

EMPLEO PÚBLICO Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO LABORAL

RAMÓN HUIDOBRO SALAS (1)

1. Introducción

La ausencia de un procedimiento de protección judicial de los funcionarios que trabajan para la administración del Estado, sumado a la inexistencia de una jurisdicción contencioso administrativa especializada y un contencioso administrativo general en Chile, no han permitido una tutela judicial efectiva laboral, para las personas cuyo empleador es la administración del Estado.

Por ello, en este trabajo analizaremos como el procedimiento de tutela de derechos fundamentales contemplado en el Código del Trabajo, permite inicialmente a la Corte Suprema, desde el año 2014 por vía interpretativa y a contar de la publicación en el mes de noviembre del año 2020 de la Ley 21.280, suplir estas omisiones en la tutela judicial efectiva, creando un contencioso administrativo del empleo público, cuyo conocimiento y resolución corresponde a los Tribunales de Letras del Trabajo que ejercen la jurisdicción laboral, constituyéndose en una respuesta de control judicial, a los casos de vulneración de la dignidad de la persona del servidor público(2) y sus derechos fundamentales, en la administración del Estado.

(1) Profesor de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Doctor en Derecho Universidad de Alicante, España.

(2) HUIDOBRO SALAS, R., La dignidad de la persona en la función pública en Chile, en XLIV JORNADAS DE DERECHO PÚBLICO, Facultad de Derecho Pontificia Universidad

2. El empleo público como tipología general de legitimación subjetiva del contencioso administrativo laboral

El concepto de empleo público, que ha abandonado la figura clásica estatutaria, extendiéndose a relaciones de naturaleza laboral o de prestación de servicios a honorarios, permitiendo una progresiva liberalización del empleo público y su consiguiente precariedad, generando la necesidad de revisión del concepto y contenido, en especial respecto del ejercicio y vigencia de los derechos fundamentales de los funcionarios públicos y su tutela jurisdiccional.⁽³⁾

Desde esa perspectiva, la voz empleo público aplica tanto a los funcionarios de planta, contrata, honorarios y regidos por el Código del Trabajo. Por ello, entendemos que este cambio de eje y ampliación conceptual, se aplica a cualquier tipología de relación jurídica de contenido laboral, que tenga al Estado como empleador.

En efecto, hoy el Estado empleador mantiene vínculos con sus trabajadores de naturaleza estatutaria, utiliza también el Código del Trabajo como estatuto especial o simplemente recurre al contrato civil de prestación de servicios personales. En este último caso, con particularidades tales como control de jornada horaria, dependencia y subordinación, derecho a feriado y permisos, extendiendo contractualmente derechos estatutarios, atendida la reiterada jurisprudencia contralora, que han llegado a la desnaturalización de este vínculo contractual y que ha sido calificado jurisprudencialmente como laboral.

En este mismo sentido, la Corte de Apelaciones de Santiago en el considerando un- décimo de sentencia en causa rol 161-2016, de siete de junio de dos mil dieciséis señaló:

“Que, entendido que la relación entre el funcionario público y el Estado es de carácter laboral, aunque sujeta a un estatuto especial, no resulta procedente privar a los primeros de un procedimiento que está llamado a determinar el cumplimiento o la vigencia de derechos fundamentales en la relación de trabajo, por el sólo hecho que las referidas normas asocien el término «empleador» a

Católica de Chile, Arturo Fermandois Vohringer Coord., Ediciones Universidad Católica de Chile, 2019, pp. 78-88.

(3) HUIDOBRO SALAS. R., Empleo público y derechos fundamentales, en Revista de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Número Especial, 2018, p. 97.

un contrato de trabajo —y no a un decreto de nombramiento— o se refieran al empleador como a un gerente o administrador, olvidando que el Estado, en su relación con los funcionarios que se desempeñan en los órganos de la Administración, ejerce funciones habituales de dirección —términos que utiliza el artículo 4° citado— como lo hace todo empleador, lo que no es incompatible con el hecho de que se trate de órganos destinados a desempeñar una función pública.

Desde esta perspectiva, entonces, tampoco existe impedimento para aplicar las normas de Tutela a los funcionarios de la Administración del Estado, en la medida que su ámbito de aplicación abarca o comprende a todos los trabajadores sin distinción.”.(4)

En consecuencia, queda de manifiesto que el desempeño en la función pública como concepto ha devenido en uno más amplio y complejo: «empleo público», a fin de dar cobertura a todas las posibles relaciones o vínculos de trabajo para el Estado, definiéndolo en esencia por su carácter de empleador.

Este cambio de conceptualización, así como la diferente naturaleza de los regímenes jurídicos que norman esta materia, a saber derecho público, laboral y civil, requieren entender de forma diferente la forma en que pertenece y se relaciona el personal al servicio del Estado, ya sea en sus derechos y obligaciones patrimoniales o de servicio, así como en un aspecto esencial como lo son los derechos fundamentales de estos trabajadores, que se rigen por un estatuto constitucional común, con independencia de su normativa estatutaria o contractual. (5)

En consecuencia, será esta persona que presta servicios al Estado empleador, la legitimada subjetivamente para interponer esta acción contencioso administrativa laboral, ejerciendo una pretensión de tutela judicial de derechos fundamentales.

(4) Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, rol 161-2016 «Vargas con Impuestos Internos», 2016, en www.poderjudicial.cl.

(5) HUIDOBRO SALAS. R., Empleo público y derechos fundamentales, ob. cit., pp. 99 -100.

3. El procedimiento de tutela de derechos fundamentales ante tribunales laborales, como nuevo contencioso del empleo público

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 permitió examinar el fondo de la totalidad de los casos.

Históricamente, esta ausencia de jurisdicción contencioso administrativa, queda evidenciada desde la dictación de la Constitución de 1833, pues antes de su vigencia existió unidad de jurisdicción, siendo el total de las causas contra la administración conocidas por los tribunales ordinarios de justicia. En efecto, en dicha carta fundamental se introdujo en su artículo 104 N° 7, una norma que entregaba competencia al Consejo de Estado, para resolver las disputas que se suscitaren sobre los contratos o negociaciones celebradas por el Gobierno Supremo y sus agentes, con lo cual el contencioso contractual quedaba entregado al conocimiento de ese órgano. En el año 1874, se elimina dicho precepto constitucional y volvemos a la unidad de jurisdicción hasta la dictación de la Constitución de 1925, que en su artículo 87, estableció una norma programática que disponía la creación de los tribunales de lo contencioso administrativo, los cuales nunca se crearon bajo su vigencia.

Con el advenimiento de la Constitución de 1980, nuevamente retorna el problema para los tribunales ordinarios de dilucidar si son competentes o no para el conocimiento de las causas contencioso administrativas, ya que en su artículo 38 de ese texto constitucional, entregaba el conocimiento de los asuntos contencioso administrativos nuevamente a tribunales de lo contencioso administrativo, los cuales tampoco nunca se crearon. El 17 de agosto de 1989, mediante una reforma constitucional se reemplaza la expresión “tribunales contencioso- administrativos” por “tribunales que señale la ley”, con lo cual se entrega por primera vez un fundamento normativo expreso, más allá del principio de inexcusabilidad, para que los jueces ordinarios conozcan del contencioso, no pudiendo argumentar ya la falta de tribunales o la ausencia de ley regulatoria especial que les entregue dicha competencia.

Al respecto el Tribunal Constitucional chileno, ha sostenido que “Derecho de reclamar a la justicia contra los actos de la Administración está garantizado en el art. 38, inc. 2º, CPR. Tratándose de reclamar judicialmente de los actos de la Administración, y en forma concordante con el derecho de acceso a la justicia que asegura el N° 3 del art. 19, la CPR establece expresamente, en su art. 38, inc. 2º, el derecho de cualquier persona lesionada en sus derechos por la Administración, a reclamar ante los tribunales que determine la ley. (STC 946, c. 34).”(6)

Sin embargo, tal como señalaba al inicio, actualmente Chile carece de una jurisdicción contencioso administrativa general, no obstante que el Recurso de protección que es la acción de amparo constitucional de carácter cautelar, ha operado en el hecho como una acción útil para mitigar esta ausencia.

Siendo este el panorama general, nada podemos esperar respecto de un contencioso administrativo especial de la función o empleo público. Por ello, en ausencia de un mecanismo de tutela judicial efectiva eficaz de las personas al servicio de la administración del Estado, nuestra Corte Suprema a contar del 30 de abril de 2014, comienza a llenar este vacío 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)

(6) CUADERNOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, NÚMERO 59, AÑO 2015, p. 126, en <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/estudios/documentos/textos-publicados>

(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>

Ello confirma, que la administración del Estado no es ajena al compromiso de respetar los derechos fundamentales de los funcionarios, lo cual conduce lógicamente a promover una interpretación finalista, que permita integrar las normas del Código del Trabajo que estén orientadas a hacer posible en los hechos, el ejercicio de tales derechos.(8)

Nuestro máximo tribunal, al hacer aplicable a los funcionarios públicos los art. 485 y siguientes del Código del Trabajo, incorporados por la ley 20.085, que estableció en 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, reconoce el posicionamiento de los derechos fundamentales como ejes vertebradores de unas relaciones laborales plenamente democráticas, para lo cual se estima que su vigencia requiere, como

(8) El art. 1 del Código del Trabajo establece que: “Las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores se regularán por este Código y por sus leyes complementarias.

Estas normas no se aplicarán, sin embargo, a los funcionarios de la Administración del Estado, centralizada y descentralizada, del Congreso Nacional y del Poder Judicial, ni a los trabajadores de las empresas o instituciones del Estado o de aquellas en que tenga aportes, participación o representación, siempre que dichos funcionarios o trabajadores se encuentren sometidos por ley a un estatuto especial. 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. Los trabajadores que presten servicios en los oficios de notarías, archiveros o conservadores se regirán por las normas de este Código”. En definitiva, la Corte Suprema interpreta que esta norma hace aplicable las normas del Código del Trabajo, relativas a la Tutela Laboral, a los Funcionarios o Empleados públicos, ya pertenezcan a la Administración Central del Estado o a la Administración Municipal, tanto en cuanto, cumplan con los dos requisitos copulativos señalados en la norma, a saber: que la materia no esté regulada en sus Estatutos especiales y que las normas del Código del Trabajo, no sean incompatibles con las normas de dichos Estatutos especiales.

condición necesaria de mecanismos de tutela jurisdiccional eficaces e idóneos.⁽⁹⁾

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 real y efectiva de esa dignidad y derechos.

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 fundamentales 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. No obstante, siempre quedará la necesidad de una jurisdicción especializada contencioso administrativa, ya que la falta de especialidad y desconocimiento de las normas administrativas, po-

(9) 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-confirmando-sentencia-y-accoge-proteccion-por-termino-anticipado-de-contrata-de-funcionario-publico/>

dría generar decisiones que no se condigan con el régimen estatutario y sujecional de los servidores públicos, que se encuentra establecido en razón de su función pública estatal, que se quiera o no les entrega particularidades y limitaciones que el mismo texto constitucional autoriza

La diferencia de criterios entre Tribunal Constitucional⁽¹⁰⁾ y la Corte Suprema, así como la necesidad de precisar el sentido y alcance de esta competencia de los tribunales laborales, generó la iniciativa parlamentaria de tramitar un proyecto de ley que hiciera aplicable expresamente el artículo 485 del Código del Trabajo, que contempla el procedimiento de tutela de derechos fundamentales de los trabajadores, a los funcionarios públicos.⁽¹¹⁾

Producto de la tramitación legislativa, el proyecto inicial sufrió diversas modificaciones, aprobándose como Ley 21.280 de 2020, siendo publicado en el diario oficial de fecha 9 de noviembre de 2020, extendiendo por esta ley interpretativa, el ámbito de aplicación del procedimiento de tutela laboral, que ha dispuesto la incorporación de la tutela de derechos fundamentales a los funcionarios públicos ante los Tribunales del Trabajo, estableciendo en la práctica un contencioso de la función pública.⁽¹²⁾

El artículo 1 de la ley 21.280, señala textualmente lo siguiente: “Declárase interpretado el inciso primero del artículo 485 del Código

(10) El Tribunal Constitucional, en causa Rol N° 3.853-17, de 6 de diciembre de 2018, se ha apartado de la interpretación sostenida sistemáticamente por la Excelentísima Corte Suprema, estimando, en un fallo dividido, que comprender a los funcionarios públicos en el ámbito de aplicación del procedimiento de tutela laboral “desvirtúa el régimen constitucional y legal que le es propio, amén de abrir la intervención de los juzgados de letras del trabajo respecto de una materia en que no han recibido expresa competencia legal. El voto de minoría de dicha sentencia, señala que “la acción de tutela laboral es una vía idónea para la aplicación de las normas sustantivas del Código del Trabajo, apta para su uso por los funcionarios a contrata de la Administración del Estado” y en la comprensión de que lo debatido “se trata de un tema de «interpretación legal» que debe ser resuelta en sede competente de los Tribunales de Justicia”. Historia de la Ley 21.280, p.13, en www.bcn.cl

(11) 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, en <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php#>

(12) Huidobro Salas, Ramón, (2015) «Tutela judicial efectiva laboral de la función pública», en: Asociación Chilena de Derecho Constitucional. Poder Judicial, Libro de homenaje al Profesor Paulino Varas Alfonso. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, p. 135.

del Trabajo en el siguiente sentido: Las normas de los artículos 485 y siguientes del Código del Trabajo, contenidas en el Párrafo 6° del Capítulo II del Título I del Libro V de dicho cuerpo normativo, son aplicables a todos los trabajadores, incluidos aquellos a los que hace referencia el inciso segundo del artículo 1° del Código del Trabajo, en virtud de lo dispuesto en los incisos primero y tercero de ese mismo artículo. También serán aplicables a los trabajadores que se desempeñen en los órganos señalados en los Capítulos VII, VIII, IX, X y XIII de la Constitución Política de la República y a aquellos que sus propias leyes declaren como autónomos.”.(13)

Cabe hacer presente, un aspecto de gran interés referido al ámbito de aplicación de la referida norma, puesto que el proyecto no distinguió entre funcionarios civiles y militares. Lo cual quedó de manifiesto en la tramitación legislativa, porque incluso la indicación presentada por el Ejecutivo de excluir al personal de las Fuerzas Armadas fue rechazada en la discusión general y particular de las observaciones(14), siendo

(13) Del mismo modo la ley 21.280 agrega, en el artículo 489, el siguiente inciso final: “Tratándose de los funcionarios o trabajadores a los que se refiere el inciso segundo del artículo 1° de este Código, en caso de acogerse la denuncia, no procederá el pago de la indemnización a que se refiere el inciso cuarto del artículo 162 y la establecida en el artículo 163, en cuyo caso el juez ordenará el pago de una indemnización, la que no podrá ser inferior a seis meses ni superior a once meses de la última remuneración mensual. Asimismo, cuando el juez declare que el despido es discriminatorio por haber infringido lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 2 de este Código, y además ello sea calificado como grave, el trabajador podrá optar entre la indemnización que corresponda o bien su reincorporación al cargo.”.

(14) El Senador señor Letelier, al referirse sobre la exclusión de las funcionarias y de los funcionarios de las Fuerzas Armadas en el procedimiento de tutela laboral, hizo presente que tal proposición contraviene los criterios jurisprudenciales emanados de la Corte Suprema. En específico, sostuvo que en sentencia que acogió un recurso de unificación de jurisprudencia, Rol N° 14.804-2018, el máximo tribunal del país dispuso que si bien el inciso segundo del artículo 1° del Código del Trabajo excluye de la aplicación de sus normas a las personas que indica en la medida que se encuentren sometidas por ley a un estatuto especial, como es el caso de las y los funcionarios de la Administración del Estado -incluyendo a los del Ejército-, el inciso tercero de la referida norma prevé la posibilidad de que a dichos trabajadores les sean aplicables las normas del Código del Trabajo cuando se trate de materias o aspectos no regulados en sus respectivos estatutos y no fueren contrarias a estos últimos. Dicho razonamiento, agregó, da cuenta de la necesidad de garantizar el ejercicio de derechos fundamentales respecto de las cuestiones suscitadas en la relación laboral, incluyendo a las y los funcionarios civiles y militares que se desempeñan en las Fuerzas Armadas. Asimismo, dejó expresa constancia que lo anterior resulta consistente con el inciso segundo del artículo 1° del Código del Trabajo, que establece que sus normas no se aplicarán a los funcionarios de la Administración del Estado, centralizada y descentralizada, del Congreso Nacional y del Poder Judicial, ni a

posteriormente retirada dicha observación⁽¹⁵⁾ aprobándose en el Congreso en términos amplios y sin exclusiones. Lo cual marca plena coherencia con lo sostenido por nuestra Corte Suprema en sus fallos de unificación de Jurisprudencia, que hizo aplicable la tutela laboral a personal militar.⁽¹⁶⁾

los trabajadores de las empresas o instituciones del Estado o de aquellas en que éste tenga aportes, participación o representación, siempre que dichos funcionarios o trabajadores se encuentren sometidos por ley a un estatuto especial. Y, en virtud del inciso tercero del mismo artículo 1°, los trabajadores de tales entidades se sujetan a las normas del Código del Trabajo en los aspectos o materias no regulados en sus respectivos estatutos, siempre que ellas no fueren contrarias a estos últimos. Conforme a dicho criterio, y al contenido del texto aprobado por el Congreso Nacional, el Senador señor Letelier añadió que el procedimiento de tutela laboral es aplicable a dichos trabajadores, atendido el tenor del referido artículo 1° del Código del Trabajo. Puesta en votación la observación número 1), calificada como aditiva, fue rechazada por 3 votos en contra, de las Senadoras señoras Goic y Muñoz y del Senador señor Letelier, y 1 voto a favor, de la Senadora señora Van Rysselberghe. Ver Historia de la Ley 21.280, p.191 en www.bcn.cl

(15) Oficio Ley a S. E. El Presidente de la República. Fecha 27 de octubre, 2020. Oficio S.E. El Presidente de la República en fecha 18 de agosto de 2020 retira las observaciones formuladas al proyecto de ley quedando despachado en este trámite constitucional. Valparaíso, 27 de octubre de 2020. N° 536/SEC/20 A SU EXCELENCIA EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Tengo a honra comunicar a Vuestra Excelencia que, en sesión del día de hoy, el Senado tomó conocimiento del Mensaje mediante el cual Su Excelencia retira de tramitación las observaciones formuladas al proyecto de ley relativo al ámbito de aplicación del procedimiento de tutela laboral, correspondiente a los Boletines números 12.322-13, 12.327-13 y 9.476-13, refundidos. Adjunto oficio N° 382/SEC/20, de 18 de agosto de 2020, por el que el Senado comunicó a Su Excelencia el texto de la referida iniciativa de ley despachado por el Congreso Nacional. Dios guarde a Vuestra Excelencia. Historia de la Ley 21.280, p.193, en www.bcn.cl

(16) La Corte Suprema, en causa Rol 14.804- 2018 acogió el recurso de unificación de jurisprudencia deducido por la parte demandante en relación al fallo dictado por la Corte de Santiago, que rechazó el recurso de nulidad deducido contra la sentencia dictada por el Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, que había acogido la excepción de incompetencia deducida por el Fisco de Chile y el Ejército de Chile y, consecuentemente, rechazó la demanda de tutela por vulneración de derechos fundamentales deducida por un cabo primero del Ejército. El máximo tribunal estimó que debe concluirse que el juzgado de letras del trabajo es competente para conocer de la demanda de autos, toda vez que el artículo 420 letra a) del Código del Trabajo lo habilita para tomar conocimiento de las “cuestiones suscitadas entre empleadores y trabajadores por aplicación de las normas laborales”, y la acción de tutela laboral, ejercitada por un funcionario público que denuncia una conducta de su empleador que, a su juicio, afecta sus derechos fundamentales es, precisamente y a la luz de lo preceptuado en el artículo 485 del Código del Trabajo, una de aquellas “cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas laborales”, que la referida judicatura está llamada a resolver. No es baladí para la interpretación que se efectúa, el especial significado que reviste la consagración de un instrumento de defensa de derechos fundamentales al interior de la relación laboral, que el trabajador aprecie le son desconocidos o lesionados por el empleador en el ejercicio de sus facultades, derechos de aquellos consagrados en el artículo 19 de la Carta

No obstante, este claro sentido interpretativo, el Ejecutivo insiste en incorporar esta limitación de acceso a la justicia a este personal de la administración, pues inmediatamente de aprobada la ley, remite un nuevo proyecto de ley que excluye a estos funcionarios de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública de esta tutela judicial efectiva laboral y que de aprobarse, se les privaría de este contencioso - administrativo especial de la función pública.⁽¹⁷⁾

Como señalamos, en la práctica el legislador ha creado un contencioso administrativo del empleo público, con particularidades propias de nuestro sistema jurídico sin jurisdicción contenciosa, por ello la competencia es entregada a los tribunales de jurisdicción laboral y restringido el conocimiento sólo a la vulneración de derechos fundamentales que establece la preceptiva del artículo 485 del Código del Trabajo, ya citado. Lo cual ciertamente es un avance hacia una tutela judicial efectiva de las personas al servicio de la administración.

4. Conclusiones

Al inicio de este trabajo, se menciona la necesidad de destacar la protección judicial de los funcionarios de la administración del Estado, esta protección sustantiva ha quedado de manifiesto con las normas legales contenidas en la ley 21.280 de 2020, que crean un nuevo contencioso administrativo del empleo público, que es de conocimiento de los tribunales de justicia con jurisdicción laboral, protector de los

Fundamental, en los capítulos que especifica el inciso primero y segundo del artículo 485 del Código del Trabajo. Por tanto, yerra la Corte de Santiago cuando al fallar el recurso de nulidad interpuesto por el demandante resuelve que la sentencia de base no incurrió en error de derecho al estimar que los juzgados de letras del trabajo no son competentes para conocer de una demanda de tutela por vulneración de derechos fundamentales interpuesta en contra del Ejército de Chile por un miembro de sus filas.

(17) Mensaje 482-386, Boletín N° 13.988-13 Proyecto de ley, iniciado en mensaje de S. E. el Presidente de la República, que aclara y refuerza la aplicación de sus respectivos estatutos en materia de procedimiento de tutela laboral a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. El presente proyecto de ley viene a precisar la interpretación realizada por la ley N° 21.280, sobre el ámbito de aplicación del procedimiento de tutela laboral, al inciso primero del artículo 485 del Código del Trabajo, estableciendo que el personal de planta, el personal a contrata y el personal de reserva llamado al servicio activo de las Fuerzas Armadas, y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, se regirán, como corresponde en estas materias, por sus propios estatutos y los reglamentos que los regulen, sin que le puedan ser aplicables las normas procedimentales contenidas en el artículo 485 y siguientes del Código del Trabajo.

derechos fundamentales de las personas sujetos de una relación funcionaria, mediante el procedimiento contemplado en los artículos 485 y siguientes del Código del Trabajo.

Resulta paradójico, la evolución de nuestro derecho administrativo, en cuanto al establecimiento de un criterio unificador de protección o tutela, con sustantividad normativa procesal diferente, ya que en un caso rige el Código del Trabajo. No obstante, al aplicarse 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, convirtiéndose en un mecanismo eficaz de protección de la dignidad y derechos fundamentales de estas personas. 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 judicial.

Sin advertirlo, nuestra Corte Suprema al acoger inicialmente por vía interpretativa, la competencia de los Tribunales del Trabajo, para tutela de derechos fundamentales de funcionarios que le han sido vulnerados, ha permitido la vigencia y protección real de estos derechos, supliendo una deuda histórica de nuestro país respecto de la inexistencia de un contencioso administrativo general y de una jurisdicción contencioso administrativa 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 los tribunales 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. Siendo inequívocamente la jurisdicción laboral, la competente en el caso de la lesión o vulneración de la dignidad de la persona y sus derechos fundamentales.

5. Bibliografía

- CUADERNOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, NÚMERO 59, AÑO 2015, en <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/estudios/documentos/textos-publicados>
- Huidobro Salas, Ramón (2018). Empleo público y derechos fundamentales, en Revista de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Número Especial.
- Huidobro Salas, Ramón, (2015) Tutela judicial efectiva laboral de la función pública, en Poder Judicial, Libro de homenaje al Profesor Paulino Varas Alfonso, Editorial jurídica de Chile.
- Huidobro Salas, Ramón (2019). La dignidad de la persona en la función pública en Chile, en XLIV JORNADAS DE DERECHO PÚBLICO, Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica de Chile, Arturo Fermandois Vohringer Coord., Ediciones Universidad Católica de Chile.