

DEPARTAMENTO JURÍDICO
S/K. 9521(1784)/2014



ORD. N° 5208 / 85

MAT.: 1) Para los efectos de determinar el cumplimiento del cuórum de constitución exigido por la ley N°19.296, tratándose de asociaciones conformadas tanto por funcionarios de los establecimientos de atención primaria de salud administrados directamente por las municipalidades como por las entidades de derecho privado creadas por aquellas, debe considerarse exclusivamente el universo de trabajadores que prestan tales servicios para el municipio o la corporación municipal respectivos.

2) Cuando el legislador alude, en el inciso 2° del artículo 17 de la misma ley, a que los funcionarios de una repartición de carácter nacional, pertenecientes a «una provincia o región», pueden elegir un directorio que represente a la asociación nacional en la respectiva región o provincia, ha querido referirse con dichas expresiones a los territorios correspondientes a la división político-administrativa del país y, por tanto, no resulta jurídicamente procedente conformar un directorio provincial, en los términos de la citada disposición legal, que tenga por base el departamento provincial de un servicio de carácter nacional cuyo territorio jurisdiccional comprenda más de una provincia o bien, solo una parte de esta.

3) Para constituir una asociación de funcionarios de carácter regional, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2°, inciso 2° del citado cuerpo legal, deberá estarse igualmente a la división político-administrativa de la República, de forma tal que solo podrá constituirse una de dichas organizaciones por región, con total prescindencia de que, con arreglo a la normativa orgánica constitucional que lo rige, el respectivo servicio cuente, con más de una oficina en una misma región.

ANT.: 1) Instrucciones, de 29.10.2014, de Jefa Unidad de Dictámenes e Informes en Derecho.

2) Pase N°131, de 05.09.2014, de Jefa Dpto. Relaciones Laborales (s).

FUENTES:

Ley N°19.296, artículos 2°, 13 y 17.

CONCORDANCIA:

Dictámenes N°s.6484/292, de 21.11.1996 y 2475/56, de 30.06.2003.

SANTIAGO,

DE : DIRECTOR DEL TRABAJO

24 DIC 2014

A : JEFA DEPARTAMENTO DE RELACIONES LABORALES (S)

Mediante pase citado en el antecedente 2), requiere un pronunciamiento de esta Dirección respecto de las siguientes consultas relativas a la constitución de las asociaciones de funcionarios regidas por la ley N°19.296, que establece normas sobre asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado:

1) Procedencia de hacer aplicable a los trabajadores de atención primaria de salud municipal la norma del artículo 2°, inciso 3° de la citada ley, que permite a los funcionarios de los servicios de salud considerar como base para la constitución de una

asociación de funcionarios a uno o más hospitales o establecimientos que integren algunos de dichos servicios.

2) Procedencia de elegir un directorio provincial, que represente a una asociación de funcionarios de carácter nacional en la provincia respectiva, aun cuando dicha elección hubiere sido efectuada teniendo como base un departamento provincial de dicho servicio público, cuyo territorio jurisdiccional fue fijado mediante decreto supremo por el ejecutivo y que no es coincidente con la división político-administrativa del país, pudiendo comprender más de una provincia o bien, solo una parte de esta.

3) Legalidad de la constitución de una asociación regional de funcionarios en una repartición de carácter nacional, atendiendo a la organización jurisdiccional propia del servicio respectivo y no a la división político-administrativa de la República.

Al respecto, cumpla con informar a Ud. lo siguiente:

1) En cuanto a esta consulta, que dice relación con la procedencia de hacer aplicable a los trabajadores de atención primaria de salud municipal la norma del artículo 2° de la ley 19.296, que permite a los funcionarios de los servicios de salud considerar como base para la constitución de una asociación de funcionarios a uno o más hospitales o establecimientos que integren algunos de dichos servicios, cabe señalar que el aludido precepto legal, en sus artículos 1°, 2° y 3°, establece:

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

No obstante, las asociaciones de funcionarios de las reparticiones que tengan estructura jurídica nacional, podrán tener como base la organización de sus funcionarios de la respectiva institución en la región, las que se deberán constituir conforme a las disposiciones contenidas en el Capítulo II de esta ley.

Las asociaciones de funcionarios de los servicios de salud podrán tener como base uno o más hospitales o establecimientos que integren cada servicio de salud, caso en el cual serán consideradas de carácter comunal.

De la disposición legal transcrita se infiere, en lo pertinente, que el legislador, junto con establecer el carácter que revestirán las asociaciones de funcionarios en consideración a la estructura jurídica del servicio respectivo y disponer que las asociaciones de funcionarios de las reparticiones que tengan estructura jurídica nacional podrán tener como base —para efectos de su constitución— la organización de sus funcionarios de la respectiva institución en la región, exceptúa en este aspecto a las organizaciones de funcionarios de los servicios de salud, las que podrán tener como base uno o más hospitales o establecimientos que conformen algunos de dichos servicios, en cuyo caso serán consideradas de carácter comunal.

Ahora bien, en opinión del suscrito, es posible sostener que dicha norma de excepción solo resulta aplicable a los funcionarios de los hospitales o establecimientos de los servicios de salud que allí laboran y no es posible, por ende, hacer extensivas sus disposiciones a los trabajadores que prestan servicio en entidades de atención primaria de salud dependientes de las municipalidades o cuya administración ha sido entregada por estas a las corporaciones de derecho privado creadas por aquellas, todos los cuales se rigen por la ley N°19.378, que establece el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal.

Precisado lo anterior, corresponde analizar la normativa aplicable en materia de sindicación a los trabajadores de atención primaria de salud municipal por los que se consulta, para lo cual cabe recurrir primeramente a lo dispuesto en el artículo 4° inciso 2° de la ley 19.378, en los siguientes términos:

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.

Por su parte, el artículo 13 de la citada ley N°19.296, en sus incisos 1°, 2°, 3° y 6°, establece:

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.

Si hubiere cincuenta o menos funcionarios, podrán constituir una asociación ocho de ellos, siempre que representen más del cincuenta por ciento del total de los mismos.

No obstante, cualquiera que sea el porcentaje que representen, podrán constituir una asociación doscientos cincuenta o más funcionarios de una misma repartición, servicio o establecimiento de salud.

Con todo, los quórum a que se refiere este artículo tratándose de funcionarios de planta y a contrata de las municipalidades, del personal que se desempeña en los servicios de salud administrados directamente por aquéllas, y del personal docente dependiente de la misma administración, se calcularán en cada municipio por separado en relación con los trabajadores de cada estamento.

De los preceptos legales transcritos se colige, en primer término y en lo que interesa, que para conformar una asociación de funcionarios el legislador ha exigido no solo un número mínimo de constituyentes, sino, además, que estos representen un determinado porcentaje de un universo de trabajadores allí también previsto.

En relación a dicho universo y en cuanto concierne específicamente a los funcionarios municipales, la norma antes transcrita dispone que para aplicar las reglas señaladas en sus incisos precedentes, respecto de los trabajadores que se desempeñan en los servicios de salud administrados directamente por las municipalidades y del personal docente dependiente de la misma administración, los cuórum a que hace referencia el mismo artículo se calcularán en cada municipio por separado en relación con los funcionarios de cada uno de dichos estamentos.

Precisada la normativa que rige en materia de cuórum tratándose de los trabajadores de los servicios de salud administrados directamente por los municipios, corresponde determinar si la misma resulta aplicable a los restantes trabajadores que motivan la consulta, vale decir, a aquellos que se desempeñan en los establecimientos de atención primaria de salud cuya administración ha sido entregada por las municipalidades a las corporaciones de derecho privado creadas por aquellas.

Pues bien, si se atiende al tenor literal de la disposición prevista en el inciso 6° del artículo 13 de la ley N°19.296, ya analizada, preciso es concluir que no sería posible aplicar sus preceptos a los trabajadores de la especie, quienes se desempeñan en establecimientos de atención primaria de salud administrados por las corporaciones creadas por las municipalidades y no directamente por estas últimas.

Sin embargo, el suscrito estima que es posible, si se recurre a la interpretación extensiva, aplicar las reglas analizadas a los trabajadores en referencia, máxime cuando ellas tienen por objeto promover la sindicalización de los trabajadores de la salud municipal, por la vía de acotar el universo sobre el cual debe calcularse el cuórum requerido para constituir una asociación, considerando solo el estamento respectivo.

En efecto, según la doctrina, por esta forma de interpretación legal «...una norma se aplica a casos no comprendidos en su letra pero sí en su espíritu, en su intención, en su razón de ser, en la finalidad social a que se dirige (ratio legis). Como esos casos corresponden al supuesto que se ha querido regular, se considera que el legislador, por omisión, inadvertencia o cualquiera otra causa ha dicho menos de lo que quería decir [...] y se estima natural y lícito extender a esos hechos la aplicación de la norma». (Arturo Alessandri R., Manuel Somarriva U. y Antonio Vodanovic H., *Derecho Civil Parte Preliminar y Parte General*. Tomo Primero, Quinta Edición, 1990).

Acorde con lo expresado, si se tiene en consideración que, por omisión, inadvertencia o cualquier otra causa, el legislador no hizo expresamente aplicable dicha normativa a los trabajadores de la salud que laboran en establecimientos administrados por las corporaciones municipales respectivas, no existiría inconveniente jurídico alguno para hacer extensiva la norma en referencia a dicho personal y sostener, en consecuencia, que para los efectos de determinar el cumplimiento del cuórum de constitución exigido por la ley N°19.296, tratándose de asociaciones conformadas tanto por funcionarios de los establecimientos de atención primaria de salud administrados directamente por las municipalidades como por las entidades de derecho privado creadas por aquellas, debe considerarse exclusivamente el universo de trabajadores que prestan tales servicios para el municipio o la corporación respectivos.

La conclusión precedentemente enunciada concuerda, por lo demás, con lo sostenido por esta Dirección en dictámenes N°s. 6484/292, de 21.11.1996 y 2475/56, de 30.06.2003.

Por consiguiente, sobre la base de las disposiciones legales citadas, jurisprudencia administrativa invocada y consideraciones expuestas, cumpro con informar a Ud. que para los efectos de determinar el cumplimiento del cuórum de constitución exigido por la ley N°19.296, tratándose de asociaciones conformadas tanto por funcionarios de los establecimientos de atención primaria de salud administrados directamente por las municipalidades como por las entidades de derecho privado creadas por aquellas, debe considerarse exclusivamente el universo de trabajadores que prestan tales servicios para el municipio o la corporación municipal respectivos.

2) Consulta, asimismo, por la procedencia de elegir un directorio calificado como provincial por una asociación de funcionarios de carácter nacional, aun cuando dicha elección hubiere sido efectuada teniendo como base un departamento provincial de dicho servicio público, cuyo territorio jurisdiccional fue fijado mediante decreto supremo por el ejecutivo y que no es coincidente con la división político-administrativa del país, pudiendo comprender más de una provincia o bien, solo una parte de esta.

Dicha solicitud de pronunciamiento obedece a que, a vía de ejemplo y según consta del depósito del acta en la Inspección del Trabajo respectiva, se ha procedido por los funcionarios dependientes de una secretaría regional ministerial de la Región de la Araucanía, con sede en la ciudad de Temuco, a elegir un directorio provincial, en circunstancias de que la región respectiva cuenta con dos provincias —Cautín y Malleco— en las que ya fueron elegidos sendos directorios provinciales. Sin embargo, dada la desconcentración de los departamentos provinciales de las secretarías regionales del Ministerio en cuestión, establecida por ley, se faculta al ejecutivo, mediante decreto supremo, para determinar el territorio jurisdiccional de cada uno de dichos departamentos, pudiendo concentrar estos a una o más provincias e inclusive, considerar solo a parte de una de ellas, con la única limitación de incluir a comunas completas. Así, en la práctica, la señalada asociación de funcionarios ha constituido directorios ya no en la provincia respectiva sino en cada departamento provincial cuyo territorio ha sido fijado por decreto supremo, apartándose así del criterio general establecido en el citado artículo 2° de la ley 19.296.

Al respecto, cumpro con informar a Ud., que de acuerdo al inciso 1° del artículo 2° de la ley 19.296, antes transcrito y comentado, las organizaciones de que se trata revestirán el carácter de nacionales, regionales, provinciales o comunales, según fuere la estructura jurídica del servicio en que se constituyeren.

Por su parte, los incisos 1° y 2° del artículo 17 de la misma ley, establecen:

Las asociaciones serán dirigidas por un director, quien actuará en calidad de presidente, si reunieren menos de veinticinco afiliados; por tres directores, si reunieren desde veinticinco a doscientos cuarenta y nueve afiliados; por cinco directores, si reunieren desde doscientos cincuenta a novecientos noventa y nueve afiliados; por siete directores, si reunieren desde mil a dos mil novecientos noventa y nueve afiliados, y por nueve directores, si reunieren tres mil o más afiliados.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, los funcionarios de un servicio o repartición de carácter nacional, pertenecientes a una provincia o región, que completaren algunos de los quórum establecidos en el artículo 13, podrán elegir el número de directores que las normas del inciso anterior les permitan y conformar un directorio que representará a la asociación nacional en la respectiva región o provincia. Sus miembros se elegirán y regirán según las normas contenidas en esta ley para los demás directores. Los directores elegidos en virtud de este inciso gozarán del fuero a que se refieren los incisos 1°, 2° y 3° del artículo 25 y de los permisos a que se refiere el artículo 31.

De este modo, las normas antes transcritas precisan el número de directores que debe tener una asociación de funcionarios en consideración al universo de afiliados que la conforman, además de autorizar a los funcionarios de un servicio de estructura nacional a elegir un directorio que represente a la asociación nacional en el lugar en que se desempeñan. Precisa la ley, sin embargo, que dicha localidad deberá corresponder a «una provincia o región» y que el directorio que asuma esa representación estará constituido por miembros que se elegirán y regirán por las mismas normas contenidas en la ley en estudio aplicables a los demás directores.

Ahora bien, si se tiene presente que el territorio del país se divide en quince regiones con sus respectivas provincias y, a su vez, estas últimas en comunas, es dable estimar que cuando el legislador alude en el precepto en análisis a los funcionarios de un servicio de carácter nacional, perteneciente a «una provincia o región», omitiendo cualquiera otra consideración al respecto, ha querido referirse a dicha división político-administrativa de la República, con prescindencia de la determinación por el ejecutivo del territorio jurisdiccional de los departamentos provinciales de una repartición pública de carácter nacional, pues de lo contrario así lo habría señalado expresamente.

Acorde con lo expresado, es posible sostener que cuando el legislador alude, en el inciso 2° del artículo 17 de la misma ley, a que los funcionarios de una repartición de carácter nacional, pertenecientes a «una provincia o región», pueden elegir un directorio que represente a la asociación nacional en la respectiva región o provincia, ha querido referirse con dichas expresiones a los territorios correspondientes a la división político-administrativa del país y, por tanto, no resulta jurídicamente procedente conformar un directorio provincial, en los términos de la citada disposición legal, que tenga por base el departamento provincial de un servicio de carácter nacional cuyo territorio jurisdiccional comprenda más de una provincia o bien, solo una parte de esta.

3) Finalmente, consulta sobre la procedencia de constituir una asociación regional de funcionarios en una repartición de carácter nacional, atendiendo a la organización jurisdiccional propia del servicio respectivo y no a la organización político-administrativa del país.

En rigor, la interrogante planteada obedece a que existen reparticiones públicas de carácter nacional que, con arreglo a la ley orgánica constitucional que las rige, cuentan con más de una oficina en una misma región, de forma tal que la consulta apunta a dilucidar si en tal caso pueden constituirse asociaciones de funcionarios en cada una de dichas reparticiones.

Al respecto, cumpla con informar a Ud., en primer término, que tal como se señalara en el numeral 1) del presente oficio, con arreglo al artículo 2°, inciso 2°, de la ley en comento, las asociaciones de funcionarios de las reparticiones que tengan estructura jurídica nacional podrán tener como base la organización de los funcionarios de la respectiva institución en la región, las que deberán constituirse conforme a las disposiciones contenidas en el Capítulo II del mismo cuerpo legal.

Precisado lo anterior, cabe hacer presente que en la situación de la especie es posible aplicar lo ya discurrido a propósito del análisis de la consulta del numeral anterior y sostener, en consecuencia, que cuando el artículo 2°, inciso 2° de la citada ley utiliza la expresión «en la respectiva región», debe entenderse que ha querido hacer alusión al territorio correspondiente a la división político-administrativa del país, de forma tal que solo podrá constituirse una asociación por región, aun cuando, en conformidad a la normativa

orgánica constitucional que la rige, la respectiva repartición cuente con más de una oficina en una misma región.

Por consiguiente, sobre la base del precepto legal citados y de las consideraciones formuladas, es posible sostener que para constituir una asociación de funcionarios de carácter regional, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2°, inciso 2° del citado cuerpo legal, deberá estarse igualmente a la división político-administrativa de la República, de forma tal que solo podrá constituirse una de dichas organizaciones por región, con total prescindencia de que, con arreglo a la normativa orgánica constitucional que lo rige, el respectivo servicio cuente, con más de una oficina en una misma región.

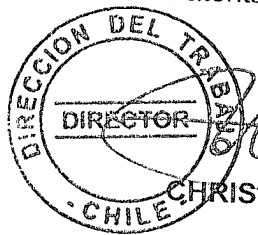
En consecuencia, sobre la base de las disposiciones legales citadas, jurisprudencia administrativa invocada y consideraciones expuestas, cumpla con informar a Ud. lo siguiente:

1) Para los efectos de determinar el cumplimiento del cuórum de constitución exigido por la ley N°19.296, tratándose de asociaciones conformadas tanto por funcionarios de los establecimientos de atención primaria de salud administrados directamente por las municipalidades como por las entidades de derecho privado creadas por aquellas, debe considerarse exclusivamente el universo de trabajadores que prestan tales servicios para el municipio o la corporación municipal respectivos.

2) Cuando el legislador alude, en el inciso 2° del artículo 17 de la misma ley, a que los funcionarios de una repartición de carácter nacional, pertenecientes a «una provincia o región», pueden elegir un directorio que represente a la asociación nacional en la respectiva región o provincia, ha querido referirse con dichas expresiones a los territorios correspondientes a la división político-administrativa del país y, por tanto, no resulta jurídicamente procedente conformar un directorio provincial, en los términos de la citada disposición legal, que tenga por base el departamento provincial de un servicio de carácter nacional cuyo territorio jurisdiccional comprenda más de una provincia o bien, solo una parte de esta.

3) Para constituir una asociación de funcionarios de carácter regional, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2°, inciso 2° del citado cuerpo legal, deberá estarse igualmente a la división político-administrativa de la República, de forma tal que solo podrá constituirse una de dichas organizaciones por región, con total prescindencia de que, con arreglo a la normativa orgánica constitucional que lo rige, el respectivo servicio cuente, con más de una oficina en una misma región.

Saluda atentamente a Ud.,



Christian Melis Valencia
CHRISTIAN MELIS VALENCIA
ABOGADO
DIRECTOR DEL TRABAJO



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