



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
Departamento de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social

Tutela de Derechos Fundamentales de los Funcionarios de la Administración Pública

*Memoria para optar al grado de
Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales*

Autor: Fernando Alfredo González Bastías
Profesor Guía: Ricardo Juri Sabag

Santiago, Chile / Marzo, 2015

A mis seres queridos

*Gracias infinitas a todos a quienes hicieron posible alcanzar esta meta
largamente añorada*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I: EL PROCEDIMIENTO DE TUTELA DE DERECHOS EN EL ÁMBITO LABORAL	11
1. ANTECEDENTES	11
2. OBJETIVOS	13
3. ÁMBITO DE APLICACIÓN MATERIAL	16
4. ÁMBITO DE APLICACIÓN PERSONAL	20
5. EL PROCEDIMIENTO	22
6. LA SENTENCIA	25
CAPÍTULO II: FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y PROCEDIMIENTO DE TUTELA DE DERECHOS FUNDAMENTALES	28
1. LA TESIS DE LA INCOMPETENCIA	33
2. LA TESIS DE LA COMPETENCIA	49
CAPÍTULO III: FALLO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA QUE RECONOCE EL DERECHO DE LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO A INVOCAR EL PROCEDIMIENTO DE TUTELA DEL ART. 485 DEL CÓDIGO DEL TRABAJO	63

1.	ANTECEDENTES	63
2.	EL FALLO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA Y LA SENTENCIA DE REEMPLAZO 65	
3.	EL DÍA DESPUÉS.....	70
	CONCLUSIONES	76
	BIBLIOGRAFÍA	79
	TEXTOS DE DOCTRINA	79
	JURISPRUDENCIA	82

INTRODUCCIÓN

Según datos estadísticos entregados en noviembre de 2014 por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES)¹, a diciembre de 2013 se desempeñaban como trabajadores en el Gobierno Central 220.734 personas; de ellos, sólo 4.196 se regían por el Código del Trabajo. El resto, se ubicaba en las modalidades de funcionarios de planta, a contrata y trabajadores a honorarios. Tanto los funcionarios de planta como aquellos a contrata, se encuentran regidos por el Estatuto Administrativo, pero sólo quienes son de planta (84.819) gozan de un grado adecuado de estabilidad laboral; mientras que los funcionarios a contrata (131.705), se hallan en una situación de por sí precaria, por cuanto cada año deben pasar por la incertidumbre de saber si se prorrogarán sus funciones por un nuevo período. En caso de que esto no ocurra, deberán abandonar su empleo; poco importa si han trabajado para el Estado uno o veinte años, el resultado es siempre el mismo: la cesantía, y la ausencia de cualquier tipo de indemnización.

¹ Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda: Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2004-2013. Santiago: Noviembre de 2014.

La jurisprudencia de la Contraloría ha sido consistente en manifestar que no es competente para calificar las razones que a la autoridad administrativa la llevaron a no prorrogar una contratación. Es decir, en opinión de la Contraloría, cumplido el plazo de la contrata, sería facultad privativa de la autoridad determinar si el funcionario seguirá (o no) prestando servicios por un nuevo período. En este caso no existiría la figura del “despido injustificado”, ya que la autoridad ni siquiera debe fundamentar la causa que la lleva a tomar su decisión. Aun cuando se trate de un acto arbitrario, la Contraloría no se pronunciará sobre la materia, debido a su auto-declarada “incompetencia”.

En cuanto a la justicia ordinaria, si bien la Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones, han acogido algunos recursos de protección referidos a situaciones de término anticipado de las contrata, por considerar que existirían defectos formales referidos a una falta de fundamentación adecuada; no ha ocurrido lo mismo en los casos en que la relación laboral termina por no renovación de la contrata. En estos casos, la Corte Suprema ha estimado que no puede considerarse arbitraria ni ilegal la medida tomada por la autoridad administrativa en que decide no dar prórroga a una contrata, por cuanto esta sería una facultad que la propia ley le entrega a la autoridad, que ésta puede ejercer discrecionalmente. Incluso en el caso de una funcionaria del Ejército que se encontraba bajo licencia médica psiquiátrica, con un sumario administrativo por “acoso laboral” pendiente, la Corte Suprema, en un fallo de 30 de mayo de 2013 (Rol 3013-2013), sostuvo que, por tratarse de un empleo esencialmente

transitorio, la sola ocurrencia del plazo de término habilitaba a la autoridad para poner fin a la contrata, sin que necesitara dar fundamento a este acto.

Así entonces, se produce una situación de manifiesta vulneración al principio de igualdad que garantiza la Constitución. Ya que mientras por una parte, existe un grupo de trabajadores que, regidos por el Código del Trabajo, cuentan con herramientas para hacer respetar sus derechos, por otra, existe un número no despreciable de personas que se desempeñan en un contexto de la más absoluta precariedad, principalmente en lo que se refiere a su estabilidad laboral.

La situación es especialmente preocupante si se considera que, en no pocos casos, tras la no renovación de una contrata se puede hallar un tema de vulneración de derechos fundamentales; como ocurriría, por ejemplo, si la contrata no se renueva debido a las actividades sindicales del trabajador, su orientación sexual, sus opiniones, su opción política, etc. De ahí que en este contexto resulte de la mayor relevancia el fallo que la Corte Suprema dictó el 30 de abril de 2014 en un recurso de unificación de jurisprudencia, donde declaró que la interpretación adecuada de la normativa vigente, implica hacer extensivo a los funcionarios públicos el derecho a ejercer ante los tribunales del trabajo la acción de tutela de derechos fundamentales que consagra el Código del Trabajo.

Este fallo de la Corte Suprema, precisamente refiere a la situación de un funcionario de la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud (CENABAST), que alegaba haber sido objeto de despido debido a sus actividades sindicales, lo que vulneraba su derecho a no ser discriminado. Si bien el Segundo Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, reconoció el derecho del trabajador a ejercer la acción de tutela laboral, ordenando a CENABAST que lo reintegrara a sus funciones, con posterioridad dicho fallo fue anulado por la Corte de Apelaciones de Santiago, aduciendo que esta acción, por encontrarse en el Código del Trabajo, no era aplicable a los funcionarios de la administración pública, que se rigen por otro cuerpo normativo. La Corte Suprema —reponiendo la que, a nuestro entender, es la interpretación correcta— a través del fallo de unificación de jurisprudencia dejó sin efecto la resolución de la Corte de Apelaciones, ordenando dictar sentencia de reemplazo.

La resolución de la Corte Suprema fue considerada “histórica” por diversos sectores, especialmente por la ANEF y otros vinculados al mundo laboral, por cuanto implica otorgar a los funcionarios públicos una herramienta importante para salvaguardar sus derechos, lo que viene a corregir —en cierto modo— la situación desmedrada que estos tienen respecto de aquellos trabajadores que se rigen por el Código del Trabajo.

La presente investigación tiene por objeto exponer y analizar los argumentos que han sostenido la procedencia de extender la aplicación del procedimiento

de Tutela de Derechos Fundamentales consagrada en el Código del Trabajo a los funcionarios de la administración pública.

Para esto, se analizará la opinión que los tribunales de justicia, a través de distintos fallos, han manifestado sobre la materia; deteniéndonos especialmente en el fallo de unificación de jurisprudencia de 30 de abril de 2014, donde la Corte Suprema sostuvo que la interpretación correcta de la legislación aplicable lleva a reconocer que en nuestro medio nada impide que los funcionarios públicos puedan ampararse bajo esta garantía.

CAPÍTULO I: EL PROCEDIMIENTO DE TUTELA DE DERECHOS EN EL ÁMBITO LABORAL

1. ANTECEDENTES

El camino que llevó a la adopción del actual art. 485 y siguientes del Código del Trabajo, que introdujo en nuestro medio el procedimiento especial de tutela laboral, se inició a través de un Mensaje Presidencial que fue presentado al Parlamento en octubre de 2003. En este, como expresión de principios por parte del Ejecutivo, se sostuvo la necesidad de incorporar a nuestra normativa un mecanismo que dotara de eficacia, en el contexto de la relación jurídico-laboral, a los llamados «derechos fundamentales inespecíficos», esto es, aquellos derechos constitucionales que el sujeto detenta no sólo en su calidad de trabajador, sino en su condición de ciudadano².

Para cumplir este objetivo, se proponía la creación de un procedimiento sumarísimo, consistente en una única audiencia, que habría de tener preferencia sobre cualquier otra causa que se tramitara en el mismo tribunal. En ésta, la prueba del denunciante sería facilitada mediante la alteración de las

² PARRA, Waldo: El concepto de derechos fundamentales inespecíficos en el ámbito laboral chileno y la tutela jurídica de su eficacia horizontal. Santiago: Legalpublishing, 2013, p. 14.

reglas del *onus probandi*, bastando que se acreditara la presencia de indicios referidos a que el comportamiento del denunciado había vulnerado derechos fundamentales para que la carga probatoria se invirtiera, y fuera este último quien tuviera que justificar suficientemente, en forma objetiva y razonable, la legitimidad de las medidas adoptadas y su proporcionalidad.

En cuanto a la sentencia condenatoria, el Ejecutivo proponía que el efecto de ésta debía ser la nulidad, lo que retrotraería la situación al estado inmediatamente anterior a que se produjera la vulneración de derechos denunciada. Además, ésta debía indicar concretamente las medidas tendientes a obtener la reparación de las consecuencias derivadas por el acto vulneratorio, incluyendo la posibilidad de que fuera devengada una indemnización en favor del denunciante. Esta sentencia podría ser objeto de un recurso de apelación laboral y, para garantizar la celeridad, su tramitación habría de gozar de preferencia ante el tribunal de segunda instancia. Con esto último, además se buscaba despejar la discusión en torno a la posibilidad de apelar las sentencias en materia de prácticas antisindicales³.

Más de dos años tardó la tramitación del proyecto en el Parlamento, y si bien en lo esencial se mantuvo la idea original planteada por el Ejecutivo, la ley publicada en el Diario Oficial de 3 de enero de 2006 introdujo numerosas

³ Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que sustituye el procedimiento laboral contemplado en el libro V del Código del Trabajo. 1° de octubre de 2003.

modificaciones, que por una parte restringieron el ámbito de aplicación material, circunscribiéndolo a un catálogo limitado de derechos fundamentales; y por otra, eliminaron todas las disposiciones que establecían un procedimiento especial, sometiendo la tramitación de la tutela de derechos al procedimiento de aplicación general, manteniendo la idea de la celeridad en su tramitación sólo en cuanto se le otorgó preferencia para su conocimiento.

2. OBJETIVOS

Tal y como señalamos con anterioridad, el objetivo de introducir en el Código del Trabajo el nuevo procedimiento de tutela, fue dotar a los trabajadores de un mecanismo expedito para reclamar frente a las variadas situaciones en que durante la relación laboral podían verse afectados sus derechos fundamentales, ya fuera durante el curso de ella o a su término.

Según lo ha entendido la Corte Suprema, se trata de un «mecanismo o conjunto de reglas que permite al trabajador reclamar el resguardo y la protección jurisdiccional de sus derechos fundamentales en el ámbito de la relación laboral, cuando aquellos se aprecien lesionados por el ejercicio de las facultades del empleador»⁴. En este sentido, el máximo tribunal lo ha visto como la culminación de un proceso tendiente a introducir reglas sustantivas, orientadas a explicitar y reforzar la vigencia de los derechos fundamentales en

⁴ Corte Suprema, sentencia de 30 de abril de 2014, Rol 10972-2013, considerando 8°

el ámbito de las relaciones laborales; reconociendo la función limitadora que en el seno de la relación de trabajo juegan estos respecto de los poderes empresariales. «En ese contexto y en busca de la vigencia efectiva en el ejercicio de los derechos fundamentales del trabajador, las normas de Tutela consagradas recientemente vienen a colmar ese vacío, al establecer una acción específica para salvaguardarlos, abriendo un espacio a lo que se ha denominado la “eficacia horizontal” de esa clase de derechos»⁵.

En similar sentido se ha expresado la doctrina, que ha visto en el nuevo procedimiento la consagración legal de la supremacía constitucional en el ámbito de las relaciones laborales⁶; la traducción procesal de la plena eficacia horizontal de los derechos fundamentales en las relaciones jurídicas entre privados y, en este caso, al interior del contrato de trabajo⁷. Esto por cuanto, si bien hasta antes de la reforma, el art. 5° del Código establecía con claridad que el ejercicio de las facultades del empleador tiene como límite el respeto a las garantías constitucionales de los trabajadores, lo cierto es que para que la salvaguarda de estos derechos posea eficacia real, se requiere de un proceso de tutela jurisdiccional efectiva, pues «las libertades civiles no tienen contenido si carecen de posibilidad de recurrir a los órganos del Estado, ya sean éstos

⁵ Corte Suprema, sentencia de 30 de abril de 2014, Rol 10972-2013, considerando 8°

⁶ SILVA IRARRÁZAVAL, Luis Alejandro: Supremacía constitucional y tutela laboral, en Revista de Derecho, Vol. XXIV, N° 1, julio 2011, p. 33.

⁷ UGARTE, José Luis: La tutela de derechos fundamentales y el derecho del trabajo: De erizo a zorro. En Revista de Derecho, Vol. XX, N° 2, diciembre de 2007, p. 61.

autoridades judiciales o administrativas»⁸. Así lo expresaban de manera enfática AGUILAR y CONTRERAS al afirmar que hasta antes de la reforma: «[...] si bien los derechos fundamentales tenían un reconocimiento expreso en nuestro ordenamiento jurídico interno, y en particular, plena vigencia y aplicabilidad en la relación de trabajo [...] estos derechos no gozaban de la tutela judicial que se requería para hacerlos plenamente practicables. No basta, para la efectiva vigencia y tutela de los derechos fundamentales, con meras declaraciones de principios que se queden sólo en las buenas intenciones y en el papel, sino que es necesario mecanismos que permitan hacer efectivas dichas garantías en la realidad práctica de la relación de trabajo, vale decir, en su desarrollo y evolución diaria. Por ello, la puesta en práctica de la garantía establecida por el artículo 5° del Código del Trabajo, se vio truncada por la falta de herramientas procesales que la hicieran operativa»⁹.

La reforma introducida al Código por la Ley 20.087 va orientada precisamente a corregir esa deficiencia que la legislación laboral presentaba en materia de protección de los derechos fundamentales de los trabajadores, dotándolos hoy en día de una vía que permite a los trabajadores (tanto del

⁸ CAAMAÑO ROJO, Eduardo: La Ley de subcontratación y la tutela de los derechos fundamentales de los trabajadores de servicios transitorios. En Revista *Ius et Praxis*, Año 13 N° 2, 2007, p. 187-188

⁹ AGUILAR CAVALLO, Gonzalo y CONTRERAS ROJAS, Cristian: El efecto horizontal de los derechos humanos y su reconocimiento expreso en las relaciones laborales en Chile. En Revista *Ius et Praxis* [online]. 2007, vol.13, n.1, pp. 205-243. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122007000100008>.

sector público como privado, según jurisprudencia de la Corte Suprema) de un mecanismo que permite invocar el amparo de la jurisdicción, en variadas situaciones en que estos derechos pudieren verse afectados por el actuar del empleador. Sin embargo, esta protección no abarca a todo el conjunto de los derechos fundamentales del trabajador, sino sólo a un conjunto de ellos.

3. ÁMBITO DE APLICACIÓN MATERIAL

En su diseño original, la propuesta del Ejecutivo buscaba cautelar en términos amplios los derechos fundamentales inespecíficos, sin someter a ninguna restricción el ámbito de aplicación material del procedimiento de tutela. Esto en cuanto la disposición propuesta señalaba:

«Este procedimiento tendrá por objeto tutelar los derechos fundamentales de los trabajadores en el ámbito de las relaciones laborales, cuando aquellos resulten lesionados por el ejercicio de las facultades empresariales en conformidad a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 5º»

Sin embargo, esto generó resistencias en un sector del empresariado, quienes veían con preocupación que una interpretación amplia de los derechos fundamentales permitiera hacer aplicación directa de tratados internacionales, por considerar que eso implicaba extender demasiado el ámbito de aplicación material del procedimiento propuesto, generando una situación de

incertidumbre al otorgar la posibilidad de hacer uso de criterios elaborados para contextos distintos del chileno¹⁰.

Esta preocupación del empresariado fue recogida por el Diputado Uriarte, de la Unión Demócrata Independiente (UDI), quien ya en la Comisión de Constitución de la Cámara buscó introducir una indicación para constreñir las materias de competencia del nuevo procedimiento, reduciéndolas sólo a lo dispuesto por el art. 19 N° 4 y 16 de la Constitución¹¹.

Las negociaciones generadas sobre este punto dieron como resultado la introducción de una indicación que gozó del apoyo transversal de las fuerzas políticas¹², mediante la cual se redujo sustancialmente el ámbito de competencia material del procedimiento propuesto por el Ejecutivo. Indicativo de esto fue el hecho de que se cambiara su nombre de «Procedimiento de tutela de derechos fundamentales» a simplemente «Procedimiento de tutela laboral», con lo que quedaba claro que lo que se buscaba proteger no era la generalidad de los derechos fundamentales de los trabajadores, sino un grupo delimitado de ellos. De este modo, en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara se propuso un nuevo texto de acuerdo al que la protección de este procedimiento abarcaría sólo aquellos derechos fundamentales

¹⁰ Historia de la Ley 20.087, p. 169.

¹¹ Historia de la Ley 20.087, p. 193.

¹² Historia de la Ley 20.087, p. 272.

contenidos en el artículo 19 de la Constitución, en sus numerales: «1º inciso primero, 4º inciso primero, 5º en lo relativo a la inviolabilidad de toda forma de comunicación privada, 6º inciso primero, 12º inciso primero y 16º en lo relativo a la libertad de trabajo, al derecho a su libre elección y a lo establecido en su inciso 4º»¹³. Asimismo, también se incluyó a los actos discriminatorios a que refiere el art. 2º del Código del Trabajo.

El texto, recogido en el Segundo Informe de la Comisión de Trabajo, se mantendría casi inalterado hasta el final de la tramitación parlamentaria, quedando en definitiva la siguiente disposición:

«Artículo 485.- El procedimiento contenido en este Párrafo se aplicará respecto de las cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas laborales, que afecten los derechos fundamentales de los trabajadores, entendiéndose por éstos los consagrados en la Constitución Política de la República en su artículo 19, números 1º, inciso primero, siempre que su vulneración sea consecuencia directa de actos ocurridos en la relación laboral, 4º, 5º, en lo relativo a la inviolabilidad de toda forma de comunicación privada, 6º, inciso primero, 12º, inciso primero, y 16º, en lo relativo a la libertad de trabajo, al derecho a su libre elección y a lo establecido en su inciso

¹³ Historia de la Ley 20.087, p. 272.

cuarto, cuando aquellos derechos resulten lesionados en el ejercicio de las facultades del empleador.

También se aplicará este procedimiento para conocer de los actos discriminatorios a que se refiere el artículo 2° de este Código, con excepción de los contemplados en su inciso sexto.»

Así entonces, de acuerdo al texto final de la ley, el ámbito de competencia material del procedimiento de tutela laboral involucra la protección a los siguientes derechos garantizados por el art. 19 de la Constitución:

1. Derecho a la vida y a la integridad física y psíquica del trabajador, pero sólo para aquellos casos en que la vulneración a estos derechos sea consecuencia directa de actos ocurridos en la relación laboral.
2. El respeto y protección a la vida privada y a la honra del trabajador y su familia.
3. La inviolabilidad de toda forma de comunicación privada del trabajador.
4. La libertad de conciencia del trabajador, así como la manifestación de todas las creencias y el ejercicio libre de todos los cultos que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres o al orden público.
5. La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio.

6. La libertad de trabajo, el derecho a la libre contratación y el derecho a la protección del trabajo.

Ahora bien, el inciso segundo del art. 485 extiende el ámbito de aplicación material también a los actos discriminatorios a que se refiere el art. 2° del Código del Trabajo, excluyendo únicamente aquellos que ocurran en el contexto de las ofertas de trabajo; exclusión que parece razonable si lo que el legislador ha buscado es proteger los derechos fundamentales del trabajador de las vulneraciones ocurridas durante la relación laboral, y hasta antes de la contratación dicha relación aún no se ha perfeccionado del todo¹⁴.

4. ÁMBITO DE APLICACIÓN PERSONAL

De acuerdo a los términos amplios en que está redactado el artículo 486 del Código, el procedimiento de tutela puede ser invocado por cualquier persona que ostente la calidad de trabajador, y que considere que ha sido vulnerada en sus derechos fundamentales en el curso de la relación laboral; con las limitaciones en cuanto a la materia que hemos expuesto con anterioridad.

A su vez, la ley también le entrega participación a las organizaciones sindicales en esta materia:

¹⁴ El año 2012 ingresó al Senado un proyecto de ley que busca extender el procedimiento de tutela a aquellas situaciones de discriminación o vulneración de la intimidad o privacidad ocurridas en el proceso previo a la contratación laboral. Actualmente se encuentra en primer trámite constitucional, Boletín 8199-13.

1. Actuando como parte coadyuvante, en el caso de que el denunciante sea uno de sus afiliados;
2. Actuando como parte principal, en aquellas situaciones en que, frente a la vulneración de los derechos fundamentales de uno de sus afiliados, interponga denuncia ante el tribunal laboral competente.

Por su parte, la Inspección del Trabajo que, actuando dentro del ámbito de sus atribuciones y sin perjuicio de sus facultades fiscalizadoras, tome conocimiento de una vulneración de derechos fundamentales, deberá denunciar los hechos al tribunal competente y acompañar a dicha denuncia el informe de fiscalización correspondiente, dando de esta forma inicio al procedimiento de tutela, en el cual la propia Inspección se encuentra facultada para hacerse parte.¹⁵

Ahora bien, no obstante lo dicho en los párrafos anteriores, cuando la vulneración a los derechos fundamentales se produzca con ocasión del despido del trabajador, el único legitimado activo para invocar la acción de tutela es el trabajador afectado, quedando excluidos de hacerlo los otros legitimados a que se refiere el art. 486, quienes sólo podrán denunciar en caso de vulneraciones ocurridas durante el curso de la relación laboral. Y esto, por expresa disposición del art. 489 del Código.

¹⁵ Código del Trabajo, art. 486.

5. EL PROCEDIMIENTO

Aunque la idea original propuesta por el Ejecutivo consideraba la introducción de un procedimiento especial de carácter sumarísimo para resolver las tutelas, esto no prosperó en el Parlamento, siendo adoptado un mecanismo que, en lo sustancial, se rige por las reglas del procedimiento común establecido en el Código. Esta situación ha hecho afirmar a la Corte Suprema que «en estricto rigor no es un procedimiento especial, puesto que su tramitación se efectúa conforme al procedimiento de aplicación general»¹⁶. Sin perjuicio de esto, la tramitación de la acción de tutela presenta algunas particularidades que vale la pena destacar.

En cuanto al inicio, la denuncia debe ser deducida en el plazo de 60 días desde ocurrida la vulneración de derechos que se reclama¹⁷. Debe ser presentada por escrito y cumplir con los requisitos generales que establece el art. 446 del Código; además debe contener la enunciación clara y precisa de los hechos constitutivos de la vulneración alegada y acompañar todos los antecedentes en los que se fundamente el reclamo. Si el actor no los tiene al momento de ingresar la denuncia, se le concede un plazo fatal de cinco días para su incorporación al proceso.

¹⁶ Corte Suprema, sentencia de 30 de abril de 2014, Rol 10972-2013, considerando 8°

¹⁷ Código del Trabajo, art. 486.

En caso de que la vulneración de derechos se hubiere producido con ocasión del despido, el plazo de 60 días se contará desde el momento de la desvinculación¹⁸.

De lo dispuesto en los artículos 485 y 487 del Código se deduce que el procedimiento de tutela es de aplicación exclusiva, por cuanto no admite su ejercicio conjunto con la acción de protección del art. 20 de la Constitución, ni su acumulación con acciones de otra naturaleza o con idéntica pretensión basada en fundamentos diversos. No obstante, el art. 489 introduce una excepción al disponer que, si de los mismos hechos emanaren dos o más acciones de naturaleza laboral, y una de ellas fuese la de tutela, dichas acciones deberán ser ejercidas conjuntamente en un mismo juicio; salvo que lo alegado sea el despido injustificado, indebido o improcedente, ya que esta acción deberá interponerse en forma subsidiaria a la de tutela¹⁹.

En su tramitación, el procedimiento de tutela laboral goza de preferencia respecto de todas las demás causas que se tramiten ante el mismo tribunal; salvo que se de alguna de las hipótesis del inciso final del art. 489, caso en el cual esta preferencia no aplicará.

Si de los antecedentes que se acompañen a la denuncia aparece que se trata de lesiones de especial gravedad, o que la vulneración denunciada puede

¹⁸ Código del Trabajo, art. 489

¹⁹ Código del Trabajo, art. 489.

causar efectos irreversibles, la ley faculta al juez para que, de oficio o a petición de parte, disponga en la primera resolución que dicte, la suspensión de los efectos del acto impugnado, bajo apercibimiento de multa de cincuenta a cien unidades tributarias mensuales, la que podrá repetirse hasta obtener el debido cumplimiento de la medida decretada. Esta providencia deberá ser tomada en cualquier tiempo, desde que el juez cuente con dichos antecedentes²⁰.

Por su parte, en materia probatoria, el art. 493 introduce lo que se ha denominado una alteración o modificación en la carga material de la prueba²¹. Esto por cuanto, si el denunciante acredita la existencia de indicios suficientes sobre la existencia de la conducta lesiva, será el denunciado quien deberá explicar los fundamentos de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad. A este respecto, UGARTE advierte que no estamos en presencia de un caso de inversión rigurosa del *onus probandi*, ya que «no es suficiente que se alegue una lesión de derechos fundamentales para que se traslade al empleador la carga probatoria»²². A juicio de este autor «Se trata, en rigor, de una técnica más débil. La víctima o denunciante no está completamente liberado de prueba: debe acreditar la existencia de indicios suficientes de la existencia de la

²⁰ Código del Trabajo, art. 492.

²¹ UGARTE CATALDO, José Luis: Tutela laboral de derechos fundamentales y carga de la prueba. En Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Vol. XXXIII, 2º semestre de 2009, p. 220.

²² UGARTE, José Luis: La tutela de derechos fundamentales y el derecho del trabajo: De erizo a zorro. En Revista de Derecho, Vol. XX, N° 2, diciembre de 2007, p. 64.

conducta lesiva, para que en ese caso, y sólo en ese caso, podrá aprovecharse el trabajador de la regla prevista en el artículo 493 del Código del Trabajo, en virtud de la cual corresponde al demandado el deber de probar que su conducta se debió a motivos objetivos y razonables»²³.

6. LA SENTENCIA

Finalmente, en lo que refiere a la sentencia definitiva que se pronuncia sobre la acción de tutela laboral, esta ha sido caracterizada como un acto complejo, por cuanto: «a diferencia de las sentencias de procesos laborales de corte patrimonial, que son, en general, de tipo simple, ya que sólo deben pronunciarse sobre la existencia o no de las obligaciones de dar demandadas, las sentencias dictadas sobre posibles inculcaciones (sic) de derechos fundamentales son de tipo complejo, ya que en la parte resolutive del acto procesal de sentencia deben contenerse diversos pronunciamientos de manera simultánea, porque la acción ejercida, precisamente, persigue obtener varias pretensiones relacionadas entre sí»²⁴.

De acuerdo con esto, es deber del juez en su sentencia establecer si durante el proceso se ha acreditado suficientemente la ocurrencia, o no, de la

²³ UGARTE CATALDO, José Luis: Tutela laboral de derechos fundamentales y carga de la prueba. En Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Vol. XXXIII, 2º semestre de 2009, p. 219

²⁴ UGARTE, José Luis: La tutela de derechos fundamentales y el derecho del trabajo: De erizo a zorro. En Revista de Derecho, Vol. XX, N° 2, diciembre de 2007, p. 65.

vulneración de derechos fundamentales alegada. En caso de que la respuesta sea positiva, la ley le impone al juez laboral la obligación de procurar que la situación se retrotraiga al estado inmediatamente anterior a producirse la vulneración denunciada; debiendo abstenerse de autorizar cualquier tipo de acuerdo que mantenga indemne la conducta lesiva de derechos fundamentales.

En caso de que al tiempo de la sentencia el comportamiento antijurídico persista, el juez deberá ordenar su cese inmediato. Además, deberá decretar las providencias a que se encuentra obligado el infractor dirigidas a obtener la reparación completa de las consecuencias derivadas de la vulneración de derechos fundamentales, incluyendo las indemnizaciones correspondientes. En ambos casos, la ley faculta al juez para ordenar estas medidas bajo el apercibimiento de una multa de 50 a 100 UTM, la que podrá repetirse hasta obtener el debido cumplimiento de lo decretado²⁵.

En cuanto a las indemnizaciones de que es beneficiario el trabajador que ha sido despedido con vulneración a sus derechos fundamentales, el art. 489 dispone lo siguiente:

«En caso de acogerse la denuncia el juez ordenará el pago de la indemnización a que se refiere el inciso cuarto del artículo 162 y la establecida en el artículo 163, con el correspondiente recargo de conformidad a lo dispuesto en el artículo 168 y, adicionalmente, a una

²⁵ Código del Trabajo, art. 495.

indemnización que fijará el juez de la causa, la que no podrá ser inferior a seis meses ni superior a once meses de la última remuneración mensual.

»Con todo, 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, mediante resolución fundada, el trabajador podrá optar entre la reincorporación o las indemnizaciones a que se refiere el inciso anterior.»

CAPÍTULO II: FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y PROCEDIMIENTO DE TUTELA DE DERECHOS FUNDAMENTALES

De acuerdo a datos estadísticos entregados en noviembre de 2014 por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, a diciembre de 2013 trabajaban en el Gobierno Central 220.734 personas, lo que convierte al Estado en uno de los principales empleadores a nivel nacional. Sin embargo, de estos sólo 4.196 se encontraban contratados bajo el régimen del Código del Trabajo. El resto, se encuentra en su gran mayoría afecto a alguna de las modalidades de contratación que contempla la administración pública: planta o a contrata. A ellos, hay que sumar además a las personas contratadas a honorarios, que en el mismo período sumaban 35.853.²⁶

Tanto en lo que concierne a funcionarios de planta como a contrata, sus relaciones laborales se encuentran regidas, en lo sustancial, por el Estatuto Administrativo y demás leyes especiales dictadas para las respectivas reparticiones. En cambio, quienes prestan servicios a honorarios, rigen su relación bajo las normas comunes del Código Civil.

²⁶ Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda: Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2004-2013. Santiago: Noviembre de 2014.

La función a contrata y la prestación de servicios a honorarios, son formas de empleo eminentemente transitorias y precarias. Así lo ha entendido la jurisprudencia de la Corte de Apelaciones respecto de la primera, declarando en más de una oportunidad que: «por su propia naturaleza jurídica, el cargo denominado “a contrata” es por esencia transitorio y de carácter precario, ya que su duración máxima está claramente definida y ésta estará a su turno, determinada por diversas circunstancias que deberá calificar la respectiva autoridad, a cuya discrecionalidad, quedará el mantener el cargo hasta su término o hacerlo cesar, si devengan consideraciones respecto de la necesidad del mismo»²⁷.

Este carácter precario de la función a contrata se desprende de lo dispuesto por el art. 10 del Estatuto Administrativo, que dispone: «Los empleos a contrata, durarán, como máximo, sólo hasta el 31 de diciembre de cada año y los empleados que los sirvan expirarán en sus funciones en esa fecha, por el solo ministerio de la ley, salvo que hubiere sido propuesta la prórroga con treinta días de anticipación a lo menos».

En cuanto a los trabajadores a honorarios, estos poseen los derechos y obligaciones que expresamente se hayan señalado en el respectivo contrato de prestación de servicios. Igual ocurre con la determinación de la duración de su

²⁷ Corte de Apelaciones de Puerto Montt, sentencia de 8 de agosto de 2014, Rol 371-2014, considerando sexto.

empleo. Para ellos las relaciones con el Estado (su empleador) son de orden civil, y nunca se verán afectadas por la ley laboral común.

Pero, qué ocurre con los funcionarios de planta y a contrata, ¿pueden estos invocar las normas contenidas en el Código del Trabajo? Según cómo se responda a esta pregunta, resultará sustancial para determinar la procedencia, o no, de que los funcionarios públicos puedan recurrir al procedimiento de tutela laboral incorporado en nuestra legislación a través de la Ley 20.087.

Mucho se ha discutido acerca de cuál sería la naturaleza jurídica del vínculo que une al funcionario público con la Administración. Para la Contraloría, este ha sido entendido como un vínculo estatutario, que supone «la sujeción de los funcionarios, empleados o servidores públicos a un régimen de derecho público preestablecido, unilateral, objetivo e impersonal, fijado por el Estado, cualquiera sea el nombre específico que pudieran recibir los diversos cuerpos estatutarios que los rijan y sea cual fuere la naturaleza del servicio en que se desempeñen [...] Dicho vínculo implica, por una parte, una garantía para el servidor en el sentido de que su relación laboral con la Administración está regulada por la ley de acuerdo a lo prescrito en el artículo 38 de la Constitución Política, y por la otra, una adscripción a un estatuto jurídico estatutario que regula integralmente sus derechos, obligaciones y modalidades de desempeño, que le es siempre

exigible desde su incorporación voluntaria a prestar servicios en la Administración del Estado y mientras dure dicha relación.»²⁸

Teniendo presente esta interpretación de la Contraloría, la pregunta acerca de si es posible que un funcionario público invoque el amparo de las normas de derecho laboral común del Código del Trabajo pareciera ser negativa. Máxime si se considera que es el propio artículo 1° del Código el que expresamente dispone:

«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 éste tenga aportes, participación o representación, siempre que dichos funcionarios o trabajadores se encuentren sometidos por ley a un estatuto especial».

De hecho, esa es la interpretación que realizó la propia Contraloría, que ante una consulta derivada por el Instituto Nacional de Estadísticas, sostuvo que, dado el vínculo estatutario que rige a los funcionarios públicos de esa repartición, y que estos no poseen el carácter de trabajadores según el Código del Trabajo, sino que sus relaciones se hallan regidas por el Estatuto

²⁸ Contraloría General de la República, Dictamen 31000, de 4 de julio de 2008.

Administrativo, no se encontrarían habilitados para hacer uso del procedimiento de tutela que contempla el art. 485 del Código²⁹.

Sin embargo, existe otra disposición en el Código del Trabajo, en el inciso tercero del artículo 1°, que permitiría tener una interpretación diferente. Dice este enunciado normativo:

«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».

De acuerdo a lo dispuesto por la norma recién transcrita, existiría la posibilidad para los funcionarios públicos de invocar las normas del Código del Trabajo, siempre que se den dos requisitos copulativos:

1. Que se trate de una materia no regulada en el estatuto respectivo;
- y
2. Que las normas del Código que se quiere invocar no sean incompatibles con lo dispuesto en el propio Estatuto.

Es sobre la interpretación de esta disposición que en el ámbito jurisdiccional ha girado la mayor parte del debate referido a la legitimación activa de los funcionarios públicos para invocar el procedimiento de tutela de derechos que

²⁹ Contraloría General de la República, Dictamen 47790, de 18 de agosto de 2010

consagra el art. 485 del Código del Trabajo. Ya que, si bien los funcionarios públicos pueden hacer uso del recurso de protección del art. 20 de la Constitución, y de acuerdo al art. 160 del Estatuto tienen derecho a reclamar ante la Contraloría General de la República, cuando se hubieren producido vicios de legalidad que afectaren los derechos que les confiere la regulación estatutaria; y pese a que, además, recientemente la Contraloría afirmó su 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», lo cierto es que el procedimiento de tutela, tramitado ante los tribunales laborales, parece ser una vía más expedita y eficiente en la cautela de los derechos fundamentales de los trabajadores, cualquiera sea la naturaleza jurídica que posea el vínculo con su empleador.

Al menos, así lo ha entendido recientemente la Corte Suprema, al disponer la plena competencia de los tribunales del trabajo para conocer de los procedimientos de tutela de derechos fundamentales incoados por los funcionarios públicos. Sin embargo, no siempre ha sido esta la interpretación que han sustentado nuestros tribunales de justicia.

1. LA TESIS DE LA INCOMPETENCIA

La aplicación a los funcionarios públicos de la tutela de derechos consagrada en el Código del Trabajo, no ha sido un tema pacífico en el ámbito jurisprudencial, pese a que, poco a poco, la tesis que se pronuncia

positivamente parece imponerse, dando pie incluso a una reforma legislativa que actualmente se tramita en el Congreso³⁰.

Desde que se introdujo este procedimiento especial en la normativa laboral, y hasta antes de 2014, fueron variadas las ocasiones en que se pretendió invocar las disposiciones del Código del Trabajo en situaciones en que funcionarios públicos estimaban que habían sido vulnerados sus derechos fundamentales. Sin embargo, en buena parte de ellas, los tribunales laborales declinaban pronunciarse sobre la materia aduciendo razones de falta de competencia, atendido que esta clase de trabajadores se encuentra sujeta a un estatuto jurídico especial y, por consiguiente, no les sería aplicable la legislación laboral común. Dicha interpretación halla su fundamento en el texto del inciso 2° del art. 1°, en relación con el art. 420, del Código del Trabajo, que excluye expresamente del ámbito de su aplicación a «los funcionarios de la Administración Pública, centralizada y descentralizada».

Un ejemplo de caso en que un tribunal laboral invoca el texto expreso del Código del ramo para declararse incompetente, evitando pronunciarse sobre el fondo de una acción de tutela deducida por funcionarios públicos, ocurrió en Valparaíso, en julio de 2009. En aquella ocasión, el Juzgado de Letras del

³⁰ Proyecto de Ley 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, ingresado al Senado con fecha 5 de agosto de 2014, Boletín N° 9476-13

Trabajo de esa ciudad debía decidir sobre una denuncia presentada por la FENATS en favor de los trabajadores de la Unidad de Diálisis del Hospital Gustavo Fricke y en contra del Servicio de Salud Viña del Mar-Quillota, donde se alegaba que dichos funcionarios habían sido objeto de actos que vulneraban sus derechos al trabajo y a la integridad psíquica (arts. 19 N° 16 y 19 N° 1 de la Constitución). En la oportunidad, la jueza del tribunal entendió que, por tratarse de funcionarios públicos, y al tenor de lo dispuesto en los art. 420 y 447 del Código del Trabajo, carecía de competencia para pronunciarse sobre el fondo del asunto debatido, por lo que decide no dar curso a la demanda, remitiendo los antecedentes a la Corte de Apelaciones³¹.

Otro caso fue el resuelto por el Juzgado de Letras del Trabajo de Coyhaique, a quien se solicitó pronunciarse sobre una denuncia deducida por un técnico operador de servicios de vuelo en contra de la Dirección General de Aeronáutica Civil. En su presentación, el denunciante alegaba haber sido objeto de una serie de actos de acoso laboral, que vulneraban su derecho fundamental al trabajo y a la integridad psíquica. En resolución de 6 de diciembre de 2009, y sin pronunciarse sobre el fondo de la acción deducida, el Tribunal decretó no dar curso a la demanda, amparado en lo dispuesto por el art. 1° y 420 del Código del Trabajo, en razón de que la relación laboral se encontraba regida por la Ley 16.752 sobre Dirección General de Aeronáutica Civil y la Ley 18.834

³¹ Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso, sentencia de 7 de julio de 2009, RIT T-26-2009.

sobre Estatuto Administrativo³², por lo que no era aplicable en la especie la normativa laboral común que regula el procedimiento especial de tutela.

Seis meses después la jueza del 1° Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago llegó a la misma conclusión. En fallo de 14 de junio de 2010 se declaró incompetente para conocer de una acción deducida en contra del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes por una serie de trabajadores que aducían haber sido objeto de actos de discriminación arbitraria, vejatorios de sus derechos fundamentales, que se habían traducido en la desvinculación de sus puestos de trabajo. En este caso, la jueza luego de aducir que se trataba de ex funcionarios públicos, concluyó que por tener ese carácter no les eran aplicables las normas del Código del Trabajo y, en particular, las referidas a la tutela laboral³³.

Pero no sólo los tribunales de letras del trabajo han sostenido la postura de rechazar la aplicación de la jurisdicción laboral común cuando es invocada por funcionarios públicos que estiman violentados sus derechos fundamentales. También han compartido este parecer, en variadas oportunidades, las cortes de apelaciones del país, que en este sentido se han pronunciado, ya sea confirmando resoluciones de tribunales de letras que habían invocado la

³² Resolución revocada por la Corte de Apelaciones de Coyhaique, sentencia de 08 de febrero 2010, Rol 01-2010.

³³ Resolución revocada por la Corte de Apelaciones de Santiago, sentencia de 04 de octubre de 2010, Rol 850- 2010.

incompetencia, o bien han anulado sentencias de tribunales laborales que se habían declarado competentes para conocer de acciones de tutela incoadas por funcionarios públicos.

Así por ejemplo ocurrió con la Corte de Apelaciones de Santiago, que confirmó una sentencia que en agosto de 2010³⁴ había dictado la jueza del 1° Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, donde decidió declararse incompetente en una acción de tutela presentada por un grupo de ex trabajadores del Ministerio de Educación, quienes alegaban haber sido objeto de actos de discriminación arbitraria que habían derivado en el cese de sus funciones. En este caso, la jueza estimó que por tratarse de trabajadores «a honorarios» estos se regían por el estatuto especial contenido en el DFL N° 29 de 2004, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.834, sobre estatuto administrativo, y la Ley 18.956, sobre el Ministerio de Educación de 1990, todo lo cual, a su juicio, hacía inaplicable en la especie las normas contenidas en el Código del Trabajo. La Corte de Apelaciones de Santiago, en un escueto fallo de 14 de diciembre de 2010 confirmó el criterio de la jueza laboral, limitándose a aducir que «las argumentaciones contenidas en

³⁴ Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, sentencia de 11 de agosto de 2010, RIT T- 221-2010.

el escrito de apelación de fojas 29, no logran convencer a esta Corte como para alterar lo que viene decidido³⁵».

Similar opinión sostuvo la Corte de Apelaciones de Temuco, que tuvo que pronunciarse sobre una solicitud de nulidad respecto de una sentencia de 13 de septiembre de 2010 emanada del Juzgado de Letras del Trabajo de esa ciudad, en un caso en que se debatía una demanda por presunto despido injustificado con vulneración de derechos fundamentales, presentada por un ex funcionario de la Intendencia Regional de La Araucanía. Durante la audiencia preparatoria la jueza acogió la excepción de incompetencia presentada por el representante de la Intendencia, aduciendo los siguientes argumentos:

«2. Que, el Código del Trabajo en su artículo 1° inciso primero determina que las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores se regularán por este código y leyes complementarias, estableciendo a continuación, en su inciso segundo, que estas normas no se aplicarán a los funcionarios de la administración del estado centralizada y descentralizada.

»3. Que, la normativa relativa al procedimiento de tutela para resguardar la vulneración de derechos fundamentales de que puede ser víctima el trabajador, se contempla en los artículos 485 y siguientes del Código del Trabajo, disposición que expresamente señala que el

³⁵ Corte de Apelaciones de Santiago, sentencia de 14 de diciembre de 2010, Rol 1155-2010

procedimiento contenido en este párrafo se aplicará en las cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas laborales que afecten los derechos fundamentales de los trabajadores y a juicio de esta magistrado, no puede extenderse a materias para las que no está contemplada, como es el caso de los funcionarios públicos.

»4. Que, por estos fundamentos y teniendo especialmente presente que las cuestiones suscitadas entre los funcionarios públicos y la administración no se encuentra dentro del catálogo de materias cuya competencia el artículo 420 del Código del Trabajo entrega a los Juzgados de Letras del Trabajo, es que me declaro incompetente para conocer de la materia de autos.»³⁶

La Corte de Apelaciones de Temuco en fallo de mayoría, y sin explayarse sobre los fundamentos, confirmó el criterio de la jueza del Juzgado de Letras, ratificando lo obrado por ella. Sin embargo, esta resolución contó con un voto de minoría del magistrado Sr. Álvaro Mesa, quien estuvo por revocar la resolución en alzada, aduciendo que lo que correspondía en este caso era aplicar lo dispuesto por el inciso 3° del art. 1° del Código del Trabajo, dando

³⁶ Juzgado de letras de Temuco, sentencia de 13 de septiembre de 2010, RIT T-19-2010.

curso a la acción, por cuanto «no existen en el Estatuto Administrativo normas que regulen la tutela laboral que ha invocado el demandado»³⁷.

Con posterioridad, en un fallo algo más desarrollado, la Corte de Apelaciones de Temuco tuvo la oportunidad de confirmar este criterio, aunque esta vez rechazando los argumentos esgrimidos por el juez del Juzgado de Letras del Trabajo, quien se había declarado competente para conocer un procedimiento de tutela invocado por un ex funcionario de la Corporación de Desarrollo Indígena (CONADI) que alegaba haber sido desvinculado de sus funciones con vulneración a sus derechos fundamentales.

En este caso, si bien en definitiva el Tribunal rechazó la pretensión del denunciante, no lo hizo por considerarse incompetente, sino por estimar que no se cumplían los requisitos necesarios para entender que en su caso habían sido afectados los derechos que le garantiza la Constitución. En cuanto a la aplicación del procedimiento de tutela, la jueza sostuvo que esta era una materia que no se encontraba regulada ni era contradictoria con el estatuto especial que rige la función pública, por lo que en virtud de lo señalado por el art. 1º, inciso 3º, del Código del Trabajo era posible aplicar supletoriamente el procedimiento de tutela, aun cuando el trabajador no fuera de aquellos a que refieren los artículo 7 y 8 del código del ramo. En su fallo, la jueza razonó del siguiente modo:

³⁷ Corte de Apelaciones de Temuco, sentencia de 23 de noviembre de 2010, Rol 142-2010.

«DÉCIMO PRIMERO: Que para aplicar las normas de tutela a quienes no se encuentran vinculados por una relación laboral, se ha argumentado en relación a lo dispuesto en el artículo 1 del Código del Trabajo, que en su inciso segundo designa una serie de funcionarios, de la administración del estado, centralizada y descentralizada, Congreso Nacional, Poder Judicial y trabajadores de empresas o instituciones del estado a quienes no se les aplica las normas del Código del Trabajo y sus leyes complementarias, siempre que dichos funcionarios o trabajadores se encuentren sometidos por ley a un estatuto especial y en el inciso tercero hace aplicable las normas laborales, como contra excepción a esos trabajadores, en los aspectos o materias no regulados en sus respectivos estatutos.

»DÉCIMO SEGUNDO: Que como se ve, en el caso de autos es posible aplicar esa situación excepcional al caso del actor que, como se ha dicho, se encuentra contratado bajo la modalidad de contrata sujeto a un estatuto especial que como indica el artículo 1 inciso tercero del Código del Trabajo permite aplicar las normas laborales en lo no regulado por aquel y por ello resultan aplicables en la especie las

normas relativa la procedimiento de tutela por vulneración de derechos fundamentales.»³⁸

Una opinión distinta fue la que tuvo la Corte de Apelaciones de Temuco, que, sin discurrir acerca de lo dispuesto por el artículo 1° inciso 3° del Código, rechazó la nulidad incoada por el actor, argumentando que la jueza laboral era incompetente para pronunciarse sobre el asunto debatido, por cuanto el denunciante era un funcionario público, los que no estaban habilitados para incoar el procedimiento de tutela. En este sentido, señaló la Corte:

«SEGUNDO: Que es un hecho del proceso que el actor ostentaba la calidad de funcionario público a la época del despido, desempeñando funciones en la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, bajo el sistema de contratación denominado a contrata.

»TERCERO: Que de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 1° del Código del Trabajo, las disposiciones de este cuerpo legal no se aplican a los funcionarios de la Administración del Estado, los que se rigen por las normas del estatuto administrativo. Asimismo, dicha norma debe complementarse con lo que dispone el Art. 420 del Código del Trabajo, que fija la competencia de los tribunales del trabajo, sin que se haya incluido conocer de los conflictos

³⁸ Tribunal de Letras del Trabajo de Temuco, sentencia de 7 de septiembre de 2011, RIT T-20-2011.

existentes entre los funcionarios públicos y el Estado, funcionarios que se rigen por su estatuto propio, esto es, el Administrativo.

»CUARTO: Que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 485 del ya citado Código laboral, el procedimiento de tutela laboral, se aplica respecto de las cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas laborales, que afecten los derechos fundamentales de los trabajadores, excluyéndose a los funcionarios públicos.

»QUINTO: Que atendida la conclusión a que se arriba en los considerandos precedentes no se acogerá las causales de nulidad alegadas.»³⁹

En cuanto a la Corte Suprema, hasta el año 2014, sea por vía de queja o de recurso de unificación de jurisprudencia, debió pronunciarse en varias oportunidades en torno a la procedencia de la supletoriedad del Código del Trabajo respecto de los funcionarios públicos en materia de tutela de derechos fundamentales. En todos ellos, la opinión mayoritaria fue contundente en estimar que los tribunales del trabajo carecían de competencia para resolver denuncias por vulneración de derechos fundamentales cuando el requirente era un funcionario público, por cuanto el Código del Trabajo no era aplicable a esta clase de trabajadores.

³⁹ Corte de Apelaciones de Temuco, sentencia de 14 de diciembre de 2011, Rol 221-2011.

Así lo dijo expresamente la Corte en una sentencia de 05 de octubre de 2011 que resolvió un recurso de unificación de jurisprudencia, en que señaló: «los juzgados laborales son incompetentes absolutamente, en razón de la materia, para conocer de una demanda de tutela de derechos laborales fundamentales incoada por funcionarios públicos designados en calidad de contratados en una Intendencia Regional en sus respectivos cargos»⁴⁰.

La Corte encuentra el fundamento para llegar a esta conclusión, en el hecho de que, a su juicio, los funcionarios públicos que habían reclamado una vulneración a sus derechos fundamentales, por ser trabajadores a contrata de una Intendencia, se encontraban regidos por el Estatuto Administrativo, el cual «establece su propia regulación en torno a las calidades funcionarias que pueden formar parte de una dotación institucional y en cuanto a las causales de expiración en los cargos de contratados y sus disposiciones rigen con preferencia a quienes integran una dotación como la de que se trata, excluyendo el imperio del derecho laboral común en esos asuntos, al tenor de lo preceptuado tanto en los artículos 1º y 11 del mismo Estatuto Administrativo como en los incisos segundo y tercero del artículo 1 del Código del Trabajo, sin perjuicio de considerarse además el artículo 13 del Código Civil.». Por su parte, en opinión de la Corte, existe además una razón de texto en el art. 485 del Código del Trabajo para excluir a los funcionarios públicos del procedimiento

⁴⁰ Corte Suprema, Sentencia de 05 de octubre de 2011, Rol 1972-2011.

especial de tutela, en tanto este circunscribiría su ámbito de aplicación exclusivamente a las relaciones laborales surgidas al amparo de los dispuesto en los artículos 7 y 8 del Código del Trabajo, no siendo extensible a las relaciones estatutarias de trabajadores que se rigen por la Ley 18.834.

Esta posición de la Corte Suprema será posteriormente refrendada en un fallo de unificación de jurisprudencia de 8 de agosto de 2012. En este, reproduce casi textualmente lo razonado en la sentencia de 05 de octubre de 2011; así, luego de referirse al artículo 1° del Código del Trabajo y artículos 1°, 3° y 10° del Estatuto Administrativo, afirma:

«Noveno: Que de las disposiciones transcritas en los considerandos que preceden, resulta que los denunciados en sus relaciones con la Dirección de Vialidad de la Novena Región se hallaban especialmente sometidos al Estatuto Administrativo y, en forma supletoria, a las normas del Código del Trabajo, pero sólo en los asuntos no regulados por dicho Estatuto y en la medida en que las normas del Código Laboral no fueran contrarias a las de esa normativa especial.

»Décimo: Que de esas mismas disposiciones y de las restantes normas de la Ley N° 18.834, aparece que el Estatuto Administrativo establece su propia regulación en torno a las calidades funcionarias que pueden formar parte de una dotación institucional y en cuanto a las causales de expiración en los cargos de contratados; y sus disposiciones rigen con

preferencia a quienes integran una dotación como la de que se trata, excluyendo el imperio del derecho laboral común en esos asuntos, al tenor de lo preceptuado tanto en los artículos 1º y 9º (actual artículo 10) del mismo Estatuto Administrativo como en los incisos segundo y tercero del artículo 1º del Código del Trabajo, sin perjuicio de considerarse además el artículo 13 del Código Civil.

»Undécimo: Que, por otra parte, el artículo 485 del Código del Trabajo, establece que este procedimiento —de tutela laboral— se aplicará respecto de las cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas laborales que afecten los derechos fundamentales de los trabajadores que allí se precisan; es decir, a la vinculación surgida en los términos de los artículos 7º y 8º del mismo texto legal y, en caso alguno, a la relación estatutaria a la que se someten los funcionarios públicos a contrata, cuyo contenido está dado por las disposiciones de su propio estatuto, esto es, la Ley N° 18.834.

»Duodécimo: Que, por consiguiente, los juzgados laborales son incompetentes absolutamente, en razón de la materia, para conocer de una demanda de tutela de derechos laborales fundamentales incoada

por funcionarios públicos designados en calidad de contratados en una Dirección de Vialidad, en sus respectivos cargos.»⁴¹

Esta interpretación, que hace inaplicable el procedimiento especial de tutela a los funcionarios públicos, la Corte Suprema tendrá oportunidad de refrendarlo en otros recursos de unificación de jurisprudencia, pudiendo citarse entre ellos un fallo de 3 de octubre de 2012 (Rol 12712-2011) y uno de 6 de mayo de 2013 (Rol 9381-2012). Sin embargo, en este último, un voto de minoría del Ministro Lamberto Cisternas introducirá una fractura en la posición que hasta ese momento parecía ser monolítica, en tanto este Ministro argumentará a favor de realizar una interpretación extensiva de las disposiciones del Código del Trabajo que permitiera a los funcionarios públicos hacer uso del procedimiento especial de tutela de derechos fundamentales; posición que, como veremos, posteriormente será acogida mayoritariamente por los ministros de la Corte.

Ahora bien, en los fallos citados anteriormente, y particularmente en los de la Corte Suprema, se suele hacer referencia al carácter supletorio que el propio Código del Trabajo se arroga —en el art. 1º, inciso 3º— respecto de algunas materias referidas a las relaciones laborales de los funcionarios públicos, para el caso de que estas no se encuentren reguladas en los respectivos estatutos especiales y no sea contrario a lo dispuesto en ellos. Sin embargo, en todos los casos la Corte parece concluir que no se está en presencia de una hipótesis

⁴¹ Corte Suprema, sentencia de 8 de agosto de 2012, Rol 8680-2011.

idónea para invocar ese carácter supletorio del Código del Trabajo; o que la regla del art. 1° inciso 3° del Código no aplica cuando lo invocado es el procedimiento del art. 485 del Código. Sobre esto, se pueden hacer las siguientes consideraciones:

1. La Corte cita el artículo 1° del Código del Trabajo y diversas disposiciones del Estatuto Administrativo (artículos 1°, 3° y 10°) para dar por hecho que en estos casos no se está en presencia de una materia no regulada por la ley especial que haga necesario aplicar supletoriamente la legislación laboral común. Sin embargo, en ninguna de las disposiciones normativas invocadas se establece un procedimiento al cual los funcionarios públicos puedan recurrir cuando, en el curso de la relación laboral, se violenten sus derechos fundamentales.
2. La interpretación de la Corte nos parece contraria al texto constitucional, y en particular al derecho fundamental de igualdad y no discriminación, establecido en el art. 19 N° 2 de la Constitución, y en diversos tratados internacionales suscritos por Chile; en tanto coloca a los funcionarios públicos en una posición desmedrada respecto del resto de los trabajadores del país, negándoles acceso a una vía expedita y especializada para resolver la vulneración a sus derechos fundamentales.
3. La interpretación que la Corte hace del texto del artículo 485 del Código nos parece apresurada, por cuanto en ninguna parte de esa disposición

se establece que el procedimiento de tutela quede restringido a las relaciones laborales surgidas a partir de las figuras contempladas en los artículos 7 y 8 del Código del Trabajo. En efecto, el texto expreso del artículo 485 del Código se limita a señalar que: «El procedimiento contenido en este Párrafo se aplicará respecto de las cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas laborales, que afecten los derechos fundamentales de los trabajadores». En este sentido, es la Corte, y no el legislador, la que se encarga de restringir el alcance del art. 485, negando el carácter de relación laboral a aquellas desempeñadas bajo dependencia y subordinación, cuando el empleador es el Estado; lo que, como dijimos, vulnera la garantía del artículo 19 N° 2 de la Constitución, al colocar a una gran masa de la fuerza laboral del país en una situación desmedrada respecto del resto de los trabajadores, por el sólo carácter especial de su empleador.

2. LA TESIS DE LA COMPETENCIA

Según queda en evidencia con la gran cantidad de recursos de unificación de jurisprudencia que ha debido resolver la Corte Suprema, la opinión acerca de si el procedimiento de tutela laboral es, o no, aplicable a los funcionarios públicos, es un tema que está lejos de ser uniforme en el ámbito jurisprudencial.

Ya en el año 2010 es posible encontrar un fallo del 2° Juzgado del Trabajo de Santiago donde se acoge la tesis de que el procedimiento de tutela laboral

es aplicable en las situaciones de vulneración de derechos fundamentales de los funcionarios públicos⁴². En la ocasión, la magistrada entendió que bajo la voz «trabajadores» que utiliza el artículo 1° del Código del Trabajo debían entenderse comprendidos tanto los pertenecientes al sector público como privado, por lo que era procedente aplicar respecto de los primeros el procedimiento consagrado en el art. 485 del Código, siempre que se cumplieran los requisitos del inciso 3° del art. 1° del Código del ramo. En este sentido, entiende que son dos los presupuestos a analizar: si en el estatuto especial que regula las relaciones de los funcionarios públicos existe un procedimiento de tutela similar al contemplado en la normativa laboral común; y si este procedimiento de tutela es incompatible con las disposiciones de dicho estatuto especial. A este respecto, resuelve que las relaciones laborales de los funcionarios de la Dirección del Trabajo (denunciantes en este caso), se encontraban sujetas a lo dispuesto en el Estatuto Administrativo y en el Decreto con Fuerza de Ley N° 2 de 1967, y en ninguno de esos cuerpos normativos existe un procedimiento similar al del Código del Trabajo para cautelar el respeto a los derechos fundamentales de los trabajadores. Además, sostuvo que no existía incompatibilidad entre los antedichos estatutos especiales y el procedimiento de tutela laboral, por lo que era legítimo que los funcionarios públicos pudieran invocarlo cuando se dieran los presupuestos de hecho que lo

⁴² Segundo Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, resolución de 7 de enero de 2010, RIT T-70-2010.

hacen procedente. Aún más, la jueza también llegó a sostener que esta era la única interpretación que guardaba conformidad con lo dispuesto en el texto constitucional, en cuanto tenía correspondencia con el principio de no discriminación y con la regla del art. 19 N° 26 que prohíbe al legislador afectar en su esencia los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Ahora bien, aunque es posible encontrar variados casos en que los tribunales laborales estimaron procedente tramitar las acciones de tutela incoadas por funcionarios públicos, fueron los tribunales de alzada los que marcaron la pauta en esta materia. Así, tempranamente, en un fallo de 4 de septiembre de 2009, sería la Corte de Apelaciones de Valparaíso la que, en un muy escueto fallo, revoca una resolución del Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso (causa RIT T-26-2009) en que se había declarado incompetente para conocer un procedimiento de tutela. En su sentencia, sin dar mayores argumentos, la Corte sostiene que el tribunal sí era competente, por lo que le ordena seguir sustanciando la causa.⁴³

Unos meses después, en una sentencia de 4 de febrero de 2010 y con una fundamentación mucho más acabada, la Corte de Apelaciones de Coyhaique también hizo suyo el criterio de que el nuevo procedimiento de tutela laboral era procedente en aquellos casos en que fuera invocado por funcionarios públicos.

⁴³ Corte de Apelaciones de Valparaíso, sentencia de 4 de septiembre de 2009, Rol 267-2009.

Con una argumentación muy similar a la utilizada por el 2° Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, la Corte estimó que la norma habilitante se encuentra en el inciso 3° del art. 1° del Código del Trabajo, que permite aplicar supletoriamente este cuerpo normativo en aquellos casos en que existe una materia no regulada por la ley especial, y en tanto las disposiciones del Código no fueran incompatibles con aquella. En el caso específico, la Corte sostuvo que la Ley N° 16.752 que fija la Organización y Funciones y establece disposiciones generales a la Dirección General de Aeronáutica Civil ni el Estatuto Administrativo contenían normas que fueran contrarias a la aplicación del procedimiento de tutela invocado por el funcionario público que alegaba haber sido vulnerado en sus derechos fundamentales, por lo que el Juzgado Laboral —que se había declarado incompetente— debía continuar sustanciando el proceso.

En lo pertinente, la Corte de Apelaciones de Coyhaique discurrió del siguiente modo:

«SÉPTIMO: Que, del análisis de las normas citadas y conforme a lo antes razonado, este Tribunal estima, que la norma que habilita al Juez del Trabajo para hacerse cargo de esta denuncia laboral, está contemplada en el inciso 3° del artículo 1° del Código del Trabajo, en cuanto éste hace la excepción respecto de los trabajadores mencionados en el inciso 2°, disponiendo: “Con todo, los trabajadores de las entidades señaladas, en el inciso precedente se sujetarán a las

normas de este Código en los aspectos y materias no regulados en sus respectivos estatutos, siempre que ellas no fueren contrarias a éstos últimos”.

»Trabajadores, entre los cuales se encontraría el demandante, en su calidad de funcionario de la Dirección General de Aeronáutica Civil.

»OCTAVO: Que, examinado grosso modo la Ley n° 16.752 que fija la Organización y Funciones y establece disposiciones generales a la Dirección General de Aeronáutica Civil, citada por el Juez en su resolución denegatoria, no se encuentra en ella norma alguna que pudiera estimarse, que pudiera colisionar con las citadas normas del Código del Trabajo, por las cuales éstas resultarían inaplicables para resolver la inhibición del Juez para conocer de la acción de tutela que se ha presentado ante él. Lo mismo ocurre con la Ley n° 18.834 que Fija el texto refundido coordinado y sistematizado, sobre Estatuto Administrativo, también citada por el juez como justificación, en su recurrida resolución.

»NOVENO: Que, conforme a lo razonado, este Tribunal de Alzada, acogerá el recurso de apelación interpuesto en contra de la resolución del Juez de Letras del Trabajo de Coyhaique, en cuanto desecha de

plano la denuncia que le fuera presentada por el apelante, y resolverá en consecuencia.»⁴⁴

Otro fallo interesante sobre la materia —y que a futuro tendrá gran importancia, ya que en él se apoyará la sentencia de la Corte Suprema que, conociendo de un recurso de unificación de jurisprudencia, por primera vez aceptará la procedencia para los funcionarios públicos de invocar el procedimiento de tutela— fue la resolución de 12 de septiembre de 2011, en que la Corte de Apelaciones de Valparaíso acogió un recurso de nulidad presentado en contra de una resolución dictada por el Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso, donde se declara incompetente para conocer de una acción de tutela incoada por una funcionaria del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. En esta oportunidad, el tribunal emprende un desarrollo mucho más prolijo sobre las razones que hacen procedente para un funcionario público recurrir al procedimiento especial de tutela del artículo 485 del Código del Trabajo.

Dice la Corte de Apelaciones de Valparaíso:

«QUINTO: Que el artículo 1° del Código del Trabajo, luego de indicar en su inciso segundo que las normas del Código del Trabajo y leyes complementarias no se aplicarán entre otros a los funcionarios de la Administración del Estado centralizada o descentralizada, siempre que

⁴⁴ Corte de Apelaciones de Coyhaique, sentencia de 8 de febrero de 2010, Rol 1-2010.

ellas se encuentren sometidas por ley a un estatuto especial, lo cierto es que en su inciso tercero 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".

»SEXTO: Que, de lo consignado en el fundamento anterior, aparece que aun cuando una persona en materia de trabajo se rija por un estatuto especial, es posible que en algunos aspectos pueda quedar sujeto a las normas del Código del Trabajo en materias que no estén reguladas en sus respectivos estatutos, siempre que no fueren contrarias a ellos. Esta situación es la que precisamente ocurre en la especie, puesto que, si bien el actor es una persona que en su contrato se ha indicado que se rige por la Ley 18.834, esta normativa no contempla la posibilidad de accionar en un procedimiento especial por vulneración de tutela de derechos fundamentales, no pudiendo entenderse que una acción de esta clase se oponga a las normas de ese estatuto especial atendido a que el procedimiento de tutela, si bien aparece establecido para solucionar un conflicto que surge en una relación vinculada al trabajo, busca cautelar en definitiva derechos fundamentales que se reconocen a todas las personas sin distinción.

»SÉPTIMO: Que, por lo demás, aparece relevante que el inciso tercero del artículo 1º del Código del Trabajo, emplee la expresión “trabajadores” para referirse a los funcionarios de la Administración del Estado que indica en el inciso segundo, y que excluye en principio a su respecto la aplicación de las normas del Código del Trabajo, calificación que coincide con la empleada en el artículo 485 del mismo cuerpo legal cuando establece el ámbito de aplicación del Procedimiento de Tutela Laboral.»⁴⁵

Por último, en lo que refiere a la Corte Suprema, como ya antes hemos tenido oportunidad de señalar, esta mantuvo durante bastante tiempo una opinión monolítica en cuanto a considerar que los trabajadores de la administración pública carecían de legitimación activa para invocar el procedimiento de tutela del Código del Trabajo. Sin embargo, en el mes de mayo de 2013, esta posición sufrirá una fisura que abrirá el camino para que, al año siguiente, dos fallos de unificación de jurisprudencia asentarán el criterio — a nuestro juicio, correcto— de la plena competencia de los tribunales del trabajo para conocer y sustanciar este tipo de procesos, cuando fueran incoados por funcionarios públicos, corrigiendo la grave injusticia que había implicado excluir a estos trabajadores de un medio idóneo y expedito para cautelar sus derechos fundamentales.

⁴⁵ Corte de Apelaciones de Valparaíso, sentencia de 12 de septiembre de 2012, Rol 334-2011

Este giro en la opinión de la Corte comienza a producirse a partir de un voto de minoría del Ministro Lamberto Cisternas, que en una sentencia de unificación de jurisprudencia dictada el 6 de mayo de 2013⁴⁶ sostuvo que no existía razón legal que impidiera a los funcionarios públicos hacer uso del procedimiento de tutela.

En su fundamentación, el primer tema que el Ministro Cisternas aborda es el proceso de progresiva «constitucionalización» que ha avanzado en nuestro sistema jurídico en los últimos años, y de acuerdo al cual «los órganos del estado (incluido el Poder Judicial) tienen el deber de respetar y promover los derechos esenciales de la persona humana, garantizados por la constitución y los tratados internacionales ratificados por Chile»⁴⁷.

Asentado este hecho, que fijará las bases y servirá de criterio interpretativo en su análisis, el Ministro Cisternas se aboca a contradecir la opinión general que hasta ese momento había sostenido la Corte Suprema, en torno a considerar que de acuerdo al artículo 485 del Código el procedimiento de tutela sólo estaba reservado para los trabajadores que tuvieran tal calidad en razón de lo dispuesto en los artículos 7 y 8. En este sentido, luego de reconocer que los funcionarios públicos están sujetos a un régimen especial de contratación, que dota a su relación laboral de características particulares, indica que, no obstante

⁴⁶ Corte Suprema, sentencia de 6 de mayo de 2013, Rol 9381-2012

⁴⁷ Corte Suprema, sentencia de 6 de mayo de 2013, Rol 9381-2012. Voto de minoría del Ministro Lamberto Cisternas, considerando 1°

ello, no se puede desconocer que respecto de los entes públicos o el Estado los funcionarios se hallan, en lo sustancial, en una relación de dependencia y subordinación, por lo que no vale negarles el carácter de «trabajadores». Atendido esto, el voto de minoría sostiene que «no existe ninguna razón de orden científico jurídico para negar a los funcionarios públicos el reconocimiento y la protección de sus derechos fundamentales que otorga la Constitución y los mecanismos legales para su ejercicio en sede jurisdiccional en tanto derecho subjetivo de toda persona»; y esto por cuanto «existe la misma razón para propiciar el respeto a los derechos fundamentales tanto de los trabajadores del sector privado como de los funcionarios o “trabajadores públicos”, por lo que, debe operar con la misma fuerza la protección de tales derechos para ambos dependientes»⁴⁸.

Además, el Ministro Cisternas sostiene en su voto de minoría que existe una razón de texto expreso en el propio artículo 1° del Código para reconocer el carácter general de «trabajadores» para los funcionarios públicos, lo que deriva de los términos en que está redactado el inciso tercero de esa disposición que se refiere a «los trabajadores de las entidades señaladas en el inciso precedente», con lo cual debe entenderse no sólo que los funcionarios públicos son también trabajadores, sino que además el uso de las voz «entidades» debe interpretarse en el sentido de que incluye no sólo a las personas que prestan

⁴⁸ Corte Suprema, sentencia de 6 de mayo de 2013, Rol 9381-2012. Voto de minoría del Ministro Lamberto Cisternas, considerando 3°.

servicios para las empresas del Estado, sino «todas la instituciones referidas en el inciso precedente, en una expresión omnicomprendiva. Es decir, la propia Ley entiende que los funcionarios públicos son también trabajadores»⁴⁹.

A continuación, el Ministro disidente acomete la interpretación de la disposición que otorga supletoriedad al Código del Trabajo respecto de las normas especiales contenidas en estatutos que regulan las relaciones laborales de los funcionarios públicos. En este sentido, concluye que son dos los requisitos a cumplir para que los trabajadores del sector público puedan invocar la protección del derecho laboral común:

- 1) «Que exista vacío legal, es decir, que el estatuto que los rige no tenga regulación específica respecto de algunas materias que sí aparecen reguladas en el Código del Trabajo»;
- 2) «que exista compatibilidad de los regímenes, es decir, que las normas del Código del Trabajo que colman o integran supletoriamente el vacío legal del Estatuto Administrativo (también estatutos especiales), no sean contrarias a las disposiciones de estos últimos».

En opinión del Ministro Cisternas, ambos requisitos se cumplen en aquellos casos en que los funcionarios públicos recurren al procedimiento de tutela. En cuanto al primero de ellos, esto es, la existencia de un vacío legal, se cumple

⁴⁹ Corte Suprema, sentencia de 6 de mayo de 2013, Rol 9381-2012. Voto de minoría del Ministro Lamberto Cisternas, considerando 5°.

desde que la Ley 18.834, que fija el texto del Estatuto Administrativo, carece de disposiciones que protejan los derechos fundamentales y, a su vez, no posee ningún procedimiento especial dirigido a cautelar el pleno respeto de estos derechos para los trabajadores que prestan servicios bajo su régimen.

En cuanto al segundo de los requisitos, considera que este se debe entender plenamente satisfecho desde el momento en que: «Las normas que protegen los derechos fundamentales no pueden ser normas incompatibles con lo dispuesto en el Estatuto Administrativo, puesto que corresponde que éste cumpla con la Constitución y asegure el respeto a los derechos fundamentales o garantías constitucionales que también pertenecen a los funcionarios públicos»⁵⁰.

Fundamentando aún más su opinión, el Ministro Cisternas también sostiene que, en caso de que pudiera surgir alguna duda respecto de la aplicabilidad del procedimiento de tutela a los trabajadores del sector público, se debe recurrir a los criterios de interpretación propios del ámbito de los derechos fundamentales. En este sentido, cita:

1. El principio «*pro civis*» o «*pro homine*», en razón del cual las disposiciones deben ser interpretadas de la forma en que mejor satisfagan la protección y garantía de los derechos humanos.

⁵⁰ Corte Suprema, sentencia de 6 de mayo de 2013, Rol 9381-2012. Voto de minoría del Ministro Lamberto Cisternas, considerando 6°

2. El principio «*pro debilis*», que estatuye que en aquellos casos en que concurren partes en evidente desigualdad de condiciones de fuerza, se debe privilegiar aquella interpretación que permita alcanzar en mayor grado un equilibrio en las posiciones.
3. El principio de primacía constitucional, en virtud del cual toda disposición de rango infraconstitucional debe interpretarse de manera que guarde coherencia con el texto constitucional y, por consiguiente, con la plena salvaguarda de respeto a los derechos fundamentales que allí se garantizan.
4. Finalmente, también indica que toda interpretación debe estar acorde con lo dispuesto en el art. 19 N° 26 de la Constitución, que prohíbe afectar los derechos en su esencia ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio.

Teniendo en cuenta todos estos criterios, el Ministro Cisternas concluye que no es posible aceptar una interpretación positivista del artículo 485 o del art. 420 letra a) del Código del Trabajo, que implique «restringir la protección de los derechos fundamentales de los funcionarios públicos, de su pleno ejercicio y del derecho a la tutela judicial efectiva de los mismos o al ejercicio de la acción que realmente posibilita o favorece su protección, como es el procedimiento de tutela laboral».

Este voto de minoría del Ministro Cisternas, sumado a un cambio en la composición de la Cuarta Sala Laboral, abrirán el camino para provocar un giro

trascendental en la actitud adoptada por la Corte Suprema en esta materia, lo que desembocará en el rotundo fallo de abril de 2014, en que la Corte reconoció por primera vez la plena competencia de los tribunales laborales para pronunciarse sobre los procedimientos de tutela invocados por funcionarios públicos.

CAPÍTULO III: FALLO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA QUE RECONOCE EL DERECHO DE LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO A INVOCAR EL PROCEDIMIENTO DE TUTELA DEL ART. 485 DEL CÓDIGO DEL TRABAJO

1. ANTECEDENTES

En el mes de marzo del año 2013, ingresó al 2° Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago una acción de tutela de derechos fundamentales, presentada en representación del abogado Pablo Bussenius Cornejo, Jefe del Departamento Legal de Compras de la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud (CENABAST), quien alegaba haber sido objeto de actos de discriminación por razones sindicales, que habían tenido por consecuencia que no se le renovara la calidad de funcionario público a contrata, por lo que había sido desvinculado de la institución.

Actuando en representación de CENABAST, el Consejo de Defensa del Estado (CDE) alegó la excepción de incompetencia del tribunal para pronunciarse sobre el requerimiento del denunciante, por considerar que el procedimiento incoado no era procedente para ser invocado por funcionarios públicos, ya que este se encontraba reservado exclusivamente para aquellos

trabajadores que tuvieran la calidad de tales en razón de lo dispuesto en el Código del Trabajo.

Durante la audiencia preparatoria, la jueza del 2° Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, doña Yelica Montenegro Galli rechaza la excepción de incompetencia presentada por la denunciada y decide dar curso al procedimiento, por entender que el tribunal era competente para pronunciarse sobre la materia sujeta a debate. Así, el día 24 de junio del año 2013 dicta sentencia condenatoria contra de CENABAST⁵¹, por estimar que se encontraba suficientemente acreditado que la institución había vulnerado derechos fundamentales del trabajador, al discriminarlo ejerciendo una acción antisindical que había tenido por consecuencia el cese de sus funciones con fecha 31 de diciembre de 2012.

A través de escrito ingresado el 5 de julio de 2013, el CDE recurrió de nulidad, alegando, entre otros, que el juzgado del trabajo había incurrido en error de derecho al declararse competente para tramitar la acción deducida por el funcionario público. Este recurso fue resuelto por la Corte de Apelaciones de Santiago el 1° de octubre de 2013, dando la razón a lo alegado por la recurrente, y en consecuencia dictó sentencia de reemplazo donde se rechaza la demanda del Sr. Bussenius en todas sus partes, arguyendo que: «existiendo

⁵¹ Segundo Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, sentencia de 24 de junio de 2013, RIT T-118-2013.

un estatuto especial que regía la relación contractual entre las partes no era posible al demandante ejercer la acción de tutela laboral, al tenor de lo dispuesto en los artículos 1° inciso 3° y 485 del Código del Trabajo»⁵².

2. EL FALLO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA Y LA SENTENCIA DE REEMPLAZO

En contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago que acogió la nulidad deducida por el Consejo de Defensa del Estado, el actor presentó ante la Corte Suprema un recurso de unificación de jurisprudencia, en atención a que, sobre la materia, existían decisiones de los tribunales de alzada con interpretaciones de derecho contradictorias.

En apoyo de sus alegaciones, el requirente invocó dos resoluciones, emanadas ambas de la Corte de Apelaciones de Valparaíso: en las causas Rol N° 267-2009 y 334-2011⁵³. La Corte Suprema, usando como base sólo la segunda, reconoció que existían interpretaciones distintas sobre el punto de derecho aludido, y en consecuencia acogió el recurso de unificación, procediendo a dictar, sin más trámite, sentencia de reemplazo, en la que dio razón al actor, rechazando la acción de nulidad presentada por el Consejo de Defensa del Estado. Este fallo contó con el voto en contra del abogado

⁵² Corte de Apelaciones de Santiago, sentencia de 1 de octubre de 2013, Rol 1045-2013.

⁵³ Ambas resoluciones tratadas anteriormente en este trabajo.

integrante Guillermo Piedrabuena, quien sostuvo que la interpretación correcta era la enarbolada por la Corte Suprema en el fallo de 5 de octubre del 2011⁵⁴, donde el máximo tribunal había declarado que «los juzgados laborales son incompetentes absolutamente, en razón de la materia, para conocer de una demanda de tutela de derechos laborales fundamentales incoada por funcionarios públicos designados en calidad de contratistas»⁵⁵.

En la sentencia de reemplazo, la Corte se explayó acerca de la interpretación que consideraba correcta en materia de quién estaba facultado para invocar la tutela de derechos.

Como ya habían hecho tribunales laborales, de alzada y, particularmente, el Ministro Lamberto Cisternas en el voto de minoría antes mencionado, el primer aspecto que la Corte analizó fue el referido a la supletoriedad del Código del Trabajo respecto de las relaciones laborales de los trabajadores del sector público. En este sentido, centró su examen en la regla general establecida en el inciso 1° del art. 1° del Código, la excepción del inciso 2° de la misma disposición, y la contraexcepción del inciso 3°. Concluyendo respecto de esta última que para que los trabajadores especificados en el inciso 2° pudieran invocar en su favor las normas del Código del Trabajo era menester la concurrencia de dos requisitos copulativos: «que se trate de materias o

⁵⁴ Corte Suprema, sentencia de 5 de octubre de 2011, Rol 1972-2011.

⁵⁵ Corte Suprema, sentencia de 30 de abril de 2014, Rol 10972-2013, voto de minoría del abogado integrante Sr. Guillermo Piedrabuena.

aspectos no regulados en sus respectivos estatutos y, en seguida, que ellas no fueren contrarias a éstos últimos»⁵⁶.

En cuanto al primero de estos requisitos la Corte sostuvo que, revisado el texto del Estatuto Administrativo, no era posible encontrar disposiciones 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»⁵⁷. En este sentido, la Corte entendió que el procedimiento especial de reclamo que establece el art. 160 de la Ley 18.834 no era homologable al procedimiento de tutela, en tanto reconduce a la mera revisión administrativa por parte de la Contraloría General de la República de los vicios de legalidad que pudieran afectar los derechos de los funcionarios sujetos al Estatuto, sin otorgar protección jurisdiccional al afectado. Además, para la Corte el procedimiento objeto del reclamo administrativo del art. 160 es de alcance mucho más restringido, en tanto se limita a los vicios o defectos de que pueda adolecer un acto administrativo, mientras que el procedimiento de tutela comprende cualquier acto ocurrido en la relación laboral que, como consecuencia del ejercicio de las facultades del empleador, implique una lesión en los derechos fundamentales del trabajador⁵⁸.

⁵⁶ Corte Suprema, sentencia de 30 de abril de 2014, Rol 10972-2013, considerando 11°.

⁵⁷ Corte Suprema, sentencia de 30 de abril de 2014, Rol 10972-2013, considerando 12°.

⁵⁸ Corte Suprema, sentencia de 30 de abril de 2014, Rol 10972-2013, considerando 12°.

Atendido lo anterior, la Corte concluyó que en la especie se cumplía el primero de los requisitos para aplicar supletoriamente las disposiciones del Código del Trabajo, en cuanto existía un vacío legal en el estatuto especial que regía las relaciones laborales del funcionario público demandante, respecto de una materia o aspecto que sí se encuentra regulado en el Código del Trabajo.

En cuanto al segundo de los requisitos, la Corte también lo dio por satisfecho, en tanto estimó que no era posible advertir cómo normas protectoras de los derechos fundamentales del trabajador podrían ser incompatibles con lo dispuesto en el estatuto especial que rige a los funcionarios públicos, «toda vez que es dable asumir que el Estado, en cuanto empleador, ha de cumplir con el deber de asegurar el pleno respeto de los derechos fundamentales de que también son titulares los funcionarios que trabajan en la Administración del Estado»⁵⁹. Asimismo, la Corte también entendió que en ningún caso era posible entender que el objeto del procedimiento de tutela fuera modificar u obviar el estatuto laboral que rige a los funcionarios públicos, ya que su propósito no es más que «aplicar —cualesquiera sean las características del régimen de trabajo— un mismo estándar en cuanto al respeto de los derechos fundamentales por parte del empleador»⁶⁰.

⁵⁹ Corte Suprema, sentencia de 30 de abril de 2014, Rol 10972-2013, considerando 13°.

⁶⁰ Corte Suprema, sentencia de 30 de abril de 2014, Rol 10972-2013, considerando 13°.

Estimando que estaban satisfechos los dos requisitos a que refiere el inciso 3° del art. 1° del Código del Trabajo, la Corte determinó que el procedimiento de tutela de derechos era plenamente aplicable al caso del funcionario demandante. Asimismo sostuvo que esta era la interpretación más acorde con el art. 485 en tanto no existía razón jurídica para negarles a los funcionarios públicos la calidad de «trabajadores», en tanto la relación entre estos y el Estado es una relación laboral, aunque sujeta a un estatuto especial. Por consiguiente, la Corte estimó que no era procedente privarlos de un procedimiento como el de tutela, que está llamado a determinar el cumplimiento o la vigencia de derechos fundamentales en la relación de trabajo, por el sólo hecho de que su relación surja de un decreto de nombramiento y no de un contrato; máxime si se considera que el Estado ejerce habitualmente facultades de dirección sobre las personas que se desempeñan en él, como hace todo empleador, situación que no es incompatible con el hecho de que se trate de órganos destinados a desempeñar una función pública. Además en su sentencia la Corte concluye que no existe una razón jurídica valedera para excluir de la aplicación del procedimiento de tutela «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 éste 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»⁶¹.

Teniendo presente todos estos argumentos, la Corte concluye que, en esta materia, el recurso de nulidad presentado por el Consejo de Defensa del Estado debía ser rechazado, en tanto el 2° Juzgado de Letras del Trabajo era competente para conocer y pronunciarse sobre la acción de tutela deducida por el funcionario público que actuaba como actor en el proceso⁶².

3. EL DÍA DESPUÉS...

La noticia del cambio de criterio expresado por la Corte Suprema en la sentencia de 30 de abril de 2014 fue ampliamente difundida por la prensa, y recibida con satisfacción por las asociaciones gremiales que agrupan a los trabajadores del sector público. El fallo de la Corte fue catalogado de «histórico» por la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF)⁶³, y

⁶¹ Corte Suprema, sentencia de 30 de abril de 2014, Rol 10972-2013

⁶² Resulta importante aclarar que en el recurso deducido por el Consejo de Defensa del Estado en esta causa invocaba varias causales de nulidad, sin embargo en sus sentencia de reemplazo la Corte Suprema se hizo cargo sólo de aquella que decía relación con la incompetencia del juzgado laboral para conocer de la acción de tutela presentada por el funcionario público, ordenando que los autos regresaran a la Corte de Apelaciones para que fuera esta la que se pronunciara sobre el resto de las causales de nulidad alegadas por el CDE.

⁶³ «Fallo histórico de la Corte Suprema establece que funcionarios públicos están cubiertos por procedimientos de tutela laboral», en: <http://anef.universoweb.cl/contenido/noticia.php?varbajada=6358>

como «un gran paso en favor de la dignidad del trabajador público» por la Confederación Nacional de Empleados Municipales (ASEMUCH)⁶⁴.

Pero las repercusiones no se quedaron sólo en el mundo gremial. A los pocos meses, el 5 de agosto de 2014, un grupo de senadores ingresó al Parlamento un Proyecto de Ley cuyo objeto es zanjar, de manera definitiva, la discusión en torno a si los funcionarios públicos y municipales pueden, o no, invocar el procedimiento de tutela de derechos del Código del Trabajo. En el mensaje que acompañó la moción, los parlamentarios hacen referencia expresa a la sentencia de la Corte Suprema, señalando que el criterio sustentado por esta «permite superar la **discriminación arbitraria** que han sido objeto los Funcionarios o Empleados Públicos, regidos por la ley 18.834 y por la Ley 18.833»⁶⁵. Además, los legisladores agregan que «el inciso segundo del N° 2 del art. 19 de la Constitución Política de la República, impide a las autoridades a efectuar discriminaciones arbitrarias, y en este sentido, establecer un Procedimiento de Tutela a unos trabajadores, y excluir a otros, importa una clara discriminación a este respecto.»

⁶⁴ «Corte Suprema reconoce tutela laboral a funcionarios públicos» http://www.asemuch.cl/index.php?option=com_k2&view=item&id=954:corte-suprema-reconoce-tutela-laboral-a-funcionarios-p%C3%BAblicos

⁶⁵ Proyecto de Ley 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, ingresado al Senado con fecha 5 de agosto de 2014, Boletín N° 9476-13

En su texto, el Proyecto de Ley ingresado al Senado, que se encuentra actualmente en la Comisión de Trabajo y Previsión Social, señala lo siguiente:

«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 18.834, sobre Estatuto Administrativo; y agréguese un nuevo inciso tercero en el art. 87, en la ley 18.833, sobre Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, en los siguientes términos:

»a) Ley 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 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.»⁶⁶

⁶⁶ Proyecto de Ley 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, ingresado al Senado con fecha 5 de agosto de 2014, Boletín N° 9476-13

Con posterioridad, ha sido la propia Corte Suprema la que ha tenido oportunidad de ratificar su interpretación respecto a la competencia de los tribunales del trabajo para conocer de acciones de tutela presentadas por funcionarios públicos. Es así que, a partir de un recurso de unificación deducido por un funcionario del Ministerio Público, que fue acogido por la Corte, esta confirmó que la interpretación correcta es aquella que reconoce legitimidad activa a los funcionarios públicos para deducir estas acciones, y competencia a los tribunales del trabajo para sustanciarlas⁶⁷. En este caso, si bien la Corte, en términos generales, se limita a reiterar los argumentos ya esbozados en la sentencia de 30 de abril de 2014, refuerza la idea de que el procedimiento de tutela no hace sino dotar de eficacia sustantiva a la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores, sin distinción; llenando un vacío existente en la legislación, ya que si bien reconocía a los trabajadores el derechos a que las garantías constitucionales le fueran respetadas, no contemplaba un procedimiento especial para hacer esto efectivo. En este sentido la Corte señala:

«Dicha nueva modalidad, aparece como la culminación de un proceso tendiente a introducir reglas sustantivas, orientadas a explicitar y reforzar la vigencia de los derechos fundamentales en el ámbito de las relaciones laborales, como las relativas a la prohibición de las

⁶⁷ Corte Suprema, sentencia de 21 de octubre de 2014, Rol 3515-2014.

discriminaciones (artículo 2° del Código del Trabajo) y las que consagraron la idea de ciudadanía laboral en la empresa (artículo 5° del mismo cuerpo legal), en cuanto se reconoce la función limitadora de los derechos fundamentales respecto de los poderes empresariales, en el seno de la relación de trabajo. En ese contexto y en busca de la vigencia efectiva en el ejercicio de los derechos fundamentales del trabajador, las normas de tutela consagradas recientemente vienen a colmar ese vacío, al establecer una acción específica para salvaguardarlos, abriendo un espacio a lo que se ha denominado la “eficacia horizontal” de esa clase de derechos.

»Así lo destacaba el Mensaje Presidencial que acompañó al proyecto de ley que dio origen a la modificación legal analizada, señalando que “uno de los pilares centrales del proyecto apunta a potenciar la vigencia plena, en el ámbito jurídico – laboral, de los derechos que el trabajador tiene no solo en cuanto trabajador sino en cuanto persona (derecho a la intimidad y vida privada, el honor y la propia imagen, el pensamiento político o religioso, la libertad de expresión, el derecho a no ser discriminado, etc.). Se trata en definitiva, del posicionamiento de los derechos fundamentales como ejes vertebradores de unas relaciones laborales plenamente democráticas. Dicha vigencia requiere, como condición necesaria, no sólo de un reconocimiento material, sino que también y ante todo, de mecanismos de tutela jurisdiccional eficaces e

idóneos.” A su turno, en el debate parlamentario quedó de manifiesto que se trata de derechos fundamentales que exceden los que se han considerado tradicionalmente como derechos propiamente laborales (como el derecho a la sindicalización, negociación colectiva, entre otros) y que la nueva modalidad busca salvaguardar el ejercicio de los derechos de las personas, los cuales se estiman “inviolables en cualquier circunstancia, incluso al interior de la micro sociedad que es la empresa, y están garantizados para todos los habitantes en la Constitución Política.” (Cámara de Diputados, Legislatura 352, Sesión 51, 16 de marzo de 2005)»⁶⁸

⁶⁸ Corte Suprema, sentencia de 21 de octubre de 2014, Rol 3515-2014.

CONCLUSIONES

A partir de lo expuesto en este trabajo podemos avanzar las siguientes conclusiones:

1. Consideramos que la reforma introducida al Código del Trabajo por la Ley 20.087, va en la dirección correcta, en la medida que es una expresión de la progresiva constitucionalización que se va instalando en nuestra legislación. En este sentido, para que exista una eficacia plena de los derechos y garantías que la Constitución establece, se requiere de mecanismos idóneos y expeditos, que permitan a los sujetos una tutela auténtica de tales derechos, para que estos no queden en meras declaraciones de principios. El procedimiento de tutela del Código del Trabajo avanza en ese camino, aunque sin duda se trata de un mecanismo que puede ser perfeccionado, con vistas a cautelar la vigencia íntegra de los derechos fundamentales en el seno de las relaciones laborales.
2. Aunque reconocemos el avance que ha implicado la introducción del procedimiento de tutela, pensamos que el legislador incurrió en un olvido grave al no establecer, de forma expresa, que este procedimiento especial también estaría disponible para ser utilizado por los trabajadores que

prestan funciones para la Administración Pública. Situación que, como hemos visto, ha generado un margen de injusticia, en la medida que la jurisprudencia no ha sido homogénea en reconocer que no existen impedimentos para que los funcionarios públicos puedan hacer uso de este mecanismo ante los tribunales laborales.

3. Dada la configuración que ha ido adquiriendo el empleo público, donde las mayoría de quienes ahí se desempeñan se encuentran sujetos a condiciones de trabajo precarias, con una protección a sus derechos inferior a la que la legislación le otorga a los trabajadores del sector privado, hace imperioso la introducción de reformas que garanticen para los funcionarios públicos el pleno respeto a sus derechos, homologando su condición a la de los trabajadores regidos por el Código del Trabajo. No hacerlo implica perpetuar una situación de discriminación arbitraria del todo contraria al texto y espíritu de la Constitución y de los tratados internacionales que Chile ha suscrito.
4. Creemos que la sentencias de la Corte Suprema de 30 de abril y 21 de octubre de 2014 importan un verdadero avance en este sentido, en la medida de que por fin parece asentarse de manera concreta una interpretación de la legislación laboral que reconoce a los funcionarios públicos la legitimación activa para ocurrir ante los tribunales de justicia en demanda de la cautela de los derechos fundamentales que protege el Código del Trabajo.

5. A su vez, es de esperar que en el Parlamento prospere la idea de introducir una modificación legislativa que zanje definitivamente toda disputa en torno a este tema. Para así evitar que la plena eficacia del respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores del sector público esté sujeta a los vaivenes jurisprudenciales.
6. Asimismo, aspiramos que durante la discusión parlamentaria, diputados y senadores recuerden que en el ámbito público se desempeña también una gran masa de trabajadores a honorarios, que tienen aún menos derechos que aquellos funcionarios que rigen su relación laboral por el Estatuto Administrativo. Hasta el momento estos trabajadores no han sido considerados en el proyecto de ley que se discute en el Senado, y tampoco existen sobre ellos pronunciamientos que les reconozcan el derecho a invocar el procedimiento de tutela. Por ahora todo el debate se ha centrado en aquellos trabajadores sujetos al Estatuto Administrativo, lo que implica mantener la discriminación respecto de un grupo no menor de personas que prestan servicios para el Estado; sujetos que, no obstante esta modalidad especial de contratación, también deben ser considerados trabajadores, y por consiguiente también deberían ser incluidos en cualquier medida que se tome para dar eficacia plena a los derechos fundamentales de los funcionarios que trabajan para la Administración Pública.

BIBLIOGRAFÍA

TEXTOS DE DOCTRINA

- AGUILAR CAVALLO, Gonzalo y CONTRERAS ROJAS, Cristian: El efecto horizontal de los derechos humanos y su reconocimiento expreso en las relaciones laborales en Chile. En *Revista Ius et Praxis* [online]. 2007, vol.13, n.1, pp. 205-243. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122007000100008>
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge: *Derecho administrativo general*. Santiago: Thomson Reuters, 2014
- CAAMAÑO ROJO, Eduardo: La eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones laborales y su reconocimiento por la dirección del trabajo. En *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* XXVII, 2006, pp. 19-44
- CAAMAÑO ROJO, Eduardo: La Ley de subcontratación y la tutela de los derechos fundamentales de los trabajadores de servicios transitorios. En *Revista Ius et Praxis*, Año 13 N° 2, 2007

- DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA (DIPRES): *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2004-2013*. Santiago: Noviembre de 2014.
- FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos & WALTER DÍAZ, Rodolfo: La protección de los derechos fundamentales de los trabajadores en el nuevo procedimiento laboral. En *Revista de Derecho* Vol. XXIV, N° 2, Diciembre de 2011, pp. 91-111.
- FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos (coord.): *La nulidad de los actos administrativos en el derecho chileno*. Santiago: Thomson Reuters, 2013
- GAMONAL CONTRERAS, Sergio: *Fundamentos de derecho laboral*. Santiago: Legal Publishing, 2012
- HISTORIA DE LA LEY 20.087
- NOGUEIRA, Humberto: *Derechos fundamentales y garantías constitucionales*. Santiago: Librotecnia, 2013
- PARRA PIZARRO, Waldo: *El concepto de derechos fundamentales inespecíficos en el ámbito laboral chileno y la tutela jurídica de su eficacia horizontal*. Santiago: Legal Publishing, 2013
- REYES RIVEROS, Jorge: *Introducción al derecho administrativo general*. Santiago: Thomson Reuters, 2013

- ROMANIK FONCEA, Katy: *Evolución de la Jurisprudencia administrativa: la vida privada de los trabajadores según la Dirección del Trabajo*. Dirección del Trabajo, Cuaderno de Investigación N° 47, mayo 2013
- SILVA IRARRÁZAVAL, Luis Alejandro: Supremacía constitucional y tutela laboral, en *Revista de Derecho*, Vol. XXIV, N° 1, julio 2011
- TOLEDO CORSI, César: *Tutela de la libertad sindical*. Santiago: Legal Publishing, 2013
- UGARTE CATALDO, José Luis: Tutela laboral de derechos fundamentales y carga de la prueba. En *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, Vol. XXXIII, 2° semestre de 2009
- UGARTE, José Luis: *Derechos fundamentales en el contrato de trabajo*. Santiago: Legal Publishing, 2013.
- UGARTE, José Luis: La tutela de derechos fundamentales y el derecho del trabajo: De erizo a zorro. En *Revista de Derecho*, Vol. XX, N° 2, diciembre de 2007
- UGARTE, José Luis: *Tutela de derechos fundamentales del trabajador*. Santiago: Legal Publishing, 2009

JURISPRUDENCIA

- Contraloría General de la República, Dictamen 31000, de 4 de julio de 2008
- Contraloría General de la República, Dictamen 47790, de 18 de agosto de 2010
- Corte de Apelaciones de Coyhaique, sentencia de 08 de febrero 2010, Rol 01-2010
- Corte de Apelaciones de Puerto Montt, sentencia de 8 de agosto de 2014, Rol 371-2014
- Corte de Apelaciones de Santiago, sentencia de 04 de octubre de 2010, Rol 850- 2010
- Corte de Apelaciones de Santiago, sentencia de 1 de octubre de 2013, Rol 1045-2013
- Corte de Apelaciones de Santiago, sentencia de 14 de diciembre de 2010, Rol 1155-2010
- Corte de Apelaciones de Temuco, sentencia de 14 de diciembre de 2011, Rol 221-2011
- Corte de Apelaciones de Temuco, sentencia de 23 de noviembre de 2010, Rol 142-2010

- Corte de Apelaciones de Valparaíso, sentencia de 12 de septiembre de 2012, Rol 334-2011
- Corte de Apelaciones de Valparaíso, sentencia de 4 de septiembre de 2009, Rol 267-2009
- Corte Suprema, Sentencia de 05 de octubre de 2011, Rol 1972-2011
- Corte Suprema, sentencia de 21 de octubre de 2014, Rol 3515-2014
- Corte Suprema, sentencia de 30 de abril de 2014, Rol 10972-2013
- Corte Suprema, sentencia de 6 de mayo de 2013, Rol 9381-2012
- Corte Suprema, sentencia de 8 de agosto de 2012, Rol 8680-2011
- Juzgado de letras de Temuco, sentencia de 13 de septiembre de 2010, RIT T-19-2010
- Juzgado de Letras del Trabajo de Temuco, sentencia de 7 de septiembre de 2011, RIT T-20-2011
- Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso, sentencia de 7 de julio de 2009, RIT T-26-2009
- Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, sentencia de 11 de agosto de 2010, RIT T- 221-2010
- Segundo Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, resolución de 7 de enero de 2010, RIT T-70-2010

— Segundo Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, sentencia de 24 de junio de 2013, RIT T-118-2013