

# Desafíos de la función pública en Chile y medidas para la modernización y buena gestión de las relaciones laborales dentro de la Administración del Estado<sup>1</sup>

ROSA FERNANDA GÓMEZ GONZÁLEZ<sup>2</sup>

## RESUMEN

La presente investigación tiene por objeto examinar la situación actual de la función pública en Chile, explicando los principales aspectos de conflicto que han tenido lugar, fundamentalmente por la obsolescencia del sistema de

- 1 Esta investigación se enmarca en el Proyecto FONDECYT Posdoctoral n.º 3190494 "Sancciones administrativas y derechos fundamentales. Análisis de temas específicos a partir de los principios, garantías y derechos regulados en la Constitución". Asimismo, cuenta con el apoyo del proyecto de investigación "Derecho Administrativo Sancionador 2.0" (2018-RTI-096688-B-100), Proyecto I+D+i "Retos Investigación" 2018, impulsado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades de España y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).
- 2 Doctora en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, Chile. Investigadora y profesora de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, Chile. Correo-e: f.gomez.g@pucv.cl. Enlace ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4769-6749>. Fecha de recepción: 17 de agosto de 2019. Fecha de modificación: 15 de septiembre de 2019. Fecha de aceptación: 3 de octubre de 2019. Para citar el artículo: GÓMEZ GONZÁLEZ, ROSA FERNANDA, "Desafíos de la función pública en Chile y medidas para la modernización y buena gestión de las relaciones laborales dentro de la Administración del Estado", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 23, 2020, pp. 123-160. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n23.06>

carrera de funcionarios, así como por la llamada *laboralización* del empleo público. Luego de identificados los aspectos críticos ligados a estas evoluciones, se analizan una serie de medidas que deberían ser adoptadas para el fortalecimiento del sistema de carrera y que permitirían alcanzar la modernización del mismo y una buena gestión de las relaciones laborales al interior de la Administración del Estado.

Palabras clave: función pública, empleo público, Administración, régimen de carrera, servicios públicos, estabilidad, *laboralización*.

## Challenges to Chile's Civil Service and Measures to Foster Modernization and Proper Management of Labor Relations within the State Administration

### ABSTRACT

This research paper aims to examine the current situation of the civil service in Chile, by explaining the major conflicting issues that have arisen within the competitive service system, mainly due to its obsolescence and the tendency to apply Labor Law rules and regulations to public employment. After identifying critical questions pertaining to these developments, it analyses the suitability of a series of measures meant to strengthen, modernize and provide sound management of labor relations within the State Administration.

Keywords: Civil Service, Public Employment, Public Administration, Competitive Service, Public Services, Stability, Labor Law.

### INTRODUCCIÓN

En materia de función pública, Chile sigue el sistema de carrera funcionaria o administrativa, el cual nació en Europa continental y es conocido como el modelo francés<sup>3</sup>. A través de este sistema una persona se incorpora a una

3 En sus orígenes, la Administración estaba constituida por una serie de servicios dependientes de los Ministerios, regulados por un exiguo sistema normativo en donde los cargos públicos carecían de una definición específica y su provisión no estaba regulada. En 1930 se dictó el Decreto con Fuerza de Ley 3.740, del Ministerio del Interior, el que contenía el primer estatuto orgánico de los funcionarios civiles de la Administración, y que regulaba la carrera funcionaria y las remuneraciones de los funcionarios del sector público. Dicha norma rigió hasta 1945, fecha en la que se aprobó la Ley 8.282, Estatuto Orgánico de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado, la que se mantuvo vigente hasta 1953, cuando se dictó el Decreto con Fuerza de Ley 256, del Ministerio de Hacienda, que fijó un nuevo Estatuto Administrativo para los Empleados de la

determinada organización de la Administración, sometiéndose a su forma de trabajo, actividad y estructura interna, para obtener, como contrapartida, perfeccionamiento permanente y acceso a cargos superiores. Es decir, el sistema de carrera funcionaria constituye una forma de desempeño que habilita a la persona a desarrollar de por vida una actividad remunerada en la Administración<sup>4</sup>. Dicho modelo se basa en un diseño institucional jerarquizado de empleo público que regula el ciclo de vida laboral, garantizando a quien ingresa el ascenso a lo largo de su trayectoria a distintos niveles, hasta el máximo que le corresponda. La estandarización de los cargos y la estabilidad del empleo son los rasgos centrales de este sistema, bajo el entendido que el establecimiento de las jerarquías, la carrera, la especialización y la diferenciación son cuestiones necesarias para el buen funcionamiento del sector público<sup>5</sup>.

En cuanto a su naturaleza jurídica, la relación laboral administrativa que vincula al funcionario con la Administración no tiene una naturaleza contractual, sino que se trata de una relación de carácter estatutaria, que no nace de un contrato de trabajo, sino que requiere del nombramiento de un persona en un cargo público, el que una vez aceptado incorpora a dicha persona a un

Administración Pública. Los estatutos aludidos coexistían con otras normas especiales para los funcionarios de órganos específicos, *v. gr.* Ministerio de Relaciones Exteriores y los del Ministerio de Educación. Con todo, en 1960, el Ministerio de Hacienda aprobó un nuevo Estatuto Administrativo a través del Decreto con Fuerza de Ley 338, que procuró unificar la normativa que regulaba la carrera funcionaria de todos los funcionarios de la Administración del Estado. Dicha norma rigió hasta la entrada en vigor de la Ley 18.834, en 1989, que es la que contiene el actual Estatuto Administrativo. SERVICIO CIVIL, Empleo Público en Chile: Nudos críticos, desafíos y líneas de desarrollo para una agenda 2030, Santiago: Servicio Civil, 2018, p. 27. Disponible en línea: <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/04/2018-Empleo-P%C3%BAblico-en-Chile-nudos-cr%C3%ADticos-desaf%C3%ADos-y-l%C3%ADneas-de-desarrollo-para-una-Agenda-2030.pdf> [consultada el 14 de agosto de 2019].

- 4 Por ello Max Weber sostuvo que "La ocupación de un cargo es una 'profesión'. Esto es obvio, primero, en la exigencia de un curso de preparación estrictamente fijado, el cual reclama la plena capacidad de trabajo durante un largo período, y en las pruebas específicas que son un requisito previo para el empleo. Además, la posición del funcionario tiene naturaleza de deber". MAX WEBER, *¿Qué es la burocracia?*, p. 10. Disponible en línea: [https://ucema.edu.ar/u/ame/Weber\\_burocracia.pdf](https://ucema.edu.ar/u/ame/Weber_burocracia.pdf) [consultado el 14 de agosto de 2019]. Ahora bien, para algunos autores "La tendencia histórica ha sido la de someter estas relaciones de empleo [público] a un conjunto de normas, llamadas estatutarias, que proyectan los privilegios del Estado a una relación en que el funcionario por definición legal ocupa la más débil posición de las posición es jurídicas –sacramentada bajo la fórmula de las 'relaciones de sujeción especial'– frente a un Estado que no solo es dueño del empleo, en tanto cargo, sino que además posee una serie de privilegios que lo transforman en un especie de súper empleador". ALAN BRONFMAN, MANUEL NÚÑEZ y JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ, *Constitución Política comentada. Parte dogmática*, Santiago: Abeledo Perrot, 2012, p. 334.

- 5 SERVICIO CIVIL, "Empleo Público en Chile...", *óp. cit.*, p. 20.

régimen legal preestablecido por la ley<sup>6</sup>. El régimen estatutario se encuentra establecido en el artículo 38 de la Carta fundamental, el cual señala que "Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes", precepto del cual se desprenden las bases fundamentales del empleo público en Chile:

– Garantía de carrera funcionaria, la cual se encuentra desarrollada en el artículo 12 del Estatuto Administrativo<sup>7</sup>, al señalar que el personal de la Administración del Estado se regirá por las normas estatutarias que establezca la ley, en las cuales se regulará el ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones.

– El establecimiento de principios de carácter técnico y profesional, esto comprende el conjunto de principios que rigen e informan el ejercicio de la carrera funcionaria, como los principios de probidad, transparencia, publicidad, coordinación y responsabilidad, entre otros.

– La aplicación de un conjunto de derechos que regulan el ejercicio de la función pública, como el derecho a la estabilidad en el empleo, a la promoción en el mismo, a permisos, a feriados, etc.

– Igualdad de oportunidad tanto en el ingreso a la Administración como a las instancias de capacitación y perfeccionamiento en su interior, estableciendo un reclamo especial para las personas que postulen a un concurso público para ingresar a un cargo en la Administración del Estado<sup>8</sup>.

El desarrollo del mandato constitucional contenido en el artículo 38 se encuentra regulado con carácter general en la Ley 18.834, sobre "Estatuto Administrativo"<sup>9</sup>, cuerpo normativo que informa las labores de los funcionarios

6 JULIA POBLETE VINAIXA, *Ley de bases y Estatuto Administrativo*, 2.ª ed. actualizada, Santiago: Libro-tecnia, 2017, pp. 150-151. Con todo, el análisis de la naturaleza de la relación jurídica que vincula al funcionario con la Administración ha sido motivo de una serie de divergencias doctrinales y jurisprudenciales. En tal sentido, véase a ENRIQUE SAYAGLIÉS LASO, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 10.ª ed., Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, bibliografía y legislación actualizadas por Daniel Hugo Martins, 2015, pp. 268 y ss.

7 Decreto con Fuerza de Ley 29 de 2005, del Ministerio de Hacienda.

8 Artículo 160, inciso 2.º, del Estatuto Administrativo.

9 De manera excepcional, a ciertas personas que trabajan para la Administración del Estado no se les aplica el Estatuto Administrativo general, como, por ejemplo, a los profesionales, técnicos o expertos contratados sobre la base de honorarios que prestan servicios particulares mediante un contrato. Tampoco se aplica a quienes se desempeñen en una entidad de derecho privado que sean filiales de una institución estatal como ocurre, por ejemplo, con los trabajadores que laboran en las filiales de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). ROLANDO PANTOJA BAUZÁ, *Tratado jurisprudencial de derecho administrativo. Estatuto administrativo interpretado*, t. X, vol. I, 8.ª ed., Santiago: Abeledo Perrot - Legal Publishing - Tomson Reuters, 2012, pp. 85 y ss.

públicos directivos, profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares. Dicho cuerpo normativo comprende un conjunto de derechos (derechos subjetivos relacionados al ejercicio de la función que desempeñan) como de deberes estatutarios (pasivos de deberes también especiales)<sup>10</sup>. En otros términos, el Estatuto Administrativo regula toda la situación administrativa del funcionario: ingreso, derechos, prohibiciones, incompatibilidades, cese de funciones, responsabilidad, etc.

Sobre particular, la Contraloría General de la República ha señalado que los funcionarios de la administración civil del Estado se rigen por Ley 18834, salvo las excepciones que dicho texto o la ley contemplan expresamente y no por normas laborales de la legislación común. Por ende, están sometidos a un régimen estatutario de derecho público fijado soberana y unilateralmente por el legislador, que constituye un marco jurídico preestablecido e impersonal. En consecuencia, quien ingresa a un cargo público se incorpora voluntariamente a un sistema que regula de manera integral, entre otros aspectos, sus derechos, obligaciones y modalidades de desempeño<sup>11</sup>.

Como sostiene Rajevic<sup>12</sup>, el estatuto administrativo conceptualiza un modelo de empleo basado en plantas de personal permanentes asignados por la ley a cada servicio público<sup>13</sup>. Una reducida parte de esos cargos sería de exclusiva confianza, esto es, sujetos a la libre designación y remoción de la autoridad facultada para disponer su nombramiento<sup>14</sup>, mientras que la mayoría sería de carrera. Para el nombramiento de estos funcionarios de carrera se reduce

10 Al efecto, la Contraloría General de la República ha señalado que "el vínculo jurídico que une al funcionario con el Estado y que nace con el nombramiento, no es de naturaleza contractual, sino legal y reglamentario, por lo que no cabe aplicarle las disposiciones que se refieren a los contratos regidos por el derecho privado". Asimismo, ha indicado que "quien ingresa a un cargo público se incorpora voluntariamente a un sistema que regula integralmente sus derechos, obligaciones y modalidades de desempeño". Dictámenes n.º 31.386 de 1982; n.º 8.419 de 1983 y n.º 33.051 de 1994 de la Contraloría General de la República. Asimismo, en otros dictámenes ha sostenido que "Los funcionarios están sometidos a un régimen de derecho público, preestablecido, unilateral, objetivo e impersonal, fijado por el Estado", Dictamen n.º 33.051 de 1994. Además, ha señalado que el Estatuto Administrativo no contempla la posibilidad de contratar con cargo al Código del Trabajo, en Dictamen n.º 22.459 de 1992.

11 Dictamen n.º 33.051 de 1994.

12 ENRIQUE RAJEVIC M., "La crisis de la regulación del empleo público en Chile. Ideas para un nuevo modelo", en Isabel Aninat S. y Slaven Razmilic B. (eds.), *Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización*, Santiago: CEP, 2018, pp. 407-408.

13 Artículo 3.b del Estatuto. Sobre las formas de cumplir la función pública, véase MIGUEL ÁNGEL REYES POBLETE, *Sumarios administrativos. Teoría y práctica*, Santiago: Librotecnia, 2016, pp. 34 y ss.

14 Artículo 49, inciso final, de la Ley 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración de Estado (LOCBGAE).

la discrecionalidad de la autoridad en el ingreso, promoción y remoción<sup>15</sup>, siguiendo el mandato constitucional de fundar la carrera en principios de carácter técnico y profesional<sup>16</sup>.

El sistema también contempló, por una parte, la existencia de funcionarios a contrata<sup>17</sup>, esto es, cargos provistos sin obligación legal de realizar concurso y sujetos a dos límites: a) la anualidad presupuestaria, con posibilidad de prórroga<sup>18</sup>, y b) el tope del 20% del total de los cargos de la planta respectiva<sup>19</sup>;

15 Artículo 3.f del Estatuto.

16 Así, por ejemplo, el ingreso a esta calidad supone concurso público y la desvinculación solo puede ocurrir de manera voluntarias, por desempeño deficiente, por incumplimiento de obligaciones, por pérdida de requisitos para ejercer la función, por término del período legal por el cual se es designado o por supresión legal del empleo. Para garantizar la estabilidad tanto el desempeño deficiente como el incumplimiento de obligaciones debían acreditarse a través del sistema de calificaciones o mediante una investigación o sumario administrativo (artículo 46 de la LOCBGAE).

17 El régimen a contrata, por honorarios o prestación de servicios es la forma más común de contratación. Conforme a la letra c del artículo 3 del Estatuto Administrativo, el empleo a contrata "es aquel de carácter transitorio que se consulta en la dotación de una institución". Luego, el inciso primero del artículo 10 añade que "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. Las contrataciones duran hasta el 31 de diciembre de cada año y no puede ponerse término de manera anticipada. Con todo, la Contraloría General de la República ha señalado que "cuando una designación a contrata ha sido dispuesta con la fórmula 'mientras sean necesarios sus servicios', la superioridad puede concluirla en el momento que estime conveniente, sin que para tal efecto sea menester la aceptación del afectado, como tampoco procede que este ente contralor pondere los fundamentos o razones consideradas por ella para ordenar el cese de funciones" (Dictamen n.º 48.251 de 2010). De este modo, existen dos tipos de designaciones a contrata: a) aquellas que contienen la cláusula "mientras sean necesarios sus servicios", que pueden terminarse anticipadamente, y b) aquellas que no contienen la cláusula antedicha y, por lo tanto, no pueden terminarse anticipadamente, sino que concluyen por el solo ministerio de la ley el 31 de diciembre de cada año, a menos que sean renovadas. OBSERVATORIO JUDICIAL, "Informe n.º 8: Desvinculación de funcionarios públicos. ¿Qué ha dicho la Corte Suprema sobre el régimen de funcionarios a contrata?", 2018. Disponible en línea: <http://www.observatoriodjudicial.org/desvinculacion-de-funcionarios-publicos/> [consultado el 14 de agosto de 2019].

18 También se dispone en los respectivos decretos de nombramiento que sus funciones se extenderán hasta el 31 de diciembre o "hasta que sean necesarios sus servicios". Para una crítica respecto del término anticipado de una contrata, véase EDUARDO CASTILLO, "Regulación jurídica del término del empleo a contratada en la Administración pública", *Revista Chilena de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 2, n.º 2, 2011, pp. 181-196. Disponible en línea: <http://portalrevistas.uct.cl/index.php/RDCP/article/view/48/54> [consultado el 14 de agosto de 2019].

19 Al respecto, Jorge Bermúdez señala que "es una realidad evidente que este límite es superado en casi todos los órganos de la Administración del Estado, ya que estos, sin la colaboración de sus funcionarios a contrata, no podrían lograr los fines para los que fueron creados. Legalmente, la superación del límite previsto en el EA [Estatuto Administrativo] se ha autorizado en las leyes de presupuestos que cada año deben contemplar la renovación de

y, por la otra, la contratación de personas naturales a honorarios<sup>20</sup> para tareas accidentales y específicas, dentro del año calendario. Este último grupo de personas que prestan servicios a la Administración no se consideraban funcionarios y tampoco se debían proveer por concurso, sin perjuicio de que su contrato pudiese ser renovado, como en el caso de las contrata.

En definitiva, para el ejercicio de la actividad administrativa coexisten, dependiendo de la fuente que da origen a su relación con la Administración, las personas pueden prestar servicios para la Administración bajo tres formas diversas. En primer término, están quienes pertenecen a la "planta" de cada servicio y a quienes se les aplica el régimen de "carrera funcionaria" *in totum*<sup>21</sup>. Luego se encuentran los funcionarios "a contrata", quienes prestan sus servicios con carácter transitorio como máximo solo hasta el 31 de diciembre de cada año, expirando 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. Enseguida están aquellos profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias que prestan servicios a "honorarios", cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la institución. Estos últimos no son calificados jurídicamente como "funcionarios públicos", rigiéndose solo por lo dispuesto en sus respectivos contratos de prestación de servicios. Con todo, a estas tres categorías se ha ido incorporando paulatinamente una cuarta categoría, esto es, aquellas personas que se rigen por las normas del Código del Trabajo por expresa remisión legal<sup>22</sup>.

El desarrollo de estas cuatro categorías no ha sido homogéneo y ha transformado la lógica inicial del régimen funcional de la Administración pública. De esta manera, en el fenómeno de crecimiento del empleo público, el personal de carrera o de planta, esto es, aquel que de acuerdo a la Constitución conformaba la columna vertebral del sistema, ha retrocedido dramáticamente hasta transformarse en una categoría minoritaria y que no responde a las demandas actuales de las relaciones funcionariales entre los funcionarios y los servicios públicos, en desmedro, al pujante crecimiento de las contrata y, en menor medida, de los honorarios<sup>23</sup>.

Este incremento, se puede apreciar en el gráfico 1 y las tablas 1-3:

los cargos a contrata". JORGE BERMÚDEZ, *Derecho administrativo general*, 3.ª ed., Santiago: Legal Publishing - Thomson Reuters, 2014, p. 441.

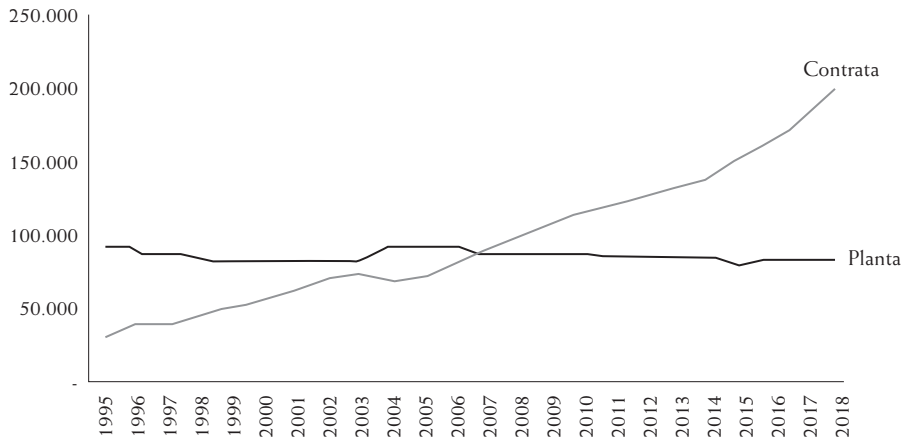
20 Artículo 11, inciso 2, del Estatuto.

21 Las plantas responden a cargos permanentes creados por ley para cada servicio público, las cuales se dividen en plantas directivas, profesionales, técnicos administrativos y auxiliares. Son rígidas y si bien se orientan a la estabilidad laboral, resultan ser poco atractivas para aquellos funcionarios que van adquiérela mayor experiencia y capacitación al interior del servicio. Véase NICOLÁS MENA LETELIER, "La gran deuda pendiente del Estado: los funcionarios públicos", *El Mostrador*, 11 de julio de 2018.

22 Con todo, también existen otras categorías, como lo son los agentes públicos y los operarios.

23 Véase RAJEVIC M., óp. cit., pp. 409-410, en especial el cuadro 1.

GRÁFICO 1. GRÁFICO DEL PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL  
SEGÚN CALIDAD JURÍDICA<sup>24</sup>



Fuente: Dipres.

TABLA 1. DISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL DE LA DOTACIÓN  
SEGÚN CALIDAD JURÍDICA A DICIEMBRE DE 2018<sup>[25]</sup>

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Calidades jurídicas								
Planta	84.474	84.747	84.185	83.159	83.270	83.309	83.304	85.101
Contrata	121.943	127.665	135.361	144.449	155.827	167.698	190.625	207.090
Otras calidades jurídicas	3.981	4.197	4.187	4.109	4.075	4.148	4.325	7.801
Total dotación	210.398	216.609	223.733	231.717	243.172	255.155	278.254	299.992

24 Mientras en 1995 por cada funcionario a contrata había tres de planta, en 2018 la relación se invierte: por cada 2,4 personas a contrata hay una de planta. A junio de 2018, del total de 284.944 personas trabajando en el gobierno central como parte de su dotación, 82.289 corresponden a personal de planta (29%), 198.378 a personal a contrata (70%) y 4.277 a honorarios asimilables a grado (1%). Fuente: GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA GESTIÓN DE PERSONAS, DE LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, "Gestión de personas en el Estado", Santiago: CEP - Chile 21 - Espacio Público - LyD, 2018, p. 9. Disponible en línea [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20190103/20190103130120/libro\\_gestion\\_3ene2018.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20190103/20190103130120/libro_gestion_3ene2018.pdf) [consultado el 15 de agosto de 2019].

25 Este cuadro no incluye a Personal contratado sobre la base de Honorarios. En "Otras calidades jurídicas" se considera al personal con otro tipo de contrato, donde se agrupa, por ejemplo, el personal afecto al Código del Trabajo o jornal permanente. Fuente: DIPRES, *Anuario estadístico del empleo público en el Gobierno Central 2014-2018*, Santiago: DIPRES, 2019, p. 29. Disponible en línea: [http://www.dipres.cl/598/articles-191413\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.cl/598/articles-191413_doc_pdf.pdf) [consultado: 15 de agosto de 2019].



TABLA 2. DISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL A CONTRATA  
SEGÚN MINISTERIOS A DICIEMBRE DE 2018<sup>[26]</sup>

Ministerios (a)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Presidencia de la República	264	254	256	284	289	286	308	307
Congreso Nacional (b)	434	430	447	471	499	530	543	558
Poder Judicial	2.122	2.274	2.425	2.488	3.567	3.838	3.826	3.662
Contraloría General de la República	1.324	1.517	1.641	1.681	1.679	1.674	1.730	1.855
Ministerio del Interior y Seguridad Pública	2.930	3.135	3.251	3.302	3.469	3.645	10.752	11.193
Ministerio de Relaciones Exteriores	662	770	837	886	941	926	988	993
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	1.846	1.982	2.140	2.704	3.014	3.127	3.315	3.612
Ministerio de Hacienda	4.687	4.817	4.978	5.276	6.234	6.098	5.793	5.855
Ministerio de Educación	14.699	15.153	15.941	16.162	17.459	18.798	21.106	23.887
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	10.339	10.675	11.433	11.675	12.332	12.637	13.025	13.315
Ministerio de Defensa Nacional	2.461	2.698	2.900	3.807	3.949	4.127	4.212	4.881
Ministerio de Obras Públicas	5.362	5.558	5.781	6.148	6.457	6.535	6.681	7.009
Ministerio de Agricultura	3.353	3.353	3.719	3.890	4.210	4.357	4.434	4.631
Ministerio de Bienes Nacionales	378	413	411	406	453	451	533	563
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	5.447	5.667	5.876	6.026	6.309	6.362	6.557	6.696
Ministerio de Salud	57.993	61.010	64.883	70.469	75.472	84.575	94.535	103.079
Ministerio de Minería	574	650	708	746	775	787	788	785

26 Fuente: DIPRES, óp. cit., p. 33.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	2.539	2.565	2.746	2.839	3.186	3.132	4.590	5.104
Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	734	746	785	827	833	854	958	1.027
Ministerio Secretaría General de Gobierno	694	722	728	315	365	384	433	457
Ministerio de Desarrollo Social	1.874	1.976	2.057	2.141	2.274	1.977	2.221	2.346
Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República	80	83	80	87	92	93	150	138
Ministerio Público	0	0	0	0	0	0	0	0
Ministerio de Energía	565	587	621	656	732	829	899	928
Ministerio del Medio Ambiente	582	631	717	748	810	841	955	996
Ministerio del Deporte	–	–	–	415	427	439	680	674
Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género	–	–	–	–	–	396	354	358
Servicio Electoral	–	–	–	–	–	–	259	281
Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio	–	–	–	–	–	–	–	1.900
Total	121.943	127.665	135.361	144.449	155.827	167.698	190.625	207.090

TABLA 3. PERSONAL CONTRATADO SOBRE LA BASE DE HONORARIOS SEGÚN JORNADA Y PERMANENCIA A DICIEMBRE DE 2018<sup>[27]</sup>

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total personal a honorarios								
En jornada parcial o sin jornada	10.032	11.916	13.531	22.883	18.757	18.988	13.951	12.411
En jornada completa	19.218	20.724	23.335	26.318	29.274	27.836	22.174	20.590
Con permanencia de hasta un año	12.864	13.811	11.705	14.780	21.055	11.420	9.370	8.305

27 Fuente: DIPRES, óp. cit., p. 151.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Con permanencia de más de un año	6.354	6.913	11.630	11.538	8.219	16.416	12.804	12.285
Hasta dos años	2.025	2.354	4.517	4.919	3.010	7.099	4.913	4.628
Más de dos años y hasta tres años	1.473	1.388	2.592	2.434	1.923	4.222	4.208	3.221
Superior a tres años	2.856	3.171	4.521	4.185	3.286	5.095	3.683	4.436
Total	29.250	32.640	36.866	49.201	48.031	46.824	36.125	33.001
Variación porcentual		11,6%	12,9%	33,5%	-2,4%	-2,5%	-22,8%	-8,6%

Además, esta transformación del sistema ha dado lugar a la creación de figuras jurídicas *ad hoc* como serían los agentes públicos, esto es, personas contratadas sobre la base de un contrato a honorarios que pueden desempeñar funciones públicas como si fueran funcionarios y tienen responsabilidad administrativa o al establecimiento de supuestos excepcionales, como sería el desempeño por parte del personal a contrata de cargos de jefaturas, todo lo cual ha sido dispuesto tanto por glosas presupuestarias como por leyes permanentes<sup>28</sup>.

## 1. ASPECTOS CRÍTICOS DEL EMPLEO PÚBLICO EN CHILE

Con el desarrollo de la actividad administrativa y el incremento de las funciones asignadas a los diversos servicios públicos, surge la necesidad de contar con una mayor dotación de personal, que deberá ser cada vez más calificado y consiente de las demandas sociales y responsabilidades que conlleva el ejercicio de sus funciones. En tal sentido, las políticas de modernización del Estado necesariamente deben considerar los ajustes a su estructura de personal como parte de uno de los pilares necesarios para lograr los objetivos que a través de dicha modernización se persiguen.

En este esquema, el desarrollo del aparato público no ha sido proporcional. En efecto, si bien ha existido una expansión de la estructura orgánica de la Administración, ampliando los fines e intereses que debe proteger, ello no necesariamente se ha visto reflejado con un incremento de las plantas de personal, de las remuneraciones, del fortalecimiento de ciertos derechos y de mejoras en los ambientes de trabajo.

En tal sentido, el estado actual de la función pública en Chile se caracteriza, en primer lugar, por el hecho de que la plenitud de los derechos estatutarios está reservada a los funcionarios de planta, existiendo una restricción extendida a los funcionarios a contrata y mucho más limitada a los prestadores de servicios a honorarios.

28 En este sentido, véase RAJEVIC M., óp. cit., p. 410.

En segundo término, se ha incrementado sustantivamente el número de personas que trabajan en la Administración del Estado bajo la modalidad "a contrata", cuyos cargos, si bien fueron configurados como puestos transitorios, tienen una marcada vocación de permanencia, constituyendo en la actualidad la regla general<sup>29</sup>.

En tercer lugar, el carácter de ocasional y no habitual de los prestadores de servicios a "honorarios" ha mutado hacia una permanencia laboral, otorgando al personal mayores responsabilidades, pero sin que ello se colija con estabilidad en el cargo y reglas mínimas que garanticen ciertos derechos mínimos para el ejercicio de sus funciones<sup>30</sup>.

Lo anterior ha influido en lo que se ha denominado la "laboralización" del empleo público, esto es, una persistente tendencia a aplicar las disposiciones del Código del Trabajo a las relaciones del Estado con sus servidores, y que se ha manifestado en el despliegue de notables esfuerzos por parte de la jurisprudencia, tal como se analizará a continuación.

#### 1.1. LA "LABORALIZACIÓN" DEL EMPLEO PÚBLICO

a. *Aspectos generales*: El fenómeno de la "laboralización" del empleo público en Chile ha tenido su origen tanto en la ley como en la jurisprudencia<sup>31</sup>.

En primer término, ha sido el propio legislador el que, procurando brindar una mayor flexibilidad en las relaciones existentes entre la Administración y sus funcionarios, ha venido disponiendo que los respectivos servidores públicos se regirán por las normas previstas en el Código del Trabajo. Así ha ocurrido respecto de cierto grupo de personas dentro de una institución, como ocurre en la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), o del personal completo de un determinado servicio, como acontece con las Corporaciones

29 Según los estudios, en "el transcurso de las últimas décadas, el empleo de planta se ha mantenido más bien congelado, siendo el empleo a contrata la principal forma de vinculación laboral con el gobierno central. Los nuevos servicios que se han creado por ley en los últimos años solo cuentan con una planta muy acotada, frente a una comparativamente extensa dotación de personal a contrata. Por ejemplo, la Agencia de Calidad de la Educación, creada el año 2012, cuenta con 61 cargos de planta, mientras que la dotación total para el año 2018 está fijada en 354". GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA GESTIÓN DE PERSONAS, DE LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, *óp. cit.*, p. 9.

30 Al respecto, véase RAJEVIC M., *óp. cit.*, p. 409.

31 Este tema ha generado problemas en diversos sistemas, por ejemplo, en España, la extensiva utilización de la contratación laboral dio lugar a un debate en relación con dos cuestiones esenciales: a) si es compatible con la elección por la propia Constitución de un modelo de función pública de carácter estatutario, y b) en relación a los límites con que, en su caso, se puede utilizar el derecho laboral en el empleo público. SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general. La administración del Estado*, t. X, Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2015, p. 89.

de Asistencia Judicial<sup>32</sup>, el Servicio Nacional de la Discapacidad<sup>33</sup>, el Instituto Nacional de Derechos Humanos<sup>34</sup> o el Consejo para la Transparencia<sup>35</sup>.

Al respecto<sup>36</sup>, la Contraloría General de la República ha señalado que estos trabajadores son, igualmente, funcionarios o servidores públicos<sup>37</sup>, cuyo estatuto administrativo pasa a ser el Código Laboral Común<sup>38</sup>, que, para estos casos, debe ser interpretado administrativamente por Contraloría y no por la Dirección del Trabajo<sup>39</sup>. Con todo, el aludido órgano de control ha señalado que dichos funcionarios "no son servidores de carrera, ni les es aplicable el sistema de carrera funcionaria, así como tampoco son empleados a contrata de aquellos de carácter transitorio que se consultan en la dotación de un servicio"<sup>40</sup>. En estos casos, la regla general es la provisión directa (sin concurso) y para su desvinculación se exige la realización de un procedimiento disciplinario previo.

De esta forma, el Código del Trabajo se convierte en un

estatuto jurídico de derecho público, en razón de la naturaleza del organismo y la especialidad del vínculo que existe entre ambos, por lo cual dicha legislación se aplica dentro del marco de principios y normas peculiares –en materia de investidura, de competencia y de responsabilidad, entre otras–, reconocidos por la Constitución Política, y que no tienen aplicación tratándose de relaciones laborales del sector privado<sup>41</sup>.

32 Ley 19.263, que fija normas aplicables al personal de las corporaciones de asistencia judicial.

33 Artículo 71 de la Ley 20.422, que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad.

34 Artículo 12 de la Ley 20.405, que establece y regula el Instituto Nacional de Derechos Humanos

35 Artículo 43 de la Ley 20.285, sobre Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, y artículo 23, del Decreto 20 de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que aprueba estatutos de funcionamiento del Consejo para la Transparencia.

36 Para el desarrollo de este análisis se ha seguido SERVICIO CIVIL, "Textos legales sobre gestión de personas y empleo público en Chile", Santiago: Servicio Civil, 2017, p. 18. Disponible en línea: <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/11/Libros-Textos-Legales.pdf> [consultado el 15 de agosto de 2019].

37 Véase dictámenes n.º 54.900 de 2003; n.º 34.612 de 2005, y n.º 44.405 y 46.824, ambos de 2007, entre otros.

38 Dictámenes n.º 5.116 de 2008 y n.º 21.718 de 2017. Según el órgano de control, estos trabajadores "revisten la calidad de funcionarios públicos, aun cuando no se rijan por las disposiciones del Estatuto Administrativo, sino que por sus respectivos contratos de trabajo y las normas aplicables al sector privado", en dictamen n.º 55.099 de 2012.

39 Dictamen n.º 15.987 de 2004.

40 Dictámenes n.º 52.881 de 2003; n.º 1.512 de 2004; y n.º 47.486 de 2007, entre otros.

41 Dictamen n.º 25.332 de 2008.

Además, estos trabajadores están "afectos a un régimen jerarquizado, correspondiendo a cada empleo una función o contenido específico, circunstancia que determina la importancia correlativa de cada uno de ellos"<sup>42</sup>, lo que debe reflejarse en materia de remuneraciones respetando la obligación de asignar, a empleos con funciones y condiciones distintas de desempeño, "retribuciones diferenciadas, de acuerdo con la importancia y responsabilidad que conllevan, sin perjuicio de otras diferencias objetivas determinadas por la autoridad, que justifiquen un nivel distinto de emolumentos"<sup>43</sup>.

Tampoco se ha aceptado pactar como días de descanso interferidos, pues pese a estar regulados en el artículo 35 bis, inciso primero, del Código del Trabajo, la suspensión de atención de público general por un organismo público contraviene "el principio de continuidad del servicio público y los principios de eficiencia y eficacia"<sup>44</sup>.

De igual manera, estos trabajadores tienen responsabilidad administrativa, la que debe acreditarse practicando "una breve investigación, la que si bien no requiere sujetarse a las reglas rígidas de tramitación de los sumarios administrativos, debe garantizar el principio constitucional del debido proceso y los principios generales del derecho, permitiendo la defensa de los inculpados"<sup>45</sup>. La sanción puede llegar a la terminación del contrato si se acredita alguna de las causales del artículo 160 Código del Trabajo, pero si se trata de infracciones de menor gravedad puede imponerse alguna de las medidas disciplinarias previstas en el Reglamento Interno dictado conforme el artículo 154, n.º 10, del Código del Trabajo (desde la amonestación verbal o escrita a multa de hasta el 25% de la remuneración diaria)<sup>46</sup>.

Lo anterior significa que dichos "funcionarios públicos" gozan de todos los beneficios sociales que se derivan de este tipo de contratos: indemnización por años de servicio, recargo y compensación por feriado legal, e indemnización sustitutiva del aviso previo. Como contrapartida, dichos beneficios son inexistentes tratándose de funcionarios de planta, a contrata, por prestación de servicios u honorarios.

En segundo lugar, la aplicación de las normas del Código del Trabajo ha venido siendo impuesta por diversas sentencias judiciales. Al efecto cabe distinguir dos etapas.

En un primer período los tribunales de justicia sostuvieron que no son aplicables las normas del Código del Trabajo a funcionarios que ejercen cargos públicos (de planta o a contrata) ni a aquellos que presten servicios a

42 *Ibíd.*

43 Dictámenes n.º 25.332 de 2008; n.º 2.298 de 2016; y n.º 74.612 de 2016.

44 Dictamen n.º 32.067 de 2013.

45 Dictámenes n.º 7.945 de 2001; n.º 39.756 de 2010; n.º 3.123 de 2015; y n.º 21.718 de 2017, entre otros.

46 En SERVICIO CIVIL, "Textos legales sobre gestión de personas...", *óp. cit.*, p. 18.

honorarios, quienes se regirán por lo dispuesto en sus respectivos contratos de prestación de servicios.

En este último sentido, la Corte Suprema, en el caso "Araya Moreno con Hospital Clínico de la Universidad de Chile", Rol n.º 4.776-2005, sentencia de 23 de enero de 2007, sostuvo que:

Considerando 12.º: Que lo expuesto en los considerandos que anteceden conduce a concluir que la sentencia impugnada por el recurso ha perpetrado error de derecho al considerar que en la situación de la demandante ha existido una relación laboral propia del contrato de trabajo que define el artículo 7.º del Código del ramo, quebrantando no solo esta norma sino también los artículos 1.º y 159 de ese texto legal, además del artículo 10 de la Ley n.º 18.834, equívocos que han influido sustancialmente en lo dispositivo del fallo en la medida que llevaron a condenar al demandado al pago de prestaciones improcedentes<sup>47</sup>.

Posteriormente, se produce un cambio al establecerse que el procedimiento de tutela laboral de los derechos fundamentales, aplicable a los dependientes del sector privado, resulta extrapolable al sector público<sup>48</sup>. En efecto, en la

47 En este mismo sentido se pueden ver los siguientes fallos de la Corte Suprema: Rol n.º 2.467-2003, caratulados "Castillo Villarroel con Servicio Nacional de la Mujer", sentencia de 29 de junio de 2004, en el cual la Corte sostuvo que las personas contratadas a honorarios en Administración del Estado se rigen solo por su contrato; Rol n.º 294-2007, caratulados "Bustos con SENAME", sentencia de 11 de octubre de 2007, el que se indicó que no existe vínculo laboral de funcionario a honorarios a pesar de cumplir requisitos de artículo 7.º del Código del Trabajo; Rol n.º 1.907-2006, caratulados "García con Universidad de Antofagasta", sentencia de 23 de agosto de 2007, en el que se precisó que el Código del Trabajo no es aplicable a funcionarios de universidades estatales; Rol n.º 2.472-2006, caratulados "Castro Rojas con Fisco de Chile", sentencia de 3 de julio de 2007, en el que se señaló que no es aplicable a funcionarios de Casa de Moneda el Código del Trabajo; y Rol n.º 2.424-2006, caratulados "Fava Alvear con Fisco de Chile", sentencia de 3 de julio de 2007, en el cual se sostuvo que el personal administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores se rige por Ley 18.834.

48 Se trata de una acción especial regulada en el artículo 485 del Código Trabajo, la cual se aplicará respecto de las cuestiones suscitadas en la relación laboral por actos u omisiones del empleador, en el ejercicio de sus facultades conferidas por la ley, que afecten los derechos fundamentales de los trabajadores, entendiéndose por estos los consagrados en la Constitución Política de la República en su artículo 19, números 1.º, inciso primero, siempre que su vulneración sea consecuencia directa de actos ocurridos en la relación laboral, 4.º y 5.º, en lo relativo a la inviolabilidad de toda forma de comunicación privada, 6.º, inciso primero, 12.º, inciso primero, y 16.º, en lo relativo a la libertad de trabajo, al derecho a su libre elección y a lo establecido en su inciso 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.º del Código del Trabajo, con excepción de los contemplados en su inciso sexto. Para el ejercicio de esta acción, se entenderá que los derechos y garantías aludidas resultan lesionados cuando el ejercicio de las facultades que la ley le reconoce al empleador limita el pleno ejercicio de aquellas sin justificación suficiente,

causa Rol n.º 10.972-2013, caratulados "Bussenius con Central de Abastecimientos del Sistema Nacional de Servicios de Salud", sentencia de 30 de abril de 2014, la Corte Suprema acogió el recurso de unificación de jurisprudencia interpuesto por la demandante y sostuvo que el procedimiento de tutela laboral es aplicable a los funcionarios públicos<sup>49</sup>.

El fallo analiza el artículo 1.º del Código del Trabajo, en especial los casos en que, de acuerdo con su inciso 3.º sus normas, son aplicables a los funcionarios públicos. Indica en la decisión que no existe en el Estatuto Administrativo 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 y que las normas del procedimiento de tutela no son contrarias a las del referido Estatuto<sup>50</sup>.

Lo anterior fue de la mano con el reconocimiento en calidad de trabajadores a aquellas personas contratadas a honorarios por la Administración de manera sucesiva y para el desempeño de labores habituales del servicio<sup>51</sup>. Así, en la

en forma arbitraria o desproporcionada, o sin respeto a su contenido esencial. En igual sentido se entenderán las represalias ejercidas en contra de trabajadores por el ejercicio de acciones judiciales, por su participación en ellas como testigo o haber sido ofrecidos en tal calidad, o bien como consecuencia de la labor fiscalizadora de la Dirección del Trabajo.

- 49 Luego siete sentencias de unificación de jurisprudencia que rechazaron aplicar esta acción en favor de los funcionarios a contrata, la Corte Suprema, en la aludida causa Rol n.º 10.972-2013, acogió su aplicación por la supletoriedad del Código del Trabajo respecto de la legislación laboral común. Este mismo criterio fue sostenido en fallos posteriores, *v. gr.* sentencias Roles n.º 5.716-2015, caratulados "Ramírez con Subsecretaría de Prevención del Delito", sentencia de 1.º de diciembre de 2015; n.º 4.150-2015, caratulados "Bordachar con Servicio Nacional de Pesca", sentencia de 1.º de diciembre de 2015; n.º 6.417-2016, caratulados "Lucas con Fisco de Chile (Ministerio de Educación)", sentencia de 16 de agosto de 2016 entre otros.
- 50 Un criterio similar se siguió en la causa Rol n.º 6.417-2016, caratulados "Alfaro con Fisco de Chile (Ministerio de Educación)", sentencia de 16 de agosto de 2016, en donde se sostuvo que la tutela laboral es aplicable a los funcionarios públicos.
- 51 Al efecto, cabe señalar que nuestra Corte Suprema, hasta comienzos de 2015, conociendo de recursos de casación y de unificación de jurisprudencia, había sido uniforme en orden a sentenciar que "las relaciones habidas entre las personas contratadas para prestar servicios en organismos de la administración descentralizada del Estado, a través de contratos de prestación de servicios a honorarios, se rigen por las estipulaciones contenidas en dichas convenciones y no les resultan aplicables las normas del Código del Trabajo". Véase las sentencias de Corte Suprema, Roles n.º 4.284-2007, caratulados "Soto con Ministerio del Interior", sentencia de 6 de marzo de 2008; n.º 5.839-2011, caratulados "Suazo con Ministerio Secretaría General de Gobierno", sentencia de 24 de abril de 2012; n.º 8.118-2011, caratulados "Contreras con Fondo de Solidaridad e Inversión Social", de 29 de mayo de 2012; n.º 5.995-2012, caratulados "Salazar con Universidad de Chile", sentencia de 3 de abril de 2013; n.º 7.767-2012, caratulados "Cárdenas con Municipalidad de lo Barnechea", sentencia de 14 de marzo de 2013; y n.º 1.838-2012, caratulados "Urrutia con Fondo de Solidaridad e Inversión Social", sentencia de 29 de noviembre de 2012, entre otros.



causa Rol n.º 11.584-2014, caratulados "Vial con Municipalidad de Santiago", sentencia de 1.º de abril de 2015, la Corte Suprema señaló que la acertada interpretación del artículo 1.º del Código del Trabajo, en relación, en aquel caso, con el artículo 4.º de la Ley 18.883, estatuto administrativo para funcionarios municipales, está dada por la vigencia de dicho Código del Trabajo para las personas naturales contratadas por la Administración del Estado, en la especie una municipalidad, que aun habiendo suscrito sucesivos contratos de prestación de servicios a honorarios, por permitírsele el estatuto especial que regula a la entidad contratante, prestan servicios en las condiciones previstas por el Código del ramo<sup>52</sup>.

b. *La unificación de jurisprudencia y los problemas de constitucionalidad*: Como se ha indicado y ha venido sosteniendo de manera sistemática en el último tiempo<sup>53</sup>, la Corte Suprema estima aplicable la acción de tutela laboral por vulneración de derechos fundamentales a los funcionarios públicos. Para el máximo Tribunal, la relación entre el funcionario público y el Estado es laboral, aunque sujeta a un estatuto especial, por lo tanto, no resulta procedente privar a los primeros de un procedimiento que está llamado a determinar el cumplimiento o la vigencia de derechos fundamentales en la relación de trabajo, por el solo hecho de que las referidas normas asocien el término empleador a un contrato de trabajo o se refieran al empleador como a un gerente o administrador, olvidando que el Estado, en su relación con los funcionarios que se desempeñan en los órganos de la Administración, ejerce funciones habituales de dirección, como lo hace todo empleador. Esto no es incompatible con el hecho de que se trate de órganos destinados a desempeñar una función pública. Desde esta perspectiva, no existe impedimento para aplicar las normas de tutela a los funcionarios de la Administración del Estado, en la medida que su ámbito de aplicación comprende a todos los trabajadores sin distinción, calidad que también poseen los referidos funcionarios.

No obstante, el Tribunal Constitucional, en diversos fallos<sup>54</sup>, ha declarado inaplicables los artículos 1.º, inciso 3.º, y 485 del Código de Trabajo por ser

52 Igual criterio se seguirá en la causa Rol n.º 5.699-2015, caratulados "Elgueta con Municipalidad de Talca", sentencia de 19 de abril de 2016.

53 Véase las sentencias de la Corte Suprema, Roles n.º 10.972-2013, caratulados "Bussenius con Central de Abastecimientos del Sistema Nacional de Servicios de Salud", sentencia de 30 de abril de 2014; n.º 52.918-2016, caratulados "Zelaya con Hospital Eduardo Pereira", sentencia de 5 de junio de 2017; n.º 45-2018, caratulados "Delgado con I. Municipalidad de Valparaíso", sentencia de 29 de mayo de 2019; y n.º 14.804-2018, caratulados "Tudescas con Fisco de Chile", sentencia de 11 de julio de 2019, entre otros.

54 *V. gr.* sentencias del Tribunal Constitucional, Roles n.º 3853-2017, "Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por la Municipalidad de San Miguel respecto del artículo 1, inciso tercero y 485 del Código del Trabajo, en los autos caratulados 'Arriaza con Ilustre Municipalidad de San Miguel', de que conoce la Corte Suprema por recurso de unificación de jurisprudencia, bajo el Rol n.º 37.905-2017",

contrarios a los artículos 6.º, 7.º y 38 de la Carta Fundamental. Según el Tribunal Constitucional, la supletoriedad contemplada en el inciso 3.º del artículo 1.º del Código del Trabajo configura una fórmula dúctil e imprecisa que se presta para aplicaciones extensivas, al punto de llegar a ampliar la intervención de los Juzgados de Letras del Trabajo más allá de su natural órbita competencial. Ello implica que ciertas cuestiones estatutarias de derecho público sean absorbidas por estos tribunales, con prescindencia de la normativa que les es propia y sin expresa remisión de la ley.

Este fallo no solo da cuenta de la crisis que afecta a la función pública en Chile, sino que también refleja la tensión que se produce entre los regímenes jurídicos aplicables (Estatuto Administrativo y Código del Trabajo), así como de la protección de los derechos fundamentales. Además, este tipo de pronunciamientos ha generado una tensión entre la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional, en relación a cuál de las dos instancias tiene la decisión final sobre la materia, generando serios problemas de certeza y seguridad jurídica.

En mi opinión, este tema no es más que una consecuencia de la inexistencia de una acción de tutela y reclamación específica de derechos para los funcionarios públicos.

c. *La inexistencia de una acción específica de tutela y reclamación de derechos*: El artículo 160, inciso 1.º, del Estatuto Administrativo dispone que los funcionarios públicos podrán deducir un reclamo ante Contraloría General de la República

sentencia de 6 de diciembre de 2018; n.º 4801-2018, "Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por la I. Municipalidad de Molina respecto de los artículos 1, inciso tercero y 485, del Código del Trabajo, en los autos caratulados 'Gajardo con I. Municipalidad de Molina', sobre procedimiento de tutela, seguidos ante el Juzgado de Letras de Molina, bajo el RIT 1-2018", sentencia de 25 de julio de 2019; n.º 5030-2018, "Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por la Ilustre Municipalidad de Coronel respecto de los artículos 1.º, inciso tercero y 485, del Código del Trabajo, en los autos caratulados 'Suazo con Municipalidad de Coronel', sobre tutela laboral por vulneración de derechos fundamentales, despido injustificado, pago de indemnizaciones y prestaciones laborales, seguido ante el Primer Juzgado de Letras de Coronel, bajo el RIT T-4-2018, RUC 18-4-0085712-8", sentencia de 11 de julio de 2019; n.º 5324-2018, "Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por la Ilustre Municipalidad de Alto del Carmen respecto del inciso tercero del artículo 1.º, y de los artículos 171 y 485, todos, del Código del Trabajo, en los autos caratulados 'Alvarado con Ilustre Municipalidad de Alto del Carmen', sobre procedimiento de tutela laboral, seguido ante el Segundo Juzgado de Letras del Trabajo de Vallenar, bajo el RUC n.º 18-4-0113062-0, RIT n.º T-4-2018", sentencia de 11 de julio de 2019. Recientemente Rol n.º 5854-2018, "Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por Mauricio Pontino Cortés, Juez Titular del Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago respecto de los artículos 1.º, inciso tercero, y 485, del Código del Trabajo, en los autos RIT T-1119-2018, RUC 18-4-0123704-2, caratulados 'Cariaga con Fisco de Chile', sobre denuncia por tutela de derechos fundamentales, seguidos ante el Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago", sentencia de 13 de agosto de 2019.

cuando se hubieren producido vicios de legalidad que afectaren los derechos que les confiere dicho Estatuto<sup>55</sup>.

Ahora bien, este reclamo no ha sido suficiente para hacerse cargo de las problemáticas que pueden surgir en la relación funcionario-Administración. Ello por cuanto, en primer lugar, el reclamo ante Contraloría no es de naturaleza jurisdiccional, por lo que, sin importar sus ventajas, carece de las garantías propias de los procesos judiciales, como el derecho a un juez natural, a un justo y racional proceso, al ejercicio del derecho a defensa y, consecuentemente, al efecto de cosa juzgada propio de las sentencias judiciales.

Se ha procurado buscar un remedio a esta situación a través de la acción constitucional de protección, sin embargo, no debemos olvidar que esta acción es de naturaleza cautelar de ciertos derechos fundamentales, no siendo, por tanto, una vía idónea para discutir cuestiones de fondo o de lato conocimiento, como sería el reconocimiento de remuneraciones o la ilegalidad de una desvinculación. En el último tiempo, el problema se ha agudizado, como ya hemos adelantado, con el recurso a la "acción de tutela laboral de los derechos fundamentales", la cual, si bien ha sido establecida para las relaciones laborales entre privados, se ha extendido por la jurisprudencia judicial a las relaciones entre la Administración y sus funcionarios.

La tutela laboral de derechos fundamentales fue incorporada en 2006 al Código del Trabajo por la Ley 20.087, como una acción que limita su competencia a las cuestiones que se susciten entre trabajadores y empleadores (y no entre funcionarios públicos y la Administración). En efecto, la historia de la referida normativa da cuenta de que el objeto de esta tutela era diseñar un modelo concreto de tutela de los derechos fundamentales en el seno de las relaciones laborales (al interior de la empresa). Por ello, el procedimiento de tutela se puede definir como una acción cautelar de derechos fundamentales de carácter especial frente a otras acciones generales, como sería la acción constitucional de protección<sup>56</sup>.

Ahora bien, una de las diferencias sustantivas entre la acción de protección y la acción especial de tutela laboral de los derechos fundamentales, radica en que, si en esta última se determina que la vulneración de los derechos fundamentales se hubiere producido con ocasión del despido, el juez podrá ordenar el pago de las indemnizaciones señaladas en el artículo 489 inciso 1.º del Código del Trabajo, circunstancia que no acontece respecto de una acción de protección.

55 El plazo para deducir este reclamo será de 10 días hábiles, contado desde que tuvieron conocimiento de la situación, resolución o actuación que dio lugar al vicio de que se reclama. Salvo que se trate de beneficios o derechos relacionados con remuneraciones, asignaciones o viáticos, en cuyo caso el plazo será de 60 días.

56 La cual busca tutelar los mismos derechos amparados por la acción especial más otros derechos fundamentales expresamente señalados en el artículo 20 de la Constitución Política de Chile.

Esta última diferencia es la que ha tensionado el régimen jurídico de derecho público, toda vez que la aplicación del procedimiento de tutela laboral a los funcionarios públicos afecta principios estructurales que informan la actividad administrativa, fundamentalmente el principio de legalidad.

Por ello, el Tribunal Constitucional ha señalado que la extensión al sector público de una norma del régimen laboral común, que ha sido concebida para operar dentro del sector privado, exige una ponderación más estricta por parte del legislador y del operador jurídico, ello a fin de hacerla compatible con el carácter estatutario y de derecho público del vínculo que media entre los empleados públicos y el Estado, así como para modular el gasto público comprometido, todo lo cual amerita un pronunciamiento inequívoco y específico en que el legislador no puede ser sustituido por el sentenciador, el que, por lo demás, ha emitido pronunciamientos contradictorios sobre la materia (sentencias de la Corte Suprema, Roles n.º 1.972-2011, caratulados "Castillo con Intendencia Regional de la Araucanía", sentencia de 5 de octubre de 2011 y n.º 10.972-2013, caratulados "Busenius con Central de Abastecimientos del Sistema Nacional de Servicios de Salud", sentencia de 30 de abril de 2014)<sup>57</sup>.

De lo expuesto, si el objeto es dar garantía a los derechos fundamentales de los funcionarios públicos, ellos disponen de una acción cautelar de carácter constitucional para exigir su protección, pero, si junto con ello el objetivo es proporcionar algún derecho a indemnización por la actuación ilegal o arbitraria de la Administración, es necesario que nuestro ordenamiento jurídico lo contemple de manera expresa, con lo cual no solo se garantizarían medidas reparatorias para los funcionarios públicos, sino que también uno de los principios más importantes de la actividad administrativa: el principio de legalidad, tanto de la actividad como del gasto.

Es por ello que, de *lege ferenda*, sería interesante la creación de un recurso o acción específica de reclamación de los funcionarios de sus derechos derivados del ejercicio de su función pública, poniendo orden con ello a los serios desequilibrios que a nivel presupuestarios se deben enfrentar hoy en día la Administración en relación con esta materia.

## 1.2. EL ESTABLECIMIENTO DE REGLAS MÍNIMAS POR LA JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE CONTRATAS: LA CONFIANZA DEL FUNCIONARIO Y LA DEBIDA MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

a. *El problema de la desvinculación o no renovación de cargos a contrata*: En el caso particular de la desvinculación o no renovación de los cargos a contrata, la situación ha

57 Véase ROSA FERNANDA GÓMEZ, "Funcionarios públicos, tutela laboral y derechos fundamentales", *El Mercurio Legal*, 18 de diciembre de 2018. Disponible en línea: <http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Opinion/2018/12/18/Funcionarios-publicos-tutela-laboral-y-derechos-fundamentales.aspx> [consultado el 15 de agosto de 2019].

sido un poco distinta, ello por cuanto en lugar de aplicar disposiciones del sector privado, se ha optado por aplicar los principios existentes en el ordenamiento jurídico-administrativo, fundamentalmente los principios de confianza legítima y de motivación de los actos administrativos.

Esta materia ha llegado a conocimiento de la Tercera Sala de la Corte Suprema a través de la acción de protección<sup>58</sup>. En un primer momento, la Corte Suprema había reconocido la facultad de la Administración de terminar anticipadamente las contrata<sup>59</sup>, sin embargo, desde hace algunos años comenzó a alinearse con el criterio de la Contraloría General de la República<sup>60</sup>, conforme al cual, a partir de la última renovación de la contrata, se genera una expectativa legítima de confianza en el funcionario de mantenerse en sus funciones en caso de no existir variación de las circunstancias en las cuales está desempeñando su función. Por lo tanto, la terminación deja de ser automática, debiendo ponerse término a la contrata por medio de un acto administrativo especialmente motivado y que permita dar cuenta de las razones que han llevado a un cambio en el proceder de la Administración.

b. *El cambio de criterio de la jurisprudencia administrativa*: Por años, la Contraloría General de la República había venido sosteniendo que el término de la contrata de un servidor, por no ser necesarios sus servicios, constituía el resultado del ejercicio de la facultad del jefe del Servicio ponerle término de forma anticipada, de modo que aquella razón constituye, en sí misma, fundamento suficiente para cesar la designación de un funcionario contratado<sup>61</sup>. Por su parte, tratándose del término de la contrata por vencimiento del plazo, esto es, llegado el 31 de diciembre de cada año, ha señalado que, una vez llegada esa fecha, los funcionarios cesarán en sus funciones, por el solo ministerio de la ley, salvo que hubiere sido dispuesta la prórroga con treinta días de anticipación a lo menos<sup>62</sup>.

Este criterio cambia sustantivamente con su dictamen n.º 6.400, del 2 de marzo de 2018, a través del cual el órgano contralor consolida su nueva doctrina sobre la materia, estableciendo las siguientes directrices<sup>63</sup>:

– En relación a la renovación de contrata, estima que a partir de la segunda renovación se genera una expectativa de confianza en el funcionario. Por lo tanto, desde ese momento, la terminación deja de ser automática, debiendo ponerse término a la contrata por medio de un acto administrativo. De este

58 Véase OBSERVATORIO JUDICIAL, "Informe n.º 18: Funcionarios públicos en la justicia laboral", 2019. Disponible en línea: <http://www.observatoriojudicial.org/funcionarios-publicos-en-la-justicia-laboral/> [consultado el 15 de agosto de 2019].

59 Véase OBSERVATORIO JUDICIAL, "Informe n.º 8...", óp. cit.

60 Al efecto, véase el dictamen n.º 6.400 de 2018.

61 Dictámenes n.º 58.122 de 2009 y n.º 48.251 de 2010.

62 Véase dictámenes n.º 53.844 y n.º 71.324, ambos de 2016.

63 Véase este análisis en OBSERVATORIO JUDICIAL, "Informe n.º 8...", óp. cit.

modo, cumpliéndose el requisito de temporalidad previsto para estos casos, el término de la contrata ya no opera por el solo ministerio de la ley, siendo necesario la emisión de un acto administrativo motivado, como se indicará a continuación.

– En cuanto al plazo de la renovación de la contrata, la Contraloría estima que debe hacerse con a lo menos 30 días de anticipación al vencimiento del plazo de término, esto es, antes del 30 de noviembre de cada año. De ello, la Contraloría concluye que, a partir de la segunda renovación, el acto administrativo que pone término a la contrata también debe dictarse antes del 30 de noviembre de cada año.

– En lo que respecta a la motivación del acto, el dictamen señala que la decisión de no renovar una designación debe contener el razonamiento y la expresión de los hechos y fundamentos de derecho en que se sustenta. Esto también rige cuando se desea poner término anticipado a las contrataciones que contienen la cláusula “mientras sean necesarios sus servicios”. Por lo tanto, no basta la expresión “no ser necesarios sus servicios” u otras análogas, tanto para poner término anticipado, como para no renovar una contrata. Esta interpretación se sustenta en el artículo 11 de la Ley 19.880, de Bases de los Procedimientos Administrativos, en cuanto establece que los actos que afecten derechos de los particulares deben estar fundados; y en el artículo 41 de la misma norma, en cuanto establece que deben estar fundadas las resoluciones finales que contienen una decisión<sup>64</sup>.

c. *El estado actual de la jurisprudencia de la Corte Suprema:* Desde un tiempo a la fecha, la jurisprudencia judicial comenzó a alinearse con el criterio sostenido por Contraloría General de la República, estableciendo que, a partir de la última renovación de la contrata, se genera una expectativa de confianza en el funcionario. Por lo tanto, la terminación deja de ser automática, debiendo ponerse término a la contrata por medio de un acto administrativo especialmente motivado.

64 Al respecto, “la Contraloría va más allá y precisa cómo debe ser la motivación del acto administrativo que pone término a la contrata. No solo queda excluida la mera referencia formal a los motivos invocados por la autoridad, sino que también aquellas motivaciones futuras, eventuales o hipotéticas, tales como reestructuraciones que no han ocurrido. Asimismo, se excluyen los argumentos genéricos, como por ejemplos las deficiencias presupuestarias, porque no permiten saber por qué se alteró la relación laboral con un funcionario en particular y no con los otros. En cambio, pueden servir como motivación –en la medida en que estén debidamente acreditados– razones como ‘una deficiente evaluación del servidor’, ‘la modificación de las funciones del órgano y/o su reestructuración que hagan innecesarios los servicios del funcionario’, ‘la supresión o modificación de planes, programas o similares [...] que determinen que las labores del funcionario ya no sean necesarias’ o ‘nuevas condiciones presupuestarias o de dotación del servicio que obliguen a reducir personal’, entre otros”, en OBSERVATORIO JUDICIAL, “Informe n.º 8...”, óp. cit.

Así, la Corte Suprema, en la causa Rol n.º 38.681-2017, caratulados "Acedo con Superintendencia de Valores y Seguros", sentencia de 13 de abril de 2018, sostiene:

Que en la actualidad, es un verdadero axioma que si una relación a contrata excede los dos años y se renueva reiteradamente una vez superado ese límite, se transforma en una relación indefinida, conforme al principio de confianza legítima que la Contraloría General de la República comenzó a aplicar decididamente con ocasión del Dictamen n.º 85.700, del 28 de noviembre de 2016, cuya normativa cubre, entre otros, a los funcionarios designados en empleos a contrata regidos por la Ley n.º 18.884<sup>[65]</sup>.

Además, señala la Corte que cuando se haya generado en el funcionario la confianza legítima de que será prorrogada o renovada su designación a contrata que se extendió hasta el 31 de diciembre, el acto administrativo que materialice alguna de las decisiones referidas deberá dictarse a más tardar el 30 de noviembre del respectivo año y notificarse según lo disponen los artículos 45 a 47 de la Ley 19.880. En tal contexto, el

acto administrativo que además deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en su artículo 11, es decir, exteriorizar los fundamentos de hecho y de derecho por tratarse de actos que afectan potestades particulares; y a su artículo 41 inciso cuarto, que obliga a que las resoluciones finales contendrán la decisión que será fundada, de forma que los actos administrativos en que se materialice la decisión de no renovar una designación, de hacerlo por un lapso menor a un año o en un grado o estamento inferior, o la de poner término anticipado a ella, deberán contener el razonamiento y la expresión de los hechos y fundamentos de derecho en que se sustenta<sup>66</sup>.

En definitiva, la intervención de la jurisprudencia en este ámbito ha tenido por objeto resguardar una de las características fundamentales de la "carrera funcionaria"<sup>67</sup>, como lo es la estabilidad en el empleo de aquellos funcionarios públicos que han prestado sus servicios a la Administración durante un cierto periodo de tiempo y que venían siendo desvinculados del órgano sin un fundamento razonable. No obstante, en la práctica, "esta jurisprudencia ha significado que el empleo a contrata pierda el carácter transitorio con que originalmente fue concebido por la ley"<sup>68</sup>.

65 Considerando 8.º.

66 Considerando 9.º.

67 Sobre este concepto, véase BERMÚDEZ SOTO, *óp. cit.*, pp. 445 y ss.

68 GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA GESTIÓN DE PERSONAS, DE LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, *óp. cit.*, p. 10.



## 2. SOBRE LOS MECANISMOS PARA LA MODERNIZACIÓN Y BUENA GESTIÓN DE LAS RELACIONES FUNCIONARIALES DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

En primer término, cabe precisar que el análisis de la función pública en Chile se debe realizar a partir de las normas de derecho público, por cuanto las relaciones funcionariales que se establecen entre una persona y la Administración son sustancialmente diversas a las que tienen su origen en las relaciones entre privados, ello no solo por los diferentes estatutos aplicables sino que, fundamentalmente, por los diferentes principios aplicables y por la finalidad intrínseca que lleva consigo el desarrollo de la función pública, como es la satisfacción de los intereses generales.

Así, tal como sostiene Cárcamo<sup>69</sup>, el derecho administrativo opera con categorías y principios muy distintos a aquellos que utiliza el derecho del trabajo. Al efecto sostiene el autor que mientras en el derecho del trabajo el principio protector y de primacía de la realidad son principios matrices, el derecho administrativo utiliza categorías como el interés público general o la utilidad pública. Por su parte, mientras en el derecho del trabajo se intenta equilibrar una relación jurídica desigual entre empleador y trabajador, en el derecho administrativo la relación de desigualdad es el Estado y los particulares, lo que es parte esencial del modelo o estructura de regulación, justificado en el interés público o interés general que el primero busca satisfacer.

En tal sentido, no se puede obviar que no obstante la aplicación del Código del Trabajo en algunos sectores de la Administración pública, la actividad que desempeñan sus funcionarios no deja de ser pública, y por lo tanto debe sujetarse a una serie de principios que informan el ejercicio de la actividad administrativa, como la continuidad del servicio, la eficiencia, la eficacia, la publicidad, la transparencia y la probidad, entre otros<sup>70</sup>.

Junto con ello, se debe tener presente que en la actualidad la Administración tiene un papel mucho más amplio, que responde a nuevas necesidades o a la inserción del país en un mundo cada vez más globalizado. Una consecuencia de ello es el hecho de que la Administración está entregando la prestación directa de ciertos servicios a entidades privadas, bajo intensos sistemas de

69 ALEJANDRO CÁRCAMO, "¿Personas contratadas a honorarios o trabajadores regidos por el Código del Trabajo?", *Diario Constitucional*, 4 de diciembre de 2015. Disponible en línea: <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/personas-contratadas-a-honorarios-o-trabajadores-regidos-por-el-codigo-del-trabajo/> [consultado el 15 de agosto de 2019].

70 En este sentido, por ejemplo, la Contraloría General de la República ha señalado, a partir de lo prescrito en el artículo 8.º de la Constitución Política, que no obstante su calidad, los servidores contratados a honorarios les resultan aplicables las normas generales y especiales sobre probidad administrativa, ello debido a que como desempeñarían una función pública, véase dictámenes n.º 86.190 de 2013 y n.º 493 de 2014, entre otros.



regulación, fiscalización y sanción, con lo cual ha logrado extenderse a nuevas áreas socioeconómicas<sup>71</sup>.

El desafío actual de toda Administración pública radica en saber cómo organizar sus recursos financieros, humanos, temporales y estructurales, para adaptarse a las cambiantes necesidades y demandas de la sociedad sin perder la coherencia de su estrategia o la continuidad de sus fines. Para ser eficaces, las políticas de gestión pública necesitan un claro diagnóstico de los problemas y una buena evaluación de resultados<sup>72</sup>.

Bajo tal contexto, uno de los elementos centrales implica avanzar hacia una forma más eficiente del empleo público, para lo cual se requiere de una necesaria reforma al actual sistema estatutario, ajustándole a los requerimientos de los nuevos tiempos, dotando al empleo público de una mayor flexibilidad y más centradas en los resultados de la actividad.

Es un hecho irrefutable que la naturaleza del empleo público ha evolucionado significativamente, lo que, sin perjuicio de sus especiales principios y características, no ha impedido el recurso a formas de contratación laboral propias del sector privado, modificando el estatus legal y las condiciones de empleo tradicionales de los funcionarios públicos.

Es así como se han introducido en las relaciones laborales del sector público incentivos vinculados a los resultados, a la buena gestión administrativa, al desempeño de funciones críticas, de trato al usuario, de permanencia en la actividad, de dedicación exclusiva<sup>73</sup>. Asimismo, se ha dispuesto que ciertos funcionarios se rigen completamente por el Código del Trabajo, lo que no impide que deban observar las directrices inherentes a la actividad administrativa.

Así las cosas, resulta un imperativo que como política de Estado se adopten diversas medidas no solo para una buena gestión administrativa, sino que

71 OCDE, "Modernising Government: The Way Forward", *Policy Brief*, noviembre de 2005, p. 4. Disponible en línea: <http://www.oecd.org/site/govgfg/39044786.pdf> [consultado el 15 de agosto de 2019].

72 *Ibíd.*, pp. 4 y ss.

73 Las políticas de empleo individualizadas –que incluyen la introducción de contratos y de salarios supeditados a los resultados– se han ido generalizando progresivamente y, por ejemplo, la atribución del salario en función de los resultados se está practicando ya en dos tercios de los países de la OCDE. OCDE, "Modernising Government: The Way Forward", *óp. cit.* Con todo, se trata de un aspecto que no ha estado exento de críticas. Al efecto, véase CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS, "Informe Final: Estudio de diseño e implementación de los incentivos institucionales del sector público. Programa Modernización del Sector Público", Santiago: Ministerio de Hacienda, 2016. Disponible en línea: <http://www.sistemaspublicos.cl/2016/09/19/estudio-diseno-e-implementacion-de-los-incentivos-institucionales-del-sector-publico/> [consultado el 15 de agosto de 2019]. Sobre este tema, también se puede revisar el trabajo de MIGUEL ÁNGEL CORNEJO RALLO, "Gestión pública, incentivos y remuneraciones en Chile", *Tékhne - Revista de Estudios Politécnicos*, vol. VII, n.º 11, 2009, pp. 1 y ss. Disponible en línea: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/tek/n11/n11a05.pdf>.

también para el desarrollo y modernización de la función pública en Chile. A continuación, se indicará una serie de medidas susceptibles de ser adoptadas, indicando cuál es el poder llamado para establecerlas:

a. *Necesidad de adoptar un sistema mixto o flexible*: En la actualidad, el modelo cerrado o continental europeo de función pública adoptado en Chile como regla general se muestra obsoleto y superado por una práctica que lo ha desnaturalizado, como es el constante aumento del personal a contrata o prestadores de servicios a honorarios y la incipiente aplicación del Código del Trabajo al personal de servicios públicos específicos.

Con todo, lo anterior no se traduce en cambiar nuestro sistema por un modelo abierto o anglosajón, en el cual no existe la noción de estatuto administrativo ni de carrera funcionaria, siendo el régimen aplicable a los funcionarios públicos el mismo que rige para el sector privado<sup>74</sup>, sino que más bien, la idea es evolucionar hacia un sistema mixto<sup>75</sup>.

En este sentido, lo ideal sería dotar de más autonomía, atribuciones y un mejor sistema de gestión de personas a la Administración. No obstante, para ello será fundamental contar con un marco mínimo que cubra todo el ciclo de la relación laboral con la Administración, desde el acceso, la promoción, la evaluación, la capacitación, la desvinculación y el retiro.

Lo anterior se podría complementar con la incorporación de técnicas de trabajo colaborativo entre funcionarios, el desarrollo de mesas de trabajo público-privadas de carácter interdisciplinario y el acercamiento a los usuarios, confluyen en la obtención de mejores resultados en la gestión de la actividad administrativa.

b. *El respeto de los derechos fundamentales y los principios que informan la actividad administrativa*: Como se ha analizado, en fallos recientes los tribunales de justicia han hecho aplicable a los funcionarios públicos la acción de tutela laboral de los derechos fundamentales, sin ponderar las consecuencias sistémicas de tal decisión ni advertir la afectación que genera en el régimen de "carrera funcionaria".

En efecto, esta decisión afecta, en primer término, el principio de separación de poderes, por cuanto se configura como una acción de construcción pretoriana y no legal, esto es, su aplicación responde a una decisión judicial y no legislativa, interpretación que contraviene el sentido de la aludida acción, la cual en su origen fue diseñada para las relaciones entre privados.

74 ALEJANDRO CÁRCAMO, óp. cit.

75 Ya para el año 2000 se reconoce que al menos dentro de los países de la OCDE ninguno constituye "un caso puro de uno u otro modelo, y esta tendencia se agudiza con el tiempo, ya que suelen adoptar algunos procedimientos del otro sistema para poder mitigar las debilidades de su propio modelo". OCDE, *La modernización del Estado. Un camino a seguir*, Madrid: INAP, 2006, p. 196; SERVICIO CIVIL, "Empleo público en Chile...", óp. cit.

Enseguida, estas sentencias vulneran el derecho de igualdad ante la ley, por cuanto requieren de un pronunciamiento judicial para dar lugar a ella. En este sentido, cabe tener presente que el artículo 483-C del Código del Trabajo señala que el fallo que se pronuncie sobre el recurso de unificación de jurisprudencia —que ha sido la vía a través de la cual se ha hecho extensiva la acción de tutela— sólo tendrá efecto respecto de la causa respectiva, y en ningún caso afectará a las situaciones jurídicas fijadas en las sentencias que le sirven de antecedente.

Asimismo, afecta el principio de legalidad de la actividad administrativa y del gasto, por cuanto la sentencia que resuelva la acción de tutela no solo se limita a declarar la existencia o no de la lesión de derechos fundamentales denunciada, sino que también puede disponer de la adopción de medidas de reparación bajo apercibimiento de multa, de la procedencia de indemnizaciones y de la aplicación de las multas a que hubiere lugar<sup>76</sup>.

Si bien, a la data no ha habido un mayor análisis de las consecuencias prácticas que genera la aplicación de tutela al sector público, es preciso hacerse cargo de este tema, ello por cuanto no solo distorsiona el régimen jurídico-público sino porque también tensiona la institucionalidad establecida para el sector privado<sup>77</sup>.

c. *El camino hacia la profesionalización y carácter técnico de la función pública*<sup>78</sup>: En este sentido, es importante avanzar hacia una concepción despolitizada del funcionario público, estableciendo una clara diferencia entre gobierno y Administración del Estado<sup>79</sup>. En este punto, y sin perjuicio de las situaciones

76 Véase artículo 485 del Código del Trabajo, que establece el contenido de la sentencia que resuelva la acción de tutela.

77 Según los estudios realizados al efecto, antes de 2014 la justicia laboral no condenaba al Estado a pagar algún tipo de indemnización a los funcionarios públicos. Sin embargo, desde 2014 hasta 2016, las condenas al Estado son crecientes, llegando a alcanzar \$391.759.995 en 2016. Con todo, posteriormente las condenas comienzan a decrecer, llegando a un total de \$146.499.935 en 2018, lo cual responde más bien a una reducción de las desvinculaciones de los funcionarios. OBSERVATORIO JUDICIAL, "Informe n.º 18...", óp. cit.

78 Sin perjuicio de que ya ha habido algunos avances sobre esta materia, como da cuenta el trabajo de DIEGO BARRÍA TRAVERSO, "Rasgos burocráticos en las reformas administrativas en el Chile de la década de 1880", *Historia Crítica*, n.º 56, Bogotá, 2015, pp. 74 y ss. La idea es profundizar en la profesionalización y tecnificación de los funcionarios de la Administración. También véase CONSUELO SARRIA, "Profesionalización de la función pública en Colombia", en *La profesionalización de la Función Pública en Iberoamérica*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, pp. 103-128.

79 En España, el artículo 103.3 la Constitución garantiza que el personal al servicio de la Administración tiene y debe tener un estatuto profesional. Esta "profesionalidad" de la función pública, por contraposición a los cargos presente en los órganos de elección o designación política, se refleja en la existencia de criterios de mérito y capacidad para el acceso a la función pública y en la garantía de imparcialidad que debe observar el funcionario el ejercicio de sus funciones. MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho de la función pública*, 11.ª

especiales, como es el caso del personal de exclusiva confianza<sup>80</sup>, la idea busca que la selección o elección, en su caso, responda a factores más bien objetivos y en consideración a la capacidad del funcionario para el desarrollo de su labor, teniendo en especial consideración la contribución que puede significar para la Administración contra con personal técnico y profesional altamente capacitado.

Con ello, se busca reforzar el prestigio de la función pública y la confianza ciudadana que de él se deriva<sup>81</sup>.

En este sentido, recientes estudios dan cuenta de que mientras en 1995 el estamento principal de las plantas de los servicios era el de administrativos y auxiliares, en 2017 era el profesional (tabla 4).

TABLA 4. PERSONAL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN ESTAMENTOS<sup>82</sup>

	1995		2017	
Directivos profesionales	5.578	4,3%	7.002	2,7%
Directivos no profesionales	2.053	1,6%	1.003	0,4%
Presionales	35.211	27,0%	117.715	44,8%
Técnicos	35.445	27,1%	73.184	27,9%
Administrativos y auxiliares	52.312	40,1%	63.599	24,2%
Total	130.599		262.503	

Fuente: Dipres.

d. *El desarrollo de una política en la gestión de personas y empleo público*: La gestión de las personas y el empleo público son factores esenciales para una buena Administración y el desarrollo del país. Al respecto, existen interesantes propuestas cuyo objeto es reformar el sistema actual de "carrera funcionaria", adecuándolo a la realidad del Estado. Una de ellas es el "Informe sobre gestión de personas en el Estado", publicado por el Centro de Estudios Públicos, Chile XXI, Espacio Público y Libertad y Desarrollo<sup>83</sup>, a partir de la Comisión de Modernización del Estado en que participaron los cuatro centros de estudio en 2017. El informe incluye propuestas sobre el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP),

ed., Madrid: Tecnos, 2018, pp. 47 y ss.; y LUCIANO PAREJO ALFONSO, *Derecho administrativo*, 9.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 1140 y ss.

80 Categoría dentro de la cual se pueden encontrar las siguientes subcategorías: a) de exclusiva confianza del presidente de la República sin filtro de mérito; b) de exclusiva confianza del presidente de la República con filtro de mérito, y c) de exclusiva confianza de los jefes de servicio.

81 GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA GESTIÓN DE PERSONAS, DE LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, óp. cit., p. 7.

82 Fuente: *ibíd.*, p. 10.

83 *Ibíd.*, p. 10.

los asesores de las autoridades<sup>84</sup> y los funcionarios públicos en general, como de la arquitectura institucional, contemplado, en todo caso, un periodo de transición<sup>85</sup>.

Ahora bien, y no obstante la inexistencia de un texto legal, sería interesante que los servicios públicos analizaran estas propuestas y verificaran cuáles de ellas resultan efectivas y pueden ser llevadas a la práctica sin necesidad de una reforma legal. Dichas medidas bien pueden ser adoptadas por los jefes de servicio a través de la figura de los instructivos, o bien, y con carácter general, a través de instrucciones dadas por el presidente de la República y la Dirección de Presupuestos o el Servicio Civil.

e. *La selección transparente y preferentemente por concurso a todo nivel: empleo publico:* En este sentido, cabe tener presente que el Estatuto Administrativo establece los mecanismos de ingreso a la planta de un servicio sobre la base del mérito, debiendo realizarse el respectivo concurso público para dicho ingreso en el último grado de la planta respectiva<sup>86</sup>. Ahora bien, tratándose de empleados a contrata, la ley no fija mecanismo alguno de selección para el ingreso. Misma situación acontece respecto las personas contratadas a honorarios. Esto significa que la mayoría de los empleados de la Administración no han debido pasar por un filtro de mérito para ingresar al servicio<sup>87</sup>.

La falta de concursos públicos como exigencia legal no solo genera espacios que permiten dar lugar a la arbitrariedad, sino que dificulta la selección de los candidatos más idóneos para el desarrollo de la función pública, generando, además, situaciones de desigualdad entre los diversos interesados por el puesto de trabajo. Es por ello que hay estudios que postulan el establecimiento de un "sistema único de ingreso"<sup>88</sup>.

84 En este sentido, es interesante el análisis que hace el estudio, al señalar que "A nivel comparado se discute sobre el rol de los asesores de las autoridades políticas. Si bien no se cuestiona el hecho de que las autoridades cuenten con un equipo de confianza, preocupa el constante aumento del número de contrataciones, la discrecionalidad de sus funciones y responsabilidades, y las distorsiones que generan en un Estado que busca más profesionalismo en sus trabajadores. Las medidas al respecto son a riadas en distintos países: controlar su número (fijando cuotas de contratación o limitando el presupuesto para ello), aumentar la transparencia (roles, formas de contratación, aprobación previa desde el centro de gobierno) o definir estándares de conductas específicas (códigos de ética)". *Ibíd.*, p. 16.

85 Citado en OBSERVATORIO JUDICIAL, "Informe n.º 18...", óp. cit.

86 En tal sentido, el inciso 1.º del artículo 17 del Estatuto señala que "El ingreso a los cargos de carrera en calidad de titular se hará por concurso público y procederá en el último grado de la planta respectiva, salvo que existan vacantes de grados superiores a éste que no hubieren podido proveerse mediante promociones".

87 GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA GESTIÓN DE PERSONAS, DE LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, óp. cit., p. 10.

88 *Ibíd.*, p. 18

f. *Los temas pendientes de una discusión transversal en los diversos sectores*: Sin perjuicio de lo señalado, quedan una serie de materias vinculadas con la función pública que aún no han sido discutidas con la debida seriedad y profundidad por nuestros legisladores ni por las autoridades políticas. Uno de ellos es el tema de la negociación colectiva y la huelga en el sector público<sup>89</sup>, las cuales, si bien están proscritas en nuestra actual legislación, de vez en cuando son maternizadas por los funcionarios bajo un amplio margen de tolerancia por parte de la Administración y de la ciudadanía, generando situaciones críticas y que ciertamente pueden llegar a comprometen la responsabilidad patrimonial del Estado<sup>90</sup>.

Asimismo, es necesario coordinar ciertas propuestas específicas de la modernización de la gestión pública con la función de los servidores públicos, tales como los énfasis en el control de los resultados, en la adopción de mecanismos competitivos o de administración propios del sector privado, o en la disposición de directrices vinculadas con el uso eficiente de los recursos y medios públicos<sup>91</sup>.

## CONCLUSIONES

En la actualidad es difícil defender el sistema de empleo público vigente en Chile. El modelo de la "carrera funcionaria" se ha visto superado con creces por una realidad abrumadora, derivaba de su exigua capacidad de adaptarse a los cambios y por el limitado margen de acción que le otorga a la Administración para ajustar el recurso humano a las necesidades que demanda el ejercicio de su actividad. Así, no obstante, la promesa ofrecida por la carrera funcionaria de constituir la regla general en nuestro sistema, la realidad evidencia que la gran mayoría de los funcionarios públicos están a contrata y que los servidores a honorarios ya no prestan labores accidentales, sino que ejercen funciones permanentes, quedado sometidos a los derechos y deberes

89 De conformidad a lo dispuesto en el inciso final del artículo 19, n.º 16, de la Constitución "No podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni de las municipalidades. Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional. La ley establecerá los procedimientos para determinar las corporaciones o empresas cuyos trabajadores estarán sometidos a la prohibición que establece este inciso".

90 Como puede ocurrir con la no prestación de servicios de salud.

91 Un análisis más detallado sobre algunas de las propuestas específicas de la nueva gestión pública (NGP) se puede ver en EDUARDO ARAYA M. y ANDRÉS CERPA, "La nueva gestión pública y las reformas en la administración Pública Chilena", *Tékhné - Revista de Estudios Politécnicos*, vol. VII, n.º 11, 2009, pp. 6 y ss. Disponible en línea: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/tek/n11/n11a03.pdf>.

que de manera individual hayan podido obtener de la Administración en sus respectivos contratos.

La crisis se ha incrementado con la "laboralización" de la función pública, a la cual se ha recurrido para suplir las falencias que ha ido presentando el sistema de "carrera funcionaria". En este punto, resulta preocupante la aplicación de instituciones propias de las relaciones laborales del sector privado sin la existencia de una remisión legal expresa, omitiendo los análisis que indiquen cuáles son los efectos sistémicos que la extrapolación de aquellas instituciones puede generar a en la estructura administrativa. Así, por ejemplo, el conocimiento por parte de los tribunales laborales de litigios entre la Administración y sus funcionarios constituye en un fenómeno no previsto por el legislador y que escapa a todo posible control por parte de los órganos encargados de administrar los recursos fiscales. En este punto y no obstante lo impopular que políticamente pueda ser, es necesario que las autoridades comiencen a trabajar en el estudio de los mecanismos capaces de superar esta crisis, modernizando, además, el ejercicio de la función pública que demanda una actividad administrativa más dinámica, compleja y respetuosa de los intereses generales de la sociedad.

Ahora bien, la intervención de la jurisprudencia también ha tenido un impacto diverso en las relaciones laborales de los funcionarios públicos que prestan servicios a contrata. En efecto, respecto de estos funcionarios se ha construido una sólida doctrina que llama a respetar una cierta estabilidad en el empleo y que proscribe desvinculaciones desprovistas de todo fundamento. Con todo, estimo que en este punto también cabe avanzar hacia el establecimiento de reglas legales que permitan una mayor certeza jurídica, sobre todo, si se tiene en consideración que a través de esta doctrina las contrata se pueden transformar en empleos permanentes, desvirtuado su naturaleza transitoria.

Por último, esta investigación ha concluido con la indicación de una serie de medidas que en alguna u otra forma pueden contribuir al desarrollo de dicha labor. Así, cabe avanzar hacia el establecimiento de un sistema mixto o flexible en materia de empleo público (a); propender el respeto de los derechos fundamentales y los principios que informan la actividad administrativa (b); establecer mecanismos que fomenten la profesionalización y carácter técnico de la función pública (c); promover el desarrollo de una política en la gestión de personas y empleo público (d); establecer sistemas de selección transparente y preferentemente por concurso a todo nivel: empleo público (e); y generar instancias de discusión de algunos temas que aún están pendientes en materia de función pública, como lo es negociación colectiva y la huelga en el sector público (f).



## BIBLIOGRAFÍA

## DOCTRINA

- ARAYA M., EDUARDO Y ANDRÉS CERPA. "La nueva gestión pública y las reformas en la administración Pública Chilena". *Tékhne - Revista de Estudios Politécnicos*, vol. VII, n.º 11, 2009. Disponible en línea: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/tek/n11/n11a03.pdf>.
- BARRÍA TRAVERSO, DIEGO. "Rasgos burocráticos en las reformas administrativas en el Chile de la década de 1880". *Historia Crítica*, n.º 56, Bogotá, 2015, pp. 61-84.
- BERMÚDEZ SOTO, JORGE. *Derecho administrativo general*, 3.ª ed. Santiago: Thompson Reuters - Legal Publishing, 2014.
- BRONFMAN, ALAN, MANUEL NÚÑEZ Y JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ. *Constitución Política comentada. Parte dogmática*. Santiago: Abeledo Perrot, 2012.
- CÁRCAMO, ALEJANDRO. "¿Personas contratadas a honorarios o trabajadores regidos por el Código del Trabajo?", *Diario Constitucional*, 4 de diciembre de 2015. Disponible en línea: <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/personas-contratadas-a-honorarios-o-trabajadores-regidos-por-el-codigo-del-trabajo/> [Consultado el 15 de agosto de 2019].
- CASTILLO, EDUARDO. "Regulación jurídica del término del empleo a contratada en la Administración pública". *Revista Chilena de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 2, n.º 2, 2011, pp. 181-196. Disponible en <http://portalrevistas.uct.cl/index.php/RDCP/article/view/48/54> [Consultado el 14 de agosto de 2019].
- CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS. "Informe Final: Estudio de diseño e implementación de los incentivos institucionales del sector público. Programa Modernización del Sector Público". Santiago: Ministerio de Hacienda, 2016. Disponible en línea: <http://www.sistemaspublicos.cl/2016/09/19/estudio-diseno-e-implementacion-de-los-incentivos-institucionales-del-sector-publico/> [Consultado el 15 de agosto de 2019].
- CORNEJO RALLO, MIGUEL ÁNGEL. "Gestión pública, incentivos y remuneraciones en Chile". *Tékhne - Revista de Estudios Politécnicos*, vol. VII, n.º 11, 2009. Disponible en línea: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/tek/n11/n11a05.pdf>.
- DIPRES. *Anuario estadístico del empleo público en el Gobierno Central 2011-2018*. Santiago: DIPRES, 2019. Disponible en línea: [http://www.dipres.cl/598/articles-191413\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.cl/598/articles-191413_doc_pdf.pdf) [Consultado el 15 de agosto de 2019].
- GÓMEZ, ROSA FERNANDA. "Funcionarios públicos, tutela laboral y derechos fundamentales", *El Mercurio Legal*, 18 de diciembre de 2018. Disponible en línea: <http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Opinion/2018/12/18/Funcionarios-publicos-tutela-laboral-y-derechos-fundamentales.aspx> [Consultado el 15 de agosto de 2019].



- GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA GESTIÓN DE PERSONAS, DE LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. "Gestión de personas en el Estado". Santiago: CEP - Chile 21 - Espacio Público - LyD, 2018. Disponible en línea: [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20190103/20190103130120/libro\\_gestion\\_3ene2018.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20190103/20190103130120/libro_gestion_3ene2018.pdf) [Consultado el 15 de agosto de 2019].
- MENA LETELIER, NICOLÁS. "La gran deuda pendiente del Estado: los funcionarios públicos", *El Mostrador*, 11 de julio de 2018.
- MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO. *Tratado de derecho administrativo y derecho público general. La administración del Estado*, t. X. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2015.
- OBSERVATORIO JUDICIAL. "Informe n.º 8: Desvinculación de funcionarios públicos. ¿Qué ha dicho la Corte Suprema sobre el régimen de funcionarios a contrata?", 2018. Disponible en línea: <http://www.observatoriojudicial.org/desvinculacion-de-funcionarios-publicos/> [Consultado el 14 de agosto de 2019].
- OBSERVATORIO JUDICIAL. "Informe n.º 18: Funcionarios públicos en la justicia laboral", 2019. Disponible en línea: <http://www.observatoriojudicial.org/funcionarios-publicos-en-la-justicia-laboral/> [Consultado el 15 de agosto de 2019].
- OCDE. *La modernización del Estado. Un camino a seguir*. Madrid: INAP, 2006.
- OCDE. "Modernising Government: The Way Forward", Policy Brief, noviembre de 2005. Disponible en línea: <http://www.oecd.org/site/govgfg/39044786.pdf> [Consultado el 15 de agosto de 2019].
- PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO. *Tratado jurisprudencial de derecho administrativo. Estatuto administrativo interpretado*, t. X, vol. 1, 8.ª ed. Santiago: Abeledo Perrot - Legal Publishing - Tomson Reuters, 2012.
- PAREJO ALFONSO, LUCIANO. *Derecho administrativo*, 9.ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.
- POBLETE VINAIXA, JULIA. *Ley de bases y Estatuto administrativo*, 2.ª ed. Santiago: Librotecnia, 2017.
- REYES POBLETE, MIGUEL ÁNGEL. *Sumarios administrativos. Teoría y práctica*. Santiago: Librotecnia, 2016.
- RAJEVIC M., ENRIQUE. "La crisis de la regulación del empleo público en Chile. Ideas para un nuevo modelo". En Isabel Aninat S. y Slaven Razmilic B. (eds.), *Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización* (pp. 403-432). Santiago: CEP, 2018.
- SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL. *Derecho de la función pública*, 11.ª ed. Madrid: Tecnos, 2018.

SARRIA, CONSUELO. "Profesionalización de la función pública en Colombia". En *La profesionalización de la Función Pública en Iberoamérica* (pp. 103-128). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2002.

SAYAGUÉS LASO, ENRIQUE. *Tratado de derecho administrativo*, t. 1, 10.<sup>a</sup> ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, bibliografía y legislación actualizadas por Daniel Hugo Martins, 2015.

SERVICIO CIVIL. "Textos legales sobre gestión de personas y empleo público en Chile". Santiago. Servicio Civil, 2017. Disponible en línea <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/11/Libros-Textos-Legales.pdf> [Consultado el 15 de agosto de 2019].

SERVICIO CIVIL. "Empleo público en Chile: Nudos críticos, desafíos y líneas de desarrollo para una agenda 2030". Santiago: Servicio Civil, 2018. Disponible en línea: <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/04/2018-Empleo-P%C3%ABblico-en-Chile-nudos-cr%C3%ADticos-desaf%C3%ADos-y-l%C3%ADneas-de-desarrollo-para-una-Agenda-2030.pdf> [Consultado el 14 de agosto de 2019].

WEBER, MAX. ¿Qué es la burocracia? Disponible en línea: [https://ucema.edu.ar/u/ame/Weber\\_burocracia.pdf](https://ucema.edu.ar/u/ame/Weber_burocracia.pdf) [Consultado el 14 de agosto de 2019].

#### JURISPRUDENCIA JUDICIAL

Corte Suprema, Rol n.º 2.467-2003, caratulados "Castillo Villarroel con Servicio Nacional de la Mujer", sentencia de 24 de junio de 2004.

Corte Suprema, Rol n.º 4.776-2005, caratulados "Araya Moreno con Hospital Clínico de la Universidad de Chile", sentencia de 23 de enero de 2007.

Corte Suprema, Rol n.º 1.907-2006, caratulados "García con Universidad de Antofagasta", sentencia de 23 de agosto de 2007.

Corte Suprema, Rol n.º 2.424-2006, caratulados "Fava Alvear con Fisco de Chile", sentencia de 3 de julio de 2007.

Corte Suprema, Rol n.º 2.472-2006, caratulados "Castro Rojas con Fisco de Chile", sentencia de 3 de julio de 2007.

Corte Suprema, Rol n.º 294-2007, caratulados "Bustos con SENAME", sentencia de 11 de octubre de 2007.

Corte Suprema, Rol n.º 4.284-2007, caratulados "Soto con Ministerio del Interior", sentencia de 6 de marzo de 2008.

Corte Suprema, Rol n.º 1.972-2011, caratulados "Castillo con Intendencia Regional de la Araucanía", sentencia de 5 de octubre de 2011.

Corte Suprema, Rol n.º 5.839-2011, caratulados "Suazo con Ministerio Secretaría General de Gobierno", sentencia de 24 de abril de 2012.

Corte Suprema, Rol n.º 8.118-2011, caratulados "Contreras con Fondo de Solidaridad e Inversión Social", sentencia de 29 de mayo de 2012.

Corte Suprema, Rol n.º 1.838-2012, caratulados "Urrutia con Fondo de Solidaridad e Inversión Social", sentencia de 29 de noviembre de 2012.

Corte Suprema, Rol n.º 5.995-2012, caratulados "Salazar con Universidad de Chile", sentencia de 3 de abril de 2013.

Corte Suprema, Rol n.º 7.767-2012, caratulados "Cárdenas con Municipalidad de lo Barnechea", sentencia de 14 de marzo de 2013.

Corte Suprema, Rol n.º 10.972-2013, caratulados "Bussenius con Central de Abastecimientos del Sistema Nacional de Servicios de Salud", sentencia de 30 de abril de 2014.

Corte Suprema, Rol n.º 11.584-2014, caratulados "Vial con Municipalidad de Santiago", sentencia de 1.º de abril de 2015.

Corte Suprema, Rol n.º 4.150-2015, caratulados "Bordachar con Servicio Nacional de Pesca", sentencia de 1.º de diciembre de 2015.

Corte Suprema, Rol n.º 5.699-2015, caratulados "Elgueta con Municipalidad de Talca", sentencia de 19 de abril de 2016.

Corte Suprema, Rol n.º 5.716-2015, caratulados "Ramírez con Subsecretaría de Prevención del Delito", sentencia de 1.º de diciembre de 2015.

Corte Suprema, Rol n.º 6.417-2016, caratulados "Alfaro con Fisco de Chile (Ministerio de Educación)", sentencia de 16 de agosto de 2016.

Corte Suprema, Rol n.º 52.918-2016, caratulados "Zelaya con Hospital Eduardo Peireira", sentencia de 5 de junio de 2017.

Corte Suprema, Rol n.º 38.681-2017, caratulados "Acevedo con Superintendencia de Valores y Seguros", sentencia de 13 de abril de 2018.

Corte Suprema, Rol n.º 45-2018, caratulados "Delgado con I. Municipalidad de Valparaíso", sentencia de 29 de mayo de 2019.

Corte Suprema, Rol n.º 14.804-2018, caratulados "Tudesca con Fisco de Chile", sentencia de 11 de julio de 2019.

Tribunal Constitucional, Rol n.º 3853-2017, "Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por la Municipalidad de San Miguel respecto del artículo 1, inciso tercero y 485 del Código del Trabajo, en los autos caratulados 'Arriaza con Ilustre Municipalidad de San Miguel', de que conoce la Corte Suprema por recurso de unificación de jurisprudencia, bajo el Rol n.º 37.905-2017", sentencia de 6 de diciembre de 2018.

Tribunal Constitucional, Rol n.º 4801-2018, "Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por la I. Municipalidad de Molina respecto de los artículos 1, inciso tercero y 485, del Código del Trabajo, en los autos caratulados 'Gajardo con I. Municipalidad de Molina', sobre procedimiento de tutela, seguidos ante el Juzgado de Letras de Molina, bajo el RIT 1-2018", sentencia de 25 de julio de 2019.

Tribunal Constitucional, Rol n.º 5030-2018, "Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por la Ilustre Municipalidad de Coronel respecto de los artículos 1.º, inciso tercero, y 485, del Código del Trabajo, en los autos caratulados 'Suazo con Municipalidad de Coronel', sobre tutela laboral por vulneración de derechos fundamentales, despido injustificado, pago de indemnizaciones y prestaciones laborales, seguido ante el Primer Juzgado de Letras de Coronel, bajo el RIT T-4-2018, RUC 18-4-0085712-8", sentencia de 11 de julio de 2019.

Tribunal Constitucional, Rol n.º 5324-2018, "Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por la Ilustre Municipalidad de Alto del Carmen respecto del inciso tercero del artículo 1.º, y de los artículos 171 y 485, todos, del Código del Trabajo, en los autos caratulados 'Alvarado con Ilustre Municipalidad de Alto del Carmen', sobre procedimiento de tutela laboral, seguido ante el Segundo Juzgado de Letras del Trabajo de Vallenar, bajo el RUC n.º 18-4-0113062-0, RIT n.º T-4-2018", sentencia de 11 de julio de 2019.

Tribunal Constitucional, Rol n.º 5854-2018, "Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por Mauricio Pontino Cortés, Juez Titular del Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago respecto de los artículos 1.º, inciso tercero, y 485, del Código del Trabajo, en los autos RIT T-1119-2018, RUC 18-4-0123704-2, caratulados 'Cariaga con Fisco de Chile', sobre denuncia por tutela de derechos fundamentales, seguidos ante el Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago", sentencia de 13 de agosto de 2019.

#### JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 31.386 de 1982.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 8.419 de 1983.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 22.459 de 1992.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 33.051 de 1994.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 7.945 de 2001.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 52.881 de 2003.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 54.900 de 2003.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 1.512 de 2004.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 15.987 de 2004.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 34.612 de 2005.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 44.405 de 2007.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 46.824 de 2007.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 47.486 de 2007.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 5.116 de 2008.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 25.332 de 2008.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 58.122 de 2009.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 39.756 de 2010.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 48.251 de 2010.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 55.099 de 2012.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 32.067 de 2013.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 86.190 de 2013.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 493 de 2014.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 3.123 de 2015.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 2.298 de 2016.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 53.844 de 2016.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 71.324 de 2016.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 74.612 de 2016.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 21.718 de 2017.

Dictamen de la Contraloría General de la República n.º 6.400 de 2018.