



**UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE DERECHO  
ESCUELA DE POSTGRADO  
MAGÍSTER EN DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

**LA LIBERTAD SINDICAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS VÍAS  
PARA SU DEFENSA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO**

Tesis Para Optar al Grado de Magister en Derecho del Trabajo y de la  
Seguridad Social

Eduardo Ramírez Urquiza

Profesor Guía: Luis Lizama Portal

Santiago junio de 2021

*A Ximena, quien con tesón y entusiasmo contagioso me inspiraron a terminar esta obra*

## INDICE

Resumen	.....	1
Introducción. Planteamiento del Problema	.....	2
Capítulo I. Funcionario, Empleado y Trabajador Público.	.....	6
1. Definiciones	.....	6
2. La Función Pública. Conceptos.	.....	11
3. Naturaleza Jurídica del vínculo existente entre la Administración y los funcionarios públicos	.....	12
4. Principios de la Función Pública	.....	15
4.1 La Jerarquía.	.....	16
4.2 Principio de Probidad y Transparencia Administrativa.	.....	16
4.3 Principio de Responsabilidad	.....	17
4.4 Principio Retributivo	.....	18
5. Derechos Funcionarios	.....	20
6. Conclusión	.....	20
Capítulo II. La Libertad Sindical y las Orientaciones del Derecho Internacional y Comparado en Relación con los Trabajadores Públicos.	.....	21
1. La Libertad Sindical. Concepto.	.....	21
2. Origen Histórico	.....	21
3. Características de la Libertad Sindical.	.....	22
4. Naturaleza Jurídica de la Libertad Sindical y su Relación con Otros Derechos Humanos.	.....	26
5. La Libertad Sindical en el Sector Público.	.....	27
6. Libertad Sindical, Negociación Colectiva y Huelga.	.....	31
7. La Libertad Sindical en el Sector Público a la Luz de la Doctrina de la	.....	34

OIT.		
8.	Negociación Colectiva.	36
9.	Huelga y Funcionarios Públicos.	38
10.	La Situación de los Funcionarios Públicos en el Derecho Comparado	38
11.	Conclusión	45
CAPÍTULO III. El Funcionario Público Chileno Y Su Situación Laboral.		45
La Creciente Pugna De Derecho Administrativo Y El Derecho Del Trabajo. Orientaciones Actuales De La Jurisprudencia Judicial Y Administrativa.		
1.	El Derecho Administrativo ante el Fenómeno Sindical.	46
2.	La Jurisprudencia en su Función Tuitiva de la Libertad Sindical.	51
CAPÍTULO IV. La Libertad Sindical del Funcionario Público Chileno y la Ley 19.926, en relación con el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo.		54
1.	Una Mirada Histórica a la Libertad Sindical en el Sector Público Chileno.	55
2.	Ley N° 19.296 y el Convenio 151	61
3.	La Ley 21.280	63
Conclusiones		65
Bibliografía		70

## RESUMEN

La presente tesis busca abordar, tal como su título lo dice, la situación de los funcionarios públicos en relación con la libertad sindical y la protección de la misma.

Partiendo de la base que los funcionarios públicos sí son trabajadores, pretende analizarse de qué manera la libertad sindical puede ser ejercida por los mismos y de qué forma puede ser protegida, considerando que existe la Ley 19.296 que ha regulado la formación y funcionamiento de asociaciones de funcionarios públicos, pero que no ha establecido expresamente modalidades de protección de estos colectivos de funcionarios ante ataques de terceros.

Es necesario, entonces, determinar si por una vía distinta de *lege ferenda* es posible articular una hermenéutica que soslaye dichas diferencias o carencias, y de instrumentos procesales y legales en general para la protección de la libertad sindical en el sector público

## **INTRODUCCIÓN**

### **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Hasta antes de la dictación de la ley N°21.280, buena parte de la jurisprudencia y doctrina existente daba aplicación a las normas del Estatuto Administrativo y de los estatutos funcionarios especiales como un subsistema cerrado y autosuficiente en cuanto a la consagración de ciertos derechos laborales y en particular respecto a la libertad sindical. Lo que se ha visto especialmente a propósito de recursos de protección presentados por funcionarios públicos que se han visto afectados por medidas de su superioridad con motivo de su participación en paralizaciones o manifestaciones gremiales.

Sin perjuicio de lo anterior, la norma enunciada al extender la protección del procedimiento de tutela de derechos fundamentales a los funcionarios públicos no resuelve completamente el problema toda vez que la libertad sindical no está en catastro de derechos protegidos por el artículo 485 del Código del Trabajo.

La ley 19.926 es el único texto legal que establece ciertos derechos en torno a colectivos de funcionarios, pero no establece normativas para su protección. Existen otros cuerpos de menor entidad como actas del Poder Judicial que también consagran ciertos derechos a los integrantes y directivas

de estas asociaciones, pero deben ser consideradas como normativa de su propio empleador o contraparte en caso de conflicto.

Es necesario, entonces, determinar si por una vía distinta de *lege ferenda* es posible articular una hermenéutica que soslaye dichas diferencias o carencias, y de instrumentos procesales y legales en general para la protección de la libertad sindical en el sector público.

El método adoptado en la investigación es de tipo formalista.

Conforme al título de la obra en una primera etapa y en relación con las preguntas/objetivos planteadas en el mismo, debería existir una aproximación y explicación de orden hermenéutico respecto de la forma en que concurren y se conjugan la normativa administrativa, la normativa laboral nacional, las normas internacionales del trabajo y el articulado constitucional.

A partir de ello, establecer de forma conclusiva la existencia de derechos sindicales para los funcionarios públicos y si ellos gozan de una protección legal. En la negativa de esa última aseveración, se plantee una propuesta emancipatoria en el orden interpretativo que permita soslayar dicha deficiencia legal.

**De esta manera el presente trabajo promueve los siguientes objetivos**

**1.a) PROBLEMA:** ¿Pueden los funcionarios públicos articular algún tipo de defensa legal ante los ataques a su libertad sindical?

**1.b) OBJETIVO GENERAL:** Establecer la existencia de normas del ordenamiento jurídico que permitan a los titulares de la libertad sindical repelerlos.

**2.a) SUB-PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN y OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

2. a.a) **Pregunta:** En caso de no haber vías de defensa legal: ¿Por qué no existe una consagración expresa de mecanismos de protección de la libertad sindical de los funcionarios públicos?

**Objetivo:** Abordar y comprender las razones del por qué los funcionarios públicos carecen de una protección legal expresa a su libertad sindical

2. a.b) **Pregunta:** En caso de haberlos, ¿Son eficaces los medios de solución consagrados a nivel normativo?

**Objetivo:** Determinar si los medios que eventualmente el ordenamiento jurídico concede a los funcionarios públicos son eficaces para la protección de su libertad sindical

2. a.c.) **Pregunta:** ¿Cuáles son las formas de defensa legal para los funcionarios públicos en la legislación internacional?"

**Objetivo:** Establecer los principios y recursos que sostienen la defensa legal de los derechos sindicales de los funcionarios públicos en la legislación internacional y en los convenios suscritos por el Gobierno de Chile.

2. a.d) **Pregunta:** ¿Es posible a través de un proceso hermenéutico interpretativo/integrativo del ordenamiento jurídico vigente establecer



mecanismos legales de protección de la libertad sindical de los trabajadores públicos y las organizaciones de funcionarios públicos?

**Objetivo:** Determinar si existen elementos o criterios interpretativos que permitan concluir que los trabajadores públicos y las organizaciones de funcionarios públicos gozan de mecanismos de protección legal en el marco del ordenamiento jurídico vigente.

## **Capítulo I. Funcionario, Empleado y Trabajador Público.**

### **1. Definiciones**

La Administración Pública aparece junto a la noción de Estado y cobra relevancia particular con la noción de Estado moderno. De muchas maneras es el objeto del Derecho Administrativo. Expresa el profesor Silva Cimma<sup>1</sup> que al hablar de Administración Pública se alude al conjunto de organismos o instituciones que, llamados a gestionar negocios, asuntos o intereses públicos. Vale decir, que se refieren a toda la colectividad. En el mismo sentido, la Administración puede ser definida desde un punto de vista orgánico o funcional: los primeros serían aquellos que integran la maquinaria estatal y en sentido diverso, el funcional, todos aquellos que tengan por objeto o con miras a la satisfacción de necesidades públicas.

El tamaño de la Administración y su intervención en el tejido social variará según el tipo de sociedad o concepción que se tenga en un momento histórico del papel del Estado. Así, algunas darán un papel central a la intervención del Estado y por ende su tamaño será más grande que aquellas visiones que estima que su papel es subsidiario.

Sea cual sea el tamaño que se le asigne al Estado para el desarrollo de esa labor; en todo caso siempre ha de ser desarrollado por un cuerpo de personas que deberán tener una relación más o menos estable con el Estado. Es aquí donde aparece el funcionario público.

---

<sup>1</sup> Silva Cimma, Enrique. Derecho Administrativo Chileno y Comparado: Introducción y Fuentes, Volumen; p.26 Editorial Jurídica de Chile, 1996.

El concepto de funcionario público está “tironeado” por distintas acepciones sobre la Administración estatal y con conceptos o definiciones como la que se aprecia en el artículo 1 de la Convención Interamericana Contra la Corrupción. Que prescribe “Funcionario público”, “Oficial Gubernamental” o “Servidor público”, es “...*cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos...*”.

Como primera aproximación, podemos decir que su caracterización está subordinada precisamente a la dicotomía que se da en relación al concepto orgánico o funcional que se ha dado a la administración pública. En efecto, la doctrina administrativa clásica (autores como el profesor Pantoja Bauzá) sostienen que la expresión “funcionario público” no tiene en el derecho administrativo chileno una acepción definida que la sitúe como un concepto unívoco en el campo del derecho; pudiendo incluso llevar a estimar que lo es toda persona natural que se desempeña en la función administrativa, legislativa o judicial.

Se ha distinguido también entre el empleado público y el funcionario público (este último desde un punto de vista funcional). Distinción que en la doctrina nacional y jurisprudencia administrativa se basa en que “funcionario es quien desarrolla una actividad pública, investido para ello por acto de autoridad competente” y “empleado quien ocupa un cargo o empleo público, de planta o a

contrata”.<sup>2</sup> De alguna manera ella se sustenta en lo prevenido en el artículo 5 del Estatuto Administrativo que prescribe”. Para los efectos de la carrera funcionaria –refiere este artículo-, cada institución sólo podrá tener las siguientes plantas de personal: de Directivos, de Profesionales, de Técnicos, de Administrativos y de Auxiliares.

Desde un punto de vista funcional, se ha definido al funcionario público por la jurisprudencia administrativa como a toda persona natural que se encuentre habilitada oficialmente para actuar en nombre y con la investidura de una entidad administrativa, sin ocupar en ella un cargo de planta o a contrata.

Adicionalmente, existe un concepto de funcionario público, desde un punto de vista orgánico, que según la doctrina sería el de toda persona natural que ocupe un cargo público dentro de la Administración del Estado, entendiendo por cargo público, en los términos del artículo 3º letra a) del Estatuto Administrativo, “aquel que se contempla en las plantas o como empleos a contrata en las instituciones señaladas en el artículo 1º”: “Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y servicios públicos centralizados y descentralizados.

Al panorama que en el orden jurídico se ha esbozado más arriba; un factor de distorsión adicional lo constituyen los prestadores de servicios a

---

<sup>2</sup> Se ha criticado esta división conceptualmente por entender que no es posible hallar agente alguno de la administración que tenga por función exclusiva la de decidir, o lo de ejecutar, pudiendo en consecuencia ser claramente señalado como funcionario o empleado de acuerdo al criterio de aquella doctrina. Así, Agustín Gordillo, Principios generales del derecho público (1978). Versión Electrónica <http://www.gordillo.com/tomo9.php>

honorarios, que abundan en la Administración centralizada y municipal. Estas personas no obstante estar vinculadas a los Servicios Públicos por medio un contrato de arriendo de arriendo de servicios civiles, en buenas cuentas ejercen labores permanentes e, inclusive, representan a las instituciones respectivas, usando sus uniformes y desempeñándose en dependencias de ellas. El fundamento legal radica en el artículo 4 de la Ley 18.883 para el caso municipal y artículo 11 del DFL N° 29 para el caso de la administración central.<sup>3</sup>

No genera discusiones en este sentido el llamado “personal contratado” en otros países, que en realidad son los que la doctrina llama funcionarios “a contrata” que de manera unánime y por la propia ley son considerado funcionarios públicos en igual calidad que los funcionarios de planta, como se desprende del artículo 10 del Estatuto Administrativo.

Existe además un grupo determinado de personas que pueden eventualmente prestar servicios al Estado en virtud de un servicio personal obligatorio o “carga pública” como lo son los vocales de mesa en los procesos electorales, quienes realizan el servicio militar obligatorio, etc. En un sentido amplísimo, si bien ejecutan funciones o empleos públicos, son en principio gratuitas, no se les remunera, no obstante que puede haber compensaciones o

---

<sup>3</sup> En el caso anterior la Excm. Corte Suprema a partir del año 2015(Rol N° 11.584-2014) ha dictaminado que estos últimos en realidad son trabajadores regulados conforme al Código del Trabajo. Sin embargo, para efectos de este trabajo, la posición de estos trabajadores no resulta relevante toda vez que la declaración que los tribunales han hecho en este sentido es a partir del término del vínculo contractual entre las partes y que, en todo caso, como ya se ha dicho más arriba, para ellos aplica el derecho laboral común.

prestaciones en dinero o especie para el sujeto a título de indemnización por los gastos en que incurre la persona obligada.

Por último, solo cabe tener presente la situación del personal que presta servicios en entidades que la doctrina ha llamado como “paraestatales” que son organizaciones que se encuentran fuera de la hipótesis contemplada en el artículo 3 de nuestra Constitución, desconcentrados y descentralizados; y de aquellos que son autónomos por así consagrarlo nuestro texto constitucional como es el caso del Consejo Nacional de Televisión, la Contraloría General de la República, el Banco Central y las municipalidades; aquellos que su autonomía es legal, que es el Consejo para la Transparencia, y el Servicio Electoral. En efecto, Contraloría y el Consejo para la Transparencia han dictaminado “que existen otras entidades que si bien no aparecen expresamente integradas a la organización administrativa, se les puede entender incluidas y por ende se les aplica todo lo relativo a los controles jurídicos y presupuestarios y, en general, a toda forma control al que deban ser sometidos por el derecho público.”<sup>4</sup>

En este último caso lo que ha ocurrido es que estos trabajadores en virtud de la “huida que ha ocurrido del derecho administrativo” desde un punto de vista orgánico y habiéndose credo estas instituciones mayoritariamente al

---

<sup>4</sup> Rojas Moyano, Melissa. Corporaciones Y Fundaciones De Derecho Privado Creadas Por Iniciativa Pública. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Chile 2014, p. 39.

amparo de las corporaciones y fundaciones del Título XXXIII del Código Civil, se encuentran regidas por el estatuto laboral común.

## **2. La Función Pública. Conceptos**

La función pública según el profesor Silva Cimma puede definirse como aquella actividad desarrollada por el elemento humano presente en la Administración del Estado, con el objetivo de poner en funcionamiento el Servicio Público, posibilitando así la satisfacción de necesidades públicas de la sociedad y el bien común, llevando las políticas públicas al terreno de los hechos<sup>5</sup>.

La Administración Pública y por mandato legal (artículo 3 de la Ley 18.575) debe en el ejercicio de su actividad observar (los) “...*principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas y participación ciudadana en la gestión pública, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica en conformidad con la Constitución Política y las leyes...*”.

---

<sup>5</sup> Silva Cimma, Enrique., Derecho Administrativo Chileno y Comparado. La Función Pública, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1993, pp. 111.

### **3. Naturaleza Jurídica del vínculo existente entre la Administración y los funcionarios públicos**

Acerca de la naturaleza del vínculo jurídico existente los funcionarios de la Administración del Estado y esta última se ha discutido, como es natural. Históricamente ha predominado en particular en América Latina la concepción acerca de la existencia de una relación unilateral; la que postula que solo desde la Administración nace el vínculo entre esta y el funcionario. Sostienen que, debido al no existir igualdad jurídica entre las partes, no es posible asumir la existencia de un contrato. Conflicto especial para los administrativistas radicó en entender la doble dimensión del trabajador público en su calidad de “dependiente” o “subordinado” de la administración y al mismo tiempo y hacia la ciudadanía la boca por la que hablaba la administración y por la que ejecutaba la función pública.

Hoy en el derecho comparado en general se desestiman aquellas teorías contractualistas (Jellinek *“Sistema dei diritti pubblici subbietivi”*, 1912) que postulaban que la relación que se daba entre el trabajador público y el Estado era un contrato de derecho privado, asimilable a la relación que vincula a las personas en el sector privado. Sin perjuicio de lo anterior, algunas aun postulaban que era un contrato, pero administrativo. También los hay que postulan que se trata de un acto administrativo unilateral sujeto a condición de la voluntad del interesado. Finalmente, existen autores que postulan que se trata de un acto bilateral, aunque no contractual.



Dentro de estas teorías resulta particularmente interesante aquella que se decanta por la existencia de un contrato administrativo. Ciertamente, resulta útil delimitar qué es lo que entendemos por un contrato administrativo y cuáles son las características de los contratantes. Autores como Arturo Sampay sostienen que no puede haber contratación entre sujetos que no están en posiciones jurídicamente iguales. Sin embargo, si superamos ese obstáculo y vemos que incluso la legislación laboral reconoce la existencia de una forma de subordinación, al igual que la del funcionario público (quien se encuentra sujeto al concepto de jerarquía), nada impediría una reflexión más seria y profunda sobre este punto.<sup>6</sup>

En relación con el punto, es evidente que hay ciertos procesos de formación del consentimiento que hemos identificado en las normas del Código del Comercio (arts. 96 siguientes del Código de Comercio); aquellas que regula la Ley 19.886 sobre contratación pública (arts. 5 a 10) y aquellas que da el Estatuto Administrativo para la provisión de funcionarios (art. 20, 22 y 24) que ciertamente son o pueden ser considerados equivalentes: una oferta por la Administración la que en general es innegociable, la recepción de respuestas a la oferta hecha por la Administración; y su aceptación, que se traduce en una resolución administrativa la que, notificada al beneficiario, deberá ser aceptada por este. Así se desprende del artículo 16 del Estatuto Administrativo

---

<sup>6</sup> Sampay, Arturo Enrique, Estudios de Derecho Público, Buenos Aires, 1951, p. 33 y ss.,

La jurisprudencia administrativa sobre este punto, por ejemplo, en el Dictamen N° 67.095 de 1975 de la Contraloría General de la República, sostiene que ella no es de naturaleza contractual, sino legal y reglamentaria, por lo que no cabe aplicarle las disposiciones que se refieren a los contratos. Antes bien, el sistema estatutario se caracteriza, agrega el dictamen N° 31.386 de 1982 de la Contraloría General de la República, por ser “un régimen de derecho público preestablecido unilateral y objetivamente por el Estado”, lo que significa que quien pasa a ocupar un empleo público, como señaló el dictamen N° 79.705 de 1966 de la Contraloría General de la República, 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”.

La jurisprudencia judicial por otro lado ha sostenido que la relación laboral administrativa no nace de un contrato, no tiene naturaleza contractual. “...No deriva de un contrato sólo extingible por acuerdo de las partes...” - ha manifestado la Excma. Corte Suprema en los autos caratulados “Sepúlveda Tordecilla, Edgardo contra Alcalde de la Municipalidad de El Bosque”, apelación en recurso de protección, sentencia de 26 de mayo de 1998, Rol N° 1.035-98). – “...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...”.

Ahora bien, toda la doctrina y jurisprudencia no razona en la diferencia que podría existir entre las condiciones, derechos y obligaciones preestablecidas respecto de un cargo público y lo que usualmente ocurre en las relaciones regidas por el mundo del trabajo, en que la propia ley establece mínimos contractuales y el que las condiciones laborales adicionales normalmente el empleador las impone sin posibilidad de negociación presentándose como un típico contrato de adhesión.

La eventual aceptación de esta teoría supone un paso hacia la cercanía entre el mundo laboral privado y el de la función pública, a la luz de lo previsto en los artículos 1, 3, y 420 del Código del Trabajo, considerando que estos últimos aluden a la existencia de un vínculo contractual.

#### **4. Principios de la Función Pública**

El Decreto con Fuerza de Ley N° 29 de 2005 del Ministerio de Hacienda, es el texto fundamental que regula la relación existente entre los funcionarios públicos y la Administración del Estado, sin perjuicio de la existencia de normativas específicas respecto de ciertas reparticiones o servicios. Tradicionalmente se ha determinado la existencia de ciertos principios que le son propios que en realidad pueden ser considerados como derechos y deberes estatutarios.

#### **4.1 La Jerarquía.**

Dentro de la Administración Pública o estatal se habla de jerarquía a nivel institucional para hacer referencia a la forma en que los órganos de la administración centralizados se relacionan con el Ministerio respectivo. No ocurre ello con los entes descentralizados los que según se desprende del artículo 28 de la Ley General de Bases de la Administración del Estado, únicamente están sometidos a la supervigilancia del Ministerio respectivo.

En el ámbito de los sujetos del derecho administrativo y en particular de los funcionarios públicos es tal vez el principio más representativo.

Se le ha definido como el vínculo jurídico entre que une a órganos o a funcionarios en relación de superior a inferior, de manera que el superior, el jefe respectivo, manda y el subordinado obedece.

En aplicación de este principio jerárquico es que los funcionarios públicos no pueden declarar por sí el goce de los derechos funcionarios contemplados en los artículos 89 a 118 del Estatuto. El ejercicio de los mismos precisa ser sometido a la decisión de la autoridad competente quien calificará su conveniencia y oportunidad

#### **4.2 Principio de Probidad y Transparencia Administrativa.**

El Principio de Probidad Administrativa se encuentra regulado en el art.52 inc. 2 Ley de Bases Generales de la Administración del Estado y en el

art. 8 inc. 1 de la Constitución Política de la República, consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.

Este es un concepto muy amplio que no ha sido definido a cabalidad por la ley, puesto que es complejo describir todas aquellas situaciones en las cuales algún funcionario podría estar atentando contra éste principio. Es por ello que se estimó mantenerlo a nivel de principio, por sobre las normas legales que prohíben aquellas conductas impropias más evidentes.

#### **4.3 Principio de Responsabilidad**

La responsabilidad administrativa o funcionaria es aquella que corresponde a todos los agentes del Estado y se produce cuando se han infringido las obligaciones y prohibiciones que las normas del estatuto imponen. Este principio es consagrado en el art. 18 y art. 42 de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado y en el art. 119 de la Ley 18.834.

#### **4.4 Principio Retributivo**

Este principio señala que el ejercicio de toda Función Pública deberá ser, por regla general, remunerada. Regulada en el artículo 8 del Estatuto Administrativo es uno de los dos aspectos (el otro es el derecho función pública) en que el concepto de grado toma relevancia para el personal integrante de los órganos de la administración.

## **5 Derechos Funcionarios**

El derecho a estabilidad en el cargo. El cual abarca el derecho al cargo y el derecho a la función.

El primero es la facultad que asiste a un funcionario público para ejercer legalmente su empleo en tanto no medie una causa legal de cesación de funciones; y está consagrado en los artículos 46 y siguientes de la Ley General de Bases de la Administración del Estado y artículo 89 del Estatuto Administrativo. Las causales de cesación constan en el artículo 146 del mismo estatuto.

El derecho a la función esta detallado en artículo 46 de la Ley General de Bases de la Administración del Estado. Consiste básicamente en que, como lo dice el referido precepto, “los funcionarios públicos sólo podrán ser destinados a funciones propias del empleo para el cual han sido designados, dentro del órgano o servicio correspondiente.

La determinación del contenido específico de las funciones que derivan del cargo proviene del título o nombre del cargo que se ocupa. Este debe constar en el decreto o resolución que nombra al funcionario en cuestión. Caracteriza al mismo el grado y denominación y su pertenencia a alguna de las especialidades que contempla el artículo 5 del Estatuto Administrativo: directiva, profesional, técnica, administrativa o auxiliar.

Adicionalmente, se contemplan como otros derechos adicionales de la carrera funcionaria el derecho a ascenso, a defensa, a permutar los cargos de

planta y a ejercer libremente cualquier profesión, industria, comercio u oficio en la medida que no interfiera con sus deberes estatutarios; los derechos económicos, en los artículos 91, 93 a 95, y son el derecho a ocupar casa habitación del Servicio y a percibir remuneraciones: el sueldo base y las asignaciones; los derechos sociales, en los artículos 102 a 113: están constituidos por los feriados, permisos y licencias médicas, incluida la licencia maternal; los derechos a la seguridad social, en los artículos 114 a 118 del Estatuto Administrativo, consistentes en la percepción de la remuneración mensual del empleado fallecido por parte de las personas que indica el artículo 114; las prestaciones por accidente en actos de servicio o por enfermedades contraídas como consecuencia o con ocasión de la función, y las asignaciones familiar y maternal. Cabe tener presente que las prestaciones por accidentes en actos de servicio y enfermedades profesionales de todos los trabajadores chilenos, sean del sector público o del privado, son las previstas en la Ley N° 16.744; y que las disposiciones que protegen a la madre trabajadora, y en su caso, al padre, con igual alcance de aplicación, las contenidas para este efecto en el Código del Trabajo.

Respecto de los derechos colectivos de los funcionarios públicos, se abordarán con mayor profundidad en el último capítulo de esta obra.

## **Conclusión**

Las concepciones de quién debe ser considerado como funcionario o trabajador público atendida la amplia normativa existente que distingue entre cargas, públicas. Ópticas orgánicas y funcionales para su clasificación y la existencia de prestadores de servicios a honorarios que, en principio se rigen por la normativa civil común pero que presentan ciertos rasgos de adscripción a una estructura jerárquica, presenta la primera problemática al tratar de resolver el problema.



## **Capítulo II. La Libertad Sindical y las Orientaciones del Derecho Internacional y Comparado en Relación con los Trabajadores Públicos.**

### **1. La Libertad Sindical. Concepto.**

El profesor Gamonal ha definido a la libertad sindical como “como aquel derecho de los trabajadores y sus agrupaciones para organizarse y defender sus intereses comunes”.<sup>7</sup>

Si bien se le denomina como libertad, conceptualmente es un derecho. Comprende, como se verá más adelante la facultad de crear sindicatos y la posibilidad, desde un punto de vista funcional, de promover la asociación entre los trabajadores para estos fines y su defensa.

### **2. Origen Histórico**

En cuanto a su origen, autores como Sidney y Webb<sup>8</sup> lo sitúan en las primitivas asociaciones profesionales como los colegios, agrupaciones de artesanos y gremios medievales; la verdad es que la mayoría de los autores lo sitúan como un efecto de la Revolución Industrial en que se produce en las ciudades una concentración masiva y numerosa de trabajadores de manera estable, permanente bajo un mismo empleador y en un espacio físico más o menos determinado que es la fábrica. En la Francia republicana del siglo XVIII

---

<sup>7</sup> Gamonal Contreras, Sergio. Derecho Colectivo Del Trabajo. Ed. Abeledo Perrot Legal Publishing Chile. 2da Edición. Santiago, abril 2011. P, 57

<sup>8</sup> Webb Sidney y Webb Beatrice. Historia del Sindicalismo 1666-1920. Citado por Gamonal Contreras, Sergio. Derecho Colectivo Del Trabajo, op. Cit. P, 11.

(Edicto Turgot y Ley Chapelier de 1791) y en la mayor parte de Europa, en un principio los sindicatos y cualquier tipo de asociación colectiva que tuviera por fin proponer o promocionar alguna idea se estimaba que era una afectación a la igualdad ante la ley respecto del resto de los ciudadanos. Sin embargo, la cuestión social y la fuerza de los hechos hicieron que los ordenamientos posteriormente las toleraran para, finalmente, llegar un tercer estadio que es el de reconocimiento y promoción del mismo.

### **3. Características de la Libertad Sindical.**

La libertad sindical en su configuración es un derecho complejo porque como se desprende de la definición referida, contiene una dimensión individual, relativa a los trabajadores y otra colectiva que es de las agrupaciones en sí mismas.

Presenta también una dimensión estructural u organizativa, que en el caso de los individuos se concreta en la prerrogativa de afiliarse a organizaciones preexistentes o crear una del todo nueva y desde el punto de vista colectivo en la posibilidad de determinar de manera autónoma su reglamentación en cuanto a la generación de sus representantes, la remoción de los mismos, la facultad de afiliarse a organizaciones de nivel superior y determinar la forma en que se dispondrá de sus bienes a la fecha de su disolución.

La dimensión funcional, de actuación o actividad permite al trabajador en su dimensión individual participar en actividades sindicales y a nivel de colectivo el ser libre en su gestión.

Los derechos sindicales tienen una naturaleza instrumental y este es garantizar la protección y mejorar la calidad de vida de los trabajadores. Con miras a ello, la OIT estima que la acción sindical de la organización y de sus representantes puede extenderse a la política contingente inclusive<sup>9</sup>. La creación de un sindicato no es un fin en sí mismo “sólo el medio a través del cual se compensa con la organización y la fuerza del número el desequilibrio de poderes constatado en la relación laboral individual para, a partir de ello, realizar actividades sindicales”.<sup>10</sup> Si bien un sindicato puede propender a actividades sociales o de esparcimiento de sus asociados, evidentemente no pueden ser el objeto principal de la misma. De esta manera la Libertad Sindical y sus derechos consustanciales que son el de negociación colectiva y el de huelga, como los mecanismos de protección de ellos tienen como fin último el comentado al comienzo del párrafo.

A esta altura del pensamiento, resulta evidente que la libertad sindical es un derecho humano, un derecho fundamental. Su consagración a nivel normativo en el orden internacional se aprecia de manera consistente desde los

---

<sup>9</sup>[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002\\_HIER\\_ELEMENT\\_ID,P70002\\_HIER\\_LEVEL:3945263,1](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3945263,1)

<sup>10</sup> Ledesma, Carlos. Derechos Sindicales En El Sector Público En América Latina. Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, Primera edición septiembre 2011Turín, Italia P.12

albores de la OIT. Así, el Preámbulo de la Constitución de la misma ya en el año 1919 destaca a ella como uno de los medios susceptibles de mejorar la condición de los trabajadores y de garantizar la paz. La Declaración de Filadelfia (1944) estableció que esta era esencial para el progreso constante y que se trata de uno de los principios fundamentales de la Organización.

La Declaración Universal de Derechos Humanos sostiene en su artículo 23 N°4 que “Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses”. Declaraciones similares se contienen a nivel global en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. En el ámbito regional también se le reconoce en Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA, 1948), la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) (OEA, 1969) y; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (OEA, 1988)

En el año 1998 la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Declaración de la OIT relativa a los principio y derechos fundamentales del derecho del trabajo y su seguimiento, la que expresa “todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los Convenios [fundamentales], tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales». Dentro de

estos principios está la libertad sindical y el reconocimiento del derecho a negociar colectivamente. Por lo demás ha sido también está la postura sostenida del Comité de Libertad Sindical. <sup>11</sup>Adicionalmente, se debe agregar las referencias que se ha hecho a ella en la Declaración sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa (2008) y; Pacto Mundial para el Empleo (2009).

La OIT, además ha desarrollado convenios y recomendaciones sobre el particular como lo son el Convenio N° 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948); el Convenio N° 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949); el Convenio N° 135 sobre los representantes de los trabajadores (1971) y el Convenio N° 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública (1978). A nivel de Recomendaciones, se cuentan la N° 91 sobre los contratos colectivos (1951); la Recomendación N° 143 sobre los representantes de los trabajadores (1971), la Recomendación 159 sobre relaciones de trabajo en la administración pública y la Recomendación N°163 sobre la negociación colectiva.

---

<sup>11</sup>“15. Cuando un Estado decide ser Miembro de la Organización acepta los principios fundamentales definidos en la Constitución y en la Declaración de Filadelfia, incluidos los relativos a la libertad sindical. (Véanse Recopilación de 1996, párrafo 10; 329.º informe; casos núms. 2177 y 2183, párrafo 630; 330.º informe, casos núms. 2166, 2173, 2180, 2196, párrafo 288; 333.er informe, caso núm. 2268, párrafo 732; 335.º informe, caso núm. 2187, párrafo 116; 336.º informe, casos núms. 1937 y 2027, párrafo 141; 338.º informe, caso núm. 1890, párrafo 179, y caso núm. 2252, párrafo 306.) “

“16. La adhesión de un Estado a la Organización Internacional del Trabajo le impone el respeto en su legislación de los principios de la libertad sindical y los convenios que ha ratificado libremente. (Véase 300.º informe, caso núm. 1793, párrafo 263.) ...”. Citado en “La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT”. Quinta edición (revisada) Oficina Internacional del Trabajo. 2006. Edición Electrónica.

#### **4. Naturaleza Jurídica de la Libertad Sindical y su Relación con Otros Derechos Humanos.**

Las garantías consisten en los medios o procedimientos que el ordenamiento jurídico instituye para sostener un derecho frente a un tercero.

Como se anticipó más arriba, la libertad sindical (acudiendo a la tradicional distinción entre derecho y garantía) es más un derecho al permitir desplegar conductas en el mundo con el fin de satisfacer intereses de las personas, permitir dar curso a sus pretensiones.

Conforma a su contenido ser un factor de aglutinación de los trabajadores bajo estructuras institucionales más o menos permanentes y se le ha considerado íntimamente vinculado al derecho de asociación.

La Declaración de Filadelfia (OIT, 1944) expresa en el artículo b), que las libertades de expresión y de asociación son esenciales para un progreso constante, refiriéndose en el artículo II a) a los derechos fundamentales inherentes a la dignidad humana lo que evidentemente oficializa su vínculo.

A propósito de lo anterior, se ha planteado la discusión de si se trata de un derecho humano “de segunda generación” con un contenido social y económico, o si se trata de un derecho económico, social y cultural que ha sido elevado a la categoría de derecho fundamental.

Ahora bien, la diferencia o dicotomía que se plantea sobre el particular aparece más bien artificiosa y no genera mayores consecuencias jurídicas concretas en lo que dice relación con la aplicación y ejercicio de este particular

derecho<sup>12</sup>. Tanto el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales lo contemplan por igual. El derecho continental europeo y latinoamericano lo conceptualiza como libertad sindical, pero en el mundo anglosajón se le denomina bajo la expresión “*freedom of association*”. Resulta inevitable bajo esa premisa asociarlo o categorizarlo como un derecho civil y político de primera generación.<sup>13</sup>

## **5. La Libertad Sindical en el Sector Público.**

Como se esbozó en el capítulo I de esta obra, la naturaleza del vínculo existente entre el funcionario estatal y la Administración ha sido desarrollada en base a teorías que explican la misma como la adscripción del trabajador público a un régimen estatutario preestablecido; en el que la voluntad del funcionario solo se manifiesta en la aceptación del cargo. Inclusive, bastando solo su notificación y, por otro lado, las teorías que aseguran que entre el Estado y el trabajador público existe un vínculo contractual.

---

<sup>12</sup> Sin perjuicio de lo anterior, y según se estime sea la matriz jurídica de este derecho, ya sea como una progresión de la libertad de asociación y por ende una garantía individual o una garantía fundamental de generación autónoma; en el caso de estados de excepción constitucional la eventual suspensión del derecho de asociación podría abarcar según la tesis que se siga, la de la libertad sindical. Héctor Humeres Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Tomo II, p 25, 17ª edición. Santiago, 2005.

<sup>13</sup> Caso Baena, C 72, sentencia de 2 de febrero de 2001 Corte Interamericana de Derechos Humanos la libertad de asociación, en materia sindical, reviste la mayor importancia para la defensa de los intereses legítimos de los trabajadores y se enmarca en el corpus juris de los derechos humanos

En sus orígenes el cargo público se obtenía como una concesión graciosa del monarca o por vía del pago de sumas de dinero.<sup>14</sup>

Una vez acaecidas los movimientos sociales y políticos desencadenados por la Revolución Francesa, se hizo imprescindible *aggiornar*, actualizar este sistema conforma los nuevos requisitos de igualdad de los ciudadanos, en particular de acceso a empleos estatales.

En el siglo XX las exigencias tecnológicas industriales hicieron necesario garantizar la formación de los cuadros de la administración y que estos no se hicieran en base a la arbitrariedad del monarca o líder de turno. Como cortapisas se establecieron reglas o procedimientos de acceso; la naturaleza de los cargos, la remuneración, derechos y deberes estaban contemplados exclusivamente en la ley y las causales de cesación contemplaban se basaban en situaciones objetivas. Los cargos dejan de ser ejercidos a perpetuidad.<sup>15</sup>

Así, según Ledezma y citando al profesor Edgardo Balbín la relación estatutaria contempla “una rigidez externa, que expresa la imposición de mecanismos de acceso y extinción basados en un sistema de causalidad objetiva; (ii) una rigidez interna la cual alude al exclusivo recurso a la norma estatal en la regulación del contenido de la relación laboral”.<sup>16</sup>

Conforme a lo anterior, la tesis estatutaria sustenta un vínculo entre la finalidad de consecución del interés general del Estado y la posición de

---

<sup>14</sup> En mayor profundidad lo trata Empleo Y Prestación De Servicios En La Administración Pública. María De Sande Pérez-Bedmar. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Madrid. 2004. P. 4 y siguientes

<sup>15</sup> Sande Pérez Bedmar, op. cit p.15

<sup>16</sup> Ledezma, op.cit, p.24



supremacía que éste despliega en su relación con los particulares y, conforme a ellos, se sustenta un estatuto para el servidor público distinto que al del trabajador particular que, ciertamente, tiene ciertas ventajas en cuanto a objetividad en el acceso (concurso), estabilidad laboral y el derecho a una carrera funcionaria (derecho a promociones y ascensos). Sin embargo, al entender que el Estado en la provisión de bienes públicos y servicios actuaba por y para la sociedad toda, se estimó que los funcionarios públicos no podían levantar ningún interés propios en lo colectivo. Por entender que ellos eran parte de la misma sociedad a la que las organizaciones servían (confusión entre el peticionante y peticionario) y por estimar, en último caso, que ellas no podían medrar el interés público/fin estatal, al que servía la respectiva institución. Como el desarrollo de las instituciones políticas no es abrupto, tampoco se puede descartar del todo que el desbalance de la situación jurídica de Estado en desmedro de los funcionarios no solo estuviera justificado por los fines sociales referidos, sino que fueren una herencia de los privilegios regalistas propios del monarca sobre sus súbditos y vasallos.

La ideología o visión contenida en este concepto de la función pública justifica la imposibilidad para los servidores públicos de discutir o modificar las condiciones de trabajo ya sea de manera individual o colectiva y que ellas solo le fueran dadas por fuente legal.

Con el advenimiento de la era contemporánea se produce según Luis Ortega Álvarez una “progresiva salarización del trabajador estatal”<sup>17</sup> sin perjuicio que en ciertos países se abandona el modelo estatutario y se adopta el sistema de Job Position<sup>18</sup> A decir de Sande Bedmar,<sup>19</sup> el funcionario irá perdiendo progresivamente su "status social privilegiado. En buena parte, la razón de este proceso será la creciente separación entre los altos funcionarios, que gozan de una situación privilegiada, y el resto de los funcionarios que irá conformando un grupo cada vez más numeroso y además sometido a duras críticas. Éstas señalaban su falta de profesionalidad, su desinterés por el trabajo, la corrupción del pluriempleo o la indisciplina. Al mismo tiempo, la situación contribuía a la formación de una conciencia de clase, que se ha identificado como el despertar sindical del funcionario y que tendrá relevancia posteriormente.

---

<sup>17</sup> ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. Reflexiones en torno a una revisión de los planteamientos generales de la relación de empleo público. En: Revista Española de Derecho Administrativo, N° 26, Madrid, 1980, p. 423. Citado por Ledezma, Carlos. Op.cit, p.26

<sup>18</sup> Job position como señala el profesor Pantoja, se caracteriza por “concebir el desempeño público en los mismos términos que el privado”, esto produce que las personas interesadas en los empleos públicos accedan a ellos a través de la demostración de su idoneidad para ocupar un determinado cargo, tal y como se haría con la postulación a cualquier empresa privada, “sin más expectativas que las de recibir aumentos de sueldos o de una asignación de antigüedad cuando corresponda”<sup>10</sup> Rolando Pantoja Bauza, Apuntes de Clases. Página 10;

“Este sistema es propiamente de gestión de personal y en su estado puro se abstrae del papel constitucional que tiene la función pública” Bekke, Hans A.G.M. (1997): “Studying Development and Transformation of Civil Service Systems”. En: Conferencia Internacional sobre Sistemas de Función Pública desde una perspectiva comparada. Universidad de Indiana, Bloomington, Indiana USA, 5-8 abril 1997. Citado por Moisés Eduardo Ferreira León y María Constanza Lizana Sierra. en “El Estado Empleador, Derechos del Trabajador y el Trabajo Decente”. Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Chile. Marzo de 2009. P.7

<sup>19</sup> Op.cit p49.

La situación en los hechos entre los trabajadores del sector público y privado se hace cada día más equiparable y aparece como una suerte de conculcación el que los trabajadores de un lado puedan obtener ventajas en virtud de su acción colectiva y otros no.

Por tanto, siendo la prestación del empleado público también una prestación de carácter personal, subordinada y remunerada, reconociendo la desigualdad material y la existencia de intereses propios y conflictivos, corresponde al ámbito del derecho del trabajo la regulación de dicha relación jurídica.<sup>20</sup>.

## **6. Libertad Sindical, Negociación Colectiva y Huelga.**

Para el profesor Mario de la Cueva,<sup>21</sup> la libertad sindical está conformada por una triada que incluye el derecho de sindicación, el derecho a negociar colectivamente y el derecho a huelga.

Desde un punto de vista técnico jurídico, ellos son manifestaciones de la misma y no garantías o mecanismos para su ejercicio. Cada una de ellas en las legislaciones nacionales tiene sus propios mecanismos para proteger y asegurar su ejercicio y llegar al objetivo final que es permitir por medio del ejercicio de la libertad sindical arribar a los trabajadores a mejores condiciones de trabajo.

---

<sup>20</sup> Ledezma, Carlos. Op.cit p. 27

<sup>21</sup> 3 De La Cueva. Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 21ª. Ed, México, Porrúa, 2007, p. 292

En lo tocante a la negociación colectiva, al igual que todo lo referente a la libertad sindical de este grupo de trabajadores, se ha desarrollado un camino progresivo hacia su consagración.

Se ha estimado que la negociación colectiva permite al resto de la comunidad visibilizar la contraposición de intereses entre los funcionarios y la Administración.

Las dificultades que pudiesen considerarse como jurídicas o prácticas normalmente requieren de una solución de tipo político por medio de pactos con forma de leyes o reformas constitucionales consensuadas que Gobierno y sindicatos acuerdan al momento de elaborar la legislación que admitía la negociación colectiva con este tipo de trabajadores. Normalmente y como ocurre en países como Italia y España existe un área o dominio de reserva legal para aquellas cuestiones que tienen que ver con la regulación de la función pública. Piénsese en permisos, vacaciones, promociones y ascensos; planes de retiro e indemnizaciones. Las modificaciones en materia de remuneración deben estar consignadas en la ley de presupuesto anual también.

Se ha sostenido por autores como el profesor Luis Ortega <sup>22</sup>que un aspecto que puede significar un conflicto adicional en la implementación de la negociación colectiva en la función es la afectación que ella puede significar a la plena autonomía del gobierno en la elaboración de políticas económicas o sectoriales que requieren reformas profundas en el seno de las función pública.

---

<sup>22</sup> ORTEGA, Luis, "La Negociación Colectiva De Funcionarios Públicos". Cuadernos De Relaciones Laborales, N° 1. Edit. Complutense, Madrid, 1992. P 38.

El objetivo de este trabajo no es desarrollar los conflictos o la problemática de la imposición de la negociación colectiva en el sector público, pero solo como referencia dejar esbozado que en efecto el someter a objeto de negociación aspectos que son necesarios para la reforma de un servicio público se puede estar ante una verdadera restricción del poder político del gobierno de turno. Si entre las partes no existe acuerdo tampoco parece razonable que el gobierno fije las remuneraciones por vía de ley de presupuestos ni que se le obligue al Estado a aceptar ciertas bases, toda vez que se lesiona la capacidad de ambas partes para negociar.

En cuanto a la huelga debemos recordar que desde un punto de vista material se le ha definido como una alteración de los ritmos usuales de trabajo a nivel colectivo con fines de protesta o reclamo.

También destaca que conforme a su evolución histórica de ser un hecho o manifestación llamada a ser reprimida transcurrió un largo período para llegar a considerarla como una conducta o acción a un derecho. Si bien ella es concebida actualmente como un derecho y de carácter fundamental, en sí misma ella es tan instrumental como la libertad sindical en su conjunto. En efecto ella se constituye en vía para los trabajadores para obtener mejoras en sus condiciones de trabajo. En definitiva, es una garantía.

Como todo derecho fundamental, está sujeto a ciertas restricciones. No es absoluto y en el ámbito de la función pública el conflicto es aún más acentuado.

## **7. La Libertad Sindical en el Sector Público a la Luz de la Doctrina de la OIT.**

El artículo 2 del Convenio 87 de la OIT dispone que “...Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas...”. Por otro lado, el artículo 9 del mismo Convenio detalla “...La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio...”.<sup>23</sup>

En relación con esta última excepción el Comité de Libertad Sindical ha expuesto “...no cabe duda que la Conferencia Internacional del Trabajo tuvo intención de dejar que cada Estado juzgue en qué medida considera oportuno acordar a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía los derechos previstos en el Convenio, o sea, implícitamente, que los Estados que hubieren ratificado el Convenio no están obligados a reconocer los derechos mencionados a esas categorías de personas...”<sup>24</sup>, pero advierte que “...debería darse una definición restrictiva de los miembros de las fuerzas armadas que pueden ser excluidos de la aplicación del Convenio. Además, el Comité indicó

---

<sup>23</sup> (Véase Recopilación de 1996, párrafo 205 y 308 informe, caso núm. 1900, párrafo 182.). citado en Libertad Sindical. Recopilación de decisiones y principios el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. Quinta edición (revisada) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA. 2006. P.47

<sup>24</sup> Citado en Libertad Sindical op.cit. p 50

que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha señalado que, habida cuenta de que este artículo del Convenio prevé únicamente excepciones al principio general, en caso de duda los trabajadores deberían tener consideración de civiles...”<sup>25</sup>

Por otro lado, y en relación con lo anterior la entidad multilateral ha expuesto que gozan del derecho a constituir organizaciones sindicales el personal civil de las fuerzas armadas pertenecientes a establecimientos manufactureros, bancos del ejército y empleados civiles.

También ha aclarado que el reconocimiento del principio de libertad sindical no implica necesariamente el derecho de huelga.

El Comité de Libertad Sindical ha dictaminado los trabajadores de servicios públicos, el personal de servicios públicos locales, de establecimientos penitenciarios, funcionarios de aduana y los de la inspección del trabajo, también gozan el derecho a constituir organizaciones sindicales.

La Recomendación N° 159 a propósito de los procedimientos para la determinación de los sindicatos representativos en el sector público expone “...deberían ser de tal naturaleza que no estimulen la proliferación de organizaciones que cubran las mismas categorías de empleados públicos...”.

El Comité además se ha puesto en la situación de aquellas personas que, teniendo la responsabilidad en materias de dirección o formulación de políticas, ellos pueden ser excluidos de la afiliación sindical a organizaciones

---

<sup>25</sup> Libertad Sindical op. cit. p. 50

que representan a otros trabajadores, pero conservando la potestad de crear sus propias organizaciones. También se ha estatuido que las organizaciones de funcionarios públicos deben tener la posibilidad de afiliarse a federaciones y confederaciones de trabajadores del sector privado, si los estatutos de estas lo permiten.

### **8. Negociación Colectiva.**

El Convenio N° 98 al regular sobre la sindicación y la negociación colectiva, advirtió que el mismo (artículo 6) no se extendía a los trabajadores de la Administración del Estado. Deberían transcurrir prácticamente 30 años y en un mundo industrializado sumido en una crisis petrolera para llegar al estado del pensamiento que admitiera esa posibilidad. En 1957, la “Comisión Consultiva de Empleados y Trabajadores Intelectuales” de la OIT adoptó una Recomendación sobre los trabajadores no manuales y la negociación colectiva. En ella, propicia la aplicación de este método en la Administración pública, salvo que estuviera expresamente prohibido por el ordenamiento normativo de un país miembro. Ello constituyó un primer avance del estado en que dejó el Convenio N° 98 a dichos trabajadores.

Finalmente, el Convenio N° 154 propone fomentar la negociación colectiva en “todos los campos de la actividad económica” e incluye expresamente a la Administración Pública, admitiendo que “la legislación o la práctica nacional podrán fijar modalidades particulares de aplicación”.



Contempla asimismo la posibilidad de su aplicación a las Fuerzas Armadas y a la Policía, pudiendo “la legislación o la práctica nacional determinar hasta qué punto las garantías previstas... son aplicables...” a dichos sectores. Con este instrumento, la legislación internacional del trabajo da por superada la distinción entre trabajadores públicos y privados en relación con la posibilidad de negociar colectivamente.

El Comité de Libertad sindical ha expresado que las organizaciones de empleados y funcionarios públicos que no ejerzan actividades propias de la Administración del Estado pueden celebrar instrumentos colectivos.

Se ha resuelto también por el Comité que las personas empleadas en los hospitales públicos deberían disfrutar del derecho de negociación colectiva.

En cuanto a las materias que se pueden estimar materia de negociación expone la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical que: «Existen ciertas cuestiones que corresponden, evidentemente, de modo primordial o esencial, a la dirección y funcionamiento de los asuntos del gobierno; estas cuestiones pueden considerarse de modo razonable fuera del alcance de la negociación». Es igualmente claro que algunas otras cuestiones son primordial o esencialmente cuestiones que se refieren a condiciones de empleo y no se deberían considerar excluidas del ámbito de las negociaciones colectivas.

## **9. Huelga y Funcionarios Públicos.**

En relación con el particular, el Comité ha sostenido que ellas, las huelgas, son en principio legítimas, en la medida que tengan objetivos económicos y sociales y no puramente políticos. Añade que "...la prohibición de la huelga sólo podría ser aceptable con respecto a los funcionarios públicos, que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado (Nota 1) o con respecto a los trabajadores de los servicios esenciales en el sentido estricto del término (es decir, aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población)"<sup>26</sup>.

También la misma instancia ha expuesto que los funcionarios de la Administración Pública, del Poder Judicial son funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado por lo que su derecho de huelga puede ser objeto de restricciones como la suspensión en su ejercicio o inclusive su prohibición. En igual tenor se ha pronunciado respecto de los funcionarios del servicio de aduanas.

## **10. La Situación de los Funcionarios Públicos en el Derecho Comparado**

El nivel de reconocimiento de la libertad sindical varía en cuanto a detalle. En algunos casos, el texto constitucional lo considera y detalla sus características centrales, lo que demuestra el especial cuidado e importancia

---

<sup>26</sup> Libertad Sindical, op. cit p118.

que tiene para ese país el mismo, dejando solo en manos del legislador su regulación menor: en otros casos siendo reconocidos por la carta fundamental, el legislador tiene más amplio campo de regulación. Otro estadio consiste en que el texto constitucional no hace referencia alguna y la libertad del legislador es total para decidir si lo reconoce o no y bajo qué circunstancias. Por último, esta aquella categoría en que la Constitución lo niega respecto de ciertos sujetos o para ciertas circunstancias.

En América Latina, Paraguay reconoce expresamente el derecho de sindicación de los trabajadores públicos definiendo su contorno. Así detalla en el texto constitucional *“...Artículo 96 - Todos los trabajadores públicos y privados tienen derecho a organizarse en sindicatos sin necesidad de autorización previa. Quedan exceptuados de este derecho los miembros de las Fuerzas Armadas y de las Policiales...”*.

En lo tocante al derecho a negociación colectiva y huelga expone el texto fundamental *“...Artículo 97.- Los sindicatos tienen el derecho a promover acciones colectivas y a concertar convenios sobre las condiciones de trabajo.*

*El Estado favorecerá las soluciones conciliatorias de los conflictos de trabajo y la concertación social. El arbitraje será optativo...”*

*“...Artículo 98.- Todos los trabajadores de los sectores públicos y privados tienen el derecho a recurrir a la huelga en caso de conflicto de intereses. Los empleadores gozan del derecho de paro en las mismas condiciones.*

*Los derechos de huelga y de paro no alcanzan a los miembros de las Fuerzas Armadas de la Nación, ni a los de las policiales.*

*La ley regulará el ejercicio de estos derechos, de tal manera que no afecten servicios públicos imprescindibles para la comunidad...”.*

En el caso de Colombia, su ordenamiento interno al referirse al funcionario público distingue entre los miembros de las corporaciones públicas por un lado (congresistas, diputados, concejales y ediles) y por otro lado los “empleados oficiales”, entre los que se encuentran los trabajadores oficiales y los empleados públicos. Los primeros prestan sus servicios a ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos, unidades administrativas especiales y sociedades de economía mixta en la construcción y sostenimiento de las obras públicas, con excepción del personal directivo y de confianza que labore en dichas obras y; personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado, establecimientos públicos organizados con carácter comercial o industrial, en las empresas industriales o comerciales del Estado y sociedades de economía mixta. En estos casos la vinculación con el Estado o su empleador es contractual.

Los segundos “las personas que prestan sus servicios en los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales<sup>88</sup>”, cuya vinculación a la entidad empleadora es de tipo legal y reglamentaria.

Como se puede apreciar, la diferenciación no es funcional y deriva más bien de del acto generador del cargo o función o empleo. Sin perjuicio de todo lo que dijimos anteriormente respecto de las teorías que existen sobre la función pública y su naturaleza jurídica.

El artículo 38 y 39 de la Constitución se pronuncian sobre este derecho y, particularmente, este último lo que hizo fue solo determinar que quedaban excluidos los miembros de las fuerzas armadas.

No obstante, lo anterior si se ha reconocido por vía de omisión y ratificado por los tribunales nacionales el derecho a asociarse y constituir sindicatos.

El Código Sustantivo del Trabajo establece en su artículo 414 únicamente como funciones del mismo del sindicato):

*"...1. Estudiar las características de la respectiva profesión y las condiciones de trabajo de sus asociados.*

*2. Asesorar a sus miembros en la defensa de sus derechos como empleados públicos, especialmente los relacionados con la carrera administrativa.*

*3. Representar en juicio o ante las autoridades los intereses económicos comunes o generales de los agremiados, o de la profesión respectiva.*

*4. Presentar a los respectivos jefes de la administración memoriales respetuosos que contengan solicitudes que interesen a todos sus afiliados en general, o reclamaciones relativas al tratamiento de que haya sido objeto*

*cualquiera de éstos en particular, o sugerencias encaminadas a mejorar la organización administrativa o los métodos de trabajo.*

*5. Promover la educación técnica y general de sus miembros.*

*6. Prestar socorro a sus afiliados en caso de desocupación, de enfermedad, invalidez o calamidad.*

*7. Promover la creación, el fomento o subvención de cooperativas, cajas de ahorro de préstamos y de auxilios mutuos, escuelas, bibliotecas, institutos técnicos o de habilitación profesional, oficinas de colocación, hospitales, campos de experimentación o de deporte y demás organismos adecuados a los fines profesionales, culturales, de solidaridad y de previsión, contemplados en los estatutos.*

*8. Adquirir a cualquier título y poseer los bienes inmuebles y muebles que requieran para el ejercicio de sus actividades...".*

Al no poder participar en procesos de negociación colectiva ni celebrar instrumentos de trabajo de tal tipo, los tribunales han entendido que tampoco tienen derecho a huelga. Sin embargo, de su articulado se desprende que sí se encuentra en posición de ejercer acciones de defensa sindical propia y respecto de sus asociados.

En cuanto a fuero sindical, el artículo 406 del mismo estatuto prescribe gozan de la garantía del fuero sindical, los servidores públicos, exceptuando aquellos servidores que ejerzan jurisdicción, autoridad civil, política o cargos de dirección o administración.

No aplicaría el fuero convencional, en la medida que no pueden celebrar convenciones colectivas.

En el caso de Perú, los funcionarios tienen un expreso reconocimiento de su derecho a sindicarse y asociarse en el artículo 42 del texto constitucional. También se le reconoce el derecho a huelga y a negociar colectivamente. Sin embargo, se ha dictado legislación que siendo de carácter legal ha restringido el alcance de la declaración del texto fundamental, particularmente en el ámbito de la negociación colectiva y en la regulación del ejercicio del derecho a huelga y servicios esenciales.

El caso uruguayo destaca porque junto con reconocer en el texto constitucional la libertad sindical, sin distinción entre trabajadores públicos y privados; han sido las normas de rango legal las que han regulado particularmente lo tocante a la forma en que se desarrollan los procedimientos de negociación colectiva.

En Argentina, la regulación de la libertad sindical en el texto constitucional es genérica, sin hacer referencia a trabajadores del sector público o privado y ha sido la legislación la que ha precisado y consagrado la libertad sindical para los funcionarios públicos y en particular el derecho a negociar colectivamente, la huelga y la celebración de instrumentos colectivos de trabajo.

Solo como referencia a la situación de Europa, cabe mencionar brevemente al situación de España: esta ya de manera definitiva reconoce a los servidores estatales desde el Real Decreto 1622/1977 que estipuló la plena

libertad para constituir asociaciones u organizaciones, que estimen convenientes los funcionarios públicos y el personal contratado en régimen de derecho administrativo al servicio de la Administración civil del Estado, Administración Local, Organismos Autónomos de todo tipo y entidades Gestorías de la Seguridad social. Se excluyó de este reconocimiento a los funcionarios de carrera nombrados mediante Decreto, para cargos políticos de confianza de carácter permanente. También en esa regulación se excluyó a los funcionarios y personal de los Servicios de Seguridad, Instituciones Penitenciarias y cualquier otro que usen armas en el desarrollo de sus funciones.

Posteriormente es la Constitución de 1978 en su artículo 28.1 la que reconoce el derecho a sindicarse libremente, con las excepciones o limitaciones que se establezcan.

La regulación del empleado público hoy se concentra en el Real Decreto 5/2015. El referido estatuto lo reconoce como un derecho individual ejercido colectivamente a través de las organizaciones sindicales. La legislación contempla permisos para la realización de funciones sindicales y representación de la persona y sanciona disciplinariamente a quien obstaculice su ejercicio.



## **11. Conclusiones**

El cambio de la estructura y concepción del Estado como respuesta a una sociedad democrática e industrial hace que esta deba crecer y se transformarse en una entidad que agrupa a cientos y miles de personas trabajando en ella y que hace que muchos de ellos no tengan ninguna posibilidad de ejercer una potestad estatal. Los miembros de las estructuras medias y de base de esta organización no tienen mayor diferencia de un trabajador del sector privado.

Así, sin perder de vista el propósito del Estado y entendiendo que la libertad sindical es un derecho fundamental ampliamente reconocido, no existen razones para que los funcionarios públicos no puedan ejercer tal derecho, sin perjuicio de regulaciones particulares en atención a sus funciones.

Así lo ha entendido la legislación internacional y comparada

### **CAPÍTULO III. El Funcionario Público Chileno y Su Situación Laboral. La Creciente Pugna De Derecho Administrativo y El Derecho Del Trabajo. Orientaciones Actuales De La Jurisprudencia Judicial y Administrativa.**

#### **1. El Derecho Administrativo ante el fenómeno sindical.**

Sin perjuicio que el derecho laboral chileno nace como la respuesta a la necesidad de regulación de las relaciones entre personas que prestan servicios personales e inmateriales a cambio de una suma de dinero y bajo vínculo de subordinación y dependencia, el contexto histórico de su nacimiento no consideró su aplicación respecto de los funcionarios públicos. Tanto porque no se les consideró como trabajadores o porque conforme a las tesis imperantes se consideraba que los intereses de los mismos se oponían al de la propia organización a la que pertenecían como se expuso en el capítulo II de esta obra.

Ha sido así que las relaciones de los mismos en cuanto a funcionarios titulares y transitorios quedó bajo la tuición del derecho administrativo.

El Derecho Administrativo trata la organización y actividad de la Administración Pública y la regulación de sus relaciones con las personas.

Al regular la función evidentemente lo hace teniendo bajo su óptica el cumplimiento de los fines que debe alcanzar la Administración en su gestión es por ello que el catálogo de derechos y obligaciones que se establecen respecto de los funcionarios se subordinan o ceden ante el cumplimiento de los fines

institucionales. Sin embargo, no hay ninguna regulación o mención siquiera a la regulación del conflicto colectivo laboral funcionario.

Tampoco existen organismos que estén disponibles para mediar en el mismo: La Dirección del Trabajo hasta ahora no ha tenido atribuciones<sup>27</sup> para intervenir en los mismos entre otras por la falta de potestades expresas de su ley orgánica, de las atribuciones que aparentemente tiene Contraloría General de la República y por la ya mencionada falta de reconocimiento de derechos sindicales a los trabajadores del sector público.

En este sentido es interesante precisamente revisar la ley orgánica de esta última institución que por cierto dentro de sus atribuciones no contempla referencias a solución o mediación en conflictos colectivos. Solo alusión a cuestiones individuales de los derechos funcionarios al exponer en su artículo 38 “...Corresponderá al Subdepartamento de Registro de Empleados Públicos:

---

<sup>27</sup> ORD. : Nº 5782/134 de 21 de diciembre de 2005 de la Dirección del Trabajo. “...en relación con la facultad que tiene la Dirección del Trabajo, para fiscalizar hechos que constituyen prácticas antisindicales, cometidas por una entidad administradora en contra de los directores de asociaciones de funcionarios de la salud primaria, dicha materia aparece regulada por la ley 19.296, sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado, cuerpo legal este que, a diferencia del Código del Trabajo, no contempla la figura de las prácticas antisindicales.

...Lo anterior implica que las conductas o prácticas corporativas, como las que se denuncian en la presentación del antecedente 2), no pueden ser abordadas como práctica antisindical propiamente tal, y sólo pueden considerarse como una infracción al artículo 5° de la citada ley 19.296...

...la ley 19.296 no ha establecido un procedimiento especial para la investigación y posterior sanción de la o las infracciones a sus normas en particular, razón por la cual la denuncia formulada por hechos que eventualmente puedan constituir infracción al artículo 5 de la ley citada, importa una materia que debe sujetarse al sistema de prueba legal, en cuyo caso su conocimiento y resolución corresponde exclusivamente a los tribunales ordinarios de justicia...

...En consecuencia, con el mérito de lo expuesto y citas legales y administrativa, cúmpleme informar que las denuncias por prácticas antisindicales formuladas en el marco de la Salud Primaria Municipal, pueden constituir eventualmente infracción al artículo 5° de la ley 19.296, materia cuyo conocimiento y resolución corresponde a los Tribunales de Justicia...”.

*...a) Vigilar el cumplimiento del Estatuto Administrativo y proponer las resoluciones tendientes a este fin...”.*

Si bien en cierto y de manera fluctuante ha pretendido dar cierta protección a funcionarios de las respectivas asociaciones,<sup>28</sup> se ha tenido que valer la institución de categoría propiamente ius laboristas, en las que el afectado es el miembro de la organización como persona individual.

No obstante ello la Contraloría ha sostenido en el Dictamen 9127 del año 2017 que no corresponde recurrir a las normas del Código del Trabajo que regulan las prácticas antisindicales fundado en que *“...las aludidas leyes N 18.575, 18.834 y 19.296, así como de los convenios internacionales ya individualizados, aparece que en ellas se contienen normas que, entre otras finalidades, persiguen proteger a los funcionarios y a los asociados y directores de las asociaciones de funcionarios, así como a estas últimas, de actuaciones que atenten contra la libertad para constituir esas agrupaciones o contra el desarrollo de sus funciones o la de sus directivos, o que limiten o afecten la*

---

<sup>28</sup>Dictamen N°58445 de 2013 de 10 de septiembre de 2013 *“...las exigencias de racionalidad y justicia que tanto la Carta Fundamental como la aludida Ley N° 18.575 ordenan, suponen no solo que el desarrollo de los procedimientos tendientes a determinar la concurrencia de responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos asegure las condiciones para que el inculpado pueda desplegar una debida defensa en relación a las actuaciones que se verifiquen, sino que también la autoridad pondere, de manera congruente, los antecedentes que dan cuenta de una eventual irregularidad administrativa.*

Este criterio de racionalidad es particularmente necesario cuando los involucrados son dirigentes de asociaciones de funcionarios, pues la naturaleza de sus labores representar y defender los intereses de sus integrantes, puede originar desavenencias con la autoridad, a cuya jerarquía, en último término, están sujetos.

Precisamente, para garantizar la autonomía e independencia que debe proteger tal actividad, el ordenamiento jurídico ha entregado a los representantes de esas organizaciones un conjunto de garantías adicionales de las cuales no están dotados los demás funcionarios públicos, tales como el fuero, los permisos y el derecho a no ser calificados...”

*libertad de asociación de que gozan los servidores de la Administración, obligando a los funcionarios y autoridades a desarrollar sus tareas con estricto apego a las normas que regulan su quehacer y sin abusar o excederse en su ejercicio.*

*En este punto es necesario añadir que la circunstancia de que la normativa del Código del Trabajo pueda ser considerada más precisa o concreta, más drástica, o tenga características diversas a aquella que se contiene en la preceptiva especial que rige en el ámbito de la Administración del Estado, no autoriza a sostener que la materia carezca de regulación en esta última...”.*

*Para mayor claridad de lo expuesto, el Dictamen N°14312 del año 2016 sostiene “... Por su parte, los artículos 289 y 292 del Código del Trabajo - citados por la Contraloría Regional en su oficio- establecen qué conductas serán consideradas prácticas antisindicales, y que serán los tribunales de justicia los encargados de conocer y resolver aquellas infracciones, siendo la Inspección del Trabajo la que debe denunciar los hechos que estime constitutivos de infracción, respectivamente.*

*En este contexto normativo, es necesario manifestar que, contrario a lo resuelto en el anotado oficio de la Contraloría Regional de La Araucanía, la situación denunciada constituiría una trasgresión a los mencionados artículos 5° y 25 de la ley N° 19.296, y a los artículos 4° y 5° del consignado convenio N° 151 de la OIT; y no una contravención a los citados preceptos del Código del*

*Trabajo...*”. Es decir, la Contraloría General de la República ha reconducido las denuncias por vulneraciones a la libertad sindical y en general las prácticas antisindicales a incumplimientos funcionarios.

Así, el Derecho Administrativo no tiene herramientas propias para resolver un conflicto con óptica laboral y particularmente si este es de relevancia colectiva. Particularmente cuando a la hipótesis de incumplimiento funcionarios se contraponen el ejercicio de un derecho fundamental.

De hecho, no tiene respuestas cuando los actos de injerencias no son de terceros ajenos a la administración ni a la relación laboral funcionaria como sujetos activos de prácticas antisindicales, como sí se ha entendido respecto de la hipótesis del artículo 291 del Código del Trabajo.

Evidentemente y a partir de la dictación de la Ley N° 21.280, interpretativa del artículo 1 del Código del Trabajo, nuevas exigencias se plantearán respecto de la Dirección del Trabajo y Contraloría General de la República para el conocimiento de dichas vulneraciones, partiendo por la competencia que le va a corresponder a uno y otro organismo; teniendo presente que la ley en cuestión ha dejado en la Dirección del Trabajo la fiscalización, informe y denuncia de las vulneraciones de derechos fundamentales en desmedro de la competencia del organismo contralor. Ello podría generar dualidades y conflictos en aquellas infracciones a la Ley 19.296 que más allá de la falta funcionaria pudieren considerarse como práctica antisindical o vulneración de la libertad sindical en alguno de sus ámbitos.

## **2. La Jurisprudencia en su Función Tuitiva de la Libertad Sindical.**

En el estudio de la jurisprudencia de los tribunales del trabajo la evolución de los tribunales comienza evidentemente y amparada en decisiones de la Excma. Corte Suprema con una marginación de la justicia laboral para conocer de estas cuestiones fundado en la falta de competencia de los mismos teniendo como argumentos el que: 1) Los funcionarios públicos no tenían la calidad de trabajadores y por ende no se encontraban en la hipótesis del artículo 420 letra a) del Código del Trabajo<sup>29</sup> y que, 2) La normativa del Código del Trabajo y particularmente la que regulaba las prácticas antisindicales no resultaban aplicables en la especie.

La incompetencia de los tribunales del trabajo para conocer de vulneraciones en materia de derechos fundamentales respecto de funcionarios públicos se sostuvo inclusive hasta la dictación de la ley N°21.280 por parte del Tribunal Constitucional de manera sistemática.

Las falencias en sede administrativa ya descritas y esta interpretación dejaban al funcionario o la organización de funcionarios sujeta a recurrir eventualmente en sede judicial ante un tribunal civil o recurrir por medio de un Recurso de Protección, poniéndolo en manos de un tribunal no especializado con largos plazos de tramitación o procedimientos que como en el caso del

---

<sup>29</sup> Corte Suprema, Sentencia de 05 de octubre de 2011, Rol 1972-2011.

Recurso de Protección se encuentran limitados en su tramitación y rendición de prueba.<sup>30</sup>.

Es así que la vía escogida durante aquella época fue el ejercicio de Recursos de Protección, y nos encontramos con algunos como el Rol 544-2011 de la Ilma. Corte de Apelaciones de Santiago: La causa en cuestión independiente de su resultado demuestra precisamente la naturaleza del conflicto laboral público y cómo este supera las normas que regulan la actividad funcionaria. En el año 2010 funcionarios del Servicio de Impuestos Internos con motivo de la negociación del reajuste de remuneraciones que con cierta frecuencia anual se desarrolla respecto de los funcionarios públicos deciden participar en la movilización organizada por las asociaciones que agrupaban a los distintos trabajadores públicos. Se produjeron paralizaciones en las funciones de los mismos y el Servicio decidió hacer descuentos en las remuneraciones de los trabajadores involucrados, correspondientes al tiempo que no fue trabajado.

En una segunda etapa y a partir de decisiones que comenzaron a tomar los tribunales de instancia en los procedimientos de tutela en general se consolida con la doctrina que la Excma. Corte Suprema<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> “...La Observación General número 23 (2016) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7 del PIDESC), establece como obligaciones generales de los Estados: Toda persona que haya sido objeto de una vulneración del derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias debería tener acceso a recursos judiciales efectivos u otros recursos apropiados, incluida una adecuada reparación, restitución, indemnización y satisfacción o garantías de no repetición...”. Página 9. Citado por Arese, Cesar. “Acceso a la tutela judicial efectiva laboral en países de América del Sur”. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms\\_757104.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_757104.pdf)



Destaca, en ese sentido, en la muestra la primera sentencia de instancia que acoge una denuncia por prácticas antisindicales en favor de un funcionario público causa RIT S-19-2011 del Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago que en sus reflexiones precisamente se hace cargo de las carencias que de la Ley N° 19.296 ya aludidas en cuanto a protección de la libertad sindical y expone “...el demandante en su calidad de funcionario público se sujeta al Estatuto Administrativo y en lo referente a su Asociación Gremial a la Ley 19.926, dichos estatutos especiales no contiene referencia alguna al procedimiento, configuración y sanción de las conductas atentatorias contra la libertad sindical de los funcionarios públicos...” y determina que corresponde la aplicación de la contra excepción del inciso tercero del artículo 1° del Código del Trabajo. La sentencia en sede de nulidad rechaza la causal de incompetencia promovida por la denunciada ratificando las motivaciones del tribunal de base aun cuando desestima la práctica antisindical por razones de fondo.

Por otro lado, la primera sentencia que rechaza el recurso de nulidad en contra de la sentencia que acogió la denuncia por prácticas antisindicales es la Rol 190-2013 de la Ilma. Corte de Apelaciones de Puerto Montt manteniendo las argumentaciones del tribunal de base.

---

<sup>31</sup> Corte Suprema, Sentencia de 30 de abril de 2014, Rol 10.972/13

A partir de ello y de manera más o menos sistemática los tribunales han conocido de las denuncias por prácticas antisindicales y vulneración de la libertad sindical en los procedimientos respectivos

### **3. Conclusión.**

La libertad sindical en nuestro país ha tenido en su consagración y protección avances y retrocesos. En el caso de los funcionarios públicos derechamente las tensiones que producía la concepción publicista de la función pública han ido cediendo a la perspectiva de los derechos sociales que deben gozar los trabajadores del sector público. La jurisprudencia judicial ha sido la que se ha movilizadado en esta dirección. Resta que la Administración modifique sus estructuras o sus competencias y actitud para la protección de la libertad sindical y actos de injerencia sindical-

**CAPÍTULO IV. La Libertad Sindical del Funcionario Público Chileno y la Ley 19.926, en relación con el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo.**

**1. Una Mirada Histórica a la Libertad Sindical en el Sector Público Chileno.**

Como contexto de los que ha sido la forma en que se ha desarrollado y en que han dialogado los mismos, se hace necesario revisar la forma en que el mismo ha evolucionado en nuestra historia.

Desde la época en que es establecida en los primeros textos constitucionales a nivel mundial como fueron los de Querétaro y Weimar; nuestro constituyente de 1925 no la considera dentro del catálogo de derechos reconocidos. Es con la ley 17.398 que consagra en el artículo 10 N° 14 “...*El derecho a sindicarse en el orden de sus actividades o en la respectiva industria o faena, y el derecho de huelga, todo ello en conformidad a la ley.*

*Los sindicatos y las federaciones y confederaciones sindicales, gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de registrar sus estatutos y actas constitutivas en la forma y condiciones que determine la ley.*

*Los sindicatos son libres para cumplir sus propios fines...”.*

Es necesario aclarar que ello no significa que antes de esta modificación no existieran ni sindicatos, federaciones o confederaciones. Tampoco que no existieren previo a este texto ni regulación de la huelga o negociación colectiva

y a partir de ella instrumentos colectivos. El Código del Trabajo de 1931 contiene alusiones a todas ellas, pero es solo a partir de la modificación aludida más arriba que ellas tienen consagración constitucional.

Sin embargo, la situación de los funcionarios públicos era algo distinta: El Código del Trabajo del 31 disponía el artículo 365 que los empleados y obreros que presten sus servicios al Estado, Municipalidades o empresas fiscales, no podían sindicarse ni pertenecer a sindicato alguno

El artículo 100 del Estatuto Administrativo de la época, decreto con fuerza de ley N° 338 de 1960, reconociendo legalmente las asociaciones de funcionarios públicos al disponer que los dirigentes nacionales de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF, y de las Asociaciones de Funcionarios de la Administración Civil del Estado tendrían inamovilidad en sus cargos mientras dure su mandato y hasta seis meses después

La Ley N° 8282, Estatuto Orgánico De Los Funcionarios De La Administración Civil Del Estado en su artículo 91 prohibía terminantemente el involucramiento en huelgas. Ello no impidió la formación de organizaciones como la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), la Asociación Nacional de Funcionarios de Unidades Penitenciarias (Anfup), por nombrar algunas de ellas, las que fueron reconocidas con personalidad jurídica la ley N° 17.594, de 1972.

Como reflexión se puede establecer que tanto en el ámbito público como en el privado la libertad sindical en todos sus aspectos no era plena, siendo las

restricciones mayores en el caso del sector público como se ha aludido más arriba.

Bien apunta además doña Irene Rojas que a pesar de estas consagraciones a nivel constitucional de la misma, Chile extrañamente no ratifica los Convenios 87 de 1948 y 98 de 1949 de la OIT no obstante pertenecer a la organización desde el año 1919.<sup>32</sup>

A partir de ello, es posible distinguir la situación de la libertad sindical desde el período comprendido entre el año 1980 y 1994 y el posterior al mismo.

En efecto, el texto constitucional recoge y consagra en la cúspide de la pirámide normativa una serie de prohibiciones y restricciones que se comienzan con el DL 1552 de 1976 y que van tomando forma en el DL 2755 que es parte del Plan Laboral y una vez que la dictadura militar después de haber coqueteado con ciertas visiones corporativistas de la sociedad se decanta finalmente por un modelo neo liberal de la economía y de las relaciones de trabajo.

El decreto ley N° 2.545, de 1979 en su artículo 11 establece "...Asegurase la más amplia libertad a los funcionarios públicos para afiliarse o desafiliarse a las asociaciones que los agrupan...".

La Constitución actual en el artículo 19 N°16 y en lo que interesa para este trabajo preceptúa "...*Ninguna ley o disposición de autoridad pública podrá exigir la afiliación a organización o entidad alguna como requisito para*

---

<sup>32</sup> Rojas Miño, Irene. "Los derechos de libertad sindical en la Constitución chilena" Página 15. REVISTA DE DERECHO (VALDIVIA) VOL XXX N° junio 2017.

*desarrollar una determinada actividad o trabajo, ni la desafiliación para mantenerse en éstos...”*

*“...La negociación colectiva con la empresa en que laboren es un derecho de los trabajadores, salvo los casos en que ley expresamente no permita negociar. La ley establecerá las modalidades de la negociación colectiva y los procedimientos adecuados para lograr en ella una solución justa y pacífica...”*

*“...No podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni de las municipalidades...”.*

Por otro lado, el artículo 19 N° 19 estableció *“...El derecho de sindicarse en los casos y forma que señale la ley. La afiliación sindical será siempre voluntaria...Las organizaciones sindicales gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de registrar sus estatutos y actas constitutivas en la forma y condiciones que determine la ley...”*.

La Constitución no tiene mención a la existencia de sindicatos u otros colectivos de funcionarios públicos y municipales y eso con la sola revisión del texto constitucional podría habernos llevado a considerar que la limitación únicamente existía respecto del derecho de huelga. Pero no es así. Tristemente, al cuadro normativo expresado hay que agregar lo dispuesto en el Estatuto Administrativo y el ordenamiento que regula a los funcionarios municipales.

El primero de ellos prescribe “...*Artículo 84.- El funcionario estará afecto a las siguientes prohibiciones... i) Organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la Administración del Estado; dirigir, promover o participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades, totales o parciales, en la retención indebida de personas o bienes, y en otros actos que perturben el normal funcionamiento de los órganos de la Administración del Estado...*”.

A su vez, La Ley N° 18.883 Estatuto Administrativo Para Funcionarios Municipales establece “...*Artículo 82.- El funcionario estará afecto a las siguientes prohibiciones:... i) Organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la Administración del Estado; dirigir, promover o participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades, totales o parciales, en la retención indebida de personas o bienes, y en otros actos que perturben el normal funcionamiento de los órganos de la Administración;*...”<sup>33</sup>

Tampoco puede omitirse que el Estado tiene a su haber la Ley 12.927 de Seguridad Interior del Estado que desde el año 1958 también contiene una serie de tipos penales que podrían amagar el ejercicio de la libertad sindical por parte de funcionarios públicos, especialmente, en cuanto al ejercicio del derecho a huelga si es que este fuere procedente. Así por ejemplo el artículo 6 letra c) sanciona a “...*Los que inciten a destruir, inutilizar, interrumpir o paralizar, o de hecho destruyan, inutilicen, interrumpen o paralican, instalaciones públicas o privadas de alumbrado, energía eléctrica, de agua*

---

<sup>33</sup> El artículo 68 del proyecto de ley de asociaciones de funcionarios públicos contemplaba la eliminación de esta prohibición expresamente.

potable, gas u otras semejantes; y los que incurran en cualquiera de los actos antedichos con el fin de suspender, interrumpir o destruir los medios o elementos de cualquier servicio público o de utilidad pública...”. En el mismo sentido el artículo 11 que alude derechamente a la huelga y el 12 el lockout.

Estas normas desde un punto de vista formal y hasta hoy se encuentran vigentes.

Es importante tener en consideración que de todas formas y aun bajo las prohibiciones y negaciones que se han detallado de todas maneras el ejercicio de la libertad sindical “...se ha estructurado a partir de negociaciones colectivas y paralizaciones de facto en el sector público, habituales, numerosas y con alta incidencia pública...”.<sup>34</sup>

Es tal el vigor de la actividad sindical del sector público que, no obstante que adopta un modelo al margen de la regulación, es el que resulta de mayor convocatoria en cuanto a número de trabajadores y sectores involucrados. Así se puede visualizar negociaciones a nivel nacional, regional, sectorial e institucional con dinámicas distintas cada una de ellas.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Regulación de la negociación colectiva en el sector público. Una propuesta para dar operatividad al convenio 151 de la OIT. CARMEN ELENA DOMÍNGUEZ, FRANCISCO TAPIA, MARCOS SINGER, RODRIGO AZÓCAR, CLAUDIA DONAIRE y DAVID BRAVO, página 5. <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicacion/concurso-de-politicas-publicas-2/propuestas-para-chile-2016/capitulo-ii-regulacion-de-la-negociacion-colectiva-en-el-sector-publico-una-propuesta-para-dar-operatividad-al-convenio-151-de-la-oit/>

<sup>35</sup> Regulación de la negociación colectiva en el sector público. Una propuesta para dar operatividad al convenio 151 de la OIT, p 61 y ss.



## **2. Ley N° 19.296 y el Convenio 151**

A partir del año 1994 se dicta la Ley 19.296 que permite la creación de asociaciones de funcionarios y en el año 2000 se ratifica el Convenio 151 sobre la protección del derecho a sindicación de funcionarios de la administración pública. Si se suma el contenido de ello a los previamente ratificados Convenios 87 y 98 existe en el ordenamiento interno un bloque de normas que permiten afianzar el ejercicio de la libertad sindical de los trabajadores chilenos y particularmente de aquellos que refiere este estudio.

La ley referida (19.296), regula la creación de las asociaciones de funcionarios de la administración del Estado, se cuida de no hablar de sindicatos<sup>36</sup>. No obstante que según se aprecia de la historia de la ley encuentra su fundamento precisamente en la situación desmejorada que se encontraban los trabajadores del sector público en relación con los del mundo privado; que además su formulación sigue en líneas generales la de la ley N°19.069.

Excluye de las posibilidades de constitución según su artículo 1 a las "...Fuerzas Armadas, a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, a los funcionarios de las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el Gobierno a través de éste...",

---

<sup>36</sup> Historia de la Ley 19.296, página 177" ...el proyecto recoge en varios aspectos la historia y la tradición de las asociaciones de trabajadores del sector público de nuestro país y, por esa razón, entre otras, la iniciativa propone para estas organizaciones la denominación de "asociaciones de funcionarios", a petición expresa de dichas entidades..."

ajustándose al menos en lo relativo al personal uniformado a la doctrina de la OIT, pero no así respecto de su personal civil.<sup>3738</sup>

A través de su articulado la norma además contempla los niveles en los que pueden constituirse, los fines de las mismas (artículo 7) las que son bastante similares a los del artículo 220 del Código del Trabajo. Se regula además la Constitución (artículo 8 y siguientes) y requisitos para su constitución (artículo 13). Se establece fuero respecto de los dirigentes (artículo 11 y 25) y la conformación del directorio (artículo 16 y siguientes). El contenido de los estatutos; “permisos sindicales” artículos 31 y siguientes. También se regula la formación y administración de su patrimonio (artículo 39 y siguientes); la conformación de agrupaciones de nivel superior (artículo 49 y siguiente)

La ley decide que las mismas sean fiscalizadas en su funcionamiento por la Dirección del Trabajo lo que es razonable porque se trata de organizaciones que no son parte de la administración del Estado.

El cuerpo legal en cuestión no contempla, como apuntan las sentencias que se han mencionado en esta obra una protección integral ante actos que afectan la libertad sindical.

La tramitación del proyecto de ley apunta una diferencia conceptual entre el proyecto que ingresa el gobierno en que considera que derechamente se

---

<sup>37</sup> La Libertad Sindical OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. La libertad sindical. Pág., 50 y 51.

<sup>38</sup> Existe un interesante fallo del Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago de doña Rayen Durán que se pronuncia precisamente respecto de la situación de los funcionarios civiles de institutos militares. RIT I-147-2014

está bregando por la regulación de organizaciones sindicales del sector público, pero que en la tramitación parlamentaria se hace la digresión que lo que se termina regulando es el derecho de asociación y básicamente asigna a las organizaciones un carácter gremial. No obstante, el articulado no se modifica en su finalidad y estructura esencialmente y se reconoce como fuente inspiradora el Convenio 151, 98, 87 y la ley de organizaciones sindicales.

En diciembre del año 2000, el Estado chileno ratifica el Convenio 151, el que esencialmente impone a nuestro país permitir y proteger la formación y funcionamiento de las organizaciones de empleados públicos. Se estima durante la tramitación de la misma, en la historia de la ley que sus directrices son compatibles con las de la ley referida precedentemente.

### **La Ley 21.280**

La norma referida anteriormente contempla en su artículo 1 una interpretación del artículo 485 del Código del Trabajo en cuanto a que el procedimiento de tutela por vulneración de derechos fundamentales resultaría aplicable a todos los trabajadores y en particular a los mencionados en el artículo 1 inciso segundo del Código del Trabajo.

Si bien el procedimiento en cuestión no protege derechamente la libertad sindical, sí ha sido empleado como fundamento la pertenencia a una organización sindical para efectos de alegar un trato discriminatorio (artículo 2 del Código del Trabajo) o como sustrato o móvil por acoso laboral u

hostigamiento. Ello permitirá seguir sin titubeos a la justicia laboral conociendo de la situación de estos trabajadores

Adicionalmente este procedimiento es el que se emplea para la sustanciación de las denuncias por prácticas antisindicales y desleales.

## **Conclusiones**

La libertad sindical como medio equiparador de las relaciones laborales las que naturalmente resultan desbalanceadas; ha arrastrado estigmas y desde su nacimiento. Prejuicios y restricciones para su desarrollo e implementación; en el entendido que ellas incluyen la consagración del derecho a huelga como un instrumento de negociación eficaz. La realidad nacional no escapa a esos temores respecto de la misma y el avance en este ámbito ha sido progresivo, sin olvidar que ella también ha involucrado períodos de retroceso.

La situación de los funcionarios públicos ha sido aún más aciaga en esta materia, porque se ha entendido y no se ha dudado en contraponer los intereses de estos trabajadores con los del país e incluso de los mismos usuarios de los servicios involucrados normalmente.

Hoy, y de manera que esperamos definitiva, nuestra legislación ha permitido la constitución por vía de la Ley 19.296 de asociaciones de funcionarios que, independiente de la naturaleza jurídica que se les pretendió dar en el momento en que se gestó la ley, son sindicatos y que sus fines se ajustan precisamente a los objetivos que las organizaciones sindicales tienen usualmente.

Desde un punto de vista de la tuición administrativa que tienen estas organizaciones, parece adecuado, correcto, que ella siga en manos de la Dirección del Trabajo.

Sin embargo, en este ámbito existe una falencia que no puede ser soslayada en cuanto a la protección que deben tener estas organizaciones en sede administrativa; tomando en cuenta que no existen tipos infraccionales que sancionen a terceros ajenos a la Administración como sujetos de afectación de la libertad sindical de la asociación y sus miembros. Deja a las asociaciones únicamente ante la posibilidad de recurrir directamente a los tribunales. Como se ha dicho el conflicto laboral público tiene una dimensión de conceptos y contexto distinta a la de un incumplimiento de deberes funcionarios individuales e inclusive colectivos por lo que la sustanciación de una investigación de esta naturaleza excede los márgenes que puede contener el conocimiento y sanción de un sumario administrativo por ejemplo y aparece dudoso por ser su perfil institucional distinto que Contraloría General de la República sea la entidad que esté en condiciones de sopesar en qué momento se está ante uno u otro.

La Administración Pública y la legalidad de su actuar qué duda cabe que se construye sobre el ordenamiento jurídico pero su legitimidad ante la sociedad se funda en el respeto de los derechos fundamentales tanto de los usuarios y habitantes como de los propios funcionarios que permiten que funcione. Y es en ese contexto que la libertad sindical como la de cualquier otro trabajador del país debe ser respetada, promovida, defendida.

Estima este autor que basta un cambio de doctrina de Contraloría para que admita que la Dirección del Trabajo en el ejercicio de las funciones que la ley orgánica le otorga pueda eventualmente investigar y denunciar los hechos

que constituyan práctica antisindical. La ley 21.280 que precisamente reconoce la posibilidad de los funcionarios públicos de denunciar en el marco de un procedimiento de tutela modifica el artículo 486 del Código del Trabajo en relación con la posibilidad de denunciar e investigar los procedimientos que involucran conculcación de garantías. No dio a los funcionarios públicos un tratamiento diferenciado: mantuvo a los mismos bajo la tuición de la Dirección del Trabajo tal como también la ley 19.296 le entregó la fiscalización de la constitución y funcionamiento de las asociaciones de funcionarios.

No puede desconocer en este caso Contraloría General de la República que hoy el Convenio 151 impone a los Estados firmantes la obligación de conforme al artículo 4 y 5 de proteger a los trabajadores y organizaciones de funcionarios públicos de los actos de injerencias sindical o por discriminación de los funcionarios y que hoy día la concepción que se desprende de la doctrina del Dictamen N°52.648 deja en la indefensión a los mismos ante los ataques de personas u organizaciones que no están bajo la tuición o fiscalización de Contraloría, como son Ministerio Público, Poder Judicial, Poder Legislativo. Por ende con ello la protección que da el Estado no es todo lo eficaz que se requiere.

Ho y no existe una norma en el Estatuto Administrativo ni en ningún otro cuerpo de aquellos que regulan la función pública en general o sectorial que permita a un órgano administrativo actuar como a la Dirección del Trabajo en el artículo 292 inciso 5º del Código del Trabajo.

Se hace necesario que Contraloría General de la República admita que el mandato para la Dirección del Trabajo en todas aquellas áreas o esferas en el organismo de control no puede intervenir al menos lo haga la Dirección del Trabajo conforme a la norma precitada y conforme a la contra excepción del artículo 1 inciso 3° del mismo Código del Trabajo.

Por el carácter obligatorio de la doctrina administrativa para las instituciones fiscales y su vocación extensiva en el área de fiscalización; a diferencia del ámbito fragmentario y anecdótico del jurisdiccional; resulta necesario que esta diferencia sea soslayada.

En el ámbito judicial y podemos decir que ya con una tendencia que se ha ido consolidando desde ya hace 10 años la jurisprudencia ha comprendido que la libertad sindical no es cosa de una o 2 cuerpos legales; sino que es un compendio de normas, un bloque temático que ha de interactuar entre sí y por ende las limitaciones de una deben ser complementadas e interpretadas por otras. El Convenio 87, 98 y 151, la Ley 19.296, el texto constitucional y el Código del Trabajo son ese todo, sin perjuicio de otros textos de menor especificidad que conforme a una interpretación *pro homine*, considerando que se trata de un derecho fundamental deben llevar a al menos equilibrar la situación de los funcionarios públicos con las de los demás trabajadores del sector privado, en particular en lo relativo a las prácticas antisindicales. En efecto no puede entenderse el favorecimiento de la constitución y organización de asociaciones de funcionarios conforme a la Ley 19.296 sin una adecuada



protección a su funcionamiento. Si esta ley no lo contempla debe recurrirse por medio del artículo 1 del Código del Trabajo a las normas que regulan las referidas prácticas. No resulta razonable que por medio de un procedimiento de tutela se pueda proteger a un trabajador por ser discriminado u hostilizado por su afiliación o conducta sindical y no pueda ser protegida la asociación u organismo en sí.

La huelga en sí misma no ha sido objeto de este trabajo, por ende, la forma de ejercerla y procedimientos no son un tema a abordar; pero no podemos desconocer la situación de facto que existe hoy. Esta realidad sociológica es ejercicio de libertad sindical y los funcionarios que se involucren en ella deben tener protección antes persecuciones por su ejercicio. Todo ello en el entendido que el ejercicio del derecho a huelga es parte integrante de la libertad sindical.

## Bibliografía

- **Arese, Cesar.** “Acceso a la tutela judicial efectiva laboral en países de América del Sur”. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms\\_757104.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_757104.pdf)
- **Balbín Torres, Edgardo.** Unilateralismo Y Negociación Colectiva En La Administración Pública. Lima. Pontifica Universidad Católica del Perú fondo de Publicaciones 2005.
- **Caamaño Rojo, Eduardo.** La Tutela Jurisdiccional De La Libertad Sindical. Disponible en [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-09502006000100004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-09502006000100004&script=sci_arttext) [consulta: 20 septiembre 2015].
- **Caamaño Rojo, Eduardo, Ugarte C, José Luis y Gamonal C, Sergio.** “A Construir un Nuevo Trato Laboral Libertad Sindical, el Derecho a Huelga en Chile y La Negociación Colectiva en el Sector Público (convenio N° 151 OIT). Disponible en [http://www.fenaminsa.cl/wp-content/uploads/2013/06/LA-NEGOCIACION\\_COLECTIVA\\_EN\\_EL\\_DERECHO\\_DEL\\_TRABAJO\\_CHILENO.pdf](http://www.fenaminsa.cl/wp-content/uploads/2013/06/LA-NEGOCIACION_COLECTIVA_EN_EL_DERECHO_DEL_TRABAJO_CHILENO.pdf) [consulta: 20 septiembre 2015].
- **Cadena Moreno, Daisy Del Pilar.** Libertad Sindical De Los Servidores Públicos. Caso Colombiano. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D. C., Colombia. 2013
- **Contreras Chaimovich, Lautaro.** La Aplicación de los Convenios Números 87, 98 y 151 de la Organización Internacional del Trabajo a los

funcionarios públicos chilenos. Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile. 2000.

- **De La Cueva. Mario**, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 21ª. Editorial Porrúa, 2007, México,
- **De Sande Pérez-Bedmar, María**. Empleo Y Prestación De Servicios En La Administración Pública. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Madrid. 2004.
- **Domínguez, Carmen Elena; Tapia, Francisco; Singer, Marcos; Azócar, Rodrigo; Donaire. Claudia; Bravo. David**. Regulación de la negociación colectiva en el sector público. Una propuesta para dar operatividad al convenio 151 de la OIT. <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicacion/concurso-de-politicaspUBLICAS-2/propuestas-para-chile-2016/capitulo-ii-regulacion-de-la-negociacion-colectiva-en-el-sector-publico-una-propuesta-para-dar-operatividad-al-convenio-151-de-la-oit/>
- **Ermida Fernández, Martín**. Nociones Sobre La Huelga. <http://www.glosalaboral.cl/wp-content/uploads/2012/11/Mart%C3%ADn-Ermida-Nociones-sobre-la-huelga.pdf> [consulta: 10 marzo 2015].
- **Ermida, Oscar**. Crítica de la libertad sindical. Revista de la Facultad de Derecho. Derecho PUCP N°68,2012.
- **Ferreira León. Moisés Eduardo - Lizana Sierra, María Constanza**. “El Estado Empleador, Derechos del Trabajador y el Trabajo Decente”. Memoria

para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Chile. Marzo de 2009

- **Gamonal Contreras, Sergio.** Informe De Análisis Económico Y Social Economía Chilena: La negociación colectiva en el sector público y el Convenio N° 151 de la OIT. Disponible en [http://www.monitoreolaboral.cl/Informes Economicos Social/XVII%20Informe%20Neg%20Colectiva%20SecPub%20Conv151%20OIT.pdf](http://www.monitoreolaboral.cl/Informes_Economicos_Social/XVII%20Informe%20Neg%20Colectiva%20SecPub%20Conv151%20OIT.pdf)
- **Gamonal Contreras, Sergio.** Derecho colectivo del Trabajo. Ed. Abeledo Perrot Legal Publishing Chile. 2da Edición. Santiago, abril 2011
- **Gamonal Contreras, Sergio.** Derecho Colectivo Del Trabajo. Segunda edición. Santiago de Chile: Abeledo Perrot, 2011.
- **Gernigon, Bernard, Odero, Alberto y Guido, Horacio.** Principios de la OIT sobre el Derecho de Huelga. Oficina internacional del Trabajo. Ginebra, 2000. Disponible en [http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and\\_publications/publications/wcms\\_087989/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and_publications/publications/wcms_087989/lang--es/index.htm). [consulta: 10 marzo 2015].
- **Gordillo, Agustín,** Principios generales del derecho público (1978). Versión Electrónica <http://www.gordillo.com/tomo9.php> .
- **Gordillo, Agustín.** Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires. 2013.
- **Humeres, Héctor** Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 17ª edición. Santiago, 2005.

- **Ledesma, Carlos.** Derechos Sindicales En El Sector Público En América Latina. Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, Primera edición septiembre 2011-Turín, Italia.
- **Instituto Nacional de Derechos Humanos.** Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile 2016
- **OIT.** La Libertad Sindical. Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical y del Consejo de Administración de la OIT. Quinta edición (revisada) Ginebra, 2006 disponible en [http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/wcms\\_090634/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/wcms_090634/lang--es/index.htm). [consulta: 10 marzo 2015].
- **OIT.** Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2014. El desarrollo a través del empleo. Resumen ejecutivo. Departamento De Investigaciones.
- **OIT.** Negociación colectiva en el sector público. Oficina de País de la OIT para la Argentina; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Buenos Aires. 2013.
- **OIT.** Derechos fundamentales en el trabajo y normas internacionales del trabajo. edición española. Madrid, 2003.
- **OIT.** La negociación colectiva en la administración pública: Superar los desafíos para un futuro mejor. Oficina Internacional Del Trabajo, Ginebra. 2014
- **Ortega, Luis,** “La Negociación Colectiva De Funcionarios Públicos”. Cuadernos De Relaciones Laborales, N° 1. Edit. Complutense, Madrid, 1992.

- **Pantoja Bauzá, Rolando.** Tratado De Derecho Administrativo. Santiago de Chile: Abeledo Perrot, Legal Publishing Chile. Thomson Reuters, 2010.
- **Rivera, Eugenio.** Relaciones laborales en el sector público: desarrollo histórico y propuestas regulatorias
- **Rojas Miño, Irene.** “Los derechos de libertad sindical en la Constitución chilena” REVISTA DE DERECHO (VALDIVIA) VOL XXX N° junio 2017.
- **Rojas Moyano, Melissa.** Corporaciones Y Fundaciones De Derecho Privado Creadas Por Iniciativa Pública. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Chile 2014.
- **Sampay, Arturo Enrique,** Estudios de Derecho Público, Buenos Aires, 1951
- **Silva Cimma, Enrique.** Derecho Administrativo Chileno y Comparado. La Función Pública, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1996.
- **Tajgman. David y Curtis, Karen.** Guía práctica de la Libertad Sindical. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra. 2000.
- **Toledo Corsi, César.** Tutela De La Libertad Sindical: En Especial De La Sanción De Las Prácticas Antisindicales: Análisis Doctrinario Y Jurisprudencial. Santiago de Chile: Abeledo Perrot, Legal Publishing Chile. Thomson Reuters, 2013.
- **Walker Errázuriz, Francisco.** Las Normas Chilenas acerca de las Asociaciones de Funcionarios Públicos a la Luz de la Norma sobre Libertad Sindical. En, Sociedad Chilena del Derecho del Trabajo y Seguridad Social.

Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: Doctrina Chilena y Extranjera Santiago de Chile: Legal Publishing: Abeledo Perrot, 2012.