

UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

**“LA LEY 19.296, DE 1994, SOBRE
ASOCIACIONES DE FUNCIONARIOS
PÚBLICOS ANTE LA JURISPRUDENCIA”**

Memoria para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales

AUTORES:

EDUARDO AWAD ONEL

ALEJANDRO CASTRO LEIVA.

PROFESOR GUÍA : DR. ROLANDO PANTOJA BAUZÁ

SANTIAGO, ENERO 2001

Texto completo NO publicado por no contar con autorización escrita de los autores

TABLA DE CONTENIDO . .

1

INTRODUCCIÓN .

9

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 1

1.1 Antecedentes

1.2 Ámbito de aplicación

ARTICULO 2°

2.1 Comentarios

2.2 Jurisprudencia administrativa

a) Dirección del Trabajo

b) Contraloría General de la República

ARTICULO 3°

3.1 Comentarios

3.2 Jurisprudencia administrativa Dirección del Trabajo

ARTICULO 4°

4.1 Comentarios

4.2 Jurisprudencia administrativa Dirección del Trabajo

ARTICULO 5°

5.1 Comentarios

5.2 Jurisprudencia Contraloría General de la República

ARTICULO 6°

6.1 Comentarios

ARTICULO 7°

7.1 Comentarios

7.2 Jurisprudencia administrativa

a) Dirección del Trabajo

b) Contraloría General de la República

CAPITULO II DE LA CONSTITUCIÓN DE LAS ASOCIACIONES

ARTICULO 8°

8.1 Comentarios

ARTICULO 9°

9.1 Comentarios

9.2 Jurisprudencia Contraloría General de la República

ARTICULO 10

10.1 Comentarios

10.2 Jurisprudencia Contraloría General de la República.

ARTICULO 11

11.1 Comentarios

ARTICULO 12

12.1 Comentarios

ARTICULO 13

13.1 Comentarios

13.2 Jurisprudencia administrativa

a) Dirección del Trabajo

b) Contraloría General de la República

CAPITULO III DE LOS ESTATUTOS

ARTICULO 14

14.1 Comentarios

14.2 Jurisprudencia administrativa Dirección del Trabajo

ARTICULO 15

15.1 Comentarios

CAPITULO IV DEL DIRECTORIO COMENTARIO GENERAL CAPÍTULO IV

ARTICULO 16

16.1 Comentarios

ARTICULO 17

17.1 Comentarios

17.2 Jurisprudencia administrativa Dirección del Trabajo. 123

ARTICULO 18

18.1 Comentarios

ARTICULO 19

19.1 Comentarios

19.2 Jurisprudencia administrativa Dirección del Trabajo. 137

ARTICULO 20

20.1 Comentarios

20.2 Jurisprudencia administrativa

a) Dirección del Trabajo

b) Contraloría General de la República

ARTICULO 21

21.1 Comentarios

21.2 Jurisprudencia administrativa Dirección del Trabajo. 158

ARTICULO 22

22.1 Comentarios

ARTICULO 23

23.1 Comentarios

ARTICULO 24

24.1 Comentarios

24.2 Jurisprudencia administrativa Dirección del Trabajo. 167

ARTICULO 25

25.1 Comentarios

25.2 Jurisprudencia administrativa

a) Dirección del Trabajo

b) Contraloría General de la República

ARTICULO 26

26.1 Comentarios

ARTICULO 27

27.1 Comentarios

27.2 Jurisprudencia administrativa Dirección del Trabajo. 215

ARTICULO 28

28.1 Comentarios

ARTICULO 29.

29.1 Comentarios

ARTICULO 30

30.1 Comentarios

30.2 Jurisprudencia administrativa Dirección del Trabajo. 219

ARTICULO 31

31.1 Comentarios

31.2 Jurisprudencia administrativa

a) Dirección del Trabajo

b) Contraloría General de la República

ARTICULO 32

32.1 Comentarios

ARTICULO 33

33.1 Comentarios

ARTICULO 34

CAPITULO V DE LAS ASAMBLEAS

ARTICULO 35

35.1 Comentarios

35.2 Jurisprudencia administrativa Dirección del Trabajo.

ARTICULO 36

36.1 Comentarios

ARTICULO 37

37.1 Comentarios

37.2 Jurisprudencia Contraloría General de la República

ARTICULO 38

CAPITULO VI DEL PATRIMONIO

ARTICULO 39

39.1 Comentarios

39.2 Jurisprudencia Contraloría General de la República

ARTICULO 40

ARTICULO 41

41.1 Comentarios artículos 40 y 41

ARTICULO 42

42.1 Comentarios

42.2 Jurisprudencia administrativa Dirección del Trabajo.

ARTICULO 43

43.1 Comentarios

43.2 Jurisprudencia Contraloría General de la República

ARTICULO 44

44.1 Comentarios

44.2 Jurisprudencia Contraloría General de la República..

ARTICULO 45

45.1 Comentarios

45.2 Jurisprudencia administrativa

a) Dirección del Trabajo

b) Contraloría General de la República

ARTICULO 46

46.1 Comentarios

ARTICULO 47

47.1 Comentarios

ARTICULO 48

48.1 Comentarios

CAPITULO VII DE LAS FEDERACIONES Y CONFEDERACIONES O AGRUPACIONES

ARTICULO 49

49.1 Comentarios

49.2 Jurisprudencia administrativa Dirección del Trabajo.

ARTICULO 50

ARTICULO 51

Comentarios

ARTICULO 52

ARTICULO 53

53.1 Comentarios artículos 52 y 53

ARTICULO 54

ARTICULO 55

55.1

ARTICULO 56

56.1 Comentarios

56.2 Jurisprudencia administrativa Dirección del Trabajo.

ARTICULO 57

57.1 Comentarios

ARTICULO 58

58.1 Comentarios

ARTICULO 59

59.1 Comentarios

59.2 Jurisprudencia administrativa

a) Dirección del Trabajo

b) Contraloría General de la República

ARTICULO 60

60.1 Comentarios

CAPITULO VIII DE LA DISOLUCION DE LAS ASOCIACIONES DE FUNCIONARIOS

ARTICULO 61

61.1 Comentarios

ARTICULO 62

ARTICULO 63

63.1 Comentarios artículos 62 y 63

CAPITULO IX DE LA FISCALIZACION DE LAS ASOCIACIONES DE
FUNCIONARIOS Y DE LAS SANCIONES

COMENTARIOS DEL CAPITULO IX

ARTICULO 64

ARTICULO 65

ARTICULO 66

ARTICULO 67

ARTICULO 68

ARTICULO 69

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

ARTICULO 1º transitorio

Jurisprudencia administrativa Dirección del Trabajo

ARTICULO 2° transitorio
ARTICULO 3° transitorio
ARTICULO 2° Ley N° 19.475
CONCLUSIONES
BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

Desde la antigüedad, el Hombre ha nacido, se ha desarrollado y ha muerto en un medio social. Así, en un primer momento, se juntó con otros por razones de alimentación, después por razones de seguridad y defensa, situación que se ha mantenido hasta nuestros días. Desde las primeras agrupaciones y asentamientos humanos, desde los albores de la prehistoria, pasando por la polis griega y el Estado Moderno, el hombre ha buscado satisfacer sus necesidades a través de la "colectividad", esto es, la reunión de personas que fijan sus intereses en el bien común de toda la humanidad.

El derecho de asociación, constitucionalmente reconocido por nuestra Carta Fundamental, ha sido uno de los que mayor desarrollo y aplicación ha tenido en los últimos 40 años de historia republicana.

En la actualidad, el numeral 15 del artículo 19, ubicado en el Capítulo III de nuestra Carta Fundamental de 1980, asegura a todas las personas el derecho de asociarse libremente sin permiso previo de la autoridad, y de esa forma, reconoce una realidad no sólo política, sino que también social.

En este sentido, el Gobierno de la República ha suscrito diversos Tratados Internacionales que reconocen esta situación, entre los que podemos destacar, el "Pacto de Derechos Civiles y Políticos", y la "Convención Americana de Derechos Humanos" o "Pacto de San José de Costa Rica", en los cuales, expresamente reconocen al Hombre su voluntad asociativa, entregándole mecanismos que le permitan llevar a cabo tales proyectos de asociación.

Insertándonos ahora en el ámbito de la Administración Pública o Administración del Estado, preciso es señalar que ésta puede ser entendida desde varios puntos de vista. Así mirada desde un punto de vista funcional o sustancial es una función estatal orientada a lograr, en participación, el desarrollo sustentable del país, de las regiones, provincias y comunas, a través de políticas, planes y programas nacionales, regionales, provinciales y comunales. Por otra parte, o desde otro punto de vista, uno orgánico o formal, la organización de la Administración del Estado se estructura en base a un conjunto de órganos (autoridades) y organismos (entidades) que se instituyen desde la propia Constitución Política de la República que en su artículo 24 inciso 1º, confía al Presidente de la República el ejercicio exclusivo y excluyente de las funciones de gobierno y administración.

Ahora bien, de acuerdo al concepto de Administración Pública y a lo señalado por las Comisiones Unidas del Senado, primero, y de la Cámara de Diputados, después, a propósito de la discusión de la Ley N° 19.097 de 1991, sobre Gobierno y Administración Interior del Estado, en el sentido que *"administración"* era una actividad de decretar que se dirigía a mantener los servicios públicos y a promover el desarrollo social, cultural y económico de la nación, y de acuerdo también con toda su regulación legislativa y la realidad administrativa y social, es posible establecer que la Administración Pública, en Chile, se rige por una serie de principios entre los cuales cabe nombrar el principio de la legalidad, el de la responsabilidad, el del control, el de la servicialidad y el de la justiciabilidad.

Mirada ahora la Administración de Estado desde un enfoque interno, ella se preocupa de desarrollar su labor a través del manejo y gestión de un conjunto de recursos humanos, materiales y financieros.

El recurso humano de la Administración del Estado está constituido por el conjunto de agentes públicos jerarquizados y disciplinados regidos por un Estatuto Administrativo. El Estatuto Administrativo consiste, desde un aspecto institucional, en el régimen integral al que están sometidos los funcionarios, empleados o servidores públicos, en relación a las garantías de estabilidad, ascenso, responsabilidad y cesación de funciones, cualquiera sea el nombre específico que pudieran recibir los diversos cuerpos estatutarios o varios ordenamientos parciales que los rijan y sea cual fuere la naturaleza del Servicio en que ellos se desempeñen. Es un régimen legal de Derecho Público, sometido a las normas y principios inherentes a esta esfera jurídica, fruto del Estado moderno, del Estado Constitucional de Derecho, al cual están sometidos en forma objetiva y preestablecida por la ley, los funcionarios públicos.

Del estudio legal y jurisprudencial del Estatuto Administrativo, de la regulación del elemento humano de la Administración Pública, es posible extraer un conjunto de principios estatutarios estructuradores de la relación entre el Estado y su personal. Ellos son: el principio jerárquico, el principio de la participación, el principio de la carrera funcionaria, el principio de la capacitación, el principio retributivo, el principio de la probidad administrativa y el principio de la responsabilidad administrativa.

Ahora bien, este estudio presenta la regulación actual del principio de la participación funcionaria, como expresión del derecho de asociación constitucionalmente reconocido

en el artículo 19, N°s 15 y 19, recogido en la LEY N° 19.296, de 14 de Marzo de 1994, QUE ESTABLECE NORMAS SOBRE ASOCIACIONES DE FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.

El "*Principio de la Participación*" es una máxima jurídica administrativa rectora del derecho que tienen los funcionarios a tomar parte, solidarizar y responsabilizarse de parte de la administración del servicio a que pertenecen; es aquel derecho de los funcionarios públicos a ocuparse de los asuntos del servicio, en cuanto digan relación con sus derechos y deberes estatutarios.

La participación de los agentes públicos durante su vida funcionaria es, pues, una manifestación de la natural tendencia del hombre a asociarse; una asociación con el fin de lograr y actuar en pro de comunes objetivos. Esta tendencia, en este ámbito público, se expresa a través de las Asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado.

Las bases constitucionales del principio de la participación se hallan en los artículos 1°, 7°, 19, N°s. 15 y 19.

El artículo 1°, en cuanto señala que "El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos", y en la medida que consigna en su inciso 5° como deber del Estado..."asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional".

El artículo 7°, que reconoce la existencia de los grupos de personas, basados en la simple asociación.

En el artículo 19, N°s 15 y 19, en cuanto el primero reconoce el derecho de asociación: "La Constitución asegura a todas las personas, N° 15, el derecho de asociarse sin permiso previo", y en la medida que el segundo hace lo mismo con el derecho a sindicación de los trabajadores: "La Constitución asegura a todas las personas, N° 19, el derecho a sindicarse en los casos y forma que señale la ley".

Sin embargo, este principio fue rechazado por la tesis tradicional en base a la noción de jerarquía, excluyente de toda idea de participación social, ya que se negaba la posibilidad de ocuparse de asuntos del servicio en forma particular o bien presentar alternativas o contraindicaciones. Por esta razón se formaron asociaciones según el artículo 545 del Código Civil, es decir, bajo la forma de corporaciones sin fines de lucro, como un conjunto de personas que se unen para alcanzar fines comunes. Estas asociaciones fueron así personas jurídicas de Derecho Privado, según lo prescrito por el título XXXIII del Libro I del Código Civil formadas por los funcionarios públicos para ayudarse mutuamente.

Así, estas Asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado no se reconocieron por ley sino hasta la década de 1960, año en que merced a los esfuerzos desplegados por la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales ANEF, se modificó el anterior ESTATUTO ADMINISTRATIVO, D.F.L. N° 338, de 1960, a través de leyes que se fueron incorporando a su texto y que reconocieron la existencia de estas organizaciones, las que se transformaron en "organizaciones gremiales", es decir, una entidad que actuaba en el campo laboral defendiendo los derechos de los empleados públicos. En

consecuencia, se logró dar personería a las corporaciones y dar garantías a los funcionarios que realizaban funciones gremiales.

Sin embargo, previo a este impulso legislativo de la década de 1960, existieron algunas regulaciones que reconocían el derecho de asociación y en alguna medida estas entidades de funcionarios.

Así, la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE 1925, al regular el *"derecho de asociación"*, en el artículo 10 N° 5, establecía el derecho a asociarse sin permiso previo y en conformidad a la ley.

Es necesario también señalar el D.F.L. N° 178, de 1931, CÓDIGO DEL TRABAJO, en su texto original, que dispuso en el artículo 365 que los empleados y obreros que presten sus servicios al Estado, Municipalidades o empleados fiscales, no podrán sindicarse ni pertenecer a sindicato alguno.

También la Ley N° 8.262, Estatuto Administrativo de 1945, que se refirió al tema en su artículo 20, inciso segundo, autorizando deducir de las remuneraciones de los funcionarios las cuotas regulares establecidas en los estatutos de las Asociaciones de Empleados compuestas exclusivamente por funcionarios de la Administración, y siempre que tuvieran personalidad jurídica.

Esta norma fue reiterada, con algunos cambios de redacción, en el artículo 25, inciso segundo, del siguiente Estatuto Administrativo, el Decreto con Fuerza de Ley N° 256, de 1953.

Las modificaciones impulsadas por la Asociación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF, en la década del sesenta, al ESTATUTO ADMINISTRATIVO, D.F.L. N° 338, de 1960, (que en su texto original no consultaba normas en esta materia) fueron la base de la regulación del principio de la participación y de la actual normativa y, en definitiva, llevaron a reconocer la existencia de las Asociaciones de Funcionarios de Administración del Estado, se contuvieron en las siguientes leyes:

La Ley N° 14.171, de 1960, en su artículo 164 señaló que entre los descuentos que autorizaba el artículo 57 del Estatuto Administrativo debían incluirse los que correspondieran a las asociaciones de empleados con personalidad jurídica.

La Ley N° 15.077, de 1962, en su artículo 24 agregó un inciso 3° al artículo 100 del D.F.L. N° 338 de 1960, reconociendo legalmente a las Asociaciones de Funcionarios Públicos, al disponer que los dirigentes nacionales de las Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), y de las Asociaciones de Funcionarios de la Administración Civil del Estado, tendrán inamovilidad en sus cargos mientras dure su mandato y hasta seis meses después, y señaló que sus calificaciones no serían afectadas como consecuencia de su actuación gremial.

La Ley N° 15.078, de 1962, en su artículo 38, letra c), sustituyó el inciso primero del artículo 43 del Estatuto Administrativo incluyendo a un representante del personal ("delegado del personal") entre los miembros de la Junta Calificadora que debían cumplir con el procedimiento de calificación anual de los funcionarios públicos de cada servicio.

La Ley N° 15.364, de 1963, en su artículo 13, N° 4, incorporó un inciso cuarto al artículo 100 del Estatuto Administrativo, mediante el cual se dispuso que los dirigentes a

que esta disposición se refería, no podrían ser trasladados de localidad o de la función que desempeñaran sin su aceptación por escrito. En su artículo 16, modificó el artículo 164 de la Ley N° 14.171, ampliando el descuento de las cuotas sociales a los organismos mencionados en el artículo 24 de la Ley N° 15.077, siempre que los afectados manifestaran su interés por escrito, esto es, a la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, y a las Asociaciones de Funcionarios de los Servicios de la Administración Civil del Estado.

La Ley N° 15.984, de 1964, contempló en su artículo 2° una modificación al artículo 143 del Estatuto Administrativo, relativo a la jornada de trabajo de los empleados públicos, para comprender en ellas las labores de representación gremial.

La Ley N° 16.250, de 1965, en su artículo 45, hizo aplicable la inamovilidad del artículo 100 del Estatuto Administrativo, a los dirigentes nacionales de la Federación de Obreros de la Dirección General de Obras Públicas y de sus servicios dependientes. En su artículo 46 extendió la autorización de descuento de cuotas sociales a las instituciones o empresas públicas y de la Empresa Portuaria de Chile.

La Ley N° 16.464, de 1966, en su artículo 203, extendió la inamovilidad de los incisos tercero y cuarto del artículo 100 del Estatuto Administrativo a los dirigentes provinciales y a los miembros del Tribunal de Disciplina de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF).

La Ley N° 16.617, de 1967, en su artículo 180 hizo extensiva la señalada inamovilidad a los dirigentes nacionales de la Confederación de Asociaciones de Empleados y Obreros de las Instituciones Semifiscales y de las Empresas Autónomas del Estado.

La Ley N° 17.594, de 1972, dispuso en su artículo 6° que gozarán de personalidad jurídica por el hecho de registrar sus estatutos ante el Director del Trabajo, la Asociación Nacional de Empleados Fiscales y la Asociación Nacional de Trabajadores Semifiscales (ANATS ex ANES), la Confederación de Asociaciones de Trabajadores del Banco del Estado de Chile, CONEBECH y la Asociación Nacional de Funcionarios de Prisiones (ANFUP). En su artículo 8°, sustituyó el inciso tercero del artículo 100 del Estatuto Administrativo para señalar que *"Los Dirigentes Nacionales de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF, de la Agrupación Nacional de Trabajadores Semifiscales, ANATS, del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación, SUTE, y de las Asociaciones de Funcionarios de la Administración Civil del Estado, y los Dirigentes Provinciales de Organismos o Servicios de la Administración Pública afiliados a la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales o a la Agrupación Nacional de Trabajadores Semifiscales, tendrán inamovilidad en sus cargos mientras dure su mandato y hasta seis meses después y no serán objeto de calificación anual mientras ella dure, salvo que expresamente lo solicite el Dirigente. Si el Dirigente no lo solicitare registrará su última calificación para todos los efectos legales"*. A su vez, el artículo 9° modificó el artículo 180 de la Ley N° 16.617 y extendió la inamovilidad a los dirigentes provinciales de la Confederación de Asociaciones del Banco del Estado de Chile, Asociación de Funcionarios del Banco Central, de las Asociaciones de Empleados y Obreros de las Instituciones Semifiscales y de las Empresas Autónomas del Estado.

La Ley N° 17.615 de 1972, confirió a los funcionarios del Ministerio de Educación Pública el derecho a sindicarse y fijó las normas por las que se regiría el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación, SUTE, al cual otorgó personalidad jurídica por el sólo hecho de registrar sus estatutos ante el Director del Trabajo. En su artículo 3° autorizó que las cuotas ordinarias de los socios del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación se descontaran de las planillas de sueldos respectivas.

En consecuencia, producto de las modificaciones al Estatuto Administrativo, contenidas principalmente en la Leyes N° 15.077, de 1962, la Ley N° 15.364, de 1963, la Ley N° 15.984, de 1964, y la Ley N° 17.594 de 1972, se reconoció un conjunto de derechos a los dirigentes gremiales nacionales: derecho a la inamovilidad en el cargo, derecho a la estabilidad en las funciones que se estaban desempeñando a la fecha de la elección, derecho al resguardo en las calificaciones, en el sentido de no ser calificados a menos que lo solicitaran, es decir, mantenían la calificación anterior y derecho a dedicarse a las labores gremiales dentro de la jornada de trabajo, las que se consideraban como horas de trabajo normal y no tenían límites.

A todo este conjunto de derechos se llamó *"fuero gremial"*, y sólo benefició a los dirigentes nacionales, no a los regionales, provinciales ni comunales. Estas leyes que incorporaron estos derechos y que reconocieron la existencia de las Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado, fueron interpretadas favorablemente por la Contraloría General de La República, que elaboró así una jurisprudencia en torno al *"fuero gremial"* que ha sido la base del desarrollo del principio de la participación, vía las Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado, en el Chile de los funcionarios públicos.

Cabe señalar, en este punto, algunos dictámenes de la Contraloría General de la República que declaran que estas asociaciones de funcionarios vienen a ser una entidad que representa los intereses de los funcionarios de un servicio público en la pluralidad de los aspectos que pueden interesarles, es decir, con una finalidad fundamentalmente *"gremial"*, y específicamente, para cautelar el reconocimiento efectivo de los derechos que la ley otorga a los empleados públicos de un servicio determinado. (Dictámenes Nos 50.043, de 1969 y 26.615, de 1973.)

Dictamen N° 50.043, de 1969: *"La asociación de empleados es una entidad que representa los intereses de los funcionarios de un Servicio Público en la pluralidad de los aspectos que puedan afectar a esos intereses"*.

Dictamen N° 37.709, de 1976: *"Las asociaciones o agrupaciones de funcionarios de la Administración son entes organizados por los servidores públicos para velar por los intereses que la ley confiere a los agentes del Estado"*.

Dictamen N° 33.473, de 1981: *"Las asociaciones o agrupaciones de funcionarios de la Administración Civil del Estado son entes que se organizan con una finalidad fundamentalmente gremial, esto es, con el objeto de cautelar y obtener el ejercicio efectivo de aquellos derechos que la ley reconoce a sus miembros en su calidad de funcionarios públicos"*.

Al respecto, se puede señalar que estas corporaciones de funcionarios pasaron a tener un carácter mixto: por una parte se constituían como corporaciones bajo formas de

derecho privado y, por otra, tuvieron una cabeza prácticamente "*sindical*", ya que sus dirigentes tenían facultades de ser informados y de defender los derechos funcionarios. Ello se notó en forma clara en los informes del Consejo de Defensa del Estado, que inicialmente objetaban las alusiones sindicales en los estatutos de estas corporaciones. Sin embargo, con posterioridad a 1961 se aceptó que en los estatutos de estos organismos pudieran incluirse disposiciones en virtud de las cuales las asociaciones tuvieran capacidad para defender a los funcionarios ante los jefes superiores de servicio. De esta manera la asociación apareció como una entidad híbrida, con "cuerpo" de corporación y "cabeza" sindical, pues sus funciones eran de ayuda mutua, pero sus dirigentes poseían garantías sindicales.

En cuanto a su constitución, sostuvo la jurisprudencia de la Contraloría General de la República que en ausencia de normativa para la existencia de las asociaciones de funcionarios, era posible que ellas se organizaran en una asamblea general (y no es necesario que ellas posean personalidad jurídica), haciendo uso del derecho de asociación reconocido constitucionalmente. Dictámenes N°s 11.072 y 86.807 de 1965, 3.079 de 1974, 33.473 de 1981 y 29.099 de 1985.

El Gobierno militar mantuvo formalmente estas organizaciones, pero se reservó la designación de sus dirigentes (D.L. N° 349 de 1974), lo que desvirtuó el sentido que había animado al movimiento funcional público como representación legítima de los intereses de los trabajadores del Estado.

Cabe aquí señalar las modificaciones legislativas que se realizaron en esta época.

El D.L. N° 1.284, de 1975, derogó la Ley N° 17.615, de 1972, cancelándose la personalidad jurídica del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación.

El D.L. N° 1.975, de 1977, declaró disuelto y canceló la personalidad jurídica de la Asociación Nacional de Funcionarios de Prisiones, ANFUP.

El D.L. N° 2.376, de 1978, prescribió en su artículo 13 que no se podrían descontar de la remuneración de los funcionarios públicos las cuotas que éstos cotizaran a las asociaciones, agrupaciones o cualquier otra entidad de carácter gremial a que se encontraran afiliados.

El D.L. N° 2.544, de 1979, en relación a las reuniones gremiales, hizo aplicable en su artículo 3°, a las Asociaciones de Funcionarios de los Servicios de la Administración Civil del Estado, Semifiscales, Municipales, y en general a las del Sector Público, el artículo 2° del mismo decreto ley, que autorizó las reuniones ordinarias o extraordinarias de estas organizaciones en cualquier sede, fuera de las horas de trabajo y con el objeto de tratar entre sus asociados materias concernientes a la entidad respectiva. El artículo 4° de este cuerpo legal eximió a estas asociaciones y a las entidades sindicales de las restricciones al ejercicio del derecho a reunión contemplados en el D.L. N° 349 de 1974.

El D.L. N° 2.545, de 1979, en su artículo 1°, estableció que la cotización a las asociaciones de funcionarios del sector público sería obligatoria respecto a sus afiliados, en conformidad a sus estatutos. En su artículo 11, inciso 1°, señalaba: "Asegúrese la más amplia libertad a los funcionarios públicos para afiliarse o desafilarse a las asociaciones que los agrupan". El inciso 2° agregaba que la afiliación es un acto personal, libre,

voluntario e indelegable. El inciso 3º, determinó que la cuota ordinaria de la asociación a que se encuentre afiliado, el funcionario debe descontarse de la remuneración, siempre que medie autorización escrita del asociado, y que dicha autorización debe renovarse cada dos años a lo menos.

El D.L. N° 2.756, de 1979, derogó al D.L. 2.545 antes citado.

El D.L. N° 2.759, de 1979, en su artículo 8º, reestableció la vigencia del artículo 11 del D.L. N° 2.545.

El D.L. N° 3.410, de 1980, en su artículo único, dispuso que para todos los efectos legales "los encasillamientos del personal que el Presidente de la República haya hecho o haga en el futuro con expresas facultades discrecionales, éstas se han ejercido y se ejercerán sin sujeción a ninguna norma sobre fueros o inamovibilidades legales de ninguna naturaleza que hubiere podido afectar al personal de los Servicios de cuyo encasillamiento se trate".

La Ley N° 18.143, de 1982, en virtud de su artículo único, agregó un inciso 2º al artículo 57 del Estatuto Administrativo (D.F.L. 338, de 1960) para disponer, en general, que a petición del interesado se podrían autorizar descuentos destinados a pagos de cualquier naturaleza, no pudiendo exceder de un quince por ciento de la remuneración total, porcentaje que se rebajaría en el monto que representaran los descuentos ordenados por Servicios de Bienestar.

La situación legislativa antes resumida, se estabilizó con la dictación de la Ley N° 18.834 de 1989, actual ESTATUTO ADMINISTRATIVO GENERAL que derogó los derechos gremiales contenidos en el anterior ESTATUTO ADMINISTRATIVO, D.F.L. 338 de 1960, al eliminar de su texto toda normativa relativa a asociaciones de funcionarios, lo que se compadece con la concepción técnica, jerárquica y disciplinada que establecen los artículos 14, 15 y 47 de la LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO LEY N° 18.575, de 1986 (L.O.C.B.G.A.E), confirmado por la misma definición de carrera funcionaria contenida en el artículo 3º, letra f) del Estatuto Administrativo. Así este personal estará sometido a un régimen que guarda *"conformidad con su carácter técnico, profesional y jerarquizado"*.

LOCBGAE. Artículo 14.- Las normas estatutarias del personal de la Administración del Estado deberán proteger la dignidad de la función pública y guardar conformidad con su carácter técnico, profesional y jerarquizado.

LOCBGAE. Artículo 15.- El personal de la Administración del Estado estará sujeto a responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que pueda afectarle.

En el ejercicio de la potestad disciplinaria se asegurará el derecho a un racional y justo procedimiento.

LOCBGAE. Artículo 47.- Este personal estará sometido a un sistema de carrera que proteja la dignidad de la función pública y que guarde conformidad con su carácter técnico, profesional y jerarquizado.

La carrera funcionaria será regulada por el respectivo estatuto y se fundará en el mérito, la antigüedad y la idoneidad de los funcionarios, para cuyo efecto existirán

procesos de calificación objetivos e imparciales.

Las promociones podrán efectuarse, según lo disponga el estatuto, mediante ascenso en el respectivo escalafón o, excepcionalmente, por concurso, aplicándose en este último caso las reglas previstas en el artículo anterior.

ESTATUTO ADMINISTRATIVO. ARTICULO 3, LETRA F). Carrera funcionaria: es un sistema integral de regulación del empleo público, aplicable al personal titular de planta, fundado en principios jerárquicos, profesionales y técnicos, que garantiza la igualdad de oportunidades para el ingreso, la dignidad de la función pública, la capacitación y el ascenso, la estabilidad en el empleo y la objetividad en las calificaciones en función del mérito y de la antigüedad.

Como señalamos recientemente, el actual Estatuto Administrativo no contenía normas que se refirieran a las Asociaciones de Funcionarios, a lo que cabe agregar que su artículo 157 derogó el D.F.L. N° 338, de 1960, anterior Estatuto Administrativo. Sólo contempló en su texto original, artículo 42, el delegado del personal, elegido por éste, para integrar la Junta Calificadora Central y las Juntas Calificadoras Regionales, en el procedimiento de calificación anual de los funcionarios públicos, pero sólo con derecho a voz.

En consecuencia, antes de la dictación de la Ley N° 19.296, de marzo de 1994, sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado, el movimiento funcionario continuó rigiéndose por las disposiciones generales aplicables a las corporaciones, según lo prescrito por el título XXXIII, del Libro I del Código Civil y su decreto reglamentario.

Un dictamen de la Contraloría General de la República refleja la situación en que se encontraban las asociaciones de funcionarios y en especial sus dirigentes después de la dictación del actual Estatuto Administrativo, en Septiembre de 1989: *"Los dirigentes gremiales de la administración pública carecen actualmente de los beneficios que les otorgaba el antiguo Estatuto Administrativo aprobado por el D.F.L. N° 338, de 1960, ya que el artículo 157 de la Ley N° 18.834, aprobatoria del Estatuto Administrativo General, deroga expresamente aquel D.F.L., sin contener normas similares a las abrogadas."* DICTAMEN N° 5.109, de 1993.

Cabe señalar que el actual Estatuto Administrativo expresa en su artículo 78, letra i), que a los servidores públicos les está prohibido *"organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la Administración del Estado; dirigir, promover o participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades, totales o parciales, en la retención indebida de personas o bienes, y en otros actos que perturben el normal funcionamiento de los órganos de la Administración del Estado"*.

Ya en 1990, los funcionarios públicos manifestaron su interés porque se reconocieran las corporaciones gremiales.

En 1991, la Ley N° 19.049, de ese año, sobre Centrales Sindicales, reconoció la existencia de las Asociaciones de Funcionarios al señalar en su artículo 2º, inciso 1º, entre quienes podrían integrar aquellas Centrales Sindicales, entre otras, a las ASOCIACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN CIVIL DEL ESTADO Y MUNICIPALIDADES.

Lo anterior fue reconocido además por la Contraloría General de la República en su

DICTAMEN N° 6.893 de 1991: *"A los funcionarios afectos a la Ley N° 18.834, entre los cuales se encuentran los del Servicio de Impuestos Internos, les está prohibido, acorde el artículo 78 (similar al artículo 166 del D.F.L. N° 338 de 1960), organizar o pertenecer a sindicatos, prohibición que no obsta para que los referidos servidores se constituyan en Asociaciones o Agrupaciones destinadas, entre otros fines, a obtener el ejercicio efectivo de sus derechos funcionarios, conforme las reglas y principios generales del ordenamiento jurídico vigente. Ello aún cuando la Ley N° 18.834 no contenga normas como las de los artículos 100 y 143 del D.F.L. 338, de 1960".* Agregó que, *"además, La Ley N° 19.049, sobre Centrales Sindicales, alude en su artículo 2° a las Asociaciones de Funcionarios de la Administración Civil del Estado, como una de las agrupaciones que pueden integrar dichas centrales, de lo cual fluye claramente que el legislador reconoce la existencia de tales Asociaciones".*

En 1992 se modificó todo el párrafo relativo a las *"calificaciones"* (artículos 27 y siguientes) del Estatuto Administrativo, Ley N° 18.834, en virtud del artículo 1° de la Ley N° 19.165, de 1° de septiembre de 1992. En el artículo 30 se reconocen las Asociaciones de Funcionarios. Se buscó legitimar su existencia ya que se le dio la posibilidad de tener un representante en la Junta Calificadora, pero sólo con derecho a voto. Así dispone el artículo 30 inciso final del Estatuto Administrativo: *"La Asociación de Funcionarios con mayor representación del respectivo Servicio o institución tendrá derecho a designar un delegado que sólo tendrá derecho a voz"*.

Ahora bien, la Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales ha contenido idénticas disposiciones a las del Estatuto Administrativo General. Así contempló en su artículo 44 el delegado del personal, elegido por éste, entre los miembros de la Junta Calificadora de cada Municipalidad que tienen a su cargo el proceso anual de calificación de los funcionarios municipales, pero sólo le otorgó derecho a voz. La ley N° 19.165, artículo 2°, modificó la normativa sobre calificaciones de esta ley, y contempló como integrante de la Junta Calificadora de cada Municipalidad a un representante del personal, elegido por éste, y además autorizó a que la Asociación de Funcionarios de cada Municipalidad con mayor representación, designe un delegado que sólo tendrá derecho a voz. Además en su artículo 82, letra i), dispone que a los funcionarios municipales les está vedado organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la Administración del Estado.

En 1994, el legislador reconoció estas Asociaciones y les fijó todo un marco jurídico a través de la dictación de la Ley N° 19.296, que, como señala su título, establece normas sobre ASOCIACIONES DE FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.

Esta ley se inició por mensaje de S.E. el Presidente de la República de la época, don Patricio Aylwin Azócar, de 20 de mayo de 1992, teniendo como cámara de origen la Cámara de Diputados. El MENSAJE¹ señala:

"La Constitución Política de la República, en el artículo 19, N° 15, reconoce a todas las personas el derecho de asociarse sin permiso previo; y el N° 19, del mismo artículo,

¹ Cámara de Diputados, sesión 77ª extraordinaria, celebrada en miércoles 20 de Mayo de 1992, Documentos de la cuenta, pág. 66 y ss.

les reconoce, específicamente, el derecho de sindicarse, la libertad y la autonomía sindical.

Es rol del Estado asegurar que estas garantías constitucionales puedan ser ejercidas, dentro de los marcos legales que para el efecto se dicten.

Por otra parte, en la medida que se desarrollen los mecanismos institucionales y legales que permitan el desenvolvimiento de los cuerpos intermedios y su participación en la sociedad, se refuerza el sistema democrático, y se enriquece la convivencia social.

En el ámbito del trabajo, un adecuado desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones asociativas y sindicales, pueden ayudar a que las relaciones laborales sean más equilibradas y armónicas.

Ese fue el trasfondo conceptual que inspiró a este Gobierno en la iniciativa a organizaciones sindicales y negociación colectiva, convertida hoy en Ley de la República.

Sin embargo, este último cuerpo legal sólo reconoce el derecho de asociación, bajo la forma de sindicalización, a los trabajadores del sector privado. Existe, en consecuencia, un amplio sector de trabajadores, los del sector público, cuyo derecho de asociación reconocido por la propia Constitución aún no ha sido reglamentado por la normativa legal. Esto conlleva una discriminación no fundada, que el proyecto que someto a vuestra consideración, pretende corregir.

El propósito que las relaciones laborales sean armónicas y eficaces en el país, hace imprescindible considerar la modernización de las relaciones laborales entre el Estado y sus funcionarios, para lo cual se requiere establecer mecanismos institucionales que regulen de manera clara tales relaciones, dando lugar así a una interlocución adecuada entre la parte empleadora y sus trabajadores.

El proyecto postula recoger la estructura básica de la Ley N° 19.069 sobre Organizaciones Sindicales, que rige actualmente a los trabajadores del sector privado, a fin que entre ambos cuerpos normativos no sólo exista una misma orientación conceptual, sino que también una relativa identidad jurídico-formal, una gran concordancia en contenidos.

No obstante, es preciso señalar que el proyecto considera las especificidades propias de la función pública, particularmente el distinto estatuto laboral de estos trabajadores. Por consiguiente, respetando el derecho a organizarse, bajo la forma de asociaciones de trabajadores, no se reconocen facultades negociadoras que son propias del sector privado".

Cabe señalar entonces que la idea matriz de la iniciativa es, a decir del mensaje, reglamentar el derecho de asociación de los trabajadores de la Administración del Estado reconocido por nuestra Carta Fundamental.

Señala el mensaje que es papel del Gobierno velar porque las garantías constitucionales puedan efectivamente operar, en el contexto de la legislación que se dicte sobre el particular, en resguardo de los derechos ciudadanos que ellas amparan.

Así, agrega, en nuestra Carta fundamental se reconoce el derecho de asociarse sin permiso previo a todas las personas y, por extensión, se consagra el derecho a

sindicarse, garantías, ambas, susceptibles de perfeccionarse con el establecimiento paulatino de medios institucionales y legales que, a su vez, logren la instauración y vigorización de cuerpos intermedios de participación en la sociedad, viéndose de paso, afianzado el sistema democrático todo.

Además, manifiesta que el adecuado fortalecimiento de la organizaciones asociativas y sindicales en el ámbito del trabajo, conduce a relaciones laborales más equilibradas y armónicas, y que ése fue el trasfondo conceptual que inspiró al Gobierno en la iniciativa relativa a las organizaciones sindicales, legislación hoy vigente en la Ley N° 19.069.

La regulación jurídica de la sindicalización de los trabajadores del sector privado, continúa diciendo el Ejecutivo contrasta con la situación de los trabajadores del sector público, cuyo derecho de asociación, reconocido por la Constitución Política en el artículo 19, N° 15, aún no había sido objeto de una normativa legal, lo cual conllevaba una discriminación no fundada, que el proyecto procuraba corregir. Señaló así que se presentaba el contrasentido de que, estando garantizado en la Constitución igual derecho, sólo se había regulado respecto de quienes se desempeñaban en el sector privado.

Añadió el Mensaje que se perseguía dar una mayor fluidez a las relaciones laborales existentes entre el Estado y sus funcionarios, mediante la creación de mecanismos institucionales que las regulen clara y precisamente, permitiendo así un adecuado diálogo entre la parte empleadora y sus trabajadores.

Concluyó el mensaje expresando que el proyecto recoge la estructura básica de la normativa sobre organizaciones sindicales, contenida en la Ley N° 19.069, a fin de que ambas legislaciones tengan una misma orientación conceptual, una cierta identidad jurídico-formal y una gran concordancia en cuanto a sus contenidos, pero que ello no obsta a que la iniciativa considerara en su articulado las particularidades propias de la función pública, y especialmente, el distinto estatuto laboral que rige a los funcionarios de la Administración del Estado y a los trabajadores del sector privado.

Por su parte, el Subsecretario del Trabajo, señor Eduardo Loyola, hizo presente en el seno de la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, que este proyecto se insertaba dentro de un conjunto de iniciativas legales que apuntaban a establecer una institucionalidad laboral adecuada a los propósitos de impulsar una mayor equidad en las relaciones de trabajo y de contribuir a un desarrollo económico sostenido con justicia social.

Señaló, a propósito de la falta regulación del derecho de asociación en el sector público, que a diferencia de lo que ocurría en el sector privado, esta situación representaba además una discriminación arbitraria que no se conformaba con el principio de la libertad sindical ni con el de protección al derecho de asociación, internacionalmente reconocidos en el marco de la Organización Internacional del Trabajo, OIT.

Apuntó que buena parte de los países del mundo han reconocido, hace mucho, el derecho a sindicarse del personal del servicio público. Sin embargo, la sindicalización de los funcionarios públicos es un fenómeno relativamente reciente, en comparación con la larga tradición de sindicalismo en el sector privado, produciéndose en forma generalizada

entre las décadas del 60 y 80, y aún ya avanzada esta última.

Durante la tramitación en el Congreso Nacional se tuvo en vista, además de las regulaciones anteriores en la materia, dos convenios de la Organización Internacional del Trabajo, OIT :

1.- El Convenio N° 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, adoptado en la Trigésimoprimera Conferencia General celebrada en la ciudad de San Francisco, en 1948, y

2.- El Convenio N° 151, sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, adoptado en la Sexagesimocuarta Conferencia General celebrada en la ciudad de Ginebra, en 1978.

El aludido texto señala, en su artículo 1º, que este Convenio es aplicable a todas las personas empleadas por la administración pública, siempre que no le resulten aplicables normas favorables contenidas en otros convenios internacionales del trabajo, entregando a la legislación nacional la facultad de determinar la medida en que las garantías previstas en este Convenio puedan hacerse extensivas a los funcionarios de alto nivel, como, asimismo a la Fuerzas Armadas y a la Policía. Además, en su artículo 2º define la "organización de empleados públicos" como aquella, cualquiera sea su composición, que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los empleados públicos. Luego, en los artículos 4º y 5º, establece normas sobre protección del derecho de sindicación, enfocadas principalmente, contra aquellas acciones que tengan por propósito sujetar el empleo del funcionario a la condición de que no se afilie a una organización de empleados públicos o a que deje de ser miembro de ella y a despedirlo, 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. Por otra parte, y siempre dentro de las disposiciones relativas a la aludida protección consagra la plena independencia de estas entidades respecto de las autoridades públicas, debiendo consultarse los mecanismos para garantizarla a fin de evitar toda injerencia de éstas últimas en la constitución, funcionamiento o administración de aquéllas. Más adelante, en el artículo 6º, se preceptúa que deberán concederse facilidades a los representantes de las organizaciones de empleados públicos apropiados para el desempeño expedito y eficaz de sus funciones, tanto durante su jornada laboral como fuera de ella, pero sin que presenten, con ello, la marcha del servicio al que pertenecen. En lo concerniente a la solución de conflictos que se susciten entre los trabajadores y la autoridad respectiva, aconseja la adopción del mecanismo de la negociación o el empleo de procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje. A la fecha de iniciarse la discusión legislativa no se encontraba adherido ni ratificado este Convenio por el país.

Tras dos años de tramitación legislativa, el proyecto de ley, que fue elaborado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, precisamente en la Subsecretaría del Trabajo, y concertado en parte con la anuencia de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF, fue aprobado por el Congreso Nacional. Promulgado el día 28 de febrero de 1994, se publicó en el Diario Oficial N° 38.814, de 14 de marzo de 1994, con el N° 19.296.

Nuestra labor tiene por objeto realizar un análisis interpretativo del texto de la Ley N° 19.296, basándonos principalmente en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República y de la Dirección del Trabajo, organismo encargado de la fiscalización de estas entidades.

La Ley N° 19.296, sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado, consta de sesenta y nueve artículos permanentes, distribuidos en nueve capítulos, y tres normas transitorias.

Nuestro estudio ha preferido ceñirse a la organización que de la materia hizo la presente ley. Por lo tanto se estructura en base a los mismos nueve capítulos, a saber:

Capítulo I: "Disposiciones Generales". En él se analizarán lo relativo al derecho de asociación de los trabajadores de la Administración del Estado, es decir, ¿quienes pueden asociarse? Luego se establecerá que las Asociaciones tendrán carácter nacional, regional, provincial y comunal, como también que se pueden constituir federaciones y confederaciones, es decir, el ¿cómo pueden asociarse? Se analizarán también las normas que señalan que la afiliación a una asociación de funcionarios es voluntaria, personal e indelegable, como también su carácter de libre. También las que señalan las finalidades y objetivos que podrán tener estas asociaciones de funcionarios.

Capítulo II: "De la Constitución de las asociaciones". En él se analizarán las normas relativas a la forma en que se constituyen estas asociaciones, es decir, en una asamblea y mediante el depósito de las actas constitutivas en la Inspección del Trabajo. También aquí, se analizará el fuero de los dirigentes contemplado en el artículo 11, como un importante efecto de la asamblea constitutiva.

Capítulo III: "De los estatutos". Se determinará que estas asociaciones de funcionarios se rigen por la ley objeto de este estudio y por sus reglamentos y estatutos.

Capítulo IV: "Del Directorio". En este se observará la regulación de este importante órgano de las asociaciones, sus atribuciones, elecciones y los derechos que se reconocen a los dirigentes de las asociaciones, en los artículos 20, 25, 31 y 34 principalmente. Así, se analizará el derecho a fuero de los dirigentes, su inamovilidad en el cargo y en la función, el derecho a solicitar información, el derecho a los permisos etc.

Capítulo V: "De las asambleas". Estará dedicado al estudio de este órgano resolutivo superior de las asociaciones; de las asambleas ordinarias y extraordinarias, como también su desarrollo fuera de la jornada de trabajo.

Capítulo VI: "Del patrimonio". En él se establece la forma en que se constituye, su administración, su naturaleza, destino en caso de disolución, y el deber de descontar las cuotas sindicales por planilla.

Capítulo VII: "De las federaciones y confederaciones o agrupaciones". En este capítulo, se analizará la facultad de constituir federaciones y confederaciones.

Capítulo VIII: "De la disolución de las asociaciones de funcionarios". Trataremos aquí, las causales de disolución, quienes pueden solicitarla, declararla y sus efectos.

Capítulo IX: "De la fiscalización de las asociaciones de funcionarios y de las sanciones". Al respecto cabe hacer presente que el proyecto de ley establecía que el

organismo destinado a registrar los estatutos y actas constitutivas, como a desarrollar todas las tareas de inspección y fiscalización de funcionamiento de la Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado, sería la Contraloría General de la República (de acuerdo a la natural competencia que en el ámbito público ella posee), pero, debido básicamente a que este organismo no poseía una infraestructura y organización adecuada para desarrollar tal labor (como lo señaló la propia Contraloría General de la República en informe enviado al Senado), estas fueron entregadas a la Dirección del Trabajo. A este organismo público que poseía conocimiento en el ámbito privado se le encomendaron tales tareas, lo que no presenta dificultades prácticas, ya que esta ley presenta una estructura similar a la que rige el sector privado, no obstante tener en cuenta las características propias de la función pública. Así también, lo señala el mensaje del Presidente de la República:

"El proyecto consta de nueve Capítulos que versan sobre similares materias a las contenidas en los respectivos Capítulos del Título I, del Libro I, de la Ley sobre Organizaciones Sindicales del sector privado, omitiéndose, por razones obvias, el Capítulo sobre Prácticas Desleales o Antisindicales y su Sanción..." "... a fin que entre ambos cuerpos normativos no sólo exista una misma orientación conceptual, sino que también una relativa identidad jurídico-formal, una gran concordancia en contenidos.

No obstante, es preciso señalar que el proyecto considera las especificidades propias de la función pública, particularmente el distinto estatuto laboral de estos trabajadores. Por consiguiente, respetando el derecho a organizarse, bajo la forma de asociaciones de trabajadores, no se reconocen facultades negociadoras que son propias del sector privado".

Además, la Ley N° 19.296 ha sido objeto de dos modificaciones, a saber:

1.- La Ley N° 19.464, publicada en el Diario Oficial N° 35.534, de 5 de Agosto de 1996. que estableció normas y concedió aumentos para el personal no docente de establecimientos educacionales administrados por los departamentos municipales de educación, cualquiera sea su denominación. Modificó en su artículo 19, el artículo 13 de la Ley N° 19.296, incorporándole un nuevo inciso 5°, pasando a ser 6° el hasta entonces quinto. Se establece en él una regla interpretativa especial para ese personal no docente de los establecimientos educacionales administrados por las municipalidades, en el sentido que ahora, se calcularán los quórum de constitución de las asociaciones, exclusivamente, en relación con los trabajadores que tengan tal calidad en cada municipio.

2.- La Ley N° 19.475, publicada en el Diario Oficial N° 35.582, de 4 de Octubre de 1996, que modificó nuevamente el artículo 13, en relación a la forma de cálculo de los quórum de constitución, pero referido ahora a otros determinados estamentos dentro del personal de las municipalidades. Para ello su artículo 1° agregó un nuevo inciso 6° por lo que pasó a ser séptimo el anterior.

En los dos primeros años de aplicación de la Ley N° 19.296, se detectaron problemas en la interpretación de las normas que establecían los quórum de constitución de las asociaciones, especialmente ello ocurrió en el sector municipal, por cuanto este sector comprende diversas categorías de trabajadores: aquellos que forman parte de la dotación

regular de funcionarios de planta y contrata de cada municipio; aquellos que laboran en los servicios traspasados de salud administrados por el municipio y aquellos que se desempeñan en los servicios traspasados de educación, también administrados directamente por la municipalidad. Por lo anterior, se requirió rectificar el artículo 13 en el sentido de considerarlos como universos separados para que así puedan constituirse como asociaciones, ya que ello fue imposible, pues la Contraloría General de la República, señalaba que debía considerarse al universo total de los trabajadores del respectivo municipio, incluyendo también los traspasados del sector salud y educación para el cálculo de los referidos quórum.

En el artículo 2º, de esta ley se prescribe que las asociaciones de funcionarios municipales que no hubieren adecuado sus estatutos en el plazo de dos años que otorgaba el artículo 1º transitorio de la Ley N° 19.296, deberían hacerlo en el plazo de un año, desde la entrada en vigencia de esta ley. Ello le había ocurrido a los estamentos de funcionarios municipales a los que se refirió el artículo 1º de esta ley modificatoria, por las razones recién dichas.

"Artículo 2º.- Las asociaciones, federaciones y confederaciones o agrupaciones 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, que no hubieren adecuado sus estatutos conforme a lo señalado en el artículo primero transitorio de la ley N° 19.296, deberán hacerlo en el plazo de un año, contado desde la entrada en vigor de la presente ley".

"La asociación, federación o confederación que empezare a regirse por la ley N° 19.296, será la sucesora legal de la anterior entidad gremial para todos los efectos legales".

"Durante el plazo previsto en este artículo, a las federaciones o confederaciones a que se refiere el inciso primero les serán aplicables las disposiciones contenidas en los artículos segundo y tercero transitorios de la ley N° 19.296".