



DEPARTAMENTO JURÍDICO  
K. 6037(1073)/2015

0154 003

ORD. N° \_\_\_\_\_

**MAT.:** La circunstancia de constituirse una organización sindical con arreglo a las normas de los Convenios 87 y 151 de la OIT, pero sin estricto apego a las disposiciones legales regulatorias contenidas en el Libro III del Código del Trabajo o a las de la ley 19.296, circunscribe la actuación de la Dirección del Trabajo a practicar la inscripción de dicha organización en el registro pertinente, a fin de que adquiera personalidad jurídica y a otorgar los certificados pertinentes.

**ANT.:** 1) Instrucciones, de 10.12.2015, de Jefa Unidad de Dictámenes e Informes en Derecho.  
2) Pase N°229, de 01.12.2015, de Jefa Departamento de Relaciones Laborales.  
3) Pase N°148, de 20.10.2015, de Jefa Unidad de Dictámenes e Informes en Derecho.  
4) Pase N°1678, de 06.10.2015, de Director del Trabajo.  
5) Instrucciones, de 07.08.2015 y 09.07.2015, de Jefe Departamento Jurídico.  
6) Presentación, de 12.05.2015, de Directiva Asociación de Funcionarios del Cementerio General de Santiago.

**FUENTES:**

Constitución Política de la República, artículo 19 N°19.  
OIT, Convenios 87 y 151.

**CONCORDANCIA:**

Ordinario N°3547, de 24.10.2002.

**SANTIAGO,**

11 ENE 2016

**DE : DIRECTOR DEL TRABAJO**

**A : SEÑORES JOSÉ PACHECO P., LUIS YÉVENES C. Y MARCO RUIZ A.  
DIRECTIVA ASOCIACIÓN DE FUNCIONARIOS  
DEL CEMENTERIO GENERAL DE SANTIAGO  
AV. PROFESOR ZAÑARTU N°930  
RECOLETA  
SANTIAGO/**

Mediante presentación citada en el antecedente 6), requieren un pronunciamiento de esta Dirección en orden a determinar la procedencia de constituir una federación cuya base esté compuesta tanto por sindicatos, regidos por el libro III del Código del Trabajo, como por asociaciones de funcionarios conformadas al amparo de la ley N°19.296.

Tal solicitud obedece a que hasta el año 1982, correspondía al Servicio Nacional de Salud la administración y funcionamiento de todos los cementerios del país y, por ende, sus trabajadores pertenecían al escalafón de funcionarios de la Salud Pública.

Sin embargo, a partir de la entrada en vigencia de la ley N°18.096, las municipalidades adquirieron el dominio y la facultad de administración de los cementerios situados dentro de sus respectivos territorios comunales, cuyos trabajadores pasaron, en consecuencia, a depender de dichas municipalidades, o bien, en su caso, de las corporaciones de derecho privado creadas por las mismas, encargadas de tal administración, constituyéndose así, por los aludidos dependientes, sindicatos o asociaciones de funcionarios, dependiendo de la naturaleza jurídica de la respectiva entidad empleadora.

Es así que actualmente se les plantea la necesidad de constituir una federación nacional de trabajadores de los cementerios municipalizados, integrada tanto por sindicatos como por asociaciones de funcionarios, conformación esta no contemplada por la ley.

Señalan, por último, que su resistencia a constituir una organización de grado superior cuya base esté compuesta por sindicatos y otra conformada por asociaciones de funcionarios reside en que, a su juicio, una federación que agrupe indistintamente a ambos tipos de organizaciones les proporcionaría una plataforma unitaria de lucha en beneficio de los trabajadores más postergados del servicio público.

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

El artículo 266 del Código del Trabajo, establece:

Se entiende por federación la unión de tres o más sindicatos, y por confederación, la unión de tres o más federaciones o de veinte o más sindicatos

Por su parte, el artículo 49 de la ley 19.296, prevé:

Se entenderá por «federación» la unión de tres o más asociaciones, y por «confederación», la unión de cinco o más federaciones o de veinte o más asociaciones. La unión de veinte o más asociaciones podrá dar origen a una federación o confederación, indistintamente, las que podrán tener el carácter de regionales o nacionales.

Del tenor de las normas antes transcritas se infiere, en lo pertinente, que tanto en el caso de las organizaciones sindicales regidas por el Código del Trabajo como tratándose de aquellas constituidas al amparo de la normativa de la ley N°19.296, se entiende por federación la agrupación de tres o más sindicatos o de tres o más asociaciones de funcionarios, respectivamente.

Ahora bien, la normativa legal que regula la materia en consulta, solo entrega facultades a este Servicio para pronunciarse respecto de las organizaciones de los trabajadores del sector privado y de la Administración del Estado, constituidas al amparo de los citados cuerpos legales, los que no contemplan la posibilidad de constituir una organización de grado superior que agrupe indistintamente tanto a sindicatos como a asociaciones de funcionarios.

Lo anterior permite estimar que la organización de grado superior que pretenden constituir conjuntamente los sindicatos y asociaciones de funcionarios que afilian, respectivamente, a los trabajadores de los cementerios administrados por las municipalidades y a aquellos que dependen de las corporaciones municipales, no sería una de aquellas reguladas por los cuerpos legales en referencia; sin embargo, tal como se sostuvo por esta Dirección, mediante ordinario N°3547, de 24.10.2002, si se recurre a la norma del artículo 19 N°19 de la Constitución Política de la República, que consagra la libertad sindical —una de cuyas manifestaciones es la autonomía de que gozan los trabajadores para constituir las organizaciones que estimen convenientes—, es posible sostener la procedencia del requerimiento por Uds. planteado.

Más aún, dicha manifestación de la autonomía sindical ha sido prevista en el Convenio 87 de la OIT, ratificado por Chile, sobre Libertad Sindical y

Protección del Derecho de Sindicación, cuyo artículo 2 previene: «Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas».

Por su parte, los artículos 4 y 5 del Convenio 151 de la OIT, sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para determinar las Condiciones de Empleo de la Administración Pública, disponen que los empleados públicos gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo y que las organizaciones de empleados públicos gozarán de completa independencia respecto de las autoridades públicas y de la adecuada protección contra todo acto de injerencia de aquellas en su constitución, funcionamiento o administración. A su vez, el artículo 9 del recién citado Convenio, establece: «Los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, gozarán de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones».

De este modo, si bien nuestra Constitución ya contemplaba un concepto amplio de libertad sindical, con la incorporación de las referidas normas supranacionales a nuestro ordenamiento jurídico interno no resulta posible discutir tal aserto.

A mayor abundamiento, cabe destacar lo resuelto sobre la materia en estudio por el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT (en *Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, quinta edición [revisada], 2006); en especial, las siguientes decisiones adoptadas por dicho órgano internacional tripartito:

«271. Exigir para la constitución de un sindicato que los trabajadores trabajen para un solo empleador viola los principios de la libertad sindical». (Op.cit., p.59).

«272. El principio de la libertad sindical podría llegar a ser muchas veces letra muerta si para crear una organización los trabajadores y los empleadores tuviesen que obtener un permiso cualquiera, ya revista la forma de una licencia para fundar la organización sindical propiamente dicha, de una sanción discrecional de sus estatutos o de su reglamento administrativo o de alguna autorización previa indispensable para proceder a su creación. No obstante, si bien los fundadores de un sindicato tienen que observar los requisitos de publicidad u otros análogos que pueden regir de acuerdo con determinada legislación, tales requisitos no deben equivaler prácticamente a una autorización previa ni constituir un obstáculo para la creación de una organización hasta el punto de constituir en los hechos una prohibición pura y simple. Aun cuando el registro sea facultativo, si de él depende que las organizaciones puedan gozar de los derechos básicos para poder "fomentar y defender los intereses de sus miembros", el mero hecho de que en tales casos la autoridad encargada de la inscripción goce del derecho discrecional de denegarla conduce a una situación que apenas diferirá de aquellas en que se exija una autorización previa». (Op.cit., p.61).

«276. Si bien es cierto que los fundadores de un sindicato deben respetar las formalidades previstas por la legislación, a su vez estas formalidades no deben, por su naturaleza, poner trabas a la libre creación de las organizaciones». (Op.cit., p.62).

«295. El derecho al reconocimiento mediante el registro oficial es un aspecto esencial del derecho de sindicación ya que ésta es la primera medida que deben adoptar las organizaciones de empleadores y de trabajadores para poder funcionar eficazmente y representar adecuadamente a sus miembros». (Op.cit., p.65).

«297. La autoridad administrativa no debería poder denegar la inscripción en el registro de una organización sólo por estimar que podría dedicarse a actividades que pudieran sobrepasar el marco de las actividades sindicales normales, o

*no encontrarse en medida de cumplir sus funciones. Aceptar un sistema de esta naturaleza equivaldría a supeditar la inscripción obligatoria de los sindicatos a una autorización previa de la autoridad administrativa». (Op.cit., p.66).*

Lo señalado precedentemente permite concluir que la ya mencionada garantía prevista en el artículo 19 N°19 de la Carta Fundamental, se traduce, entonces, en la especie, en la plena libertad que asiste a los trabajadores por los que se consulta para constituir una organización que reúna tanto a los sindicatos como a las asociaciones de funcionarios de las que son socios; ello si se tiene presente, además, el amplio sentido que confiere a dicho vocablo el artículo 10 del citado Convenio 87, cuando se refiere a: «*toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores*».

Sin perjuicio de la conclusión precedente, resulta necesario señalar que la ley no contempla normas que regulen la forma y condiciones en que esta Dirección debería actuar frente a la constitución de una organización de grado superior de la naturaleza analizada —como sí ocurre respecto de los sindicatos constituidos a la luz del Código del Trabajo o de las asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado afectas a la ley N°19.296—, atendido lo cual, en tal caso, la intervención que sobre la materia compete a este Servicio debe circunscribirse a efectuar el registro de la constitución de dicha federación y a comprobar que la misma ha sido creada con arreglo a las normas de los Convenios 87 y 151 de la OIT, ya citados.

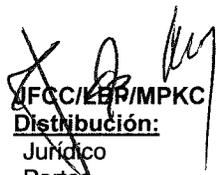
Corresponde precisar, finalmente, que cualquier cuestionamiento a la constitución de una organización sindical conformada en los términos analizados precedentemente o a sus estatutos constituirá, en opinión del suscrito, una materia cuyo conocimiento compete privativamente a los Tribunales de Justicia.

Por consiguiente, sobre la base de las disposiciones constitucionales, supranacionales y legales citadas, jurisprudencia administrativa invocada y consideraciones expuestas, cumplo con informar a Uds. que la circunstancia de constituirse una organización sindical con arreglo a las normas de los Convenios 87 y 151 de la OIT, pero sin estricto apego a las disposiciones legales regulatorias contenidas en el Libro III del Código del Trabajo o a las de la ley 19.296, circunscribe la actuación de la Dirección del Trabajo a practicar la inscripción de dicha organización en el registro pertinente, a fin de que adquiera personalidad jurídica y a otorgar los certificados pertinentes.

Saluda atentamente a Uds.,

  
  
**CHRISTIAN MELIS VALENCIA**  
**ABOGADO**  
**DIRECTOR DEL TRABAJO**

**DIRECCIÓN DEL TRABAJO**  
**11 ENE 2016**  
**OFICINA DE PARTES**

  
**JFCC/LEP/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