

DEPARTAMENTO JURÍDICO  
Unidad de Pronunciamientos,  
Innovación y Estudios Laborales  
E. 60170(772)/2022

1553

ORDINARIO N° \_\_\_\_\_

**ACTUACIÓN:**

Reconsidera doctrina.

**MATERIA:**

Asociaciones de funcionarios. Cuórum de constitución.

**RESUMEN:**

Para determinar si la Asociación de Funcionarios Dirección General de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas ha dado cumplimiento al cuórum de constitución exigido por el artículo 13 inciso primero de la Ley N°19.296, debe considerarse únicamente al personal de planta y a contrata de la Dirección General de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas.

Reconsidera la doctrina contenida en el Ordinario N°195 de 09.01.2020, emitido por esta Dirección.

**ANTECEDENTES:**

- 1) Instrucciones de 29.06.2022 y 19.08.2022, de Jefa Unidad de Pronunciamientos, Innovación y Estudios Laborales.
- 2) Pase N°2000-979/2022 de 08.06.2022, de Jefa Departamento de Relaciones Laborales.
- 3) Oficio Ordinario N°1300-4290/2022 de 18.05.2022, de Director Regional del Trabajo Región Metropolitana Poniente.
- 4) Presentación de 24.03.2022, de Asociación Nacional de Funcionarios Dirección General de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas.

SANTIAGO,

07 SEP 2022

DE : JEFA DEPARTAMENTO JURÍDICO Y FISCAL (S)

A : SEÑORES MANUEL PASTENE V., RAÚL SERRANO F.  
Y RODOLFO MORALES V.  
DIRECTORIO ASOCIACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS  
DIRECCIÓN GENERAL DE CONCESIONES  
DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS  
[manuel.pastenes@mop.gov.cl](mailto:manuel.pastenes@mop.gov.cl)

Mediante presentación citada en el antecedente 4), remitida por la Dirección Regional del Trabajo Región Metropolitana Poniente, a través de oficio citado en el antecedente 3), requieren la reconsideración del Ordinario N°195 de 09.01.2020, emitido por este Servicio, que concluye: *«Para determinar si la Asociación Nacional de Funcionarios de Concesiones del MOP ha dado cumplimiento al cuórum de constitución exigido por el artículo 13 inciso primero de la ley N°19.296, debe considerarse a la totalidad del personal de planta y a contrata del Ministerio de Obras Públicas».*

Sustentan su petición, entre otras consideraciones, en que, acorde con el Mensaje Presidencial con el que se dio inicio a la tramitación del proyecto de Ley N°21.044 de 2017, que crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas y modifica las normas que señala: *«Se considera que lo más apropiado es la creación de un servicio centralizado, que adopta la categoría de Dirección General al interior del Ministerio de Obras Públicas, a cargo de un Director General, funcionario que será nombrado por el Presidente de la República y estará bajo la dependencia del Ministro de Obras públicas».* Por otra parte, en lo concerniente al régimen del personal de dicha Institución, el Mensaje Presidencial en comento señala al respecto: *«La creación de una Dirección General como servicio centralizado considera dotar a este órgano de una planta de personal regida por la ley N°18.834, sobre Estatuto Administrativo y adscrita al sistema de remuneraciones de la Escala Única de Sueldos establecida en el decreto ley N°249, de 1974. La propuesta considera que, una vez aprobada la siguiente iniciativa, el Presidente de la República fijará la estructura y planta de dicho organismo mediante la dictación de uno o más decretos con fuerza de ley, los que serán dictados dentro del plazo constitucional de un año...».*

Agregan que, mediante DFL N°7 de 26.07.2018, se fijó la planta de personal y la fecha de iniciación de actividades de la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas del Ministerio de Obras Públicas. En consecuencia, la dotación que labora en la aludida Dirección General de Concesiones está compuesta por los funcionarios de planta, de acuerdo con el referido DFL y los a contrata, a que se refiere la Ley N°21.044, que suman un total de 253 funcionarios.

Expresan que pese a ello, en la observación formulada por la Inspectora Provincial del Trabajo de Santiago se indica: *«...con fecha 28 de marzo de 2019 se constituyó la "Asociación Nacional de Funcionarios Dirección General de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas" teniendo como base la institución "Ministerio de Obras Públicas", RUT N°61.202.000-0, con la asistencia de 106 trabajadores **de un total de 7.764 funcionarios** que laboran en el servicio mencionado, a la fecha de la constitución de la organización»*, por lo que no se cumplía con el cuórum establecido en el artículo 13 de la Ley N°19.296, esto es, un mínimo de 25 trabajadores, que representen, a lo menos, el 10% del total de los que allí presten servicios.

Señalan al respecto que, a su juicio, la aludida Inspectora Provincial del Trabajo de Santiago incurrió en un error, toda vez que, para la determinación del referido cuórum consideró al total de funcionarios de laboran en el Ministerio de Obras Públicas, con total prescindencia de las direcciones o regiones en que aquellos prestan servicios, pese a que la asociación de funcionarios en referencia se constituyó exclusivamente con los funcionarios dependientes de la Dirección General de Concesiones del aludido Ministerio y por tanto, para tal efecto, lo que correspondía era efectuar dicho cálculo teniendo en consideración el total de funcionarios de planta y a contrata de la Dirección General de Concesiones, tal como lo dispone el inciso 4° del artículo 13 de la Ley N°19.296.

Lo anterior si se tiene presente que el criterio sustentado por la Inspección Provincial del Trabajo de Santiago respecto de la forma de determinar el cumplimiento del cuórum de constitución en referencia impediría a los funcionarios de que se trata constituir una asociación de funcionarios, toda vez que, para completar el cuórum del 10% del total de funcionarios del Ministerio de Obras Públicas se requeriría la participación de 776 constituyentes, en circunstancias que la Dirección General de Concesiones cuenta con una planta de 253 funcionarios de planta y a contrata, exigencia que, por ende, vulnera el derecho de libre asociación consagrado en el artículo 19 N°15 de la Constitución Política de la República y en el Convenio N°151 de la OIT.

Al respecto cumpla con informar a Uds. lo siguiente:

El artículo 1° inciso primero de la Ley N°19.296, dispone:

Reconócese, a los trabajadores de la Administración del Estado, incluidas las municipalidades y del Congreso Nacional, el derecho de constituir, sin autorización previa, las asociaciones de funcionarios que estimen conveniente, con la sola condición de sujetarse a la ley y a los estatutos de las mismas.

Por su parte, el artículo 2° inciso primero de la misma ley, establece:

Estas asociaciones tendrán carácter nacional, regional, provincial, comunal o local, según fuere la estructura jurídica del servicio, repartición, institución o ministerio en que se constituyeren, términos que en esta ley serán usados indistintamente.

El análisis conjunto de las disposiciones legales transcritas permite inferir, en primer término, el derecho de los trabajadores de la Administración del Estado a constituir las asociaciones de funcionarios que estimen conveniente y, consecuentemente, el de afiliarse a ellas. Se colige igualmente que dichas asociaciones deben regirse por la ley y sus estatutos.

Se desprende igualmente que, para los efectos de fijar el carácter de una asociación de funcionarios de la Administración del Estado deberá observarse la estructura jurídica del servicio, repartición, institución o ministerio, términos estos últimos que la ley no define, por lo que cabe recurrir para tal efecto a la norma del artículo 1° inciso segundo de la Ley N°18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto fue refundido, coordinado y sistematizado por el DFL 1, publicado en el Diario Oficial el 17.11.2001, que dispone:

La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley.

Por su parte, el artículo 21 inciso primero de la citada ley establece:

La organización básica de los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, será la establecida en este Título.

A su turno, el artículo 22 inciso primero de la misma ley, prevé:

Los Ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores [...].

A su vez, el artículo 28 inciso primero del cuerpo normativo en referencia, dispone:

Los servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Estarán sometidos a dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos Ministerios [...].

Finalmente, el artículo 29 de la ley en referencia establece:

Los servicios públicos serán centralizados o descentralizados.

Los servicios centralizados actuarán bajo la personalidad jurídica y con los bienes y recursos del Fisco y estarán sometidos a la dependencia del Presidente de la República, a través del Ministerio correspondiente.

Los servicios descentralizados actuarán con la personalidad jurídica y el patrimonio propios que la ley les asigne y estarán sometidos a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio respectivo. La descentralización podrá ser funcional o territorial.

Precisado lo anterior, cabe referirse particularmente a la naturaleza jurídica de la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas, para lo cual corresponde recurrir a la norma del artículo 22 bis del DFL N°850 de 1997, Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas, incorporada por la Ley N°21.044, publicada en el Diario Oficial con fecha 25.11.2017, que dispone:

Créase la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas, dependiente del Ministerio de Obras Públicas, que tendrá como objeto la ejecución, reparación, mantención, conservación y explotación de obras públicas fiscales conforme al artículo 87, y la provisión de equipamiento o la prestación de servicios asociados conforme a lo establecido en el decreto supremo N° 900, de 1996, del Ministerio de Obras Públicas, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 164, de 1991, del Ministerio de Obras Públicas, Ley de Concesiones de Obras Públicas, como también la fiscalización del debido cumplimiento de las normas legales y administrativas aplicables a los contratos de concesión, sin perjuicio de las demás funciones que le encomienden las leyes.

La Dirección General de Concesiones de Obras Públicas será un servicio que estará afecto al Sistema de Alta Dirección Pública establecido en el Título VI de la ley N° 19.882.

La Dirección General de Concesiones de Obras Públicas estará a cargo de un Director General, que tendrá la calidad de alto directivo público, de conformidad a las normas contenidas en el Título VI de la ley N° 19.882, y estará bajo la dependencia del Ministro de Obras Públicas.

El personal de la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas se regirá por las disposiciones de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, y en materia de remuneraciones, por las normas del decreto ley N° 249, de 1974, y su legislación complementaria.

De la disposición legal precedentemente transcrita se infiere que, si bien, la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas es un servicio


dependiente del Ministerio de Obras Públicas, está afecto al Sistema de Alta Dirección Pública establecido en el Título VI de la Ley N°19.882, a cargo de un Director General, que tendrá la calidad de alto directivo público y con una planta de personal propia, que se regirá por las disposiciones de la Ley N°18.834, sobre Estatuto Administrativo.


De este modo, un nuevo estudio de los antecedentes tenidos en vista para emitir el pronunciamiento impugnado permite sostener que, para determinar si la Asociación de Funcionarios Dirección General de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas ha dado cumplimiento al quórum de constitución exigido por el artículo 13 inciso primero de la Ley N°19.296 —con arreglo al cual, para constituir una asociación, en una repartición, servicio o establecimiento de salud que tenga más de cincuenta funcionarios, se requerirá de un mínimo de veinticinco trabajadores, que representen, a lo menos, el diez por ciento del total de los que allí presten servicios— debe considerarse únicamente al personal de planta y a contrata de la Dirección General de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas.

Por consiguiente, sobre la base de las disposiciones legales citadas, jurisprudencia administrativa invocada y consideraciones expuestas, cumplo con informar a Uds. que, para determinar si la Asociación de Funcionarios Dirección General de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas ha dado cumplimiento al quórum de constitución exigido por el artículo 13 inciso primero de la Ley N°19.296, debe considerarse únicamente al personal de planta y a contrata de la Dirección General de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas.

Reconsidera la doctrina contenida en el Ordinario N°195 de 09.01.2020, emitido por esta Dirección.

Saluda atentamente a Uds.,

  
**NATALIA POZO SANHUEZA**  
**JEFA DEPARTAMENTO JURÍDICO Y FISCAL (S)**  
**DIRECCIÓN DEL TRABAJO**



**BP/MPK**  
**Distribución:**

- Jurídico
- Partes
- Control
- Departamento de Relaciones Laborales
- DRT Región Metropolitana Poniente

