relación laboral, se dan fuertemente en el contexto de las relaciones del Estado con sus trabajadores, siendo este un espacio en el cual la vigencia real de los derechos fundamentales puede verse afectada a consecuencia del ejercicio de las potestades del Estado empleador.⁷

Asimismo, indica dicha sentencia: “es menester destacar que el Estatuto Administrativo ha sido modificado por leyes recientes para consagrar la vigencia del derecho del funcionario a no ser discriminado por el empleador y a reconocido su dignidad como

⁶ Ibíd.

⁷ Bussenius Cornejo con Central de Abastecimientos del Sistema Nacional de Servicios de Salud (2014): Corte Suprema, 30 de abril de 2014 (Acción de tutela laboral), consultada en <http://suprema.poderjudicial.cl/SITSUPPORWEB/InicioAplicacion.do>

persona humana, prohibiendo todo acto entre los mismos compañeros de labores en que esta se vea afectada. Ello confirma que la administración del Estado no es ajena al compromiso de velar porque los derechos fundamentales de los funcionarios sean respetados y conduce a promover una interpretación que permita integrar las normas del Código del Trabajo que estén orientadas a hacer posible en los hechos, el ejercicio de tales derechos".

De esta forma, la Ley N° 20.085, que estableció en los arts. 485 y siguientes del Código del Trabajo, un nuevo procedimiento denominado de "Tutela Laboral", en el que se reconocen o amparan el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica del trabajador(a), siempre que su vulneración sea consecuencia directa de actos ocurridos en la relación laboral, el respeto y protección a la vida privada y a la honra del trabajador(a) y su familia, el derecho a la inviolabilidad de toda forma de comunicación privada, el derecho a la libertad de conciencia, a la manifestación de todas las creencias y al ejercicio libre de todos los cultos, la libertad de expresión, opinión e información sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, la libertad de trabajo y el derecho a su libre elección. Además, la garantía de que ninguna clase de trabajo puede ser prohibida, salvo las excepciones que la propia Constitución dispone, el derecho a no ser sujeto de los actos discriminatorios señalados en el artículo 20 del Código del Trabajo y la libertad sindical y el derecho a negociar colectivamente sin obstáculos indebidos, extiende su aplicación a las relaciones estatutarias de funcionarios de la administración del Estado.

La Corte Suprema al reconocer el posicionamiento de los derechos fundamentales, como ejes vertebradores de unas relaciones laborales en el ámbito de la organización administrativa, estima que su vigencia requiere como condición necesaria, no solo de un reconocimiento material, sino también y ante todo, de mecanismos de tutela jurisdiccional eficaces e idóneos.⁸

En el presente año 2015, en un nuevo hito en la evolución de esta tutela judicial efectiva de la función pública en sede laboral, la Corte Suprema acogió otro recurso de unificación de jurisprudencia, declarando la existencia de vínculo laboral, entre una persona

natural bajo contrato de honorarios y una Municipalidad.⁹ Con este fallo, se termina con una práctica jurisprudencial administrativa, en la cual se permitía la existencia de servidores públicos a honorarios con jornada de trabajo, vínculo de subordinación y dependencia, sin reconocimiento de su condición laboral.¹⁰

Actualmente, se encuentra en tramitación un proyecto de ley sobre la materia, según da cuenta el Boletín N° 9.476-13, iniciado en moción de los Honorables Senadores señora Allende y señores De Urresti, Harboe, Lagos y Letelier, que hace aplicable a los funcionarios públicos y municipales el procedimiento de tutela laboral contemplado en el Código del Trabajo para la protección de garantías fundamentales.¹¹ Este proyecto de ley, permitirá dar un reconoci-

⁹ Corte Suprema Rol N° 11584-2014.

¹⁰ "Y es que la acertada interpretación del artículo 1° del Código del Trabajo, en relación, en este caso, con el artículo 4° de la Ley N° 18.883, concluye de ese modo la sentencia, está dada por la vigencia de dicho Código del Trabajo para las personas naturales contratadas por la Administración del Estado, en la especie una Municipalidad, que aun habiendo suscrito sucesivos contratos de prestación de servicios a honorarios, por permitírsele el estatuto especial que regula a la entidad contratante, prestan servicios en las condiciones previstas por el Código del ramo. En otros términos, se uniforma la jurisprudencia, en el sentido que corresponde calificar como vinculaciones laborales, sometidas al Código del Trabajo, a las relaciones habidas entre una persona natural y un órgano de la Administración del Estado, en la especie, una Municipalidad, en la medida que dichas vinculaciones se desarrollen fuera del marco legal que establece -para el caso- el artículo 4° de la Ley N° 18.883, que autoriza la contratación sobre la base de honorarios ajustada a las condiciones que dicha norma describe, en la medida que las relaciones se conformen a las exigencias establecidas por el legislador laboral para los efectos de entenderlas reguladas por la codificación correspondiente." <http://www.diarioconstitucional.cl/noticias/asuntos-de-interes-publico/2015/04/06/cs-acoge-unificacion-de-jurisprudencia-y-determina-existencia-de-vinculo-laboral-con-municipio/>

¹¹ El texto es el siguiente:

"PROYECTO DE LEY

Artículo Único: Agréguese un nuevo inciso tercero en el art. 89, del D.F.L. 29, que fija el texto refundido coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo; y agréguese un nuevo inciso tercero en el art. 87, en la Ley N° 18.833, sobre Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, en los siguientes términos:

a) Ley N° 18.834, art. 89°, Inciso tercero: En lo referido a la protección de garantías fundamentales, se hace extensible a las personas regidas por este Estatuto, el procedimiento de tutela laboral, establecido en el art 485 y siguientes, correspondiente al Libro V, del Párrafo 6°, del Código del Trabajo.

b) Ley N° 18.833, art. 87, inciso Tercero: En lo referido a la protección de garantías fundamentales, se hace extensible a las personas regidas por este Estatuto, el procedimiento de tutela laboral, establecido en el art 485 y siguientes, correspondiente al Libro V, del Párrafo 6°, del Código del Trabajo". Consultado en <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php#>

⁸ Otros casos han seguido la misma línea jurisprudencial, a saber: Poblete Salazar con Ministerio Público (2014): (acción de tutela por vulneración de derechos fundamentales) en <http://www.pjud.cl/documents/396543/0/NULIDAD+TUTELA+LABROAL+MIN+PUBLICO+SUPREMA.pdf/1bff485d-b561-4350-a526-e2fa6ccb9aaa>, Silva Díaz con Servicio de Vivienda y Urbanismo (2014): (Recurso de Protección), en <http://diarioconstitucional.cl/noticias/accion-de-proteccion/2014/09/02/cs-confirmo-sentencia-y-acoge-proteccion-por-termino-anticipado-de-contrata-de-funcionario-publico/>

miento legal a la competencia declarada por la Corte Suprema, en su sentencia de unificación de jurisprudencia.

3. CONCLUSIONES

Al inicio de este trabajo, se hizo presente la necesidad de destacar la protección jurídica de la dignidad de los funcionarios de la administración del Estado, esta protección sustantiva ha quedado de manifiesto con las normas legales que describen un nuevo sistema normativo, protector de la dignidad de las personas sujetos de una relación funcionaria y de sus derechos fundamentales frente a conductas discriminatorias y de acoso laboral o sexual.

Inicialmente, observamos que la sustantividad no es suficiente protección sino está aparejada a una tutela administrativa efectiva y cuando ella tampoco realiza eficazmente la protección de los derechos y dignidad de estos servidores públicos, se requiere en forma imperativa de una tutela judicial efectiva.

Resulta paradójico, la evolución de nuestro derecho, en cuanto al establecimiento de un criterio unificador de protección o tutela, con sustantividad normativa diferente, ya que en un caso rige el Código del Trabajo y en el otro el Estatuto Administrativo. No obstante, la brecha existente entre ambos ha sido superada en sede legislativa y judicial, al aplicar conceptos e instituciones laborales en la protección de funcionarios públicos, en materias referidas a la interdicción de la arbitrariedad y discriminación arbitraria, así como en las situaciones de acoso laboral o sexual. De esta forma el Derecho laboral y administrativo han concretizado el cierre de la plenitud hermética del orden jurídico, salvando cualquier posible ausencia o laguna adjetiva o sustantiva en esta materia tutelar.

Sin advertirlo, nuestra Corte Suprema al acoger la competencia de los tribunales del trabajo, para tutela de derechos fundamentales de funcionarios de derechos fundamentales que le han sido vulnerados, ha permitido la vigencia y protección real y efectiva de esa dignidad y derechos, supliendo una deuda histórica de nuestro país respecto de la inexistencia de un contencioso administrativo general y de una jurisdicción especializada que lo conozca.

De la misma forma, que otrora se admitiera bajo el principio de inexcusabilidad las acciones de nulidad de actos administrativos y de responsabilidad extracontractual del Estado, hoy son estos tribunales laborales que establece la ley, tal como lo señala el artículo 38 inciso segundo de la Constitución, los competentes para conocer de la lesión de derechos por la administración del Estado.

Por ello, definida la jurisdicción laboral como la competente en el caso de la lesión o vulneración de la dignidad de la persona y sus derechos fundamentales, queda necesariamente establecido el procedimiento de tutela, como el contencioso administrativo especial de la función pública.

