

# LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CHILE

*Emilio Morgado Valenzuela<sup>(1)</sup>*

## I. PRECISIONES PRELIMINARES

No obstante que en el año 2000 Chile ratificó el Convenio N° 151 de la OIT, de 1978, aún no existen en Chile normas legales específicas que desarrollen lo establecido en el artículo 7 de ese Convenio respecto de la “negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.”

Sin embargo, en la práctica han existido y actualmente existen ciertas modalidades de participación de esos trabajadores en la determinación de sus remuneraciones y condiciones de trabajo.

Este análisis comprende, primero, una muy sintética evocación de la evolución de la negociación en la Administración Pública chilena: (i) antes del golpe militar de septiembre de 1973; (ii) durante los 17 años de la dictadura de Pinochet;

---

(1) Abogado. Profesor de Derecho del Trabajo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Asesor internacional y nacional. Miembro de los Grupos Arbitrales establecidos en los Capítulos Laborales de los Tratados de Libre Comercio de Estados Unidos con Chile y de Estados Unidos con República Dominicana y los Países Centroamericanos. Doctor Honoris Causa de la Université de Bordeaux. Presidente de Honor y Ex Presidente de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ex Vicepresidente de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ex Miembro del Consejo Ejecutivo de la Asociación Internacional de Relaciones de Trabajo-actualmente ILERÁ. Presidente de la Asociación Chilena de Relaciones de Trabajo. Presidente Honorario y Ex Presidente de la Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ex Director Regional Adjunto de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

y, (iii) en los 26 años transcurridos desde nuestro retorno a la democracia. Luego resumo la legislación actualmente vigente en Chile y, finalmente evoco algunas de las principales disyuntivas existentes acerca de los contornos legales que deberían establecerse respecto de la negociación colectiva en nuestra Administración Pública.

## **II. EVOLUCIÓN**

### **1. Antes de la dictadura**

#### **A. Hasta los años 40 del siglo XX. Relación administrativa**

En Chile, el Estado y la Administración Pública nacen y se desarrollan antes del surgimiento de la legislación especializada del trabajo. Regía en plenitud el Derecho Administrativo en el que las relaciones con los funcionarios públicos son gobernadas por normas estatutarias unilateralmente adoptadas y aplicadas por las autoridades gubernamentales. El ingreso a la administración del Estado, la contratación, las condiciones de trabajo, las remuneraciones y beneficios no remuneracionales, la terminación de la relación administrativa y las condiciones post-trabajo eran parte de las mencionadas normas estatutarias.

#### **B. Hasta el 11 de septiembre de 1973**

##### **a. Tránsito hacia una relación de trabajo público fronteriza y paralela con la relación de trabajo privado**

Los cambios sociales y políticos habidos a partir del Gobierno del Frente Popular instalado en 1938; la existencia del Código del Trabajo de 1931, en el que se recopiló y complementó la legislación inicial de 1924, y el paulatino desarrollo de relaciones participativas informales entre las centrales sindicales (la CTCH y luego la CUT) y el Gobierno, generaron una lenta pero clara modificación de la naturaleza solo administrativista del empleo público, lo que condujo al sostenido surgimiento de una vinculación cada vez más simétrica entre el trabajo en la Administración Pública y el realizado en el sector privado. En cierta medida, el Estatuto Administrativo cumplía, de hecho, la función de un Código del Trabajo en la función pública.

De otra parte, las políticas públicas tendientes a mejorar la situación de la llamada “clase media”, a las que más tarde se sumaron las

políticas de “promoción popular” y participación de “las fuerzas populares”, tuvieron como correlato laboral unos mayores niveles de equilibrio entre los interlocutores de la negociación colectiva, y una incipiente mayor presencia de la autonomía colectiva como coadyuvante de la función legislativa.

**b. Desde la condición de funcionario a la de trabajador**

En los comienzos republicanos, trabajar en la Administración Pública permitía acceder a ciertos beneficios inexistentes en el sector privado, por ejemplo: (i) un cierto nivel de seguridad en el empleo; (ii) un mejor nivel de remuneraciones; (iii) un determinado nivel de previsión social; y (iv) una fuerte expectativa de ascensos y promociones debido a la existencia de escalafones internos. Como se entendía que “funcionario público” era el encargado del funcionamiento del Estado, tal condición le aseguraba un cierto “status” social, retratado –por ejemplo– en la clásica novela Martín Rivas, de Alberto Blest Gana.

El crecimiento de los ámbitos de la acción de la Administración Pública y del número de sus funcionarios, así como el progresivo mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores del sector privado y, de otra parte, la creciente focalización de las políticas públicas en la reducción del tamaño y funciones del Estado y la disminución del gasto público, debilitaron las garantías preexistentes en el empleo público. A ello se agregó el surgimiento de demandas y estrategias coincidentes con las de los trabajadores del sector privado, en forma tal que los que trabajan en la Administración Pública y sus organizaciones han integrado e integran la CUT. Sus máximos líderes han sido y son conductores destacados del sindicalismo chileno.

**2. Los 17 años de la dictadura**

La demolición de las relaciones colectivas de trabajo y de la legislación y las prácticas nacionales se produjo, primero, mediante bandos de guerra que disolvieron y declararon fuera de la ley a centrales sindicales y sindicatos de base; que afectaron a dirigentes sindicalistas y a trabajadores sindicalizados, destituyéndolos de sus cargos y empleos, aprisionándolos, relegándolos, exiliándolos, asesinando o desapareciéndolos. Los sindicatos perdieron su libertad de funcionamiento y fueron intervenidos por las autoridades militares y civiles. De hecho,

la legislación protectora fue dejada sin efecto. Luego, dicha desregulación fáctica fue acompañada por nuevas normas desreguladoras denominadas “decretos-leyes” (más tarde, llamadas “leyes”) adoptados por la Junta Militar; en ella se radicó la función legislativa, una vez disuelto el Congreso al comenzar la Dictadura. Los partidos políticos fueron disueltos, prohibidos o limitados en sus funciones.

En esas condiciones, y en un entorno generalizado de falta de libertades y de terror, no hubo libertad sindical y, consiguientemente, cesó la negociación colectiva libre y desaparecieron las huelgas.

La nueva trama normativa adoptada en el marco ya descrito, dejó sin efecto los avances logrados para la existencia de negociación colectiva en la Administración Pública. Cuando ya finalizaba, el Gobierno militar adoptó un nuevo Estatuto Administrativo (Ley N° 18.834, 1989).

### **3. Desde marzo de 1990 hasta hoy**

#### **A. Legislación adoptada**

Aunque en el período inmediatamente posterior al plebiscito de octubre de 1988 y a la elección presidencial de 1989, se consideró la posibilidad de derogar la legislación laboral adoptada durante la dictadura (teniendo presente proposiciones para declararla “insanablemente nula”), mayoritariamente se optó por “regular la protección”, esto es, someter la legislación heredada a un proceso de reformas que restablecieran las finalidades protectoras del Derecho del Trabajo, pero sin revivir la legislación que estaba vigente cuando ocurrió el golpe militar. En otros términos, se optó por establecer nuevas normas reguladoras de la protección que tuvieran en cuenta los cambios habidos en el sistema político, económico y social, así como en las modalidades y organización del trabajo y de la producción, todo ello en un mundo que decidida y aceleradamente se globalizaba.

Dentro de ese esquema programático, desde el inicio de la restauración democrática se ha aprobado y puesto en vigor la siguiente legislación: (i) Ley N° 19.049, de 1991, sobre las centrales sindicales; y (ii) Ley N° 19.296, de 1994, sobre las organizaciones de trabajadores de la administración del Estado, modificada por la Ley N° 19.475, de 1996.

Además, desde 1990 hasta la fecha, anualmente se han adoptado leyes reajustando las remuneraciones y revisando subsidios, bonificaciones y otros beneficios de los trabajadores del Estado. En el período pre-legislativo del proceso de adopción de esas leyes, los representantes de las asociaciones centrales de trabajadores del Estado han participado en los procedimientos informales de determinación de los contenidos remuneracionales y de condiciones de trabajo y de vida,

que el Ejecutivo podía proponer al Poder Legislativo por el Poder Ejecutivo. Durante la tramitación del correspondiente proyecto de Ley en el Congreso de la Nación, existe también una informal participación de los representantes de los trabajadores públicos, principalmente mediante sus comparecencias en las respectivas comisiones especializadas de la Cámara de Diputados y del Senado.

Particular importancia reviste la ratificación –en el año 2000– del Convenio N° 151 de la OIT, sobre las relaciones de trabajo en la Administración Pública (1978), y –en 1999– de los Convenios N°s. 87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948), y 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949).

## **B. Legislación vigente**

### **Normas constitucionales**

En la Constitución Política de la República de Chile se establece que ella asegura a los trabajadores: (i) el derecho de sindicarse voluntariamente en los casos y forma que señale la Ley; y (ii) la negociación colectiva con la empresa en que laboren salvo en los casos en que la Ley expresamente no permita negociar. A la vez expresa que mediante Ley se establecerán “las modalidades de la negociación colectiva y los procedimientos adecuados para lograr en ella una solución justa y pacífica”. También asigna a la Ley el señalamiento de los casos en que “la negociación colectiva deba someterse a arbitraje obligatorio, el que corresponderá a tribunales especiales de expertos cuya organización y atribuciones se establecerán en ella”<sup>(2)</sup>.

A la vez, en el texto constitucional se dispone que no podrán declararse en huelga: (i) los funcionarios de Estado y de las Municipalidades; y (ii) las personas “que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional”<sup>(3)</sup>.

### **Normas legales**

#### **a) Código del Trabajo**

La negociación colectiva está minuciosamente regulada en el Código del Trabajo. En el inciso segundo del artículo 1 del Código

---

(2) Constitución Política de la República de Chile: artículo 19 N° 16, inciso cuarto.

(3) Id. ant. , inciso quinto.

del Trabajo se dispone que sus normas reguladoras de las relaciones laborales entre los empleadores y trabajadores “no se aplicarán a los funcionarios de la Administración del Estado centralizada y descentralizada, del Congreso Nacional y del Poder Judicial, ni a los trabajadores de las empresas o instituciones del Estado o de aquellos en que este tenga aportes, participación o representación, siempre que dichos funcionarios o trabajadores se encuentren sometidos por Ley a un estatuto especial”. No obstante esa exclusión tan tajante, en norma mencionada se establece que, sin embargo, los trabajadores se sujetarán a las normas del Código “en los aspectos o materias no regulados en sus respectivos estatutos, siempre que ellas no fueren contrarias a estos últimos”.

Adicionalmente, en el artículo 304 del Código del Trabajo se establece que no existirá negociación colectiva “en las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el Supremo Gobierno a través de este Ministerio y en aquellas en que leyes especiales la prohíban.” Tampoco se reconoce la existencia de negociación colectiva “en las empresas o instituciones públicas o privadas cuyos presupuestos, en cualquiera de los dos últimos años calendario, hayan sido financiados en más de 50 % por el Estado, directamente o a través de derechos e impuestos.”<sup>(4)</sup>

## **b) Estatuto Administrativo**

El Estatuto Administrativo heredado del Gobierno militar y contenido en la Ley N° 18.834, ha sido objeto de reformas y su texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 29, del 16 de junio de 2004.

Dicho Estatuto regula las relaciones entre el Estado y el personal de los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y de los servicios públicos centralizados y descentralizados creados para el cumplimiento de la función administrativa, con las excepciones legalmente señaladas.

Tal regulación comprende las siguientes materias: (i) disposiciones

---

(4) Esas prohibiciones no se aplican respecto de los establecimientos educacionales particulares subvencionados ni a los establecimientos educacionales técnico-profesionales que se mencionan en el citado artículo 304.

generales; (ii) la carrera funcionaria: ingreso, empleo a prueba, capacitación, calificaciones, promociones; (iii) obligaciones funcionarias: normas generales, jornada de trabajo, destinaciones y comisiones de servicio y cometidos funcionarios, subrogación, prohibiciones, incompatibilidades, y (iv) derechos funcionarios. En lo que concierne a las prohibiciones, en el literal f) del artículo 84 de Estatuto se establecen las siguientes: (i) organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito del Estado; (ii) dirigir, promover o participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades totales o parciales; (iii) dirigir, promover o participar en la retención indebida de personas o bienes; o (iv) dirigir, promover o participar en otros actos que perturben el normal funcionamiento de los órganos de administración del Estado.

De conformidad con lo establecido en el artículo 125 del Estatuto, el incurrir en una o más de las prohibiciones recién mencionadas constituye una causal de destitución, poniéndose así término a los servicios del funcionario.

c) **Ley de Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado.**

La Ley N° 19.296, sobre asociaciones de funcionarios de la administración del Estado (1994), regula los siguientes aspectos referidos a las asociaciones de funcionarios: constitución, estatutos, directorio, asambleas, patrimonio, federaciones y confederaciones o agrupaciones, disolución, fiscalización y sanciones. En forma especial establece disposiciones particulares respecto de las asociaciones de funcionarios de los servicios de salud. Sus regulaciones son similares a las existentes en el Código del Trabajo para la sindicación en el sector privado, excepto en referido a la denominación de las organizaciones de primer grado: “sindicatos” (sector privado) y “asociaciones” (sector estatal) y a la enumeración no taxativa de sus funciones.

Las normas de esta Ley no se aplican: (i) a las Fuerzas Armadas, a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública; (ii) a los funcionarios de las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el Gobierno a través de este; ni (iii) a los trabajadores de las empresas del Estado que legalmente puedan constituir sindicatos.

Las asociaciones pueden ser de carácter nacional, regional, provincial o comunal según fuere la estructura del servicio, repartición, institución o ministerio en que se constituyan. Las asociaciones pueden constituir federaciones y confederaciones –que pueden denominarse agrupaciones o centrales– y afiliarse y desafiliarse de ellas. Todas las asociaciones de funcionarios pueden constituir organizaciones internacionales de trabajadores y afiliarse o desafiliarse de ellas.

Entre las principales funciones que la Ley asigna a las asociaciones se encuentran las siguientes:

- Promover el mejoramiento económico de sus afiliados y de las condiciones de vida y de trabajo de los mismos, en el marco que esta normativa permite (art. 7-a).
- Recabar información sobre la acción del servicio público correspondiente y de los planes, programas y resoluciones relativos a sus funcionarios (art. 7-c).
- Hacer presente, ante las autoridades competentes, cualquier incumplimiento de las normas del Estatuto Administrativo, y demás que establezcan derechos y obligaciones de los funcionarios (art. 7-d).
- Dar a conocer a la autoridad sus criterios sobre políticas y resoluciones relativas al personal, a la carrera funcionaria, a la capacitación y a materias de interés general para la asociación (art 7-e).
- Representar a los funcionarios en los organismos y entidades en los que la Ley les conceda participación. Asimismo podrán asumir la representación de los asociados para deducir ante la Contraloría General de la República, el recurso de reclamación establecido en el respectivo Estatuto Administrativo (art-.7-f).
- En general, realizar todas aquellas actividades contempladas en los estatutos y que no estén prohibidas en la Ley.

### **Normas internacionales del trabajo ratificadas**

Como ya he señalado, Chile ha ratificado, entre otros, los Convenios de la OIT números 87, 98 y 151.



En el último de los Convenios mencionados se dispone que “de ser necesario deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera de otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones”.

A la vez, en dicho Convenio se establece que en la solución de los conflictos que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo “se deberá tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados”<sup>(5)</sup>.

### III. SITUACIÓN ACTUAL Y PRINCIPALES DISYUNTIVAS

#### 1. La situación actual de las relaciones colectivas de trabajo en la Administración Pública

Al amparo de la Ley N° 19.296 existen asociaciones de funcionarios en todos los órganos centralizados y descentralizados del Estado, que afilian a la gran mayoría de sus funcionarias y funcionarios. Esas asociaciones están agrupadas en federaciones y confederaciones regionales y nacionales, con las cuales se efectúan las consultas y negociaciones informales con el Poder Ejecutivo, generalmente representado por el Ministro de Hacienda <sup>(6)</sup>.

No existe un procedimiento formalmente establecido para el desarrollo de esas modalidades, por lo que los precedentes acumulados suelen ser evocados como guías orientadoras en cada ejercicio anual. Generalmente los resultados alcanzados se incorporan en textos que dan cuenta de ellos y que además contienen especificaciones acerca de las vías y plazos para materializarlos.

Si esos acuerdos no requieren de la aprobación de una Ley, en el “protocolo” se indica el procedimiento mediante el cual se materializará lo convenido y la fecha correspondiente. Si se requiera la aprobación de una Ley —que es lo que normalmente ocurre— se deja constancia de los elementos básicos que ella contendría

---

(5) Artículo 8, Parte V (Solución de conflictos) del Convenio N° 151.

(6) En numerosos casos, existen afiliaciones a más de una federación o confederación.

generalmente el o los porcentajes de aumento salarial o la naturaleza y contenidos de los beneficios no remuneracionales acordados.

Por mandato constitucional, solo en el Poder Ejecutivo radica la facultad de iniciar proyectos de Ley que comprometan al erario público, correspondiendo al Congreso formular indicaciones al proyecto y proposiciones para perfeccionarlo. En tal caso, las asociaciones involucradas desarrollan estrategias destinadas a que los miembros del Congreso atiendan total o parcialmente sus peticiones. Esas estrategias adquieren especial importancia cuando el proyecto de Ley enviado por el Ejecutivo al Congreso no ha sido precedido por un acuerdo alcanzado con las asociaciones.

La participación de los trabajadores públicos en la determinación de sus condiciones de trabajo no se agota en los ejercicios anuales recién evocados. También están presentes en la elaboración de proyectos de Ley vinculados, por ejemplo, a la reestructuración de servicios públicos, a la reubicación o re-encasillamiento de los puestos de trabajo en la Escala Única de Remuneraciones, en la formulación de incentivos para el retiro de los funcionarios, en el establecimiento de estímulos de productividad y de calidad.

Existen variadas modalidades organizacionales de las asociaciones. Entre ellas destacan las que agrupan a todos los trabajadores de un servicio público, y las que agrupan a trabajadores de una misma categoría ocupacional o de categorías ocupacionales similares o conexas. Las federaciones se integran siguiendo esos factores u otros de localización geográfica, en tanto que las confederaciones y centrales agrupan a todas esas modalidades organizativas.

Las informaciones estadísticas correspondientes a 2014, publicadas por la Dirección del Trabajo, permiten destacar las siguientes características de la afiliación a asociaciones de trabajadores públicos:<sup>(7)</sup>

---

(7) Ver, ANUARIO ESTADÍSTICO 2014 (Unidad de Estadísticas del Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo). En dicho estudio se expresa que se considera que son “trabajadores de la Administración pública” a “todos aquellos que desempeñan sus labores en instituciones de carácter estatal, como Ministerios, Intendencias, Gobernaciones, Servicios Públicos centralizados y descentralizados, Universidades del Estado y Municipalidades, y cuya relación con el empleador el Estado- se rige ya sea por el Estatuto Administrativo, el Estatuto de Funcionarios Municipales o por el estatuto Docente, entre otros. Se exceptúan de esta categoría los trabajadores de las empresas del Estado. Para efectos del presente compendio, la cifra que se entrega como total de trabajadores de la Administración Pública corresponde en realidad al total de asalariados del sector público, es decir, incluyendo a trabajadores de las empresas del Estado. Esta cifra es utilizada como aproximación o estimación, debido a que la Encuesta de Empleo del INE, que es la fuente de este indicador, no distingue en el empleo público entre los asalariados de la Administración Pública propiamente tal y los de las empresas públicas, considerando además que el total trabajadores de estas últimas representan un porcentaje minoritario dentro del total de trabajadores del sector público.”

- En 2014 había 2.041 asociaciones con un total de 208.211 afiliados. De éstos, 122.855 eran mujeres y 85.356, hombres<sup>(8)</sup>.
- En el mismo año se constituyeron once (11) Confederaciones de Asociaciones, cuarenta y nueve (49) federaciones de asociaciones y doscientos noventa (290) asociaciones<sup>(9)</sup>.

## 2. Las principales disyuntivas

Cuatro son las principales disyuntivas presentes en el análisis de las orientaciones y contenidos de una posible legislación que regule tanto el procedimiento de negociación de las condiciones de trabajo en la administración del Estado chileno, como la prevención y solución de los conflictos que pudieren surgir con ocasión de esa negociación: (i) la aplicación de la actual normatividad reguladora de esas materias en el sector privado o la adopción de una normatividad especial; (ii) el ámbito temático de las materias objeto de la negociación; (iii) el ámbito temporal y personal de vigencia de los acuerdos alcanzados, y (iv) el nivel o niveles de la negociación.

### a) Normativa aplicable

Estimo que no obstante las similitudes existentes entre el trabajo en el sector público y el trabajo en el sector privado, las peculiaridades del trabajo público tornan recomendable contar con una legislación especial que establezca un coherente y eficiente subsistema de relaciones colectivas de trabajo en la Administración Pública, en la que se regule lo atinente a la sindicación, la negociación y los conflictos colectivos de trabajo, incluidas las limitaciones de la huelga.

En su elaboración habría que tener principalmente presente: (i) las experiencias derivadas de la aplicación de la Ley N° 19.296; (ii) las prácticas participativas habidas en Chile en la determinación de las condiciones salariales y de trabajo, incluyendo las referidas a la negociación colectiva en el sector privado; y (iii) el marco normativo contenido en el Convenio N° 151 de la OIT, en relación con las normas sobre libertad sindical contenidas en los Convenios números 87 y 98, así como las observaciones y conclusiones expresadas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios

---

(8) Ob.cit. Cuadros 4 y 5.

(9) Ob.cit. Cuadro 104.

y Recomendaciones, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo y el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT.

**b) Ámbito temático**

Como lo he señalado, en el Convenio N° 151 se establece que “de ser necesario”, se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales “para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo”.

¿Cuáles son esas condiciones de empleo?. Para empezar, son condiciones de empleo todas las materias comprendidas en el actual Estatuto Administrativo y las que las partes convengan negociar, siempre que, por su naturaleza, sean condiciones de empleo o se vinculen estrecha y necesariamente con ellas.

Por cierto, existen normas constitucionales en las que ciertas facultades decisorias son radicadas, exclusiva o excluyentemente, en entidades públicas. De otra parte, hay materias que solo pueden ser objeto de una o más leyes, o de actos administrativos idóneos. En consecuencia, existen límites en cuanto al contenido del ámbito temático de la negociación colectiva en la Administración Pública.

Entre las limitaciones existentes cabe recordar las siguientes:

- En el numeral 4 del artículo 63 de la Constitución se dispone que “Solo son materias de Ley...[L] las materias básicas relativas al régimen laboral, sindical, previsional y de Seguridad Social.”
- En los numerales 2° y 4° del párrafo final del artículo 64 de la Constitución se expresa: “Corresponderá, asimismo, al Presidente la iniciativa exclusiva para: ... 2° Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semi-fiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones... 4° Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de

emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio activo o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la Administración Pública y demás organismos y en entidades anteriormente señalados, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlas, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los números siguientes”. En los números siguientes a los recién evocados, se dispone que: “5° Establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar. 6° Establecer o modificar las normas sobre Seguridad Social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado”.

- En el inciso final del artículo 65 de la Constitución vigente se dispone que: “El Congreso Nacional solo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República”.

**c) Ámbito temporal y personal**

Generalmente los acuerdos colectivos tienen costos que, en el caso de la Administración Pública, deben estar contemplados en la Ley de Presupuesto, materia regulada en los artículos 67 al 75 de la Constitución. Por ello, en el procedimiento de negociación que se establezca será necesario compatibilizar los plazos convenidos en el acuerdo resultante de la negociación con los plazos constitucionales referidos al Presupuesto.

De otra parte, en la Administración Pública existe una variada gama de categorías ocupacionales y de modalidades de contratación. Así, por ejemplo, hay profesionales, técnicos, administrativos, auxiliares. Hay personal subordinado y personal en variados cargos directivos y de jefaturas. Hay personal en funciones de planificación, ejecución, supervisión y control. A los factores ya anotados se agregan los atinentes a los campos de acción de los correspondientes organismos y dependencias de la Administración Pública, por ejemplo, salud, educación, municipios, aduanas, prisiones.

La existente multiplicidad de ámbitos personales torna necesario que la negociación contemple y compatibilice los diferentes intereses comprometidos, que suelen obedecer a distintas visiones de los problemas que existen en los distintos sectores ocupacionales, jerárquicos y necesidades públicas atendidas. Ello requiere formular y aplicar estrategias multidimensionales.

**d) Niveles**

Habida cuenta de la actual estructura organizacional de las asociaciones públicas y de los variados matices comprendidos en una negociación en la que existen relaciones de complementariedad y de diferenciación según los niveles en que se negocia, se debe establecer una apropiada coordinación entre lo negociado y acordado en un sistema en el que, de hecho hay –y en el que legalmente debe haber– negociación centralizada y descentralizada.

Santiago, julio de 2016