



DEPARTAMENTO JURIDICO
S/K. (1688)/2014



ORD N° 5072 / 81

MAT.: 1) Las denuncias por prácticas antisindicales formuladas por los trabajadores de una corporación municipal, afectos a la ley N°19.378, que establece el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, se rigen por las normas previstas en los artículos 289 y siguientes del Código del Trabajo.

2) La Dirección del Trabajo está facultada legalmente para investigar las denuncias por prácticas antisindicales formuladas por los referidos trabajadores y para denunciar, en su caso, ante el tribunal laboral competente, las conductas del empleador que constituyan indicios suficientes de vulneración de derechos fundamentales.

Reconsidera la doctrina contenida en dictamen N°5782/134, de 21.12.2005 y toda otra que no fuere compatible con lo sostenido en el presente oficio.

ANT.: 1) Instrucciones, de 16.10.2014, de Jefa Unidad de dictámenes e Informes en Derecho.
2) Correo electrónico, de 20.08.2014, de Sra. Gloria Fuentes R., coordinadora jurídica D.R.T. Metropolitana Poniente.

FUENTES:

Código del Trabajo, Título Preliminar, artículo 1°.
Ley 19.378, artículos 1°, 3° y 4°.
Constitución Política de la República, art. 19 N° 19.
Convenios 87 y 135 de la OIT.

SANTIAGO,

16 DIC 2014

DE : DIRECTOR DEL TRABAJO

A : DIRECTORES REGIONALES DEL TRABAJO

Por necesidades del Servicio se ha estimado procedente reconsiderar la doctrina contenida en el dictamen N°5782/134, de 21.12.2005, según la cual: «*las denuncias por prácticas antisindicales, formuladas en el marco de la Salud Primaria Municipal pueden constituir eventualmente infracción al artículo 5° de la ley 19.296, materia cuyo conocimiento y resolución corresponde a los Tribunales de Justicia*».

Tal decisión se sustenta en que, para arribar a la conclusión en referencia, se tuvo en consideración que, a diferencia del Código del Trabajo, la citada ley 19.296, sobre asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado —por las que

se rigen los trabajadores de la Salud dependientes de las corporaciones municipales que motivaron la emisión del dictamen en referencia—, no contempla la figura de prácticas antisindicales y, por tanto, las conductas del empleador que originaron en su oportunidad la solicitud de pronunciamiento por este Servicio no podían ser abordadas como tales sino como una infracción a la norma del artículo 5° de la citada ley 19.296, que prohíbe condicionar el empleo de un trabajador a la afiliación o desafiliación a una asociación de funcionarios, así como impedir o dificultar su afiliación o perjudicarlo en cualquier forma por causa de su afiliación o de su participación en actividades de la asociación respectiva.

Sin embargo, un nuevo estudio sobre la materia permite sostener que la normativa contenida en los artículos 289 y siguientes del Capítulo IX, del Título I, del Libro III del Código del Trabajo, sobre prácticas antisindicales y su sanción, resulta aplicable tratándose de los trabajadores de la salud en referencia.

Ello si se tiene presente, en primer término, que el artículo 1° del Título Preliminar del Código del Trabajo, en sus incisos 1°, 2° y 3° dispone:

Las relaciones laborales entre los empleadores y los trabajadores se regularán por este Código y por sus leyes complementarias.

Estas normas no se aplicarán, sin embargo, 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 aquellas en que éste tenga aportes, participación o representación, siempre que dichos funcionarios o trabajadores se encuentren sometidos por ley a un estatuto especial.

Con todo, los trabajadores de las entidades señaladas en el inciso precedente se sujetarán a las normas de este Código en los aspectos o materias no regulados en sus respectivos estatutos, siempre que ellas no fueren contrarias a estos últimos.

A través del precepto transcrito se consagra en términos generales la inaplicabilidad de las disposiciones del Código del Trabajo respecto de los funcionarios públicos y trabajadores que indica, siempre que se encuentren sometidos por ley a un estatuto especial, estableciendo a continuación una excepción a dicha regla, cual es que en los aspectos o materias que no fueren contrarios a sus respectivos estatutos, dicha normativa laboral se aplicará supletoriamente a los referidos trabajadores, entre estos, a quienes laboren en empresas o instituciones en que el Estado tenga aportes, carácter que revisten las corporaciones municipales creadas por las municipalidades respectivas.

Ello si se tiene presente, por una parte, que el artículo 1° de la ley N°19.378 —Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal—, dispone que dicha ley normará en las materias que en ella se establecen, la administración, régimen de financiamiento y coordinación de la atención primaria de salud, cuya gestión se encontrare traspasada, al 30 de junio de 1991, a las municipalidades, así como los aspectos ya citados respecto de aquellos establecimientos de atención primaria de salud que sean creados por las municipalidades; traspasados con posterioridad por los servicios de salud; o que se incorporen a la administración municipal por cualquier causa. Dispone también, dicho precepto, que la citada ley regulará, en lo pertinente, la relación laboral, la carrera funcionaria, además de los deberes y derechos del respectivo personal que ejecute acciones de atención primaria de salud o, según señala el artículo 3°, inciso 1° de la misma ley, directamente relacionadas con dicha atención, siempre que se ejerzan en forma personal y exclusiva. Finalmente, establece, en su artículo 4°, inciso 1°, que en todo lo no regulado expresamente por las disposiciones del aludido Estatuto, se aplicarán en forma supletoria las normas de la ley N°18.883, Estatuto de los Funcionarios Municipales.

Por su parte, el artículo 2° de la citada ley 19.378 señala que, para los efectos de su aplicación, deberá entenderse por «entidades administradoras de salud municipal», las personas jurídicas que tengan a su cargo la administración y operación de establecimientos de atención primaria de salud municipal, sean estas las municipalidades o instituciones privadas sin fines de lucro a las que la municipalidad haya

entregado la administración de los establecimientos de salud, en conformidad con el D.F.L. N°1-3.063, de 1980.

Finalmente, en relación a la normativa aplicable a tales trabajadores en materia de derecho colectivo, el artículo 4° inciso 2° de la ley 19.378, dispone:

El personal al cual se aplica este Estatuto no estará afecto a las normas sobre negociación colectiva y, sobre la base de su naturaleza jurídica de funcionarios públicos, podrá asociarse de acuerdo con las normas que rigen al sector público.

Del tenor de la disposición legal transcrita se desprende que el personal afecto a la ley 19.378 y su Reglamento está impedido de negociar colectivamente, y se le reconoce la naturaleza jurídica de funcionarios públicos para los efectos de organizarse en el marco de las disposiciones de la ley N°19.296, que establece normas sobre las asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado.

De este modo, en atención a que los trabajadores de la salud primaria de las corporaciones de derecho privado creadas por las municipalidades respectivas están afectos, según se indicara, al Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal y supletoriamente al Estatuto de Funcionarios Municipales, así como a la ley N°19.296, en materia de derecho a sindicación, cuerpos legales todos estos que no regulan específicamente la materia relativa a las prácticas antisindicales y su sanción, es posible sostener que resultan aplicables a su respecto, en virtud de la norma del artículo 1° del Título Preliminar del Código del Trabajo, ya analizada, las disposiciones previstas en los artículos 289 y siguientes del Capítulo IX, del Título I del Libro III del citado Código, que contemplan dicha materia.

La conclusión expuesta armoniza, por lo demás, con la disposición del artículo 19 N°19 de la Constitución Política de la República y los Convenios 87 y 135 de la OIT, que consagran la libertad sindical como derecho fundamental, entre cuyas manifestaciones se cuenta la facultad de constituir libremente las organizaciones sindicales que los trabajadores estimen conveniente, con la sola condición de sujetarse a la ley y a los estatutos de las mismas, otorgándose a aquellas la debida protección frente a cualquier intervención tendiente a limitar el derecho consagrado por los citados preceptos o a impedir su ejercicio, incluido el despido por razón de su condición de representantes de los trabajadores, de sus actividades como tales, de su afiliación a una organización sindical o de su participación en actividades propias de la actividad sindical.

Por consiguiente, sobre la base de las normas constitucionales, legales y supranacionales citadas, y las consideraciones expuestas, es posible sostener que las denuncias por prácticas antisindicales formuladas por los trabajadores de una corporación municipal, afectos a la ley N°19.378, que establece el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, se rigen por las normas previstas en los artículos 289 y siguientes del Código del Trabajo.

Precisado lo anterior cabe ahora abocarse al análisis de la naturaleza jurídica que revisten dichos trabajadores, para los efectos de determinar si las facultades que otorga a esta Dirección el artículo 292 del Código del Trabajo pueden ejercerse en caso de que dichos trabajadores formulen una denuncia por prácticas antisindicales en contra de su empleador.

Al respecto, debe tenerse presente, en primer término, que según se desprende del artículo 4°, inciso 2° de la citada ley N°19.378, ya citado en párrafos precedentes, el legislador ha asignado a los trabajadores afectos a ella el carácter de funcionarios públicos, atribución que le sirve, a su vez, de fundamento para declarar a su respecto, por una parte, la inaplicabilidad de las normas sobre negociación colectiva y por otra, el derecho que les asiste de sindicarse con arreglo a las normas que

rigen al sector público, sin exceptuar de dicha preceptiva a los trabajadores por los que se consulta.

Sin embargo, tal como se ha sostenido por este Servicio en dictamen N°6598/298, de 28.11.1996, la naturaleza jurídica de funcionarios públicos que se reconoce a dicho personal no tiene el alcance propio que se atribuye a quienes laboran para un organismo público, por cuanto, y como lo ha expresado la Contraloría General de la República, en dictamen N°29730, de 21.09.1995, las corporaciones constituidas por las municipalidades para administrar establecimientos de salud en los términos que prevé el artículo 12 del D.F.L. N°1-3063, de 1980, del Ministerio del Interior, como las instituciones privadas sin fines de lucro a las que se haya entregado dicha administración de acuerdo con el mismo precepto, son entidades de derecho privado, por lo que no puede asignarse a dicho personal el carácter de funcionario público propiamente tal, puesto que esta condición solo es atribuible al trabajador que preste sus servicios a un organismo público.

Ello porque, de acuerdo con la historia fidedigna del establecimiento de la ley 19.378 en comento, el reconocimiento de la naturaleza jurídica de funcionarios públicos en cuestión, solo se concibe en el contexto del propósito legislativo de destacar la evidente importancia, urgencia e interés general que representa la atención primaria de salud municipal.

El mismo organismo contralor agrega, en el citado pronunciamiento, que tal conclusión no puede verse alterada por el hecho de que el personal de que se trata disponga de una carrera funcionaria, pueda organizarse según las normas del sector público y se aplique a su respecto, en forma supletoria, el Estatuto de Funcionarios Municipales, por cuanto, todas y cada una de esas circunstancias no tienen la virtud de modificar la calidad jurídica de derecho privado que caracteriza a las corporaciones constituidas por las municipalidades y las instituciones que administran y operan establecimientos de salud en los términos que prevé el artículo 12 del citado D.F.L. N°1-3063.

Por lo anterior, concluye señalando que la naturaleza jurídica de funcionarios que se reconoce a los trabajadores que laboran en las corporaciones municipales de derecho privado que administran y operan la atención primaria de salud municipal no tiene el alcance ni las consecuencias jurídicas propias de los servidores de organismos públicos.

En concordancia con lo ya expresado, esta Dirección, entre otros, en dictámenes N°s. 1882/159, de 11.05.2000 y 2317/182, de 06.06.2000, sostuvo su competencia para interpretar la ley 19.378, solo respecto de las entidades administradoras de salud municipal a que se refiere la letra b) del artículo 2° ya citado —vale decir, entidades administradoras de salud municipal privadas y sin fines de lucro—, cuyo personal ejecute personalmente funciones y acciones directamente relacionadas con la atención primaria de salud.

En efecto, acorde con lo resuelto por la Contraloría General de la República en el citado dictamen N°29730, *«no compete a ese Organismo Contralor la interpretación de las disposiciones laborales del precitado Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, ni la fiscalización de su cumplimiento, cuando estas se apliquen a servidores que laboren en las entidades de derecho privado a que alude la consulta, debiendo agregarse que en tales casos esas funciones corresponde ejercerlas a la Dirección del Trabajo, conforme a lo dispuesto en el D.F.L. N°2, de 1967, del Ministerio del ramo».*

De lo expuesto se sigue que tales atribuciones incluyen necesariamente aquellas conferidas a este Servicio en los incisos 3°, 4°, 5°, 6° y final del artículo 486 del Código del Trabajo, toda vez que, por expresa remisión del artículo 292, inciso 3° del mismo cuerpo legal: *«El conocimiento y resolución de las infracciones por prácticas desleales o antisindicales se sustanciará conforme las normas establecidas en el párrafo 6°, del Capítulo II, del Título I, del Libro V, del presente Código».* Agrega, por su parte, el inciso 4° de la misma disposición legal: *«La Inspección del Trabajo deberá*

denunciar al tribunal competente los hechos que estime constitutivos de prácticas antisindicales o desleales, de los cuales tome conocimiento».

Establecido lo anterior, es posible concluir que esta Dirección está facultada legalmente para investigar las denuncias por prácticas antisindicales formuladas por los trabajadores de las corporaciones municipales regidos por el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, y para denunciar, en su caso, ante el tribunal laboral competente, las conductas del empleador que constituyan indicios suficientes de vulneración de derechos fundamentales.

En consecuencia, sobre la base de las disposiciones constitucionales, supranacionales y legales citadas y consideraciones expuestas, cumplo con informar a Uds. lo siguiente:

1) Las denuncias por prácticas antisindicales formuladas por los trabajadores de una corporación municipal, afectos a la ley N°19.378, que establece el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, se rigen por las normas previstas en los artículos 289 y siguientes del Código del Trabajo.

2) La Dirección del Trabajo está facultada legalmente para investigar las denuncias por prácticas antisindicales formuladas por los referidos trabajadores y para denunciar, en su caso, ante el tribunal laboral competente, las conductas del empleador que constituyan indicios suficientes de vulneración de derechos fundamentales.

Reconsidera la doctrina contenida en dictamen N°5782/134, de 21.12.2005 y toda otra que no fuere compatible con lo sostenido en el presente oficio.

Saluda atentamente a Ud.,



Christian Melis Valencia
CHRISTIAN MELIS VALENCIA
ABOGADO
DIRECTOR DEL TRABAJO



[Handwritten signature]
JFCC/SOG/MPKC

Distribución:

- Jurídico
- Partes
- Control
- Boletín
- Divisiones D.T.
- Subdirector
- U. Asistencia Técnica
- XV Regiones
- Jefe Gabinete Ministro del Trabajo y Previsión Social
- Subsecretario del Trabajo