

■ Otros regímenes laborales especiales

CARLOS PARDO

Abogado de la Universidad de Chile, con estudios en técnicas de gestión general y de recursos humanos en Estados Unidos, Inglaterra y Francia. Actualmente se desempeña como jefe del Departamento Institucional-Laboral de la Dirección de Presupuestos.

PATRICIA ORELLANA

Abogado y postítulo en Economía y Finanzas de la Universidad de Chile. Ha trabajado en temas de Reforma Previsional, modificaciones al Seguro de Cesantía, subsidio al empleo juvenil, Chile Crece Contigo, establecimiento del Sistema de Alta Dirección Pública, entre otros. Actualmente se desempeña en la Dirección de Presupuestos del ministerio de Hacienda.

Introducción

La existencia de los regímenes laborales especiales es una manifestación de los distintos procesos de modernización que ha experimentado el Estado chileno para responder a las demandas y expectativas de los ciudadanos. También responden a la naturaleza especial de las instituciones cuya misión se centra en la seguridad nacional, en la seguridad pública interior o en el servicio exterior.

Los procesos modernizadores de las instituciones afectas a los regímenes especiales han buscado dotarlas de herramientas de gestión más flexibles que les permitan orientar y promover el buen desempeño por parte de los funcionarios, profesionalizando su quehacer, estimulando la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio.

En este sentido, las instituciones públicas sujetas a algún régimen especial, sea en el ingreso, en la modalidad contractual de sus funcionarios, en el sistema de promoción, en la evaluación del desempeño, en el sistema de desvinculación e incentivos al retiro o en las remuneraciones, constituyen interesantes experiencias pilotos cuyas mejores prácticas podrían extenderse al resto de las instituciones u orientar el establecimiento de un nuevo régimen de personal más flexible y basado en el mérito.

Descripción del proyecto

Objeto del proyecto

El objetivo del Proyecto es esencialmente descriptivo y comparativo de los regímenes laborales vigentes en el ámbito estatal, distintos del Estatuto Administrativo, del Estatuto Docente y de los aplicables al Sector Salud. A continuación de esta descripción y a partir de ella, se hará una breve caracterización y evaluación de la situación existente, como asimismo, eventuales propuestas modificatorias.

Marco analítico

Atendida la gran diversidad de instituciones y de regímenes y normas a considerar, es pertinente definir los siguientes criterios ordenadores de análisis, que proporcionan un marco a seguir en el levantamiento de los estatutos y/o regímenes jurídicos que regulan las relaciones laborales, distinto del Estatuto Administrativo, en el ámbito estatal.

Ámbito institucional

El estudio aborda total o parcialmente los tres Poderes del Estado, los Órganos Constitucionalmente Autónomos y algunas entidades de naturaleza institucional especial, a saber:

1. Poder Ejecutivo: ministerios y servicios públicos; Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones y Fuerzas Armadas;
2. Poder Legislativo: funcionarios del Senado, Cámara de Diputados y Biblioteca del Congreso;
3. Poder Judicial: Corporación Administrativa del Poder Judicial;
4. Órganos Constitucionalmente Autónomos: Contraloría General de la República, Ministerio Público, Banco Central; y
5. Entidades especiales: CONAF, SERCOTEC, Dirección de Aeronáutica Civil, Consejo de la Transparencia, Tribunal de la Libre Competencia, entre otras.

Cuerpos normativos laborales

Dentro del ámbito institucional considerado, se dan diversas posibilidades normativas laborales, tales como:

1. Personal regido por el Estatuto Administrativo general, con reglas particulares especiales de distinta extensión;
2. Personal sometido integralmente al Código del Trabajo;
3. Personal con Estatutos Especiales propios que regulan ampliamente la relación laboral, como ocurre, por ejemplo, con las Fuerzas Armadas, Carabineros, Policía de Investigaciones, Servicio Exterior, profesionales funcionarios (médicos, dentistas, bioquímicos, químicos farmacéuticos), personal uniformado de Gendarmería, entre otros; y
4. Estatutos o regulaciones propias, complementadas supletoriamente con el Estatuto Administrativo, el Código del Trabajo u otras.

Áreas de gestión de los recursos humanos

Se abordarán separadamente las más destacadas áreas específicas de la administración de personal y en especial las siguientes:

1. Mecanismos de ingreso;
2. Modalidades de contratación;
3. Sistemas de promoción;
4. Evaluación del desempeño;
5. Sistemas de desvinculación e incentivos al retiro;
6. Relaciones laborales colectivas;
7. Sistemas de remuneraciones y compensaciones; y
8. Sistemas de pensiones.

Ámbito del estudio¹

Instituciones incluidas en el estudio con regímenes laborales especiales total o parcial:

1. Personal del Congreso Nacional
2. Biblioteca del Congreso
3. Corporación Administrativa del Poder Judicial
4. Contraloría General de la República
5. Banco Central
6. Ministerio Público
7. Servicio Electoral
8. Agencia Nacional de Inteligencia
9. Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores
10. Superintendencia de Electricidad y Combustibles
11. Corporación de Fomento de la Producción
12. Fiscalía Nacional Económica
13. Instituto Nacional de Propiedad Industrial
14. Servicio de Cooperación Técnica
15. Comité de Inversiones Extranjeras
16. Dirección de Presupuestos
17. Servicio Nacional de Aduanas
18. Servicio de Impuestos Internos
19. Servicio de Tesorerías
20. Casa de Moneda de Chile

1. No forman parte del ámbito de este estudio los regímenes laborales aplicables al personal que se desempeña en los sectores de educación y salud, porque se incorporan en un proyecto de estudio específico. Tampoco forman parte del ámbito de este proyecto el régimen laboral aplicable a los senadores, diputados y Poder Judicial.

21. Superintendencia de Valores y Seguros
22. Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras
23. Superintendencia de Casinos de Juego
24. Dirección de Compras y Contratación Pública
25. Dirección Nacional del Servicio Civil
26. Unidad de Análisis Financiero
27. Consejo de Defensa del Estado
28. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
29. Junta Nacional de Jardines Infantiles
30. Consejo de Rectores
31. Consejo Superior de Educación
32. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes
33. Servicio Médico Legal
34. Gendarmería de Chile
35. Superintendencia de Quiebras
36. Servicio Nacional de Menores
37. Defensoría Penal Pública
38. Ministerio de Obras Públicas y servicios dependientes
39. Superintendencia de Servicios Sanitarios
40. Servicio Agrícola y Ganadero
41. Corporación Nacional Forestal
42. Dirección del Trabajo
43. Superintendencia de Seguridad Social
44. Superintendencia de Pensiones
45. Caja de Previsión de la Defensa Nacional
46. Dirección de Previsión de Carabineros de Chile
47. Comisión Chilena de Energía Nuclear
48. Comisión Chilena del Cobre
49. Servicio Nacional de Geología y Minería
50. Comisión Nacional de Energía
51. Junta de Aeronáutica Civil
52. Consejo Nacional de Televisión
53. Instituto Nacional de Deportes
54. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
55. Fondo Nacional de la Discapacidad
56. Secretaría General de la Presidencia de la República
57. Comisión Nacional del Medio Ambiente
58. Servicio Nacional del Adulto Mayor

59. Comisión Nacional de Acreditación (Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior)
60. Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores
61. Consejo para la Transparencia
62. Corporación de Asistencia Judicial
63. Fuerzas Armadas
64. Carabineros de Chile
65. Policía de Investigaciones
66. Dirección General de Aeronáutica Civil

Descripción de los regímenes laborales especiales en el sector público

Mecanismos de ingreso

En líneas generales, los sistemas de ingreso a la Administración Pública fijados por el Estatuto Administrativo son los mismos que utilizan los regímenes especiales. Sin embargo, se diferencian en cuanto al universo de personal al cual se le aplican. Se pueden distinguir distintos sistemas de ingreso, a saber: libre designación, concursal, empleo a prueba y academia o escuela.

Libre designación

Los cargos de libre designación son provistos por la autoridad competente con entera independencia y están asociados a empleos de exclusiva confianza, contrata, honorarios y sujetos al Código del Trabajo. No obstante lo anterior, la práctica de los distintos servicios públicos ha sido la realización de concursos tanto públicos como internos que faciliten a la autoridad competente la toma de decisión para la provisión de estos cargos.

A este sistema de ingreso está sujeto el personal de la Contraloría General de la República, de la Superintendencia de Pensiones, de la Superintendencia de Valores y Seguros, de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y de la Superintendencia de Quiebras. Lo anterior, puesto que dichos trabajadores son todos de exclusiva confianza.²

2. Artículo 3º de la Ley 10.336, Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República; art. 7º del DFL. 101 de 1980, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Establece Estatuto Orgánico de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, su Organización y Atribuciones; art. 22 del DL. 3538 de 1980, del Ministerio de Hacienda, Crea la Superintendencia de Valores y Seguros, y art. 2º del DFL. 411 de 1981, del Ministerio de Hacienda, Estatuto de Personal de la Superintendencia de Valores y Seguros; art. 5º del DFL. 3 de 1997, Ley General de Bancos; art. 12 de la Ley 18.175 de 1982, Ley de Quiebras.

También están afectos al sistema de ingreso de libre designación los trabajadores que se rigen por el Código del Trabajo, tales como del Tribunal de la Libre Competencia, del Consejo Superior de Educación, de la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, de la Comisión Nacional de Acreditación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, de la Corporación Nacional Forestal, del Servicio de Cooperación Técnica, del Fondo Nacional de la Discapacidad y de la Corporación de Asistencia Judicial.³

Concursal

El Estatuto Administrativo contempla el concurso público como mecanismo de ingreso a los cargos de carrera en calidad de titular en el último grado de la planta respectiva o en grados superiores cuando no sea factible aplicar las normas de promoción. Sin embargo, diversos estatutos especiales han contemplado el concurso como forma general de provisión de los empleos cualquiera sea el grado remuneratorio. El régimen concursal puede adoptar diversas formas, tales como concurso de antecedentes, examen de oposición y concursos desarrollados conforme a las normas del Sistema de Alta Dirección Pública.

Algunas instituciones públicas que han adoptado el sistema concursal como forma general de provisión de todos o algunos de los cargos son las siguientes:

1. Corporación Administrativa del Poder Judicial: el personal de la Corporación es de exclusiva confianza de la Corte Suprema, quien nombrará a dicho personal previo concurso de antecedentes y examen de oposición que llame el Consejo Superior.⁴
2. Ministerio Público: el personal del Ministerio Público será seleccionado por concurso público de antecedentes. En el caso del nombramiento de los fiscales regionales, ellos serán nombrados por el Fiscal Nacional de una terna elaborada por la Corte de Apelaciones de la respectiva región, la que resultará de la realización de un concurso público de antecedentes.⁵
3. Defensoría Penal Pública: los defensores locales de la Defensoría Penal serán seleccionados a través de concurso público.⁶
4. Consejo para la Transparencia: las personas que desempeñen funciones directivas en el Consejo para la Transparencia serán seleccionadas mediante concurso público efectuado por el Servicio Civil, de conformidad

3. Artículo 13 del DFL. 1, de 2005, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Sobre Libre Competencia; artículo 39 de la Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza; artículo 23 de la Ley 20.027, de 2005, Financiamiento de Estudios de Educación Superior; artículo 11 de la Ley 20.129, de 2006, Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior; artículo 62 de la Ley 19.284, de 1994, Integración Social de personas con Discapacidad.

4. Artículo 513 del Código Orgánico de Tribunales.

5. Artículo 29 de la Ley 19.640, de 1999, Orgánica Constitucional del Ministerio Público.

6. Artículo 31 de la Ley 19.718, de 2001, Crea Defensoría Penal Pública.

a las normas del Sistema de Alta Dirección Pública sobre la base de una terna conformada por el Consejo de Alta Dirección.⁷

5. Senado: el personal del Senado, sea de planta o a contrata, será seleccionado siempre previo concurso público.⁸
6. Servicio de Impuestos Internos: la provisión de cargos en todos los grados de la planta de profesionales se realizará por concurso público.⁹

Empleo a prueba

El Estatuto Administrativo contempla un sistema de empleo a prueba como parte del proceso de selección para el ingreso del personal, cuya aplicación será optativa para el jefe superior del servicio.

En el caso del personal del Senado, la utilización del sistema de empleo a prueba es obligatoria. En efecto, el personal que ingrese a la planta del Senado tendrá la calidad de interino durante los primeros seis meses de su desempeño. Durante ese periodo se podrá poner término a sus funciones si su desempeño no resulta satisfactorio.¹⁰

Academia o escuela

Otro sistema de ingreso a determinadas entidades públicas se realiza a través de la realización previa de cursos regulares específicos que imparten Academias o Escuelas encargadas del proceso de selección del personal a esas entidades. Este sistema de ingreso se desarrolla para el proceso de selección del siguiente personal:

1. Del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través, de la Academia Diplomática “Andrés Bello”.¹¹ La Academia será la encargada de organizar, recibir y calificar los exámenes que deban rendir las personas que postulen al Servicio Exterior de la República, ingresando aquellos que ocupen los primeros lugares de evaluación final.

Los alumnos regulares de la Academia deberán cursar dos años de estudios, en el caso de aquellos que tengan título profesional universitario afín, y tres años los que hayan sido exceptuados de dicho requisito.

2. De la planta de Oficiales y Vigilantes Penitenciarios, a través de la Escuela de Gendarmería de Chile.¹² La Escuela será la encargada de reclutar, seleccionar y formar al personal que ingrese a la planta de Oficiales y Vigilantes Penitenciarios.

7. Artículo 43 de la Ley 20.285, de 2008, Acceso a la Información Pública.

8. Artículo 3° del Reglamento del Personal del Senado.

9. Artículo 1° de la Ley 19.646.

10. Artículo 3° del Reglamento del Personal del Senado.

11. Artículo 13 del DFL. y 33, de 1979, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Estatuto del Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores.

12. Artículo 14 del DFL. 1791, de 1979, del Ministerio de Justicia, Estatuto de Personal de Gendarmería de Chile.

3. De los Oficiales y del personal de nombramiento institucional de la Planta de Carabineros, a través de las Escuelas Institucionales, con excepción de los oficiales de los escalafones de los servicios.¹³
4. De los Detectives del Escalafón de Oficiales Policiales Profesionales de Línea, así como el de los Subcomisarios del Escalafón de Oficiales Policiales Profesionales, a través de la Escuela de Investigaciones.¹⁴
5. De las plantas y dotaciones de Oficiales, personal del cuadro permanente y de gente de mar, y personal de tropa profesional, quienes deberán cursar estudios en sus propias Escuelas Matrices, con excepción de los Oficiales del Servicio Religioso y los Oficiales pertenecientes a escalafones de los Servicios Profesionales.¹⁵

Este mecanismo de ingreso no está contemplado en el Estatuto Administrativo.

Modalidades de contratación

Para los efectos de este estudio entenderemos por modalidades de contratación a las distintas calidades jurídicas a través de las cuales las personas se incorporan a trabajar en la Administración del Estado.

En el Estatuto Administrativo se distinguen las calidades jurídicas de planta (carrera y exclusiva confianza), contrata y honorarios. Los regímenes estatutarios especiales incorporan todas o algunas de dichas calidades jurídicas, pero también incluyen a aquellos contratados bajo el régimen del Código del Trabajo.

En algunos regímenes estatutarios especiales todo el personal es de exclusiva confianza, tales como el personal de la Contraloría General de la República, de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, Superintendencia de Pensiones, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y Superintendencia de Quiebras, sin perjuicio de que también puedan contratar a honorarios o a contrata, como en el caso de la Contraloría General de la República.

En cambio, en el régimen del Estatuto Administrativo, los cargos de exclusiva confianza están limitados a los cargos de la planta de la Presidencia de la República, los secretarios regionales ministeriales, los jefes de división o jefaturas de niveles jerárquicos equivalentes o superiores a dichas jefaturas en los ministerios, los jefes superiores de los servicios, los subdirectores, los directores regionales o jefaturas de niveles jerárquicos equivalentes o superiores a dichas jefaturas, cualquiera sea su denominación.

13. Artículo 15 del Decreto 412, de 1991, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de Carabineros de Chile.

14. Artículo 16 del DFL. 1, de 1980, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile.

15. Artículo 10 de la Ley 18.948, de 1990, del Ministerio de Defensa Nacional, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas.

Tal como se mencionó, existen estatutos especiales en que todo su personal está sujeto al Código del Trabajo. En esta situación se encuentran el Fondo Nacional de la Discapacidad, personal de planta del Tribunal de la Libre Competencia, Servicio de Cooperación Técnica, Consejo para la Transparencia, Consejo Superior de Educación, Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, Comisión Nacional de Acreditación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Corporación Nacional Forestal y la Corporación de Asistencia Judicial.

Distintas leyes han permitido que instituciones públicas regidas por el Estatuto Administrativo puedan contratar parte de su personal sujeto al Código del Trabajo. Tal es el caso de los obreros contratados por la Dirección General de Obras Públicas y sus servicios dependientes; el vicepresidente de CORFO podrá contratar personal afecto a dicho Código cuando las necesidades del servicio lo requieran y se ajuste al límite establecido en la ley; el director general de Aeronáutica Civil podrá contratar personal auxiliar o de servicios menores conforme a las disposiciones del Código del Trabajo; en las Fuerzas Armadas, los Comandantes de Unidades o Jefes de Reparticiones podrán contratar trabajadores sujetos a las disposiciones del Código del Trabajo; la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile podrá contratar personal afecto al Código del Trabajo para el funcionamiento del Servicio Médico y Dental de la Dirección. La Orquesta de Cámara de Chile y Ballet Folclórico Nacional del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes están contratados bajo esta modalidad. El Instituto Nacional de Deportes podrá contratar afecto al Código del Trabajo personal para el desempeño en los recintos deportivos que administre en forma parcial o total, y el director del Servicio Agrícola y Ganadero tiene facultades para contratar trabajadores sujetos al Código del Trabajo.¹⁶

Sistemas de promoción

El Estatuto Administrativo contempla como mecanismos de desarrollo de la carrera funcionaria tanto el sistema de promoción a través del concurso interno como el ascenso.

La promoción se efectuará por concurso interno en las plantas de directivos de carrera, profesionales, fiscalizadores y técnicos. En los concursos internos podrán participar los funcionarios de planta que se encontraren nombrados en los tres grados inferiores al de la vacante convocada.

El ascenso es el derecho de un funcionario de acceder a un cargo vacante de grado superior en la línea jerárquica de la respectiva planta, sujetándose estrictamente a lo establecido en el Estatuto Administrativo.

16. Artículo 70 del DFL. 850 de 1997, Ministerio de Obras Públicas; artículo 9° del DFL: 211 de 1960, sobre CORFO; artículo 23 de la Ley 16.752; artículo 24 del DFL.1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas; artículo 4º, letra j) del DL. 844 de 1975, del Ministerio de Defensa Nacional, Crea el Departamento de Previsión de Carabineros; art. 27 de la Ley 19.712; artículo 7º de la Ley 18.755, y artículo 35 de la Ley 20.079.

tamente al escalafón que resulte del puntaje obtenido de las calificaciones. El ascenso procederá en las plantas de administrativos y de auxiliares.

En el caso de no ser posible la aplicación del concurso interno o ascenso procederá el concurso público.

No obstante lo señalado precedentemente, existen diversas disposiciones legales que han modificado para determinados Servicios Públicos las normas de promoción, extendiendo a un mayor número de casos los concursos internos y/o permitiendo que los funcionarios a contrata participen en ellos. Esto ha permitido que el mérito sea el factor más importante para la promoción.

Tanto en la Dirección de Presupuestos como en la Dirección del Trabajo, los funcionarios a contrata pueden participar en los concursos internos de promoción. Específicamente, en la Dirección de Presupuestos las promociones en los cargos de carrera de la planta de directivos y de los tres grados superiores de las restantes plantas (profesionales, administrativos y auxiliares) se realizará por concurso de oposición interno, al que podrán postular los funcionarios de planta y los empleados a contrata que se hayan desempeñado en ese servicio por un lapso no inferior a cuatro años.¹⁷

En la Dirección del Trabajo, para proveer los cargos vacantes en las plantas de directivos de carrera, de profesionales, de fiscalizadores y de técnicos, podrán participar los funcionarios de este servicio, sean de planta o a contrata, nombrados o contratados en algunos de los cinco grados inferiores al de la vacante convocada, cualquiera sea la planta a la que pertenezcan o estén asimilados, o en algún grado superior al de la vacante tratándose de funcionarios a contrata. Además, en el caso de los empleos a contrata, se requerirá haberse desempeñado en tal calidad en dicha Dirección a lo menos durante cuatro años inmediatamente previos al concurso.

En servicios tales como la Dirección de Presupuestos y el Consejo de Defensa del Estado, la promoción de los niveles superiores de las plantas de administrativos y auxiliares se realizará a través de concurso interno y no por ascenso. En el caso de la Dirección de Presupuesto se utilizará el concurso interno para la promoción de los tres grados superiores de las plantas de administrativos y de auxiliares. En cambio, en el caso del Consejo de Defensa la promoción en los cargos de los cuatro niveles superiores de la planta de administrativos y de los dos niveles superiores de la planta de auxiliares se efectuará por concurso de oposición interno, limitado a los funcionarios de planta que cumplan con los requisitos correspondientes.¹⁸

Por otra parte, en el caso del Servicio Nacional de Aduanas, las promociones en los cargos de carrera de las plantas directiva, de profesionales, de fiscalizadores

17. Artículo 22 de la Ley 19.646; artículo 7° de la Ley 19.994.

18. Artículos 16 y 22 de la Ley 19.646.

y de técnicos, se efectuarán por concurso de oposición interno, limitado a los funcionarios de planta del servicio que cumplan con los requisitos correspondientes. Además, se establecen normas de multiconcursabilidad y la obligación del director nacional de llamar a concurso cuando el porcentaje de cargos de promoción vacantes de cualquiera de las plantas concursable sea superior al 10 por ciento del total de cargos de la misma.¹⁹

En la Agencia Nacional de Inteligencia, las promociones a los cargos de grados de la planta de profesionales se efectuarán por concurso de oposición interno limitado a los funcionarios de la Agencia que cumplan con los requisitos correspondientes.²⁰

Tratándose del personal de la Cámara de Diputados se promoverá, a través de concurso interno, cuando se trate de cargos vacantes correspondientes a las dos primeras categorías de cada escalafón. Tratándose del escalafón profesional de secretaría el concurso se limitará al cargo de abogado secretario de comisiones, y en el caso del escalafón técnico de la redacción de sesiones también será concursable el cargo redactor 3°. Se exceptúan de este procedimiento los cargos de confianza de la Cámara o de la Comisión de Régimen y el escalafón de secretarías.²¹

Finalmente, en el Servicio de Impuestos Internos, la provisión de cargos en todos los grados de la planta de profesionales se realizará por concurso público.²²

Sistemas de evaluación del desempeño

El Estatuto Administrativo regula el sistema de calificaciones que deberán aplicar los servicios públicos. Este sistema tiene por objeto evaluar el desempeño y las aptitudes de cada funcionario, atendidas las exigencias y características de su cargo, y servirá de base para la promoción, los estímulos y la eliminación del servicio.

Todos los funcionarios, incluido el personal a contrata, serán calificados anualmente, quedando expresamente al margen de dicha evaluación solo el jefe superior de la institución, su subrogante legal, los miembros de la Junta Calificadora Central y los delegados del personal.

El Estatuto Administrativo remite al reglamento general de calificaciones o a los reglamentos especiales la determinación de los factores de evaluación y su ponderación. En el reglamento general se consideran los factores de rendimiento, condiciones personales y comportamiento funcionario. El rendimiento mide el cumplimiento y calidad de la labor realizada. El factor condiciones personales evalúa el interés por el trabajo que se realiza y la capacidad para realizar trabajos

19. Artículo 10 de la Ley 19.479.

20. Artículo 16 de la Ley 19.974.

21. Artículo 32 Estatuto de Personal de la Cámara de Diputados de Chile, de 2004.

22. Artículo 1° de la Ley 19.646.

en equipo. Por otra parte, el comportamiento funcionario evalúa el cumplimiento de normas e instrucciones, asistencia y puntualidad.

Los sistemas de evaluación del desempeño de las instituciones objeto de este estudio, se asemejan al sistema de calificaciones del Estatuto Administrativo. No obstante lo anterior, en algunos casos varía el tipo de órgano calificador o sus integrantes, adaptándose a la realidad institucional.

Por otra parte, numerosos servicios han dictado reglamentos especiales de calificaciones incorporando nuevos factores y/o subfactores de evaluación e instrumentos de evaluación. Por ejemplo, SERCOTEC y la Junta Nacional de Jardines Infantiles han incorporado la autoevaluación como un instrumento más en el proceso de evaluación. Otro instrumento incorporado para dicho proceso ha sido el establecimiento de una entrevista de retroalimentación entre el jefe y el evaluado. Esta herramienta es utilizada en instituciones como SERCOTEC, Junta Nacional de Jardines Infantiles y Dirección del Trabajo. Además, SERCOTEC ha considerado la retroalimentación del equipo de trabajo y la realización de una encuesta en que cada integrante del equipo de trabajo evalúa a su jefe directo en los ámbitos de supervisión, liderazgo y comunicación. Finalmente, SERCOTEC y la Dirección del Trabajo han establecido compromisos de desempeño individual anuales como mecanismo para objetivar las evaluaciones.²³

Sistemas de desvinculación e incentivos al retiro

Los empleados públicos están amparados por el derecho a la estabilidad en el empleo o también denominado derecho a la función, el cual consiste en que no pueden ser alejados de sus cargos sino en virtud de alguna de las causas legales de expiración de funciones que contempla el Estatuto Administrativo, que son: la aceptación de renuncia; obtención de jubilación, pensión o renta vitalicia en un régimen previsional, en relación al respectivo cargo público; declaración de vacancia; destitución; supresión del empleo; término del periodo legal por el cual se es designado, y fallecimiento.

Ahora bien, quienes sirven empleos de exclusiva confianza no están amparados por el derecho a la función, por lo que se mantienen en sus puestos mientras cuenten con la confianza de la autoridad llamada a hacer el nombramiento, dependiendo su remoción de la sola voluntad de aquella.

Algunos regímenes especiales han incorporado como causal de cese en el cargo el cumplimiento de una edad determinada. Tal es el caso del fiscal nacional y los fiscales regionales y adjuntos del Ministerio Público, que cesarán en el cargo al cumplir 75 años de edad. La misma causal se aplica en el caso del Contralor

23. DS. 114, de 2003, del Ministerio de Educación, Reglamento Especial de Calificaciones del Personal de la Junta Nacional de Jardines Infantiles; DS. 98, de 1998, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Reglamento Especial de Calificaciones para el Personal de la Dirección del Trabajo; SERCOTEC, 2007, Sistema de Evaluación de Desempeño.

General de la República.²⁴

En el caso del Servicio Nacional de Aduanas, el director nacional podrá declarar vacantes los cargos servidos por funcionarios de carrera desde que hayan cumplido 65 años de edad. No obstante, el director podrá ejercer esta atribución respecto de las mujeres mayores de 60 años de edad y menores de 65 años, para lo cual requerirá el consentimiento de la funcionaria. El director nacional solo podrá ejercer esta facultad cuando la pensión a que pueda tener derecho el funcionario, sumada al incentivo al retiro de la Ley del Nuevo Trato Laboral (Ley 19.882), alcance, a lo menos, el 70 por ciento mensual líquido del promedio de remuneraciones que señala la ley.²⁵

En esta materia, también es importante analizar las causales del término del contrato de trabajo del personal del Ministerio Público. Dichas causales están señaladas en su propia ley orgánica y son similares a las establecidas en el Código del Trabajo, pero también incorpora algunas propias del Estatuto Administrativo. Las causales que son similares a aquellas que establece el mencionado Código son la falta de probidad, vías de hecho, injurias o conducta inmoral grave debidamente comprobada; no concurrencia a sus labores sin causa justificada durante dos días seguidos; abandono del trabajo, y necesidades de la Fiscalía Nacional o Regional.²⁶

La causal necesidades de la institución señalada en el párrafo anterior, será determinada por el fiscal nacional una vez al año, previo informe del Consejo General, y comprenden aquellas derivadas de la dotación anual que se fije para el personal, de la racionalización o modernización, y del cambio de naturaleza de las funciones que haga necesaria la separación de uno o más funcionarios. En el caso de aplicarse esta causal, el trabajador tendrá derecho a una indemnización por años de servicios en los mismos términos que dispone el Código del Trabajo.

También se aplica la causal “necesidades del servicio” para el término del contrato de trabajo del personal a jornal de la Fuerzas Armadas. Se entenderá por “necesidades del servicio” las derivadas de racionalización, modernización o falta de adecuación laboral o técnica del trabajador.²⁷

Por otra parte, la Unidad de Análisis Financiero contempla entre sus causales de cese de funciones, el uso o consumo injustificado de sustancias estupefacientes o psicotrópicas a que se refiere el artículo 1° de la Ley 19.366.²⁸

24. Artículo 98 de la Constitución Política de la República de Chile; artículos 30, 43 y 50 de la Ley 19.640.

25. Artículo 1° de la Ley 19.916.

26. Artículo 81 de la Ley 19.640.

27. Artículo 253 del DFL. 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas.

28. Artículo 15 de la Ley 19.913, de 2003, Crea Unidad de Análisis Financiero.

En las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones de Chile, el personal deja de pertenecer a ella por retiro o fallecimiento. El retiro puede ser temporal o absoluto. Las causales de retiro dependerán, en el caso de las Fuerzas Armadas, según se trate de Oficiales, Empleados Civiles, personal del Cuadro Permanente y de Gente de Mar, o personal de Tropa. En Carabineros de Chile las causales de retiro dependerán según se trate de Oficiales y personal de Nombramiento Supremo o personal de Nombramiento Institucional.²⁹

Entre las causales de retiro absoluto aplicable a las Fuerzas Armadas se encuentran las inutilidades o invalidez por enfermedad; retiro voluntario después de haber cumplido 30 años de servicios válidos para el retiro, en el caso de los Oficiales; aplicación de medidas disciplinarias; haber permanecido tres años en retiro temporal, y por haber cumplido 38 años de servicio como Oficiales o 41 años efectivos computables para el retiro. En el caso del personal del Cuadro Permanente y de Gente de Mar esta última causal se aplicará a los 35 años de servicios efectivos. En términos generales, las mismas causales se aplican para el caso de los Oficiales y personal Civil de Nombramiento Supremo, y el personal de Nombramiento Institucional de Carabineros de Chile. Lo anterior, también se aplica al personal de la Policía de Investigaciones de Chile.³⁰

El personal de las Plantas de Oficiales y Vigilantes Penitenciarios de Gendarmería de Chile quedará sujeto al término de la carrera que rija para el personal de Carabineros de Chile.³¹

Se aplicarán las causales de término del contrato del Código del Trabajo respecto de aquellos trabajadores de las instituciones públicas sujetas a él, tales como del Consejo Superior de Educación, de la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, de la Comisión Nacional de Acreditación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, de la Corporación Nacional Forestal, del Servicio de Cooperación Técnica, del Fondo Nacional de la Discapacidad y de la Corporación de Asistencia Judicial.

Desde el año 1998, se han dictado numerosas leyes que han otorgado incentivos económicos a los funcionarios públicos que, cumpliendo los requisitos para pensionarse o jubilarse por vejez, cesen en sus cargos. Lo anterior ha sido una política utilizada con el fin de permitir el desarrollo de la carrera funcionaria. Esos incentivos han tenido una duración limitada en el tiempo.

29. Título IV de la Ley 18.948, de 1990, del Ministerio de Defensa Nacional, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas; Capítulo 5 del Decreto 412, de 1991, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de Carabineros de Chile; Capítulo 7 del DFL. 1, de 1980, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile.

30. Capítulo 7 del DFL. 1, de 1980, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile.

31. Artículo 1º de la Ley 19.195, de 1993, Adscribe al personal que indica de Gendarmería de Chile al régimen previsional de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile.

A partir del año 2003, con la dictación de la Ley 19.882, también llamada del Nuevo Trato Laboral, se creó una bonificación por retiro de carácter permanente para aquellos funcionarios públicos que tengan 65 o más años de edad si son hombres y 60 o más años de edad, si son mujeres, que renuncien voluntariamente a sus cargos. Serán beneficiarios de esta bonificación los funcionarios de carrera o a contrata de las instituciones afectas a la asignación de modernización establecida en la Ley 19.553 y aquellos que se desempeñen en el Servicio de Impuestos Internos, Servicio Nacional de Aduanas, Fondo Nacional de Salud, Consejo de Defensa del Estado, Comisión Chilena de Energía Nuclear, Contraloría General de la República, Superintendencias e instituciones en las que se fije sus remuneraciones por resolución conjunta de los ministros del ramo, de Economía, Fomento y Reconstrucción, y de Hacienda.

La bonificación por retiro ascenderá a un mes de remuneración imponible por cada dos años de servicio en las entidades afectas a la bonificación, con un máximo de nueve meses. El monto de este beneficio se incrementará en un mes para las funcionarias.

Relaciones laborales colectivas

Los trabajadores de la Administración del Estado, incluidas las municipalidades y del Congreso Nacional, tienen el derecho de constituir, sin autorización previa, las asociaciones de funcionarios que estimen convenientes. Lo anterior no se aplica 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, ni a los trabajadores de las empresas del Estado que, de acuerdo con la ley, puedan constituir sindicatos.³²

Sistemas de remuneraciones

En relación a este tema solo se desarrollará aquellos sistemas de remuneraciones del personal de las instituciones que forman parte del ámbito del mismo y que sean distintos a la Escala Única de Sueldos o que, rigiéndose por ésta, tienen algunas características especiales. En consecuencia, se abordarán asignaciones especiales de la Escala Única, los Sistemas de Remuneraciones de las Instituciones Fiscalizadoras, Sistema de Remuneraciones fijados por Resolución Triministerial, Sistema de Remuneraciones del Congreso Nacional, Fuerzas Armadas y de Carabineros de Chile.

Escala Única

La Escala Única tiene distintos componentes, entre ellos, el sueldo base, asignación profesional, asignación de responsabilidad superior y distintos incrementos con el objeto de compensar el monto líquido de las remuneraciones. A continuación, se desarrollarán algunas asignaciones especiales y ligadas al desempeño a

32. Artículo 1º de la Ley 19.296, de 1994, sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado.

que se encuentran las instituciones regidas por el Sistema de Escala Única de Sueldos, y que se encuentran dentro del ámbito de este estudio. Además, se analizará el Sistema de Remuneraciones de la Comisión Chilena de Energía Nuclear.

Asignaciones especiales

Asignación de recaudación neta de impuestos.³³ El porcentaje de esta asignación se aplicará sobre las remuneraciones excluidas de las asignaciones de zona y no podrá exceder de un 21,6 por ciento para el año 2009 y de un 24 por ciento a partir del año 2010. Con todo, a partir del año 2009 la referida asignación en caso alguno tendrá un porcentaje inferior a 15,6 por ciento. El porcentaje que cada año deba aplicarse por concepto de esta asignación será de conformidad al procedimiento definido en la ley y por decreto supremo del Ministerio de Hacienda. Esta asignación es pagada en cuatro cuotas a los funcionarios en servicio a la fecha de pago.

Se encuentran afectos a esta asignación el Servicio de Tesorerías, Consejo de Defensa del Estado, Servicio Nacional de Aduanas, Dirección de Presupuestos, Servicio de Impuestos Internos y Dirección Nacional del Servicio Civil.

Asignación de dedicación exclusiva.³⁴ El personal del Servicio de Tesorerías tiene la prohibición de ejercer libremente su profesión o especialidad técnica u otra actividad remunerada, y expedir informes en materias de su especialidad. En consideración a ello, percibe una asignación de dedicación exclusiva no imponible de un 45 por ciento de la suma del sueldo base y la asignación de antigüedad cuando corresponda. Esta asignación está dirigida al personal que tenga título profesional universitario, cumpla jornada completa de 44 horas semanales y que esté afecto a una prohibición legal absoluta para ejercer libremente su profesión.

Asignación mensual de defensa judicial estatal.³⁵ La asignación mensual de defensa judicial estatal la percibe todo el personal del Consejo de Defensa del Estado según la planta de personal a la que pertenece y su grado remuneratorio.

Asignación de alta dirección.³⁶ Se concede al personal directivo del Consejo de Defensa del Estado en un porcentaje entre el 30 y 5 por ciento.

Asignación especial.³⁷ El personal de planta y a contrata de la Dirección de Presupuestos tiene derecho a una asignación según la planta a la cual pertenezca o se encuentre asimilada.

Asignación por turno en Gendarmería.³⁸ Esta asignación es para el personal de las Plantas I y II, de Oficiales y Vigilantes Penitenciarios de Gendarmería, respectivamente, así como para el personal a contrata que cumpla funciones de tales.

33. Artículo 12 de la Ley 19.041.

34. DL. 1166 de 1975 y el DL. 2969 de 1979.

35. Artículo 10 de la Ley 19.646.

36. Artículo 11 de la Ley 19.646.

37. Artículo 11 de la Ley 19.041.

38. Artículo 1° de la Ley 19.538.

Dicha asignación está destinada a retribuir pecuniariamente al referido personal el desempeño de jornadas de trabajo en horario total o parcialmente diferente de la jornada ordinaria de funcionamiento del servicio, incluso en horario nocturno y en días sábados, domingos y festivos, acorde con lo que demanden las necesidades de funcionamiento de la institución.

El monto de la asignación asciende a una cantidad fija que depende de la planta de personal a la cual pertenece el funcionario y grado remuneratorio.

Asignación de nivelación penitenciaria.³⁹ Esta asignación la perciben los funcionarios de planta de Gendarmería no comprendidos en la asignación de turno. Esta remuneración es de monto fijo, según la planta de personal y grado remuneratorio del funcionario.

Bonificación especial.⁴⁰ Esta bonificación la perciben el personal de las Plantas I y II, de Oficiales y Vigilantes Penitenciarios de Gendarmería, respectivamente, así como para el personal a contrata que cumpla funciones de tales.

Además, serán beneficiarios de esta asignación el personal que perciba la asignación de nivelación penitenciaria.

El monto de la bonificación es el equivalente al 12 por ciento de la asignación por turno que perciba el funcionario señalado anteriormente.

Asignación de gendarme mayor.⁴¹ Esta asignación la perciben los cargos de “Gendarmes Mayores Grado 9º” de la Planta de Vigilantes Penitenciarios de Gendarmería, y es de monto fijo.

Asignación especial a la función. Los trabajadores permanentes pertenecientes a la dotación máxima de personal de la Corporación Nacional Forestal que se desempeñan en las Áreas Silvestres Protegidas mientras cumplan efectivamente sus funciones en alguna de dichas áreas.⁴²

Asignaciones ligadas al desempeño

Asignación de estímulo por cumplimiento de metas de recaudación de deuda morosa recuperada en cobranza.⁴³ La asignación de estímulo por cumplimiento de metas de recaudación de deuda morosa recuperada en cobranza procede cuando la recaudación de deuda morosa recuperada en moneda nacional, efectuada por el Servicio de Tesorerías, exceda del 5 por ciento del saldo de deudas en mora en moneda nacional de la Cuenta Única Tributaria. El porcentaje de asignación va desde 1,6 por ciento hasta un 32 por ciento, según el porcentaje de recaudación del saldo de deudas en moras. Se encuentra afecto a esta asignación el Servicio de Tesorerías.

39. Artículo 4º de la Ley 19.538.

40. Artículo 2º de la Ley 19.538.

41. Artículo 5º de la Ley 19.851.

42. Artículo 3º de la Ley 20.300.

43. Decreto con Fuerza de Ley 1 de 2002, del Ministerio de Hacienda.

Bonificación de estímulo por desempeño funcionario en el Consejo de Defensa del Estado. Se concede al personal de planta y a contrata del Consejo de Defensa del Estado. La bonificación corresponderá al 25 por ciento de los funcionarios pertenecientes o asimilados a las plantas de Directivos, de Profesionales y de Técnicos, separadamente, de mejor desempeño en el año anterior, según el resultado de sus calificaciones.

El presidente del Consejo, los abogados consejeros, los miembros de la Junta Calificadora Central y los delegados del personal ante las juntas calificadoras, tendrán derecho, por concepto de este beneficio, al porcentaje correspondiente a sus respectivos cargos.

Los funcionarios beneficiarios de la bonificación solo tendrán derecho a percibirla durante los doce meses siguientes al término del respectivo proceso calificadorio. La bonificación será pagada a los funcionarios en servicio a la fecha de pago, en cuatro cuotas trimestrales en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

Incentivo anual al desempeño JUNJI. El personal de planta y a contrata, incluidos los suplentes, tienen derecho a un incentivo anual al desempeño en relación a los resultados obtenidos en el proceso de Evaluación Integral de la Calidad de la Educación Parvularia.

Incentivo al desempeño directivo.⁴⁴ El personal de SERCOTEC que desempeñe la función de gerente general, gerente de área, fiscal y director regional, tendrán derecho a una asignación de estímulo a la función directiva, asociada al cumplimiento de metas a alcanzar en el área de responsabilidad del directivo.

El personal de la Corporación Nacional Forestal que desempeñe la función de director ejecutivo, gerente, fiscal y director regional, tienen derecho a una asignación de estímulo a la función directiva asociada al cumplimiento de metas.⁴⁵

Incentivo al desempeño en el Ministerio de Relaciones Exteriores.⁴⁶ El personal del Ministerio de Relaciones Exteriores que a continuación se indica tiene derecho, según corresponda, a una asignación mensual de estímulo asociada al cumplimiento de planes de mejoramiento de la gestión y eficiencia institucional.

1. Personal de la planta del Servicio Exterior cuando se desempeñe en el país y se remunere con cargo al presupuesto en moneda nacional;
2. Funcionarios de planta y a contrata de la Secretaría General y Administración General cuando perciban las remuneraciones en moneda nacional que se establece en la planta B de esa Secretaría;

44. Artículo 31 de la Ley 20.313.

45. Artículo 4° de la Ley 20.300, de 2008.

46. Artículo 2° de la Ley 19.999.

3. Funcionarios de planta y a contrata de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado; y

4. Funcionarios de planta y a contrata del Instituto Antártico Chileno.

El monto de la asignación será de hasta el 15 por ciento de la suma de un conjunto de estipendios definidos en la ley.

Bonificación por calidad de satisfacción al usuario.⁴⁷ A contar del 1 de enero de 2010, el personal de planta y a contrata del Servicio de Registro Civil e Identificación tendrá derecho a una bonificación anual, ligada a la calidad de atención prestada a los usuarios del servicio, que será evaluada por una entidad externa.

Esta bonificación se concederá en función del incremento que experimente el índice de satisfacción neta del usuario.

El monto anual que corresponderá a cada funcionario será el equivalente en unidades de fomento a \$ 813.600.

Esta bonificación se pagará en ocho cuotas mensuales iguales conjuntamente con las remuneraciones correspondientes a los meses de enero, febrero, abril, mayo, julio, agosto, octubre y noviembre.

Asignación de estímulo a la eficiencia institucional CONAF.⁴⁸ Son beneficiarios de la asignación de eficiencia institucional los trabajadores permanentes pertenecientes a la dotación máxima de personal que fije anualmente la Ley de Presupuestos a la Corporación Nacional Forestal.

El monto de la asignación es diferenciada según el cargo del estamento de que se trate.

Comisión Chilena de Energía Nuclear.⁴⁹ El presidente de la Comisión, a proposición del director ejecutivo, y ateniéndose a las disposiciones legales vigentes, someterá anualmente al Consejo el estudio de planta y remuneraciones del personal de la Comisión. Con la aceptación del Consejo serán sometidas al Supremo Gobierno para su aprobación definitiva mediante decreto supremo. La planta con sus remuneraciones correspondientes, sancionada legalmente por el Supremo Gobierno, regirá desde el 1 de enero al 31 de diciembre de cada año.

En función a la facultad anterior, la CCHEN percibe dos asignaciones, que son:

1. Asignación especial permanente, calculada sobre los sueldos base correspondientes, en porcentajes de 90, 70, 50 y 10 por ciento según grados y escalafones que el decreto define.
2. Asignación especial variable cuyo porcentaje define el director del servicio dentro de los máximos establecidos en el decreto correspondiente.

47. Ley 20.342.

48. Artículo 1° de la Ley 20.300.

49. Artículo 11 del DL. 531.

Sistema de remuneraciones en las entidades fiscalizadoras

Las instituciones cuyo personal está afecto al sistema de remuneraciones de entidades fiscalizadoras son las siguientes: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras; Superintendencia de Valores y Seguros; Superintendencia de Pensiones; Superintendencia de Electricidad y Combustibles; Superintendencia de Servicios Sanitarios; Superintendencia de Salud; Superintendencia de Casinos de Juego; Fiscalía Nacional Económica; Dirección de Compras y Contratación Pública; Unidad de Análisis Financiero; Servicio de Impuestos Internos; Servicio Nacional de Aduanas; Dirección del Trabajo; Defensoría Penal Pública; Contraloría General de la República; Superintendencia de Seguridad Social e Instituto Nacional de Propiedad Industrial.

El Sistema de Remuneraciones de las Entidades Fiscalizadoras tiene diversos componentes, tales como sueldo base, diversos incrementos, y asignación de fiscalización. A continuación, desarrollaremos las asignaciones especiales y ligadas al desempeño del referido sistema.

Asignaciones especiales

Asignación variable.⁵⁰ Esta asignación es de porcentaje variable según el escalafón y grado a que pertenezca el trabajador.

Las instituciones afectas a esta asignación son la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, la Superintendencia de Valores y Seguros, la Superintendencia de Seguridad Social, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, la Fiscalía Nacional Económica, la Superintendencia de Servicios Sanitarios, ChileCompra, la Unidad de Análisis Financiero y la Superintendencia de Casinos de Juego.

El personal de la Superintendencia de Pensiones percibe una asignación especial, de porcentaje variable, en relación con el escalafón y grado a que pertenezca el trabajador.

Asignación especial.⁵¹ El personal de planta y contrata tiene derecho a la asignación especial que se concede a los grados 12 al 23.

Las instituciones afectas a esta asignación son Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Seguridad Social, Superintendencia de Electricidad y Combustibles, Fiscalía Nacional Económica, Superintendencia de Servicios Sanitarios, ChileCompra, Unidad de Análisis Financiero, Superintendencia de Pensiones y Superintendencia de Casino de Juego.

Asignación de turno.⁵² El personal del Servicio Nacional de Aduanas tiene derecho a una asignación especial de turno.

50. Artículo 17 de la Ley 18.091.

51. Artículo 8° de la Ley 20.212.

52. Artículos 12 y 14 de la Ley 19.479.

Asignación de supervisión.⁵³ El Servicio de Impuestos Internos tiene una asignación de supervisión para los directivos y para un máximo de un 30 por ciento de profesionales y fiscalizadores que ejerzan funciones de supervisión asignadas expresamente por el director del SII y mientras cumplan esa función.

Asignación de responsabilidad.⁵⁴ En la Contraloría General de la República se contempla una asignación de responsabilidad para el personal de las plantas de Directivos, Jefaturas, Profesionales y Fiscalizadores.

Asignación defensa penal pública.⁵⁵ El personal de la Defensoría tiene derecho a una asignación de defensa penal pública.

Asignación de control.⁵⁶ El personal de la Contraloría General de la República tiene derecho a una asignación de control.

Asignaciones ligadas al desempeño

Incentivo al desempeño individual.⁵⁷ La bonificación de estímulo funcionario se otorga al 25 por ciento de los funcionarios directivos, profesionales y fiscalizadores mejor calificados.

Las instituciones afectas a esta asignación son la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, la Superintendencia de Valores y Seguros, la Superintendencia de Seguridad Social, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, la Fiscalía Nacional Económica, la Superintendencia de Servicios Sanitarios, ChileCompra, la Unidad de Análisis Financiero y la Superintendencia de Casinos de Juego.

Asignación de eficiencia institucional.⁵⁸ Para tener derecho a dicha asignación deberán haberse cumplido las metas anuales de eficiencia institucional en un porcentaje igual o superior al 75 por ciento.

Las instituciones afectas a esta asignación son la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, la Superintendencia de Valores y Seguros, la Superintendencia de Seguridad Social, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, la Fiscalía Nacional Económica, la Superintendencia de Servicios Sanitarios, ChileCompra, la Unidad de Análisis Financiero, la Superintendencia de Pensiones y la Superintendencia de Casinos de Juego.

Bonificaciones al desempeño Servicio Nacional de Aduanas.⁵⁹ El personal del Servicio Nacional de Aduanas tiene derecho a una bonificación por estímulo por desempeño funcionario (incentivo individual) y bonificación mensual de productividad.

53. Artículo 7° de la Ley 19.646.

54. Artículo 2° de la Ley 19.663.

55. Artículo 33 de la Ley 19.718.

56. Artículo 1° de la Ley 19.663.

57. Artículo 5° de la Ley 19.528.

58. Artículo 9° de la Ley 20.212.

59. Artículos 12 y 14 de la Ley 19.479.

Asignación especial de estímulo de disminución de evasión tributaria e incentivo colectivo.⁶⁰ El personal del Servicio de Impuestos Internos tiene derecho a una asignación especial de estímulo, que tiene tres componentes: uno fijo, uno variable anualmente, relacionado con el porcentaje de cumplimiento de la meta institucional de disminución de evasión tributaria, y uno relacionado con el desempeño colectivo.

Asignación de modernización.⁶¹ El personal de la Dirección del Trabajo tiene derecho a la asignación de modernización de la Ley 19.553, que se otorga a todos los servicios regidos por la Escala Única de Sueldos. También tienen derecho a esta asignación el personal de la Defensoría Penal Pública.

Por otra parte, el personal de la Contraloría General de la República percibe el incremento por desempeño colectivo de la asignación de modernización.

Asignación asociada a la calidad de los servicios.⁶² El personal de la Dirección del Trabajo tiene una asignación de estímulo y desempeño, asociada a la calidad de los servicios prestados a los usuarios de la institución y en su condición de servicio fiscalizador.

Sistema de remuneraciones del DL. 1953, de 1977

Las remuneraciones de los trabajadores de las instituciones afectas a este sistema se determinan y modifican por una resolución conjunta del Ministerio del ramo, de Economía, Fomento y Reconstrucción y de Hacienda.

Los servicios que forman parte del ámbito de este estudio, que se encuentran regidos por este sistema de remuneraciones, son: CORFO; Secretaría Ejecutiva del Comité de Inversiones Extranjeras; Comisión Chilena del Cobre; Servicio Nacional de Geología y Minería; Comisión Nacional de Energía, y Agencia Nacional de Inteligencia.

Sistema de remuneraciones del Congreso Nacional

El Acuerdo adoptado por la Comisión Bicameral, en las sesiones del 4 de mayo, 1 de junio, 9 y 30 de agosto de 1994, aprobó la Escala de Remuneraciones del Congreso Nacional.

Sistema de remuneraciones de Carabineros de Chile

El sistema de remuneraciones de Carabineros está compuesto por el sueldo asignado al grado que corresponda a su empleo o sueldo superior, otros beneficios, sobresueldos, y gratificaciones especiales.⁶³

60. Artículo 2° de la Ley 19.646.

61. Artículo 32 de la Ley 19.718.

62. Artículo 1° de la Ley 19.994.

63. Título III del Decreto 412, de 1991, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de Carabineros de Chile.

Sueldo superior

El personal de Carabineros tendrá derecho a un sueldo superior cuando perciba un sueldo de grado superior a aquél que le corresponda de la planta de personal respectiva.

El sueldo superior dependerá de los años de servicios válidos para el retiro y/o en relación con los tiempos mínimos que, en cada caso, le fueren requeridos por las leyes y reglamentos sobre ascensos.

Otros beneficios

El personal de Carabineros gozará además del sueldo y mayores sueldos asignados, de los siguientes beneficios según corresponda:

- Trienios.
- Viáticos, gastos de movilización y pérdida de caja.
- Asignación por cambio de residencia y gratificación de zona.
- Gratificación de zona.
- Anticipo.
- Asignación de máquina.
- Asignación de casa.
- Rancho.
- Asignación de ministro de Corte.
- Asignación por jornada completa para profesionales.
- Bonificación de permanencia en actividad.
- Asignación de suboficial mayor.
- Asignación de mando y administración.
- Asignación de alto mando.
- Asignación policial.
- Asignación de permanencia.
- Asignación de actividad peligrosa o nociva para la salud.
- Asignación académica.
- Bonificación de riesgo y bonificación especial.
- Asignación de especialidad al grado efectivo.
- Asistencia médica por accidente o enfermedad en actos de servicio.
- Defensa jurídica.

Sobresueldos

Estos son incompatibles entre sí, salvo las excepciones que dispone la ley. Los sobresueldos corresponden a los siguientes títulos:

- Título oficial graduado.
- Título suboficial graduado.

- Título profesional universitario.
- Títulos de especialidad.
- Reparticiones o unidades de orden y seguridad especializadas.

Gratificaciones especiales

Estas gratificaciones especiales son las siguientes:

- De riesgo.
- De navegación y vuelo.
- Del paralelo 57 Sur.

El personal sujeto al Estatuto de Personal de Policía de Investigaciones está afecto al sistema de remuneraciones para Carabineros de Chile.⁶⁴

Sistema de remuneraciones de las Fuerza Armadas

El sistema de remuneraciones del personal de las Fuerzas Armadas está compuesto por el sueldo base asignado al grado o sueldo superior, otras remuneraciones, gratificaciones, y otros beneficios económicos.

Otras remuneraciones

- Trienios.
- Asignación de especialidad al grado efectivo.
- Asignación de zona.
- Asignación de máquina.
- Asignación por cambio de residencia.
- Asignación de casa.
- Asignación de ministro de Corte.
- Horas extraordinarias.
- Bonificación de alto mando.
- Bonificación de mando y administración.
- Asignación de suboficial y de suboficial mayor.
- Bonificación de riesgo y bonificación especial.
- Bonificación docente y asignación académica.
- Asignación especial no imponible.
- Sobresueldos.

Gratificaciones

- De embarcado y de submarino.
- Antártica.

64. Artículo 101 del DFL. 1, de 1980, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile.

- De vuelo.
- De servicios en unidades de paracaidistas, de montaña, comandos y fuerzas especiales.
- De campaña.
- De buceo.
- Especial de aislamiento.
- Efectiva de piloto.
- Especialistas en montaña, comandos y buzos.

Otros beneficios económicos

- Asignación de concripto.
- Asignación mensual para alumnos que cursen los dos últimos años en las escuelas matrices de oficiales.
- Asignación familiar, de movilización de pérdida de caja, viáticos y bonificación de permanencia, de acuerdo al Estatuto Administrativo.
- Asignación de rancho.

Sistema de pensiones

El personal de las instituciones que forman parte del ámbito de este estudio puede encontrarse afecto a uno de los siguientes regímenes previsionales:

1. Sistema de Capitalización Individual (DL. 3500, de 1980). A este sistema se encuentran afectos la mayoría de los funcionarios públicos.
2. Sistema de las ex Cajas de Previsión, actual Instituto de Previsión Social (ex INP).
3. Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA).
4. Dirección de Previsión de Carabineros (DIPRECA).

A continuación, nos referiremos exclusivamente a los regímenes de CAPREDENA y DIPRECA considerando su naturaleza de sistema de reparto, a diferencia del creado por el DL. 3500, de 1980, que es de capitalización individual. Respecto de las restantes ex Cajas de Previsión no nos referiremos puesto que es un régimen previsional en extinción.

La principal diferencia entre el Sistema de Capitalización Individual y el Sistema de Reparto, es la forma de financiamiento de las pensiones. En el Sistema de Reparto, las pensiones se financian en parte con los aportes que realizan los trabajadores activos y el Estado, por lo tanto, el dinero aportado va a un fondo común con el cual se financian las prestaciones. En el Sistema de Capitalización Individual, cada afiliado posee una cuenta personal donde se depositan sus cotizaciones previsionales, las cuales se capitalizan y ganan la rentabilidad de las inversiones que las Administradoras realizan con los recursos de los Fondos. Al término de la vida activa, este capital le es devuelto al afiliado o a sus beneficiarios sobrevivientes en la forma de alguna modalidad de pensión.

Por otra parte, el Sistema de Reparto se caracterizaba por tener cotizaciones indefinidas y beneficios definidos. Es decir, el monto de la pensión no se relacionaba necesariamente con lo aportado durante la vida activa, sino con las características de la Caja de Previsión a la que se perteneciera y con el cumplimiento de ciertos requisitos que daban derecho a una pensión previamente definida.⁶⁵

Caja de Previsión de la Defensa Nacional

El régimen previsional y de seguridad social de las Fuerzas Armadas es administrado por CAPREDENA. Este régimen es de reparto.⁶⁶

En este marco le corresponde a CAPREDENA las funciones de pago de las pensiones de retiro y montepío, del desahucio, de las indemnizaciones por fallecimiento y gastos mortuorios, así como el otorgamiento de los beneficios que contempla la ley que los rige. Además, le corresponde la administración de la cotización de salud de los pensionados y la administración del Sistema de Salud.

Este régimen previsional será aplicable al personal de las plantas de las Subsecretarías de Guerra, Marina y Aviación; al personal de reserva llamado al servicio activo, en tanto mantenga la calidad de tal, y a los alumnos de las Escuelas, en tanto mantengan la calidad de tales.

El restante personal quedará afecto al régimen de capitalización individual en las Administradoras de Fondos de Pensiones y, en lo relativo a las prestaciones de salud, se regirá por la legislación común.

Dirección de Previsión de Carabineros

El régimen previsional y de seguridad social de Carabineros de Chile es administrado por DIPRECA. Este régimen es de reparto.⁶⁷

En este marco le corresponde a DIPRECA las funciones de pago de las pensiones de retiro y montepío, del desahucio, de las indemnizaciones por fallecimiento y gastos mortuorios, así como el otorgamiento de los beneficios que contempla la ley que los rige. Además, le corresponde la administración de la cotización de salud de los pensionados y la administración del Sistema de Salud.

También se encuentra afecto a este régimen previsional el personal de las Plantas de Oficiales y Vigilantes Penitenciarios de Gendarmería de Chile, con excepción del desahucio. También quedan afectados a este régimen los integrantes de las Plantas de Profesionales, Directivos, Administrativos, Técnicos y Auxiliares que sean destinados en forma permanente a prestar servicios dentro de una unidad penal.⁶⁸

65. www.spensiones.cl

66. Título V de la Ley 18.948, de 1990, del Ministerio de Defensa Nacional, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas.

67. Título IV de la Ley 18.961, de 1990, del Ministerio de Defensa Nacional, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile.

68. Artículo 1º de la Ley 19.195, de 1993, Adscribe al personal que indica de Gendarmería de Chile al régimen previsional de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile.

Por su parte, la Policía de Investigaciones también se encuentra afectada a este régimen previsional.⁶⁹

Estadísticas

Los cuadros siguientes muestran estadísticas tanto de carácter general como específica de las instituciones regidas por regímenes especiales, Estas cifras permitirán ilustrar los contenidos expuestos anteriormente.

CUADRO 1 Personal Civil del Gobierno Central según Calidad Jurídica^{70 71}

Calidad jurídica	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ⁷²	2007 ⁷³
Planta	83.397	83.667	84.514	91.604	91.253	90.465	88.072	50.628
Contrata	63.676	68.800	71.711	68.496	74.036	80.012	88.479	42.247
Honorarios asimilados a grado	218	95	53	76	64	65	39	36
Jornales permanentes	2.203	2.099	2.145	2.132	1.800	1.475	1.684	
Total Sector Público	149.494	154.661	158.423	162.308	167.153	172.017	178.274	92.911

CUADRO 2 Caracterización de los regímenes especiales según Calidad Jurídica - Primer semestre año 2009

Calidad Jurídica	Número de Trabajadores
Todo el personal de la Institución es de exclusiva confianza	3.126 ⁷⁴
Todo el personal de la Institución está sujeto al Código del Trabajo	4.037 ⁷⁵
La Institución puede contratar parte de su personal sujeto al Código del Trabajo	5.412 ⁷⁶

69. Artículo 121 del DFL. 1, de 1980, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile.

70. Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1998-2007, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, pág. 47.

71. De acuerdo a las Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1998-2007, se entiende por Gobierno Central, al conjunto de instituciones que están sometidas a las mismas normas de planificación y ejecución presupuestaria, y se mantienen, en esta materia, en una estrecha relación de dependencia del Ejecutivo, signándoseles el presupuesto anual mediante la Ley de Presupuestos. Este conjunto se compone de la Administración Central, Contraloría General de la República, Poder Judicial, Congreso Nacional y Ministerio Público.

72. Incluye Sector Salud.

73. No incluye Sector Salud.

74. Incluye Contraloría General de la República, Corporación Administrativa del Poder Judicial, Superintendencia de Pensiones, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Banco e Instituciones Financieras y Superintendencia de Quiebras. Fuente elaboración propia, sobre la base de datos obtenidos en: "Gobierno Transparente": www.contraloria.cl; www.poderjudicial.cl; www.spensiones.cl; www.svs.cl; www.sbif.cl y www.squiebras.cl

CUADRO 3 Caracterización de los regímenes especiales según Sistema de remuneraciones - año 2008

Sistema de Remuneraciones	Número de Trabajadores
Escala Única de Sueldos (DL.249/73)	68.327 ⁷⁷
Escala Única de Sueldos Modificada	27.343 ⁷⁸
Escala de Fiscalizadores	11.007 ⁷⁹
Artículo 9° del D.L. N° 1.953	1.174 ⁸⁰

CUADRO 4 Personal Civil del Gobierno Central según Estamento⁸¹

Estamentos	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ⁸²	2007 ⁸³
Directivos Profesionales	6.656	6.711	6.858	7.231	7.301	6.993	6.969	5.659
Directivos No Profesionales	1.684	1.759	1.781	1.771	1.602	1.614	1.533	1.275
Profesionales	44.317	47.745	49.956	52.207	55.519	59.411	63.377	30.982
Técnicos	42.139	43.069	43.795	45.206	46.114	47.529	48.994	21.364
Administrativos y Auxiliares	54.698	55.377	56.033	55.893	56.617	56.470	57.401	33.315
Total Sector Público	149.494	154.661	158.423	162.308	167.153	172.017	178.274	92.595

75. Incluye Fondo Nacional de la Discapacidad, SERCOTEC, Consejo Superior de Educación, Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, Comisión Nacional de Acreditación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Corporación Nacional Forestal, Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana. No incluye a los trabajadores del Programa Pro Empleo de la CONAF. Fuente elaboración propia, sobre la base de datos obtenidos en "Gobierno Transparente": www.fonadis.cl, www.secotec.cl, www.cse.cl, www.transparencia.ingresa.cl, www.cnachile.cl, www.conaf.cl y www.cajmetro.cl.

76. Incluye Dirección General de Obras Públicas MOP, Dirección de Vialidad MOP, Dirección General de Aguas MOP, Dirección de Aeropuertos MOP, Dirección de arquitectura MOP, Dirección de Obras Hidráulicas MOP, Dirección de Obras Portuarias MOP, CORFO, Dirección General de Aeronáutica Civil, Ejército de Chile, Armada de Chile, Fuerza Aérea de Chile, Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, Orquesta de Cámara de Chile y Ballet Folclórico Nacional e Instituto Nacional de Deportes. Fuente elaboración propia, sobre la base de datos obtenidos en "Gobierno Transparente": www.dgop.cl, www.vialidad.gov.cl, www.dga.cl, www.aeropuertos.gov.cl, www.arquitecturamop.cl, www.doh.gov.cl, www.dop.cl, www.corfo.cl, www.dgac.cl, www.transparencia.ejercito.cl, www.armada.cl, www.fach.cl, www.dipreca.cl, www.consejodelacultura.cl y www.chiledeportes.cl.

77. Fuente elaboración propia, sobre la base de datos obtenidos en Balance de Gestión Integral Año 2008, www.dipres.cl. No incluye Sector Salud.

78. Incluye al personal de las instituciones afectas a la Escala Única de Sueldos que perciben asignaciones especiales y/o ligadas al desempeño.

79. Fuente elaboración propia, sobre la base de datos obtenidos en Balance de Gestión Integral Año 2008, www.dipres.cl, www.inapi.cl y www.contraloria.cl. No incluye Superintendencia de Salud.

80. Fuente elaboración propia, sobre la base de datos obtenidos en Balance de Gestión Integral Año 2008, www.dipres.cl. No incluye Sector Salud.

81. Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1998-2007, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, p.55.

82. Incluye Sector Salud.

83. No incluye Sector Salud.

CUADRO 5 Personal Civil del Gobierno Central distribuido por Sistema Previsional⁸⁴

Sistema Previsional	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ⁸⁵
INP	16.599	15.795	14.003	13.892	12.305	10.652	9.774	9.255
AFP	113.011	124.623	129.625	132.814	133.813	142.836	150.208	156.848
CAPREDENA	1.894	1.259	1.235	1.372	1.282	1.274	1.143	1.196
DIPRECA	7.097	7.624	7.835	7.827	9.167	9.637	10.586	10.912
Total Sector Público	138.601	149.301	152.698	155.905	156.567	164.399	171.711	178.211

CUADRO 6 Personal Civil del Gobierno Central con Cese de Funciones según Causal⁸⁶

Causal de Cese	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ⁸⁷
Jubilaciones	2.598	720	850	843	1.279	1.225	424	559
AFP	685	243	240	293	348	393	136	180
INP	1.913	477	610	550	931	832	288	379
Fallecimientos	206	197	241	241	225	208	238	176
Renuncias Voluntarias	3.546	3.266	3.256	3.620	6.842	5.282	6.456	5.265
Con Bono por Retiro					3.419	2.107	594	461
Otras Causas	3.546	3.266	3.256	3.620	3.423	3.175	5.862	4.804
Otros Motivos	1.899	1.639	1.679	2.134	2.073	3.297	2.047	2.833
Total Sector Público	8.249	5.822	6.026	6.838	10.419	10.012	9.165	8.833

Jurisprudencia relevante

Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre los principios constitucionales que rigen en la carrera funcionaria. Uno de los fallos del último tiempo lo constituye la Sentencia Rol 375 del Tribunal Constitucional, recaída sobre el Proyecto de Ley que Regula la Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos (actualmente Ley 19.882). Formó parte de esta política de personal la instalación de un nuevo mecanismo de desarrollo de la carrera funcionaria, a través de la incorporación del sistema de promoción por concurso interno.

Lo anterior no estuvo exento de polémica, planteándose por diversos señores senadores que al eliminar el ascenso como medio de progresión en la carrera

84. Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1998-2007, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, p. 87.

85. Incluye Sector Salud.

86. Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1998-2007, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, p. 139.

87. Incluye Sector Salud.

funcionaria se vulnerarían los principios constitucionales, específicamente el artículo 38 de la Constitución Política de la República. Ellos señalaron que al existir un cambio en la naturaleza de la carrera funcionaria, en la concepción misma de ella, con relación a los términos que utiliza el ya mencionado artículo 38, es necesario que tales enmiendas solo sean factibles de realizar si las antecede una reforma de la Carta Fundamental.

Los senadores antes señalados agregaron lo que se transcribe a continuación:

(...) la carrera funcionaria está concebida sobre la base del “ascenso”, esto es, el ascenso a un cargo vacante de grado superior por parte del funcionario que se encuentra en el grado inmediatamente inferior, en el lugar preferente, según el respectivo escalafón. Como se advierte, el ascenso opera de modo automático, sin exigencia alguna de concurso ni exámenes de algún tipo (...). Al eliminar el ascenso como forma de promoción funcionaria, siendo que es el principal y básico medio de provisión de cargos públicos en un sistema de carrera, el proyecto vulnera el artículo 38 inciso primero de la Constitución.

El Tribunal Constitucional, en el considerando 23 de la sentencia, estableció:

(...) que la carrera funcionaria y su garantía son conceptos mencionados en la Carta Fundamental, pero no definidos en ella, hallándose su concreción confiada a lo que disponga la ley orgánica respectiva, esto es, la Ley 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado. Por consiguiente, incumbe al legislador orgánico, respetando los principios y disposiciones de la Constitución, determinar, entre otras materias, cuáles son las características matrices del sistema de ingreso a dicha carrera y de promoción o ascenso en ella; en qué criterios básicos debe sustentarse para que sus miembros, cualquiera sea la calidad en que se desempeñan, cumplan la finalidad esencial del Estado ya realizada; decidir a qué funcionarios se les aplica el régimen de promoción por mérito y cuáles de ellos quedan sujetos al ascenso por antigüedad; dictar las normas principales sobre los concursos pertinentes, sean públicos o internos; entregar a la ley común la regulación más detallada de los asuntos aludidos, etc.

A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional, en el considerando 25 de la Sentencia, señaló:

Que, la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado cumple lo preceptuado en el artículo 38, inciso primero, de la Carta Fundamental, primeramente, en cuanto concierne a la carrera funcionaria, al disponer, en su artículo 45, inciso segundo, que ella será regulada por el respectivo estatuto y se fundará en el mérito, la antigüedad y la idoneidad de los funcionarios, agregando, en el inciso tercero de ese artículo, que las promociones deberán efectuarse según lo disponga el estatuto, por concurso o mediante ascenso en el respectivo escalafón. En cabal coincidencia tanto con lo recién expuesto como con lo explicado en el considerando 23 de esta sentencia, la Ley 18.834 y sus reformas, Estatuto Administrativo, en su artículo 3º, letra f), define la carrera funcionaria y agrega, en el artículo 6º, que ella se inicia con el ingreso

en calidad de titular a un cargo de planta, y se extiende hasta los cargos de jerarquía inmediatamente inferior a los de confianza exclusiva. Es también pertinente es destacar, en segundo término, que la Ley Orgánica Constitucional señalada desarrolla otro principio contemplado en el artículo 38, inciso primero, de la Carta Fundamental, al ordenar que la función pública sea ejercida con responsabilidad, eficiencia, eficacia, probidad, transparencia y demás rasgos, de índole técnica y profesional, contenidos en sus artículos 3º y siguientes.

Finalmente, el Tribunal Constitucional resolvió que la norma es constitucional. Es así como en el considerando 31 estableció:

Que, no habiendo la Constitución contemplado obligación ni prohibición alguna para que el legislador decida, en atención a las exigencias del bien común, excluir el ascenso automático por antigüedad y reemplazarlo básicamente por la promoción mediante concurso que establece el proyecto en estudio, resulta que tal determinación legislativa es coherente con el artículo 38, inciso primero, de la Carta Política, cuya finalidad es servir a la persona y contribuir a la realización del bien común, a través de una gestión eficiente y eficaz, proba y profesional de los funcionarios que integran la Administración del Estado.

Jurisprudencia administrativa

La Contraloría General de la República ha desarrollado una vasta jurisprudencia administrativa en relación a los distintos ámbitos que rigen a los Estatutos Especiales. En este estudio transcribiremos algunos de ellos.

En relación a los trabajadores sujetos al Código del Trabajo:

En las instituciones del sector público cuyo personal se rige por el Código del trabajo, dicho ordenamiento tiene el carácter de disposiciones estatutarias de Derecho Público y constituyen mandatos imperativos para la autoridad administrativa, razón por la cual ésta no se encuentra facultada para otorgar beneficios que no estén previstos en dicha normativa. El Código del Trabajo debe aplicarse, en el caso de trabajadores del sector público, con las adecuaciones que se trate. La Contraloría General tiene competencia para fiscalizar el cumplimiento de las normas laborales de los funcionarios públicos sometidos al Código del Trabajo, corresponden y reconociendo las características especiales que revista la institución pública de cuyo es el caso, por ejemplo, de la permanente fiscalización efectuada respecto de los trabajadores contratados de acuerdo con ese ordenamiento por el Ministerio de Obras Públicas.⁸⁸

Sobre Previsión y Salud:

Los funcionarios públicos pueden estar sujetos en lo laboral al Estatuto Administrativo y, a la vez, a regímenes de remuneraciones, salud y previsión distintos de la generalidad de los servidores adscritos a la Ley 18.834, porque ésta no contiene un régimen de remuneraciones ni disposiciones relativas a prestaciones de salud, excepto los derechos a licencias médicas y los deriva-

88. Estatuto Administrativo Interpretado, Concordado y Comentado, Contraloría General de la República - División de Coordinación e Información Jurídica, pp. 13-14.

dos de las prestaciones médicas por accidente en acto de servicio y enfermedad producida a consecuencia del desempeño de la función.⁸⁹

Facultad privativa de la autoridad para poner término a los servicios:

Aun cuando la ley otorgue a la autoridad una facultad privativa y excluyente, es decir, discrecional para poner término a los servicios de un funcionario público, los actos administrativos en que se traduce su ejercicio deben cumplir con la exigencia, derivada del principio de juricidad, en un concepto amplio y moderno, de tener una motivación, esto es, contener las circunstancias, el fundamento y racionio que justifica la adopción de dicha medida, y no obedezcan al mero capricho de esa autoridad, pues en tal caso resultarían arbitrarios y, por ende, ilegítimos. Además, la necesidad jurídica que obliga a la Administración de motivar los actos que corresponden al ejercicio de potestades discrecionales, tiene por objeto asegurar que sus actos no se desvíen del fin considerado por la normativa que confiere las respectivas atribuciones, que cuenten con un fundamento racional y se ajusten a las disposiciones constitucionales y legales vigentes, lo cual impide, por cierto, establecer diferencias arbitrarias entre personas que se encuentran en una misma situación, cautelándose de este modo el principio de igualdad ante la ley previsto en el artículo 19, número 2, de la Constitución Política.⁹⁰

Causales de cese de funciones:

La circunstancia que el artículo 48 (actual artículo 46) de la Ley 18575, aplicable a todos los trabajadores de la Administración del Estado, señale que el personal goza de estabilidad en el empleo y solo puede cesar en él por las razones que especifica, no impide el término de la relación laboral de los funcionarios por aplicación de las causas legales que contempla el Código del Trabajo, cuando este texto normativo constituye su ordenamiento estatutario, ya que la alusión que realiza el artículo 45 (actual artículo 43) de la Ley 18.575 al Estatuto Administrativo del personal de los organismos señalados en el artículo 18, inciso primero (actual artículo 21, inciso primero), de la citada Ley 18.575, debe entenderse en estos casos referida al señalado Código, que rige para esos empleados su desempeño laboral. De este modo, la estabilidad laboral ha de enmarcarse no solo al amparo de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, sino también a lo que determine la respectiva preceptiva estatutaria.⁹¹

89. Estatuto Administrativo Interpretado, Concordado y Comentado, Contraloría General de la República - División de Coordinación e Información Jurídica, p. 15.

90. Estatuto Administrativo Interpretado, Concordado y Comentado, Contraloría General de la República - División de Coordinación e Información Jurídica, p. 573.

91. Estatuto Administrativo Interpretado, Concordado y Comentado, Contraloría General de la República - División de Coordinación e Información Jurídica, p. 574.

Conclusiones

La existencia de los regímenes especiales es una manifestación de los distintos procesos de modernización que ha experimentado el Estado chileno para responder a las demandas y expectativas de los ciudadanos. También responden a la naturaleza especial de las instituciones cuya misión se centra en la seguridad nacional, en la seguridad pública interior o en el servicio exterior.

Los procesos modernizadores de las instituciones afectas a algún régimen especial han buscado dotarlas de herramientas de gestión más flexibles que le permitan orientar y promover el buen desempeño por parte de los funcionarios, profesionalizando su quehacer, estimulando la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio.

En este sentido, las instituciones públicas sujetas a algún régimen especial, sea en el ingreso, en la modalidad contractual de sus funcionarios, en el sistema de promoción, en la evaluación del desempeño, en el sistema de desvinculación e incentivos al retiro, o en las remuneraciones, constituyen interesantes experiencias pilotos cuyas mejores prácticas podrían extenderse al resto de las instituciones u orientar el establecimiento de un nuevo régimen de personal.

La creación de un Sistema de Alta Dirección Pública en nuestro país hace cada vez más necesario que los altos directivos públicos cuenten con herramientas de gestión de personal más flexibles, de tal forma de conducir el quehacer al desarrollo de las políticas públicas del sector que dirige. En ese sentido cabe reflexionar, por una parte, si el sistema estatutario actual es un vehículo facilitador de ese objetivo y, por otra, cuáles son los elementos innovadores que aportan los regímenes especiales.

La experiencia nos indica que se hace cada vez más necesario el establecimiento de un nuevo régimen de personal que cuente con herramientas de gestión más flexible y para cuya construcción es necesario el reconocimiento de los valores culturales de nuestra Administración del Estado; la participación de las asociaciones de funcionarios; el respecto a los derechos laborales de los trabajadores; el principio de responsabilidad fiscal en el manejo de los recursos; contemplar procesos de transición de forma tal que se permita una implementación gradual; garantizar la eficacia de la acción del Estado y defender la neutralidad de la acción pública; incorporar meritocracia en el ingreso y equilibrar estabilidad en el empleo con desempeño.

Asimismo, resulta indispensable reflexionar sobre los sistemas de remuneraciones en cuanto a la necesidad de hacerlos menos complejos, que se sustenten en una política salarial estratégica y que respondan al perfil y a la responsabilidad de la función, otorgándole al alto directivo público la posibilidad de determinar parte de la remuneración de su personal.

ANEXOS

CUADRO 1 Proyectos de Ley en tramitación del Congreso Nacional en materias de personal del sector público⁹²

Nº	Bol. Nº	Materia	Ministerio
1.	5947-12	Institucionalidad Medio Ambiental	CONAMA
2.	6251-04	Fortalece la Educación Pública	EDUCACIÓN
3.	4222-07	Reforma Constitucional Calidad de la Educación	EDUCACIÓN
4.	6458-05	Incentivo al Retiro Universidades Estatales	EDUC.-HAC
5.	4817-05	Perfecciona Sistema Alta Dirección Pública	HACIENDA
6.	6447-07	Moderniza Gendarmería de Chile	JUSTICIA-HACIENDA
7.	6018-06	Subsecretaría de Asuntos Indígenas	MIDEPLAN
8.	6106-10	Moderniza el Ministerio de Relaciones Exteriores	RR.EE.
9.	5766-08	Crea el Ministerio de Energía	CNE
10.	3994-02	Reorganiza Ministerio de Defensa	DEFENSA
11.	5687-23	Institucionalidad para el Desarrollo del Turismo	ECONOMÍA
12.	5083-04	Crea la Superintendencia de Educación	EDUCACIÓN
13.	6139-06	Modernización del Servicio Electoral	INTERIOR
14.	4248-06	Crea Ministerio de Seguridad Pública	INTERIOR
15.	3875-11	Modifica Ley sobre Discapacidad	MIDEPLAN
16.	6366-09	Crea la Superintendencia de Obras Públicas	OO.PP.
17.	5697-29	Crea Ministerio del Deporte y de la Juventud	SEGGOB
18.	3878-17	Crea Instituto de Derechos Humanos	SEGPRES
19.	6498-05	Establece Normas que Incentivan la Calidad de Atención al Contribuyente por parte del Servicio de Impuestos Internos	HACIENDA

CUADRO 2 Comparativo mecanismos de ingreso

Mecanismos de ingresos	Estatuto Administrativo	Regímenes especiales
Libre Designación	x	x
Concursal	x	x
Empleo a Prueba Opcional	x	x
Obligatorio		x
Academia o Escuela		x

92. Fuente: www.senado.cl; www.diputados.cl

CUADRO 3 Comparativo modalidades de contratación

Modalidades de contratación	Estatuto Administrativo	Regímenes especiales
Planta		
Exclusiva Confianza		X
Todos el Personal		X
Parte del Personal	X	X
Carrera	X	X
Contrata	X	X
Honorarios	X	X
Código del Trabajo		X

CUADRO 4 Comparativo sistemas de promoción

Sistemas de promoción	Estatuto Administrativo	Regímenes especiales
Ascenso		
Administrativos	X	X
Auxiliares	X	X
Concurso Interno		
Directivos de Carrera	X	X
Fiscalizadores	X	X
Profesionales	X	X
Técnicos	X	X
Administrativos		X
Auxiliares		X
Concurso Público		
Solo procede cuando no sea aplicable el ascenso o el concurso interno	X	X
Regla general de promoción en determinadas plantas de personal		X

CUADRO 5 Comparativo sistemas de desvinculación

Causales de cese de funciones	Estatuto Administrativo	Regímenes especiales
Aceptación de renuncia	X	X
Obtención de jubilación, pensión o renta vitalicia en algún régimen previsional	X	X
Declaración de vacancia	X	X
Destitución	X	X
Supresión del empleo	X	X
Término del periodo legal	X	X
Cumplimiento de determinada edad (75 años)		X
Declaración de vacancia por edad y tasa de reemplazo		X
Necesidades de la Institución		X
Causales del Código del Trabajo		X
Pérdida de confianza de la autoridad (Cargos de Exclusiva Confianza)	X	X
Fallecimiento	X	X

Referencias bibliográficas

Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (2008). *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1998-2007*, Chile. Septiembre.

División de Coordinación e Información Jurídica (2008). Contraloría General de la República de Chile, *Estatuto Administrativo Interpretado, Concordado y Comentado*, Santiago, Chile.