

El Estado empleador

El empleo público a la luz del Derecho del Trabajo

Autora: Alejandra Fernández Durán

Der Ediciones /2026

www.librotecnia.cl

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	IX
PRÓLOGO.....	XI
PRÓLOGO.....	XVII
INTRODUCCIÓN.....	XXI
CAPÍTULO I: ANÁLISIS DE LAS BASES DOGMÁTICO-JURÍDICAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO	1
1. FUNCIÓN PÚBLICA: ORÍGENES, CONCEPTO Y MODELOS.....	3
1.1. Orígenes de la función pública	3
1.2. Separación del trabajo humano: sector público y sector privado.....	5
1.3. Concepto de función pública en el ámbito del empleo público.....	6
1.4. El empleado o funcionario público entendido como servidor estatal	9
1.5. Los modelos de función pública.....	11
2. LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO.....	13
2.1. Orígenes de nuestro modelo de función pública	14
2.2. Características y particularidades del modelo de función pública chileno	17
2.3. Principios del modelo de función pública chileno	19
A) Legalidad de la actuación de la Administración	20
B) Servicialidad estatal	22

C) Carrera funcionaria	23
D) Jerarquía	25
E) Probidad	26
F) Responsabilidad administrativa	28
2.4. Análisis general del sistema de fuentes de la función pública en el ordenamiento jurídico chileno	29
A) Constitución Política de la República de 1980	30
B) Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575	32
C) El Estatuto Administrativo y su concepción institucional	33
D) Rol del Código del Trabajo dentro del sistema de fuentes de la función pública	37
a. Código del Trabajo como legislación supletoria	38
b. El Código del Trabajo como estatuto especial	39
c. Código del Trabajo como norma de aplicación directa	43
3. CONSECUENCIAS DE LA VISIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTATUTO ADMINISTRATIVO EN EL MODELO DE FUNCIÓN PÚBLICA CHILENO	46
3.1. Confusión y coexistencia de diversos conceptos de empleado público	47
A) Personal funcional	49
B) Personal laboral	54
C) Personal a honorarios	56
3.2. Amplia competencia fiscalizadora de la Contraloría General de la República	58
3.3. Distorsión del rol del Código del Trabajo (y sus normas complementarias)	61
4. EL MODELO ESTATUTARIO DE FUNCIÓN PÚBLICA HA SIDO SUPERADO POR LA REALIDAD	62
CAPÍTULO II: LA LABORALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	65
1. ALGUNAS IDEAS PREVIAS	67

2. LABORALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: ¿CRISIS DEL MODELO TRADICIONAL? ...	68
2.1. Laboralización: concepto y alcances	68
2.2. ¿Es la laboralización responsable de la crisis de la función pública?	75
3. LA LABORALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN CHILE: UNA REALIDAD INNEGABLE	79
3.1. Los “falsos honorarios”: el derecho del trabajo al rescate	81
3.2. Sanción por no pago de cotizaciones previsionales	88
3.3. Reconocimiento de los derechos fundamentales en el ámbito de la función pública: un largo camino	92
A) La Corte Suprema defiende la procedencia de la tutela laboral en la función pública	95
B) El Tribunal Constitucional como defensor de los ideales de la función pública estatutaria	96
C) Se formaliza el reconocimiento de la tutela laboral en el ámbito de la función pública: Ley N° 21.280, de 9 de noviembre de 2020	98
D) Consolidación del reconocimiento de los derechos fundamentales	100
4. LA INCOMPATIBILIDAD DE LOS DERECHOS COLECTIVOS LABORALES CON LA FUNCIÓN PÚBLICA	102
4.1. Régimen limitado de los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga en el sector público chileno	104
4.2. Justificaciones estructurales de la limitación del ejercicio de la libertad sindical en la función pública	113
4.3. Negociaciones y paralizaciones en el sector público: la norma, desbordada por la realidad	119
4.4. Crítica desde la perspectiva laboral a la restricción de los derechos colectivos	127
5. CAMBIANDO LA RUTA EN EL CAMINO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	131
CAPÍTULO III: LA DOGMÁTICA DEL DERECHO DEL TRABAJO COMO MARCO TEÓRICO PARA UN ANÁLISIS CRÍTICO DEL EMPLEO PÚBLICO ...	135

1. DERRIBANDO LAS FRONTERAS QUE SEPARAN EL TRABAJO HUMANO: LLEGÓ LA HORA DE ACEPTAR LA LABORALIZACIÓN.....	137
2. CREANDO PUENTES: LA NOCIÓN DE QUE EL TRABAJO NO ES UNA MERCANCÍA Y EL CONCEPTO DE TRABAJO DECENTE.....	141
2.1. Trabajo decente: origen y significado.....	142
2.2. Trabajo decente: concepto universal y dinámico.....	145
2.3. Los derechos fundamentales y el diálogo social: pilares del trabajo decente.....	147
2.4. Futuro del concepto de trabajo decente: vinculación con el desarrollo sostenible.....	150
3. FUERZA EXPANSIVA DEL DERECHO DEL TRABAJO EN EL CONTEXTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. ¿POR QUÉ NO AL REVÉS?.....	154
3.1. La fuerza expansiva: el derecho del trabajo se robustece a medida que se expande su esfera de protección.....	154
3.2. El derecho del trabajo en constante evolución: un derecho inno- vador.....	156
4. LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DEL TRABAJO: NUEVOS PROTAGONISTAS EN EL EMPLEO PÚBLICO	158
4.1. Algunos comentarios sobre el principio de protección	159
4.2. La libertad sindical y su conexión con la función pública.....	161
A) Aspectos fundamentales de la libertad sindical.....	162
B) Reconocimiento en el derecho internacional del trabajo de los derechos colectivos laborales en el sector público	163
C) Los estándares internacionales de la negociación colectiva y el derecho de huelga de los empleados públicos	166
a. En materia de negociación colectiva	166
b. En materia de derecho de huelga.....	168
4.3. Los principios del derecho del trabajo y la función pública en Chile: ¿choque de titanes?	170
5. CIUDADANÍA LABORAL: EL EMPLEADO PÚBLICO COMO CIUDADANO AL INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.....	172

5.1. La dignidad como valor y centro de lo humano	173
5.2. La relación entre dignidad y trabajo.....	174
5.3. La ciudadanía laboral en nuestro ordenamiento jurídico	177
A) El rol de la Dirección del Trabajo en el reconocimiento de los derechos fundamentales del trabajador	177
B) El reconocimiento legal de la ciudadanía laboral	178
5.4. Ciudadanía en la Administración.....	180
5.5. El Estado empleador y el respeto de los derechos fundamentales ...	182
A) La jurisprudencia judicial defensora de una concepción única de trabajo.....	183
B) La Contraloría General de la República y la Unidad de Protección de Derechos Funcionarios.....	185
C) Ley N° 21.280, la tan anhelada reforma: algunos temas quedan pendientes.....	187
D) El Estado como un “mal empleador”.....	191
a. Situación de la no renovación del personal a contrata	192
b. Mayor riesgo de acoso laboral en la Administración Pública ...	193
c. El uso de WhatsApp como medio de comunicación al interior de la Administración del Estado.....	195
6. VENTAJAS DE ACEPTAR EL DERECHO DEL TRABAJO: UN MODELO DE FUNCIÓN PÚBLICA QUE CONVERSA CON EL TRABAJO DECENTE	198
CAPÍTULO IV: PROPUESTA DE BASES ANALÍTICAS Y TEÓRICAS PARA UN CONCEPTO DE EMPLEO PÚBLICO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO	201
1. LINEAMIENTOS PARA UNA TRANSFORMACIÓN DEL RÉGIMEN DEL EMPLEO PÚBLICO...	203
2. REPENSANDO EL EMPLEO PÚBLICO COMO UN EJEMPLO DE LO ATÍPICO	206
3. ÁMBITO DE APLICACIÓN OBJETIVO DEL DERECHO DEL TRABAJO EN EL EMPLEO PÚBLICO	210
3.1. La subordinación como elemento fundamental de la prestación de servicios laborales	211
3.2. La subordinación en la relación del empleado público con el Estado...	215

4. ÁMBITO SUBJETIVO DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO DEL TRABAJO EN EL EMPLEO PÚBLICO	217
4.1. ¿Quién es el empleado público sujeto de protección del derecho del trabajo?	217
4.2. El Estado como empleador	220
A) El concepto de empleador	221
B) El Estado y la noción de protección flexible	224
5. LA DIMENSIÓN COLECTIVA DEL TRABAJADOR PÚBLICO.....	227
CAPÍTULO V: REFLEXIONES FINALES	229
1. RECAPITULACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA ANALIZADA	231
2. CONCLUSIONES	232
2.1. Construcción de una matriz del concepto de empleado público, donde el empleado es el género y el funcionario, la especie	233
2.2. Primacía de la subordinación (real) sobre la denominación	233
2.3. La convergencia del trabajo humano en uno solo	234
2.4. El derecho del trabajo como respuesta dogmática compatible.....	235
2.5. Del estatuto a la laboralidad atípica: una oportunidad de mejora	236
3. ALCANCE, LIMITACIONES Y LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN FUTURAS.....	237
4. REFLEXIÓN FINAL.....	238
BIBLIOGRAFÍA.....	241
DOCTRINA, ESTUDIOS Y FUENTES ELECTRÓNICAS	241
NORMATIVA CITADA.....	266
Normativa nacional.....	266
Normativa internacional	270
Legislación extranjera.....	271
JURISPRUDENCIA CITADA.....	272
Corte Internacional de Justicia.....	272
Contraloría General de la República	273
Tribunal Constitucional.....	280

Corte Suprema.....	282
Cortes de Apelaciones	287
Tribunales de primera instancia.....	287

www.librotecnia.cl