



UNIVERSIDAD
Finis Terrae

UNIVERSIDAD FINIS TERRAE

FACULTAD DE DERECHO

MAGÍSTER EN DERECHO PÚBLICO: TRANSPARENCIA, REGULACIÓN Y CONTROL.

**ALCANCES DE LAS EVENTUALES LESIONES A LOS
DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS FUNCIONARIOS
PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO Y DE SU
PROTECCIÓN JURISDICCIONAL**

GABRIEL ARRIAZA MOENA

Artículo Académico presentado(a) a la Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae, para optar al grado de Magíster en Derecho Público: Transparencia, Regulación y Control.

Profesor Guía: Jaime Phillips Letelier

Santiago, Chile

2020

**“ALCANCES DE LAS EVENTUALES LESIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE
LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO Y DE SU
PROTECCIÓN JURISDICCIONAL”**

GABRIEL ARRIAZA MOENA

Universidad FinisTerra

gabrielarriazamoena@gmail.com

Resumen

Este artículo tiene dos objetivos. El primero de ellos, es analizar el escenario jurídico en el que se encuentran los funcionarios públicos frente a una eventual vulneración de sus derechos fundamentales. El segundo objetivo, es analizar desde la óptica de la jurisprudencia y de la doctrina, las distintas acciones judiciales que se encuentran en el ordenamiento jurídico chileno, y que vienen a regular la afectación de derechos fundamentales de los trabajadores del erario nacional. Asimismo, se expone respecto de la aplicación práctica de la acción de tutela laboral, y de la ineptitud de esta acción respecto de este tipo de lesiones a los derechos fundamentales de los funcionarios, como también respecto a la efectiva protección de estos, mediante mecanismos de protección constitucional y recursos administrativos ante la Contraloría General de la República.

Palabras claves: tutela laboral, derechos fundamentales, funcionarios públicos.

**“Scope of the eventual injuries to the fundamental rights of public officials of the
Public Administration and their jurisdictional protection”**

Abstract

This article has two objectives. The first is to analyze the legal scenario in which public servants are embedded in case their fundamental rights are violated. The second objective is to analyze, through the lens of the jurisprudence and the opinions of legal scholarship, the different causes for action that the Chilean legal system provides for public servants, which regulate the fundamental rights of public servants. Moreover, the article explores the practical application of the action for the protection of laborers rights contained in the Chilean Labor Code and the ineptitude of this action as a proper remedy to the violation of the fundamental rights of public servants with regards to other means of ensuring this protection like the constitutional protection action or the administrative appeal before the Comptroller-General.

Keywords: Labor Protection, Fundamental Rights, Public Officials).

Introducción

El presente artículo académico tiene por objeto determinar los alcances relativos a las eventuales lesiones de los derechos fundamentales de los trabajadores del sector público. En efecto las evidencias estadísticas señalan que hasta el año 2013, las causas presentadas ante los tribunales del trabajo por funcionarios del erario nacional eran bastante reducidas¹. Sin embargo, en el año 2013 se produjo una explosión progresiva de causas incoadas por funcionarios públicos en los juzgados del trabajo.

Lo anterior se produjo por un vuelco en la jurisprudencia producido en el caso Bussenius con Central de Abastecimientos del Sistema Nacional de Servicios de Salud². En esa oportunidad se declaró que había lugar a la aplicación de las normas sobre tutela laboral (artículos 485 y siguientes del Código del Trabajo) y, por tanto, se reconoció competencia al órgano jurisdiccional laboral en el primer caso de lesiones de derechos fundamentales en contra de un funcionario público. Lo anterior generó un cambio en la jurisprudencia nacional, haciendo extensiva la aplicación de las normas sobre tutela de derechos y en segundo lugar asimilando la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores del sector privado a la esfera de los funcionarios públicos.

Ello trajo consigo el colapso del sistema, el aumento de causas y la condena al Fisco a pagar sumas muy altas de dinero por vulneración de garantías fundamentales. Además, el presente trabajo examina el marco normativo de los funcionarios públicos y también del escenario jurídico producto de las vulneraciones de derechos fundamentales de los trabajadores del Estado, desde la línea jurisprudencial de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional que se han llevado a cabo en el último tiempo.

Finalmente se establece una conclusión respecto de las acciones idóneas con que actualmente cuenta el ordenamiento jurídico y que vienen a proteger de manera eficiente, la vulneración de derechos fundamentales de los funcionarios públicos. Asimismo, se hace mención de la necesidad de regularizar la materia en comento y de la omisión del legislador para dar una pronta solución al problema de fondo, debiendo otorgarse competencia expresa a la judicatura laboral para conocer de los actos lesivos de la Administración y constitutivos de lesiones de derechos fundamentales.

¹ Consejo Defensa del Estado (2018), p. 39.

² Corte Suprema, Rol N° 10972-2013, de 30 de abril de 2014.

I. La función pública: situación actual

La función pública debe entenderse como el “conjunto de recursos humanos, las mujeres y hombres, que se encuentran directamente al servicio del Estado, pero también las funciones y servicios públicos que éstos desempeñan y el régimen y la organización en que se encuadran”³. Para el profesor Silva Cimma⁴, la Función Pública se “*puede conceptualizar como la actividad que desarrolla la dotación o elemento humano de la Administración del Estado para poner en funcionamiento el servicio Público*”. Por tanto, en el ejercicio de dicha actividad, el funcionario/a público debe dar estricto cumplimiento al conjunto de deberes y obligaciones que le impone el Estatuto Administrativo y cuya infracción lo hacen sujeto de responsabilidades administrativas, civiles y penales.

En el sistema jurídico chileno encontramos diversas formas de vinculación entre la Administración Pública y sus funcionarios. Dentro de la normativa legal encontramos el DFL N° 29, Sobre Estatuto Administrativo, Ley N° 18.834 publicada en el Diario oficial el 23 de septiembre de 1989 y modificada por la ley N°19.653 y por la ley N° 19.882, que regula la carrera funcionaria, el ingreso, derechos y deberes, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones de los funcionarios de la Administración Ministerial, intendencias, gobernaciones, y los servicios públicos centralizados y descentralizados a excepción de algunos órganos como la Contraloría General de la República, el Banco Central, Las Fuerzas Armadas y de orden y Seguridad Pública, los gobiernos regionales, las municipalidades, el consejo Nacional de televisión y a las empresas publicas creadas por ley, quienes se regirán por sus Estatutos Funcionariales especiales o por los normas del Código del Trabajo.

Así las cosas, estatutariamente encontramos funcionarios de planta y a contrata⁵. Los funcionarios de planta tienen carácter permanente y se rigen por el estatuto administrativo. Los funcionarios a contrata también se rigen por el Estatuto Administrativo, aunque tienen un carácter transitorio. En este contexto normativo, es necesario señalar que el Estatuto Administrativo contempla un mecanismo procesal de protección respecto de la relación estatutaria del Estado empleador y de su personal, en la que los funcionarios públicos pueden reclamar por vicios legales que afecten sus

³ Bermúdez (2014), p. 435.

⁴ Silva Cimma (2003) pp.111-112.

⁵ DFL N° 29, de 2004 y Ley 18.883 de 1989.

derechos ante la Contraloría General de la República, conforme así lo dispone el artículo 160 de la Ley N° 18.834 y el artículo 156 de la Ley N° 18.883, de 1989, del Ministerio del Interior, que aprobó Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

a. Precarización del empleo público en Chile

Durante los últimos años en Chile hemos presenciado una precarización del empleo público, el cual contiene elementos de un sistema cerrado pero con matices de un sistema abierto, como por ejemplo: los funcionarios a contrata, servidores contratados a honorarios, concursabilidad de cargos y sistema de alta dirección pública⁶. Sin embargo, actualmente encontramos un número elevado de empleos a contrata y de personas contratadas a honorarios, superando el porcentaje de planta de la administración del Estado, contraviniendo el modelo seguido, que debiera tener un mayor número de funcionarios de planta.

Lo anterior se debe a que las leyes de presupuesto anuales dejan sin efecto la restricción del 20 % de funcionarios a contrata y admitieron dotaciones de personal muy superiores a las plantas establecidas para cada servicio público⁷. En ese sentido la función pública se estructura conforme a la Ley N° 18.834, sobre Estatuto administrativo, en plantas y contrata, el mismo estatuto establece que la dotación de cada institución, estará compuesta por un máximo de veinte por ciento de dotación bajo la modalidad de contrata, la cual es esencialmente transitoria y destinada a labores específicas, cuestión que no se condice con la realidad del empleo público, permitiendo en la práctica que el Estado mantenga una dotación de contrata ilimitadas en cada repartición pública

Ahora bien, una característica de los empleos a contrata dice relación con la temporalidad o transitoriedad del empleo o cargo, por lo que las contrata no formarían parte de la organización estable del servicio público. Además de considerar la existencia del elemento de personal de confianza de todo Gobierno el cual cambia con él, las contrata expiran como máximo hasta el 31 de diciembre de cada año y en su acto de nombramiento contiene la cláusula o mención “mientras sean necesarios sus servicios”, lo que además permite poner término en cualquier tiempo a la contrata, generando una precarización del empleo, generando con ello el aumento de los límites máximos de

⁶ Bermúdez (2014) pp. 436-437.

⁷ Rajevic (2019) p.9.

empleados a contrata permitidos por ley, puesto que las contrataciones duran hasta el 31 de diciembre de cada año calendario y la autoridad tiene además, la facultad de poner término en cualquier época a estas designaciones .

b. La tutela laboral frente a la precarización del empleo

El procedimiento de tutela laboral se encuentra normado en el artículo 485 y ss., del Código del Trabajo, el que contempla un mecanismo de protección de ciertas garantías fundamentales, el que se aplicará respecto de las cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas laborales, que afecten los derechos fundamentales de los trabajadores.

Además, se establece en el artículo 489 del citado Código, indemnizaciones aplicables a despidos vulneratorios por término de la relación laboral, ordenándose el pago por años de servicio, más indemnización sustitutiva de aviso previo y recargo legal en conformidad con el artículo 168 del Código del Trabajo. Adicionalmente se establece una indemnización que fije el juez, de entre seis y once meses de remuneración mensual. Además, para el evento de que se declare un despido discriminatorio calificado como grave, el trabajador podrá optar entre la reincorporación o las indemnizaciones señaladas precedentemente⁸.

Lo anterior, ha generado que el procedimiento de tutela sea la única alternativa que tiene el funcionario público para que su “despido”, sea conocido por un juez laboral, para que revise las razones de su desvinculación y si con ocasión de ésta, se vulneraron los derechos fundamentales protegidos mediante el mecanismo de tutela del Código del Trabajo.

Ahora bien, señala el artículo 485 inc. 1º del Código del Trabajo, que el ámbito de aplicación de la tutela laboral opera respecto de las cuestiones suscitadas en las relaciones entre los trabajadores y el empleador, circunscribiéndose al derecho privado.

c. Jurisprudencia de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional

Desde el año 2014, la jurisprudencia de la Corte Suprema favoreció la extensión de la acción de procedimiento de tutela laboral ante la judicatura laboral, a los funcionarios públicos. La referida argumentación jurídica tiene su génesis en el fallo de la 4ª Sala de la Excelentísima Corte Suprema, Rol N° 10.972-2013, caratulado “*Bussenius*

⁸ Una propuesta sobre la materia mencionada en Phillips (2019).

con Central Nacional de Abastecimiento”, en la que el denunciante recurrió de tutela laboral, señalando que su desvinculación tenía motivos discriminatorios por su actividad sindical. De ese modo, en opinión del máximo tribunal de justicia, los juzgados de letras del trabajo pueden conocer y fallar denuncias de derechos fundamentales incoadas por funcionarios estatales, marcando un nuevo criterio de aplicación de la tutela laboral a los funcionarios del erario nacional.

Esta ampliación de la acción de tutela laboral a los tribunales de justicia con competencia en lo laboral, a los trabajadores del sector público, trajo como consecuencia la proliferación de nuevas demandas por parte de los funcionarios públicos, destacando la confirmación de la nueva doctrina impuesta por la Corte Suprema, que, a través de nuevas sentencias, reconoció la aplicación supletoria de las normas del Código del Trabajo, a las relaciones de los funcionarios públicos con el Estado.

Frente al criterio jurisprudencial expuesto por la Corte Suprema, en forma paralela el Tribunal Constitucional vino a conocer respecto de requerimientos por inaplicabilidad del artículo 485 del Código del Trabajo, para el conocimiento de denuncias de funcionarios públicos, argumentando un criterio disímil al sostenido por la 4° Sala de la Corte Suprema, señalando que la ampliación de la competencia a los tribunales del trabajo como tribunales especiales transgredía los límites naturales para los cuales fue creada⁹.

Una línea similar y precedente al criterio sostenida por el Tribunal Constitucional en el fallo STC-Rol N° 3853-17. Ahí señaló distintas directrices para la atribución de la competencia jurisdiccional de los tribunales¹⁰ y constató la existencia de diferencias entre el sector público y el sector privado¹¹. Al respecto el Excmo. Tribunal Constitucional realiza una comparación y análisis de fondo respecto de los referidos, basándose esta diferencia en el tratamiento distintivo que la propia Constitución realiza respecto de los requisitos de ingreso, incompatibilidades y de los conflictos laborales versus de los funcionarios del erario nacional.

Ante este escenario, los artículos 1° inciso 3 del Código del Trabajo y el artículo 485 del mismo cuerpo legal, fueron declarados inaplicables para el caso específico, en consecuencia, tanto el organismo denunciado en un procedimiento de tutela laboral, como

⁹ Tribunal Constitucional Rol N° 3853-17, de 6 de diciembre de 2018.

¹⁰ Tribunal Constitucional Rol N° 2926-15, de 25 de julio de 2017.

¹¹ Tribunal Constitucional Rol N° 2926-15, de 25 de julio de 2017.

el juez que conoce de la causa, puede de oficio requerir al TC que no se aplique la referida normativa.

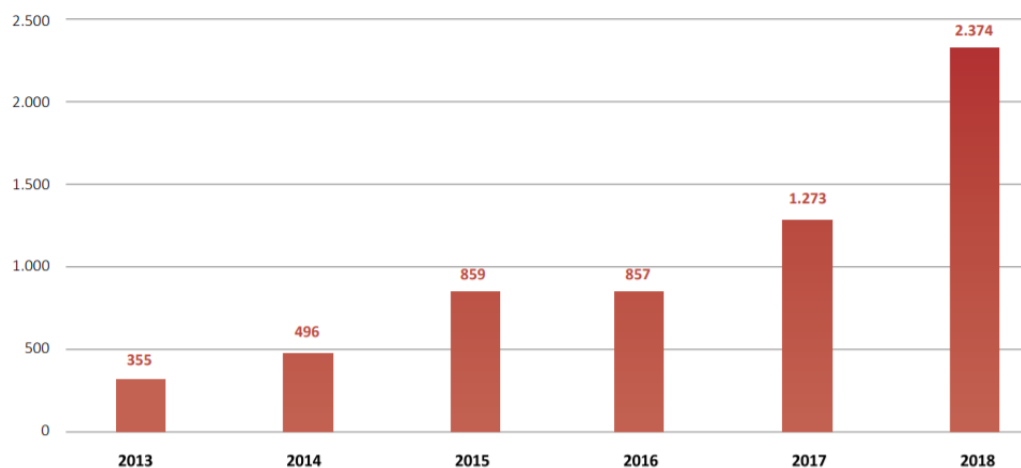
Lo anterior dice relación con que, si se aceptara la aplicación extensiva de los referidos artículos del Código del Trabajo, se estaría violando los principios constitucionales que estructuran los artículos 6 y 7 de la Constitución Política, de juridicidad, legalidad y certeza jurídica.

II. Problemas tras la aplicación de la tutela laboral a los funcionarios públicos

El problema que se presenta ante el escenario descrito, generó evidente inseguridad jurídica para la utilización de la acción del artículo 485 del Código del Trabajo, por parte de los funcionarios públicos, como también se verifica el aumento de las causas de tutela laboral desde el año 2014 a la fecha. A continuación, se incluye un gráfico explicativo del conflicto:

EVOLUCION INGRESOS NUEVOS JUICIOS LABORALES AÑOS 2013 – 2018

Total ingresos nuevos juicios laborales.



Como se podrá advertir en el presente gráfico¹², se muestra el incremento experimentado por juicios de carácter laboral entre los años 2013 y el 2018. Este muestra que los ingresos de causas laborales, han sido evidentemente mayor desde el año 2013 (355 causas) al año 2018 (2.374 causas). Se hace presente que, en estas cifras, sólo se

¹²Consejo Defensa del Estado (2018), p. 39.

consideran las causas que lleva el CDE, es decir, no están incorporadas en el gráfico las demandas que atañen a servicios descentralizados que han asumido su propia defensa (por ejemplo, municipios).

Además de lo anterior, el sistema se ve ostensiblemente colapsado, aumentando los tiempos de respuesta y fijación de causas de los Juzgados del Trabajo, incrementando notoriamente la justicia laboral en Chile¹³. En ese sentido, en los últimos seis años, el ingreso de causas laborales se vio aumentado en un 173%, al pasar de las 26 mil causas del año 2009, a más de 72 mil en el año 2017. El sistema laboral no contemplaba en el diseño original de la reforma laboral, el ingreso de acciones de funcionarios del sector público, por lo que la decisión de ampliar la competencia de los tribunales laborales parecería no ser la más acertada desde los puntos de vista analizados.

En ese orden de ideas el Excmo. Tribunal Constitucional estableció en sentencia 2926-15-INA., de 25 de julio de 2017, directrices para la atribución de competencia jurisdiccional (considerando decimosexto) y argumentos diferenciadores respecto de las relaciones lógicas entre el sector público y el sector privado. Estas directrices y argumentos son los que se analizan a continuación.

- a. La relación jurídica regulada en el Estatuto Administrativo es distinta de la que regula el Código del Trabajo

Los funcionarios públicos son aquellas personas que ejercen funciones propias de las instituciones públicas conforme al artículo 2º del Estatuto Administrativo, lo que les reserva el ejercicio de potestades administrativas. Como ha señalado Contraloría General de la República “...nuestro ordenamiento ha razonado sobre la base de que la función pública que deben cumplir los órganos de la Administración, debe ser desarrollada por funcionarios públicos, afectos a las normas estatutarias dictadas al efecto...” (DCGR N° 19.191/2007). Además, la relación jurídica que los une con la Administración es de derecho público, legal y estatutario, que se regía por el Estatuto Administrativo Ley N° 18.334. El mismo planteamiento se ha reproducido por el órgano de control en dictamen N° 67.905 de 1975, señalando 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 reglamentaria, por lo que no cabe aplicarle las disposiciones que se refieren a los contratos”. Agrega además en dictamen N° 31.386 de 1982 que esta relación se por ser

¹³ Dirección de Estudios Corte Suprema, de 25 de octubre de 2018.

“un régimen de derecho público preestablecido unilateral y objetivamente por el Estado”, lo que significa que quien pasa a ocupar un empleo público debe someterse a “una serie de deberes y obligaciones, otorgándosele también diversos derechos o facultades, de manera que al incorporarse a uno de los entes que conforman la Administración del Estado, la persona pasa a adscribirse en forma simultánea a un status jurídico especial, que está configurado por el cuerpo regulador de sus relaciones con la institución a que pertenece”.

Para el profesor Rolando Pantoja Bauza, la relación laboral administrativa no nace de un contrato, no tiene naturaleza contractual. “No deriva de un contrato sólo extingüible por acuerdo de las partes... sino que se contiene en un status funcionario de naturaleza legal al que se incorpora el interesado por un acto unilateral, status en que están predeterminados los derechos, obligaciones, responsabilidades y causales de cesación de funciones”¹⁴.

Además en el desempeño del cargo los funcionarios públicos deben dar cumplimiento a un conjunto de deberes específicos, lo que se verifica anualmente al estar sometidos a un régimen de calificaciones de sus funciones y que, en el caso de ser infringidos pueden generar responsabilidad administrativa, lo que se hace efectiva a través de una investigación sumario o un sumario administrativo, pudiendo aplicarse una medida disciplinaria, que van desde la censura a la destitución con forme a los artículos N° 119 y siguientes del Estatuto Administrativo. Así también su cargo está asignado a un grado conforme a la importancia de la función desempeñada, por lo que el nivel jerárquico conforme al artículo 9° de la Ley N° 18,834 queda determinado por el grado asignado al empleo del que sirven, pues así se ha señalado en dictámenes N° 23.241/2005, N° 75.919/2010 y N° 16.174/2014 de Contraloría General de la Republica.

b. Potestades expresas para conocer de asuntos en que es parte un órgano de la Administración del Estado

El ordenamiento jurídico contempla acciones procesales de protección de derechos fundamentales que no distinguen entre el sector público versus el sector privado. La acción de protección puede interponerse por cualquier persona, incluso por funcionarios públicos¹⁵.

¹⁴ Pantoja, Rolando (2008), p.8

¹⁵ Tribunal Constitucional, Rol N° 2926-15, de 25 de julio de 2017.

La atribución de competencias debe hacerse expresamente por medio de una ley orgánica constitucional¹⁶. Lo anterior es reforzado por el artículo 38 de la constitución, que señala que es la ley la que determinará ante qué tribunales se debe reclamar y que en caso de vacío, corresponderá a los tribunales del poder judicial, con lo que se excluye a la judicatura labora¹⁷ (roles Nos 429-04 y 1836-10).

Que los tribunales laborales son tribunales especiales, compenetrados de la naturaleza que deben conocer. Lo anterior conforme al artículo 5 del Código del Trabajo y por lo acordado por el pleno de la corte suprema el 10 de agosto de 1984, en informe a la ley N° 18.510.¹⁸

Que, conforme con la competencia de los tribunales de letras del trabajo, artículo 420, les otorga facultades para juzgar a la Administración solo en determinados ámbitos específicos. El ámbito de acción está circunscrito a lo indicado en la letra e), esto es, relativo a materias laborales previsionales o de seguridad social¹⁹.

c. La Constitución trata separadamente a funcionarios públicos de los trabajadores del sector privado

La Constitución reconoce al funcionario público en diversas de sus disposiciones. Así habla de funcionario público (artículo 19 N°7, letras d y e), de “funcionarios del Estado” (artículo 19 N° 16), “empleos públicos” (artículo 19 N° 17 y artículo 60), de “funcionarios” (artículo 32 N° 10 y 20), de “empleos civiles” (artículo 32 N° 10), de “funcionarios de la administración” (artículo 52 N° 1, letra b), de “empleo o comisión retribuidos con fondos del fisco” (artículo 58). Del mismo modo distingue los conflictos laborales del sector público y del sector privado (artículo 60 N° 4).

También para los efectos de la huelga, separa entre funcionarios del estado, de las personas que trabajan en corporaciones o empresas. Respecto de las remuneraciones estas provienen de fondos públicos y respecto de los privados provienen de la empresa. En ese sentido para fijar las remuneraciones, distingue el rol del legislador. Mientras para los funcionarios este rol es “crear empleos rentados” (artículo 65, inciso cuarto N°2) y “fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones” (artículo 65, inciso cuarto N° 4), para

¹⁶Tribunal Constitucional, Rol N° 2926-15, de 25 de julio de 2017.

¹⁷Tribunal Constitucional, Rol N° 2926-15, de 25 de julio de 2017.

¹⁸Tribunal Constitucional, Rol N° 2926-15, de 25 de julio de 2017.

¹⁹Tribunal Constitucional, Rol N° 2926-15, de 25 de julio de 2017.

el sector privado es “fijar remuneraciones mínimas” de estos. En materia de seguridad social, los menciona separadamente al indicar que es iniciativa exclusiva del presidente establecer o modificar las normas de seguridad social “tanto del sector público como del sector privado”.²⁰

Que el Estatuto administrativo establece en su artículo 1° la normativa aplicable a las relaciones entre la administración y sus funcionarios, indicado que es este Estatuto el que regula los derechos, deberes y cesación de cargos.²¹ Con esto, el régimen indemnizatorio de los funcionarios públicos es excepcional, conforme a lo señalado en el artículo 65 inciso cuarto de la constitución, que señala que es iniciativa exclusiva del presidente de la República el conceder indemnizaciones a los funcionarios. La ley expresamente debe establecerlo. En ese sentido el Estatuto Administrativo permite establecer indemnizaciones en la hipótesis del artículo 148 del mismo y no otras. Lo anterior dice relación con que el pago de las indemnizaciones de los funcionarios del Estado implica fondos públicos no así privados.²²

De lo anterior se puede desprender que la distinción entre un funcionario público vs. Trabajador es de base constitucional, estableciéndose lógicas relacionales que rigen a unos y otros, donde los funcionarios se enmarcan en un régimen de res pública que contrasta con la res privada.

Al respecto don Valentín Letelier Madariaga, Fiscal del Tribunal de Cuentas entre los años 1891-1918, señaló en Dictamen de fecha 18 de agosto de 1914, que: *“No hay ni puede haber más de dos clases de empleados en el Estado; unos de derecho público y otro de derecho privado. Son de derecho privado aquellos que prestan sus servicios en virtud de contratos civiles. Todos los demás son de derecho público”*²³.

En ese mismo sentido, señaló además don Valentín Letelier, en Dictamen de fecha 17 de noviembre de 1912, que: *“Sin duda en teoría son empleados públicos todos los que desempeñan cargos en servicio del Estado. Pero en la práctica se distinguen aquellos*

²⁰Tribunal constitucional, Rol N° 2926-15, de 25 de julio de 2017.

²¹Tribunal Constitucional, Rol N° 2926-15, de 25 de julio de 2017.

²²Tribunal Constitucional, Rol N° 2926-15, de 25 de julio de 2017.

²³ Letelier (1912) p.485.

*que sirven al Estado sin nombramiento gubernativo, solo en virtud de contratos que se rigen por el derecho civil; y aquellos que le sirven en virtud de un nombramiento gubernativo y que quedan sometidos al derecho administrativo. Los primeros son empleados de derecho civil y los segundos son de derecho público. Pues bien, el nombramiento de empleados públicos se da siempre por las leyes nacionales exclusivamente a los que se rigen por el derecho administrativo”.*²⁴

En síntesis, lo anterior resulta razonable y concordante con la naturaleza de ambos sistemas y de las relaciones jurídicas que los rigen, los que son ontológicamente diferentes, encontrándose algunas diferencias sustanciales, como serían:

a.- En ambas relaciones, tanto públicas como privadas, la relación jurídica es de distinta naturaleza. En el ámbito de derecho público el objeto es la *res pública*, perteneciente a todos los individuos. En cambio, en el derecho privado en donde el intercambio de bienes y servicios se da en el entendido de la res privada;

b.- La vinculación del personal de la Administración del Estado es de derecho público, se encuentra expresamente normada por la Ley N° 18.834 Estatuto Administrativo y, por lo que en la misma no existe contratación, sino que nombramiento a través del Decreto o Resolución respectiva. Igualmente, no existe despido, sino que remoción o cesación en el cargo por las causales que la propia normativa contempla;

c.- En el mundo privado rige la autonomía de la voluntad v/s juridicidad estricta para el sector público;

d.- Radical importancia de la formalidad escritura (artículo 5° LPA N° 19.880) v/s primacía de la realidad y la costumbre como fuente constitutiva de obligaciones;

e.- Principio de probidad y preeminencia del interés general por sobre el particular (arts. 8° de la Constitución y 52 LBGAE) v/s principio pro-operario;

f.- Presunción de legalidad del acto administrativo v/s régimen de prueba indiciaria (artículo 493 del Código del Trabajo).

²⁴ Letelier (1912), p.466.

III. La solución al problema planteado: una modificación legislativa

Que en razón de que el Excmo. Tribunal Constitucional realiza en sentencia rol N° 3853-17-INA., un análisis de la competencia de los tribunales de justicia (existencia de LOC y de una norma expresa), verificando la no existencia de ella y de la falta de norma expresa, que otorgue competencia a los tribunales laborales para conocer de un asunto de vulneración de derechos fundamentales de los funcionarios públicos, pareciera previamente, subentenderse que con la modificación de los estatutos y del otorgamiento de una LOC y de norma expresa que otorgue competencia, el conflicto constitucional desaparecería y se dejaría de desvirtuar la constitución y de vulnerar los principios constitucionales en ella establecida.

En esa dirección, entonces, la solución para dirimir el conflicto en estudio, debiese venir desde el Congreso Nacional, ya que, en opinión del Tribunal Constitucional, si se debe atribuir competencia expresa a los tribunales de justicia laboral, debería ser por medio de una LOC²⁵ (ley orgánica constitucional) y no por medio de la interpretación extensiva, en relación con lo preceptuado en el artículo 38 y del tenor del artículo 77 de la carta fundamental.

En ese sentido el problema sería la falta de norma expresa que otorgue competencia al juzgado del trabajo para conocer de los derechos fundamentales de los funcionarios públicos, subentendiendo que a través de una modificación de esa envergadura se dejaría de desvirtuar la supremacía constitucional y las normas dictadas conforme a ella.

a. **Proyectos de ley que amplían el ámbito de aplicación de la tutela laboral a los funcionarios públicos**

Actualmente se encuentran en trámite cuatro proyectos de ley ingresados al congreso, en pro de aplicar el procedimiento de tutela laboral o modificar el Código del Trabajo (boletín N° 12364-13) o relativos a interpretar la normativa del Código del Trabajo relacionado con la aplicación de la tutela laboral (Boletines N° 12.322-13 y N° 12.365-13). Dentro de la tramitación del proyecto de ley, con fecha 18 de diciembre de 2018, se ofició a la Corte Suprema a fin de tener una opinión acerca del proyecto que modifica la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, para hacer aplicable a los

²⁵Tribunal Constitucional, Rol N° 3853-17, de 6 de diciembre de 2018.

funcionarios públicos el procedimiento laboral regulado en el código del Trabajo (Boletín N° 12.308-06), incorporando en el artículo 160 del Decreto con Fuerza de Ley N°29, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre estatuto administrativo, el siguiente inciso final nuevo: “[l]os funcionarios públicos de planta o a contrata podrán recurrir a los tribunales con competencia en lo laboral cuando estimen vulnerados sus derechos fundamentales. En tal caso se aplicará el procedimiento de tutela laboral consagrado en los artículos 485 y siguientes del Código del Trabajo²⁶.”

Hago presente que existen otros tres proyectos o boletines los cuales tuvieron la iniciativa en moción de honorables senadores, que interpretan el artículo 485 del Código del Trabajo, en relación al ámbito de aplicación del procedimiento de Tutela Laboral. Dichos boletines, con fecha 19 de diciembre de 2019, fueron refundidos en un solo proyecto aquellos contenidos en los boletines N° 12.322-13; 12.327-13 y 9.476-13, que dicen relación con la interpretación extensiva del artículo 485 del Código del Trabajo.

Los tres proyectos señalados, a grandes rasgos, tienen como objetivo el reconocimiento para los trabajadores del sector público, como titulares de la acción de tutela de acuerdo con las disposiciones contenidas en los artículos 485 y ss. del Código del Trabajo, que regula el procedimiento de tutela laboral y su conocimiento y debate en sede judicial – laboral. En ese sentido con fecha 18 de agosto de 2020 el senado en su tercer trámite Constitucional aprobó con 29 votos a favor y 8 en contra, el proyecto que incorpora al procedimiento de tutela de derechos fundamentales a los funcionarios públicos y aquellos que sus propias leyes declaren como autónomos²⁷.

El proyecto en cuestión, realiza una interpretación extensiva del inciso primero del artículo 485 del Código Trabajo, en el sentido de incluir el procedimiento de tutela laboral a todos los trabajadores, sin hacer una distinción entre trabajadores y/o funcionarios, tal como lo hace el propio inciso segundo del artículo 1° del citado código. También agrega esta extensión a los trabajadores que se desempeñen en los órganos señalados en los Capítulos VII, VIII, IX, X y XIII de la Constitución Política de la República, esto es Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Servicio Electoral y Justicia Electoral, Contraloría General de la República y Banco Central.

²⁶ Boletín N° 12.308-06, de 13 diciembre de 2018.

²⁷ Oficio Senado N° 382, de 18 de agosto de 2020.

Otra modificación que se agrega en el proyecto de ley las cuales fueron incorporadas por la Cámara de Diputados, son las indemnizaciones que tendrá lugar el trabajador o funcionario en caso de acogerse la denuncia. No procederá el pago de la indemnización a que se refiere el inciso cuarto del artículo 162 (sustitutiva de aviso previo) y la establecida en el artículo 163 (indemnización por años de servicio). Sin embargo, tendrá derecho al pago de una indemnización, la que no podrá ser inferior a seis meses ni superior a once meses de la última remuneración mensual. Además se agrega en el caso que el juez declare que el despido es discriminatorio por haber infringido lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 2º del Código del Trabajo, y además ello sea calificado como grave, el trabajador podrá optar entre la indemnización que corresponda o bien su reincorporación al cargo²⁸. Así, el trabajador o funcionario deberá optar o por la indemnización o por la reincorporación, en caso de calificarse como grave la discriminación.

Es del caso señalar, que durante la tramitación del proyecto de ley, en su segundo trámite Constitucional en la Cámara de Diputados, se discutió acerca del quorum aplicable, pues la Cámara consideró que las modificaciones que pretende hacer el proyecto de ley, tienen el rango de normas orgánicas constitucionales, por recaer, respectivamente, en materias relativas a la organización y atribuciones de los tribunales y en el estatuto de personal del Tribunal Constitucional, en conformidad al inciso primero del artículo 77 y al inciso final del artículo 92, en relación con el inciso segundo del artículo 66, todos de la Constitución Política de la República.

En el Senado, se votó todo lo contrario y se calificó como ley de quorum simple la norma incorporada en segundo trámite constitucional por la Cámara de Diputados, toda vez que no determina la organización y atribuciones de los tribunales de justicia, al no atribuir una nueva facultad a los juzgados del trabajo ni modificar las reglas existentes en materia de competencia, tal como ha sido reconocido en diversos fallos por la Corte Suprema en materia de aplicación de tutela laboral a los funcionarios públicos.

Asimismo, dicho razonamiento resulta coherente por lo establecido por el Tribunal Constitucional en diversas sentencias. En específico, en sentencia roles 271 y 273 ha señalado que el artículo 77 de la Constitución Política de la República, en lo que atañe a la expresión “organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios

²⁸ Informe comisión de trabajo y previsión social del senado (2020), pp. 1-6.

para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República”, tiene un alcance limitado. Asimismo, en sentencias roles 248, 701, 1459, 2713, 2899, 3130 y 3203 ha establecido que no son propios de la ley orgánica constitucional sobre atribuciones de los tribunales la adopción de medidas que no confieran una nueva atribución, y que tampoco es materia de la ley orgánica constitucional aquellas normas que regulan medidas que pueden y otras que deben adoptar los jueces, pero sin conferir ninguna nueva atribución.

Actualmente tenemos un proyecto de ley aprobado por el Congreso Nacional y ya oficiado al Presidente de la República a fin de que sea sancionado y promulgado. Con todo, el panorama jurídico parece ser el de una noticia en desarrollo, y en el actual orden de las cosas, la situación parecería llegar a su fin. Sin embargo esta situación ha generado inseguridad jurídica para los funcionarios públicos, quienes no tienen un procedimiento de tutela de garantías regulado expresamente en el Estatuto Administrativo, por lo que parecería que sus derechos se encuentran desprotegidos, o al menos con un tratamiento distinto al de los trabajadores del sector privado, donde si existe un procedimiento de Tutela laboral y en el que se establecen indemnizaciones ante actos vulneratorios de garantías fundamentales injustamente causadas y con resarcimiento del daño efectivamente causado.

b. Respuesta de la Corte Suprema al boletín 12.308-06

Con fecha 22 de enero de 2019 la Corte Suprema en pleno emitió oficio respuesta N° 13-2019 al proyecto de ley N° 46-2018, señalando a modo de conclusión, que la reforma legal se encuentra, en sus propósitos, acorde con la jurisprudencia de la Corte, recomendando evaluar la extensión y ubicación de la norma, permitiendo la aplicación a todos los funcionarios del Estado. Además, señala que la conclusión sobre la constitucionalidad de la aplicación del procedimiento de tutela a los empleados del Estado resulta consecuente con el principio de interpretación *pro homine* y la garantía constitucional de igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos²⁹.

No obstante, esta delegación de competencia no sería la solución al conflicto ya que en opinión del Tribunal Constitucional la atribución y conocimiento de los tribunales

²⁹ Oficio Corte Suprema N°13-2019, de 22 enero de 2019.

de justicia debe ser entregada conforme a una ley orgánica constitucional que para ser aprobada requiere de cuatro séptimas partes de los senadores y diputados en ejercicio.

Otro aspecto importante para destacar es establecer como en definitiva se resguardan actualmente los derechos fundamentales de los funcionarios públicos, que en concepto del tribunal Constitucional queda entregada a la Contraloría General de la República y al ejercicio de la acción constitucional establecida en el artículo 20 de la carta fundamental.

Dicho criterio del Excelentísimo tribunal fue plasmado en sentencia Rol N° 3853-17, en el que señaló que la CGR es el órgano encargado de conocer de los vicios de legalidad que afectaren los derechos de los funcionarios.

Lo anterior guarda armonía con el artículo 160 del Decreto con Fuerza de Ley N°29, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre estatuto administrativo, que establece “*Los funcionarios tendrán derecho a reclamar ante la Contraloría General de la República, cuando se hubieren producido vicios de legalidad que afectaren los derechos que le confiere el presente Estatuto*” (...), no obstante, la anterior norma transcrita, parecería referirse a los derechos consagrados en el referido EA, más no hace referencia a las garantías fundamentales consagradas en la carta fundamental, o a alguna eventual medida de protección para hacer cesar un acto vulneratorio de esa índole y de medidas de reparación para los funcionarios afectados, tendientes a reparar todo daño injustamente causado. En ese orden de ideas, tampoco sería una solución efectiva la creación de la Unidad de Protección de Derechos Funcionarios de Contraloría, la que se circunscribe a atender reclamos de los funcionarios de la administración, cuando se hubiere producido vicios de legalidad que afecten los derechos que el Estatuto Administrativo les confiere, tal como lo indica el artículo 160 de dicho cuerpo legal.

IV. Soluciones de lege lata: acciones previstas en el derecho vigente

a. Acciones constitucionales y Ley 20.609

Los funcionarios públicos por cuanto no serían trabajadores en el sentido utilizado por el Código del Trabajo se aplicarían solo y exclusivamente a los trabajadores cuyos servicios se prestan en virtud de un contrato de trabajo, cuyas disposiciones no se extenderían a los funcionarios públicos por cuanto no son trabajadores en el sentido utilizado por el código del trabajo y, además, porque están sometidos a un estatuto

administrativo Ley N° 18.834, no existiendo vacío legal en cuanto a la protección de los derechos de los referidos funcionarios del erario nacional, ya que estos pueden accionar mediante distintas acciones judiciales.

Dicho lo anterior, no existe un vacío legal en el ordenamiento jurídico que deje a los funcionarios públicos desprovistos de protección, estos pueden accionar mediante mecanismos precisos de protección de los derechos fundamentales de los funcionarios. Uno de ellos es el recurso cautelar de protección de garantías constitucionales antes las Cortes de Apelaciones y por apelación ante la Excma. Corte suprema, mediante procedimiento expedito, eficaz y rápido contemplado en el artículo 20 de la Constitución Política que faculta a la Corte de Apelaciones que conozca del mismo para adoptar “de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio de derecho y asegurar la debida protección del afectado”.

Se trata de una acción de carácter cautelar, destinada a amparar el ejercicio de derechos preexistentes y de tomar medidas de resguardo ante actos u omisiones arbitrarias. Como se sabe esta acción constitucional puede ser interpuesta por cualquier persona e incluso por terceras personas, para la protección y tutela de determinados derechos fundamentales. Para el profesor Soto Kloss, se trataría de una acción plenamente eficaz, para amparar los derechos de quienquiera sea ante el actuar antijurídico de un órgano de Estado³⁰.

En opinión del profesor Navarro, se trata de una acción cautelar, destinada a amparar el legítimo ejercicio de derechos preexistentes, mediante la adopción de medidas de resguardo, frente a actos u omisiones ilegales o arbitrarias que impida, amague o moleste el mismo. Puede ser interpuesta por cualquier persona, sea ésta natural, jurídica o una agrupación—aunque no se trata de una acción popular— y sin estar sujeta a mayores formalidades.³¹

Además podrían recurrir a la acción ordinaria de nulidad de derecho público ante los tribunales ordinarios de justicia. Así, lo establece el inciso segundo del artículo 38 de la constitución, el que ha previsto que “cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades,

³⁰Soto Kloss, (2015) pp. 105-116.

³¹ Navarro (2012) pp. 617-642.

podrá reclamar ante los tribunales previstos por la ley”. Adicionalmente, se puede acudir también al procedimiento por discriminación que prevé la ley N° 20.609 (Ley Zamudio), cuyos arts. 3° y ss., establecen una acción especial de conocimiento de la justicia ordinaria, de carácter concentrado que se tramita sobre la base de dos audiencias.

b. Procedimiento especial de reclamo ante la Contraloría General de la República

La existencia de un procedimiento especial de reclamo cuyo conocimiento corresponde a la Contraloría General de la República, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 98 de la Constitución Política de Chile, artículos 6° y 16° de la ley N° 10.336, de la organización y atribuciones de la entidad de control, artículo 156 de la Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo Municipal y el artículo 160 de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, franquean la posibilidad de reclamo ante la Contraloría General de la República, la que por resolución N°168, de 16 de enero de 2019, ha creado para este específico fin la Unidad de Protección de Derechos de Funcionarios, por lo que de todo lo cual se puede colegir que los funcionarios públicos, se rigen por la preceptiva especial antes consignada, no siendo procedente aplicar en la especie el Código del Trabajo.

Además, el propio ente de control, mediante dictamen N° 5.260, de 20 de enero de 2015, estableció que Contraloría General de la República, es competente para conocer denuncias por vulneración de derechos fundamentales de los funcionarios de la Administración, en el ejercicio sus labores.

A mayor abundamiento, es útil señalar que el artículo 160 del Estatuto Administrativo, prescribe que “Los funcionarios tendrán derecho a reclamar ante la Contraloría General de la República, cuando se hubieren producido vicios de legalidad que afectaren los derechos que les confiere el presente estatuto”, disponiendo a continuación el procedimiento para ello, agregando que la ley 10.336 Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República, en los artículos 1, 10, 16, 17 y 21, preceptúa que el órgano de control de los actos de la administración está obligado a fiscalizar y resolver los asuntos referidos a derechos de los funcionarios de las instituciones públicas, lo que permite sostener que la Constitución Política, el Estatuto Administrativo y la Ley N° 10.336, resguardan íntegramente los derechos de los funcionarios del erario nacional, y que cualquier acto atentatorio de los mismos, puede ser denunciado en conformidad con los citados cuerpos normativos, más en caso alguno conforme al artículo 485 del Código del Trabajo, que consagra el procedimiento de tutela laboral, circunscrito a las cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de

las normas laborales, que afecten los derechos fundamentales de los trabajadores cuando resultan lesionados en el ejercicio de las facultades del empleador. Que, así lo ha resuelto el Excmo. Tribunal Constitucional, en sentencia Rol N° 3853-17- INA., al fundamentar en el siguiente sentido:

“Por manera que la aplicación expansiva del Código del Trabajo, hecha al amparo de ese indeterminado inciso tercero del artículo 1°, hasta llegar a comprender a funcionarios públicos regidos por su respectivo estatuto, a los efectos de hacerlos sujetos activos del procedimiento de tutela laboral, desvirtúa el régimen constitucional y legal que les es propio, amén de abrir la intervención de los juzgados de letras del trabajo respecto de una materia en que no han recibido expresa competencia legal. Que por tanto la aplicación extensiva del inciso 3° del artículo 1° del Código del Trabajo llevaría a aplicar las normas de la tutela laboral del artículo 485 del Código del Trabajo a los funcionarios públicos que son ajenos a ese cuerpo normativo, ya que sus relaciones y derechos funcionarios se regulan íntegramente por el Estatuto Administrativo, desvirtuándose el régimen que les es propio causando efectos inconstitucionales desde que se permite la injerencia de instituciones propias del Código del Trabajo en la relación estatutaria del funcionario con el Estado y, de paso, abre la intervención de los juzgados de letras del trabajo en una materia que no les está expresamente atribuida bajo su tutela jurisdiccional, siendo la Constitución la que suple cualquier vacío en materias de reclamos contra actos administrativos”³².

En opinión del profesor William Thayer Arteaga, la redacción del artículo 1° del Código del Trabajo confirmaría el carácter de ley aplicable a todos los trabajadores particulares y de las empresas del Estado, pero en ningún caso sería aplicable a quienes estén sometidos al Estatuto Administrativo³³.

³²Tribunal Constitucional, Rol N° 5933-19, de 17 de octubre de 2019.

³³ Thayer (2009), pp. 30-31.

Conclusiones

Del análisis de lo expuesto en el presente trabajo, es posible observar las siguientes conclusiones:

1. La relación funcionaria del personal de la administración del Estado se encuentra expresamente normada por un estatuto especial, cual es el Estatuto Administrativo. Se trataría de un vínculo de derecho público, legal y estatutario, que se rige por el Estatuto Administrativo Ley N° 18.334, la que no da origen a una relación laboral regulada en los términos del Código del Trabajo.
2. Que a partir del año 2014 la jurisprudencia sufre un vuelco a partir de la sentencia recaída en la causa “BUSSENIUS con CENABAST”, Rol N° 10.972-2013, en recurso de unificación de jurisprudencia que fue acogido por la Corte Suprema con fecha 30 de abril de 2014, han establecido que el procedimiento de tutela laboral es aplicable a los funcionarios públicos, independientemente de si son funcionarios de planta o a contrata o incluso sujetos a un contrato a honorarios. Esto toda vez 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, en lo que se conoce como el primer caso de lesiones de derechos fundamentales en contra de un funcionario público conocido por la judicatura laboral. Lo anterior generó un cambio en la jurisprudencia nacional, haciendo extensiva la aplicación de las normas sobre tutela de derechos y en segundo lugar asimilando la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores del sector privado a la esfera de los funcionarios públicos.
3. La aplicación de la normativa laboral a los funcionarios se debió a la interpretación extensiva del inciso 3° del artículo 1° del Código del Trabajo lleva a aplicar las normas de la tutela laboral del art. 485 del Código del Trabajo a los funcionarios públicos que son ajenos a ese estatuto, ya que sus relaciones funcionarias se regulan íntegramente por el Estatuto Administrativo, desvirtuándose el régimen que les es propio causando efectos inconstitucionales desde que se permite la injerencia de instituciones propias del Código del Trabajo en la relación estatutaria del funcionario con el Estado y, de paso, abre la intervención de los juzgados del trabajo en una materia que no está expresamente establecida bajo su tutela jurisdiccional, transgrediendo los principios constitucionales

que estructuran los arts. 6 y 7 de la Constitución Política, de juridicidad, legalidad y certeza jurídica.

4. Que, no existe un vacío legal en el ordenamiento jurídico que deje a los funcionarios públicos desprovistos de protección, ya que estos pueden accionar mediante un recurso cautelar de protección de garantías constitucionales ante las Cortes de Apelaciones y por apelación ante la Excma. Corte Suprema, mediante el procedimiento expedito, eficaz y rápido contemplado en el art. 20 de la Constitución Política que faculta a la Corte de Apelaciones que conozca del mismo para adoptar “de inmediato las providencias que juzgue necesarias para reestablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado”. Cuentan, también, con la posibilidad de recurrir administrativamente ante la Contraloría General de la República conforme al artículo 160 de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, que establece la posibilidad de reclamo ante la Contraloría General de la República, la que-últimamente- por resolución N°168, de 16 de enero de 2019, ha creado para este específico fin la Unidad de Protección de Derechos de Funcionarios, además podrían recurrir a la acción ordinaria de nulidad de derecho público ante los Tribunales Ordinarios de Justicia y adicionalmente, se puede acudir también al Procedimiento por discriminación que prevé la ley N° 20.609.

5. Así las cosas, pareciera ser el momento indicado para que el ordenamiento jurídico regule expresamente por medio de una ley, un mecanismo de protección de derechos fundamentales de los funcionarios públicos, evitando así la aplicación de la interpretación extensiva de la judicatura laboral y la incerteza jurídica que ello ha ocasionado hasta el momento, razón por la cual se hace imperioso la introducción de reformas que garanticen a los funcionarios públicos, el pleno respeto de sus derechos fundamentales, otorgando así mayor estabilidad al empleo público a la carrera funcionaria y evitando con ello la precarización del empleo.

Bibliografía

I. Libros

Bermúdez, Jorge (2014), Derecho Administrativo General.

Letelier, Valentin(1923), Dictámenes de don Valentin Letelier, Fiscal del Tribunal de cuentas 1891-1918, Santiago de Chile, IMP, Lit y Enc. “La Ilustración”, Santiago Domingo 363, 1923.

Silva Cimma, Enrique(2003), Derecho Administrativo Chileno y comparado; Tomo IV, La Función Pública; Editorial Jurídica de Chile; primera edición, año 2003.

Thayer, William(2010), texto comentario y jurisprudencia del Código del Trabajo, segunda edición actualizada 30 de agosto de 2009.

Rajevic, Enrique (2019), Centro de Estudios de la administración del estado. Revista chilena de la administración del Estado: El empleo público en crisis: ideas para salir del marasmo.

Pantoja, Rolando (2008) Apuntes de Derecho Administrativo U-cursos de la Universidad de Chile, Los funcionarios Públicos como sujetos de derecho, link: https://www.u-cursos.cl/derecho/2008/1/D123A0525/4/material_docente/.

II. Artículos

Cárcamo, Alejandro (2016), Revista de Derecho Administrativo Económico, N°22, pp.159-175, El empleado a contrata “mientras sean necesarios sus servicios”. Una interpretación jurisprudencial de espaldas a la Ley N° 19.880.

Phillips, Jaime (2019), “Término anticipado y no renovación de contrataciones administrativas: precariedad, tutela laboral y confianza legítima”, en Desafíos y tendencias de la función pública: actas de las XIII Jornadas de Derecho Administrativo, pp. 43-73.

Navarro, Enrique (2012), “35 años del Recurso de Protección: Notas sobre su alcance y regulación de protección” (2012), Estudios Constitucionales año 10, N° 2, pp. 617 a 642.

Soto Kloss, Eduardo (2015), IUS PUBLICUM N° 35, Escuela de Derecho Santo Tomas, Acción de protección y acción de tutela laboral. El amparo de los derechos de los funcionarios públicos (acerca de algunos fallos de unificación de jurisprudencia).

III. Otros

Boletín N° 12.308-06, (2018), “Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo”.

Oficio Corte Suprema N° 13-2019 de 22 enero 2019, informe proyecto de ley N° 46-2018.

Cuenta Publica Consejo Defensa del Estado año 2018, CDE en Cifras, Capítulo II, Evolución ingresos nuevos juicios laborales años 2013 a 2018.

Oficio Senado N° 382/SEC/20, de 18 de agosto de 2020.

Informe de la comisión de trabajo y seguridad social del Senado de 3 de junio de 2020.

IV. Jurisprudencia citada

a. Judicial

Bussenius vs. Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicio de Salud, Corte Suprema de 30 de abril de 2014 (recurso de unificación de jurisprudencia). Revista de Derecho CDE, año 2014, jurisprudencia de interés, p. 131.

González vs. Instituto Nacional de la Juventud, Tribunal Constitucional Rol N° 5933-19, de 17 de octubre de 2019.

Navarrete vs. Ilustre Municipalidad de San Miguel, Tribunal Constitucional Rol N° 3853-17. Revista de Derecho Administrativo Económico, año 2019, Función Pública: Entre la laboralización y la deslaboralización. Comentario sobre la sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 3.853, pp. 163-178.

Solís vs. Ilustre Municipalidad de la Calera, Tribunal Constitucional Rol N° 2926-15, de 25 de julio de 2017.

b. Administrativa

Contraloría General de la Republica, (1975), Dictamen N° 67.905/1975

Contraloría General de la Republica, (1982), Dictamen N° 31.386/1982

Contraloría General de la Republica (2005), Dictamen N° 23.241/2005.

Contraloría General de la Republica (2007), Dictamen N° 19.191/2007.

Contraloría General de la Republica (2010) Dictamen N° 75.919/2010.

Contraloría General de la Republica (2014), Dictamen N° 16.174/2014.

Contraloría General de la Republica (2015), Dictamen N° 5.206/2015.

V. **Legislación**

Decreto con Fuerza de Ley N°29, de 2004, que fija, texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo.

Ley N° 18.883, de 1989, del Ministerio del Interior, que aprobó Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

Ley N° 18.575. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Código del trabajo, (2020).

Constitución Política de la República, (1980).

Historia de la Ley N° 20.087, (2006), Biblioteca del Congreso Nacional Chile.

Ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, texto refundido, coordinado y sistematizado fijado por decreto N° 2.421, de 1964, del Ministerio de Hacienda.

Dirección de Estudios Corte Suprema, (2018), Link: <http://decs.pjud.cl/existe-un-colapso-en-los-tribunales-laborales/>.