



DICTAMEN: N° 9.127

FECHA: 16-III-2017

MATERIA: No son aplicables las normas sobre prácticas antisindicales o desleales que contiene el 009127N17

FUENTES LEGALES: Ley 10.336, Artículo 6º, Inciso 1º; Ley 18.834, Artículo 1º CTR Artículo 1º, Inciso 2º, CTR Artículo 1º, Inciso 3º, CTR Libro III, Título I, Capítulo IX; Ley 19.296, Artículo 5º; Ley 19.296, Artículo 11º; Ley 19.296, Artículo 20º; Ley 19.296 Artículo 25º; Ley 19.296, Artículo 29º, Ley 19.296, Artículo 31º, Decreto 1.539/2000 RELAC; Ley 18.575, Artículo 2º; Ley 18.575, Artículo 3º; Ley 18.575, Artículo 15º; Ley 18.834, Artículo 61º Letra g), Ley 18.834, Artículo 64º Letra a).

DOCUMENTO COMPLETO:

La Dirección del Trabajo ha remitido a esta Contraloría General la presentación de la Federación Nacional de Asociaciones de Enfermeras y Enfermeros de Chile (FENASENF), mediante la cual se consulta si resulta aplicable a los funcionarios de la Administración del Estado regidos por la Ley N° 18.834, lo dispuesto en el Libro III, Título I, Capítulo IX, del Código del Trabajo, denominado "De las prácticas desleales o antisindicales y de su sanción".

Señala la peticionaria que la materia no se encuentra regulada en las Leyes N 18.834 y 19.296, por lo que dicha preceptiva laboral regiría en la Administración del Estado por aplicación del Artículo 1º, Inciso 3º, del Código del Trabajo.

En una segunda presentación la federación solicitante señala que la derivación que hiciera la Dirección del Trabajo a esta Entidad de Control no se habría ajustado a derecho por cuanto, según sostiene, a dicha dirección le corresponde fijar el sentido y alcance de las leyes del trabajo.

Como cuestión previa, y en relación a las facultades que tiene esta Entidad de Control para pronunciarse sobre la interrogante de que se trata, cumple con manifestar que el inciso primero del Artículo 6º de la Ley N° 10.336 señala que corresponderá exclusivamente al Contralor informar sobre derecho a sueldos, gratificaciones, asignaciones, desahucios, pensiones de retiro, jubilaciones, montepíos y, en general, sobre los asuntos que se relacionen con el Estatuto Administrativo, y con el funcionamiento de los servicios públicos sometidos a su fiscalización.

De lo expuesto se desprende que a este Órgano de Fiscalización le compete pronunciarse sobre el sentido y alcance de las normas que rigen a los funcionarios públicos, a los organismos de la Administración del Estado y a sus autoridades, lo cual comprende determinar en qué casos se debe aplicar el Código del Trabajo, ya sea por ser ésta la preceptiva que directamente rige a unos u otros, o por aplicación supletoria de esa legislación laboral.

Precisado lo anterior, se debe hacer presente que el Artículo 1º de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, indica, en lo que interesa destacar, que 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, se regularán por las normas del presente Estatuto Administrativo.

Por su parte, el inciso segundo del Artículo 1º del Código del Trabajo establece que su preceptiva no se aplicará 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 dependientes se encuentren sometidos por la ley a un estatuto especial.

Su inciso tercero añade que los servidores de las entidades señaladas en el inciso precedente se sujetarán a las normas de ese código en los aspectos o materias no regulados en sus estatutos, siempre que no fueren contrarias a estos últimos.

Así, se debe colegir, en concordancia con lo indicado en el Dictamen N° 52.648, de 2006, de este origen, que, por regla general, las normas del Código del Trabajo no son aplicables a los funcionarios de la Administración del Estado que se encuentren sometidos por ley a un estatuto especial, como es el caso de quienes se rigen por el anotado Estatuto Administrativo, el que para estos efectos tiene el carácter de norma especial respecto del anotado código.

De igual forma, y tal como se consignó en el indicado pronunciamiento, del propio Inciso 3° del Artículo 1° del Código del Trabajo aparece que las normas de dicho texto laboral que regulen una determinada materia sólo tendrán aplicación en la Administración del Estado cuando concurren las siguientes condiciones copulativas: a) que la materia no esté tratada en el estatuto respectivo y b) que la regulación que contempla el código no contraría ninguna de las normas y principios que informan el cuerpo estatutario cuyo silencio se suple.

Es menester añadir que para estos efectos debe considerarse como parte de la preceptiva especial que rige la relación entre un organismo de la Administración del Estado y sus funcionarios o autoridades, toda otra normativa que regule de manera particular el pertinente vínculo estatutario, al organismo público de que se trate, o a las organizaciones gremiales que la ley autoriza formar en aquellos.

Así sucede, por ejemplo, con la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y la Ley N° 19.296, que establece normas sobre las asociaciones de funcionarios que pueden formarse en ella.

Expuesto lo precedente, es menester resolver si la materia que regula el Capítulo IX del Título I del Libro III del Código del Trabajo, se encuentra comprendida en la preceptiva especial que rige a los órganos administrativos.

Así, por una parte, se aprecia que el mencionado capítulo, titulado “De las prácticas desleales o antisindicales y de su sanción”, contiene normas que señalan que las prácticas desleales del empleador, de los trabajadores y de las propias organizaciones sindicales, son todas aquellas acciones de estos que atenten contra la libertad sindical, para luego tipificar algunas de ellas como causales específicas y regular el régimen sancionatorio.

Por otra parte, y en el ámbito específico de la Administración del Estado, se advierte que la referida Ley N° 19.296 tuvo por objeto reconocer a los trabajadores de la Administración del Estado -salvo algunas entidades de esta que quedaron exceptuadas-, el derecho de constituir las asociaciones de funcionarios que estimen conveniente.

Dicho cuerpo legal regula, en lo que interesa destacar, los requisitos y formas de constitución de esas agrupaciones, los fines que pueden perseguir, las garantías de los funcionarios en relación con su libertad de afiliación, las facultades que tienen en relación con los organismos en que se forman, los derechos de que gozan sus directores frente a esos organismos y las obligaciones o prohibiciones que se imponen a las autoridades de estos últimos, entre otros aspectos. Así, por ejemplo, se aprecia de sus Artículos 5°, 11°, 20°, 25°, 29° y 31°.

En este mismo contexto es forzoso agregar que el Número 1 del Artículo 4° del Convenio N° 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública, promulgado a través del Decreto N° 1.539, de 2000, del Ministerio de Relaciones Exteriores, previene que “Los

empleados públicos gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo”.

Luego, el Numeral 2 de ese mismo precepto señala que tal protección se ejercerá especialmente contra todo acto que tenga por objeto: “(a) sujetar el empleo del empleado público a la condición de que no se afilie a una organización de empleados públicos o a que deje de ser miembro de ella; (b) despedir a un empleado público, o perjudicarlo de cualquier otra forma, a causa de su afiliación a una organización de empleados públicos o de su participación en las actividades normales de tal organización”.

Asimismo, el Número 2 de su Artículo 5° previene que las organizaciones de empleados públicos gozarán de una adecuada protección contra todo acto de injerencia de una autoridad pública en su constitución, funcionamiento o administración.

En relación con este tópico es dable señalar también que la Ley N° 18.575 contiene preceptos que resultan complementarios a la materia de que se trata.

En efecto, su Artículo 2° obliga a los órganos de la Administración del Estado a someter su acción a la Constitución y a las leyes y a actuar dentro de su competencia, añadiendo que todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes.

Su Artículo 3° previene que la Administración deberá garantizar la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, entre los cuales se encuentran, por cierto, las asociaciones de funcionarios.

Su Artículo 15° prescribe que el personal de la Administración del Estado se regirá por las normas estatutarias que establezca la ley, en las cuales se regulará el ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones.

En este sentido, debe añadirse que el Artículo 61°, Letra g), de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, previene que será obligación de cada funcionario “Observar estrictamente el principio de probidad administrativa, que implica una conducta funcionaria moralmente intachable y una entrega honesta y leal al desempeño de su cargo, con preeminencia del interés público sobre el privado”.

Su Artículo 64°, Letra a), añade que será obligación especial de las autoridades y jefaturas “Ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de los órganos y de la actuación del personal de su dependencia, extendiéndose dicho control tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones”.

De esta manera, se colige que el conjunto de normas -nacionales o internacionales- que rigen a los funcionarios y autoridades de la Administración del Estado, y que de manera específica o genérica se relacionan con el funcionamiento y protección de las asociaciones de funcionarios, regulan los aspectos o materias que son tratados en el referido Capítulo IX del Título I del Libro III del Código del Trabajo. del Título I del Libro III del Código del Trabajo.

Lo anterior, toda vez que de las aludidas Leyes N° 18.575, 18.834 y 19.296, así como de los convenios internacionales ya individualizados, aparece que en ellas se contienen normas que, entre otras finalidades, persiguen proteger a los funcionarios y a los asociados y directores de las asociaciones de funcionarios, así como a estas últimas, de actuaciones que atenten contra la libertad para constituir esas agrupaciones o contra el desarrollo de sus funciones o la de sus directivos, o que limiten o afecten la libertad de asociación de que gozan los servidores de la Administración, obligando a los funcionarios y autoridades a desarrollar sus tareas con estricto apego a las normas que regulan su quehacer y sin abusar o excederse en su ejercicio.



DEFENSORÍA JURÍDICO SINDICAL DICTAMEN

En este punto es necesario añadir que la circunstancia de que la normativa del Código del Trabajo pueda ser considerada más precisa o concreta, más drástica, o tenga características diversas a aquella que se contiene en la preceptiva especial que rige en el ámbito de la Administración del Estado, no autoriza a sostener que la materia carezca de regulación en esta última.

En consecuencia, al tenor de lo dispuesto en el citado inciso tercero del Artículo 1° del Código del Trabajo, y en armonía con lo resuelto en los Dictámenes N° 52.648, de 2006 y 5.836, de 2015, de este origen, no son aplicables las normas sobre prácticas desleales o antisindicales contenidas en ese código respecto de los funcionarios de los organismos de la Administración del Estado en que rige la anotada ley N° 19.296.

Transcríbase a la Dirección del Trabajo.

Saluda atentamente a Ud.

JORGE BERMÚDEZ SOTO
CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

