

ESTUDIO JURISPRUDENCIAL

El Ejercicio de Labores de Representación Gremial dentro de la Jornada de Trabajo

(Alcance del artículo 143 del decreto con fuerza de ley N° 338 de 1960)

por

ROLANDO PANTOJA BAUZA

Investigador de Derecho Administrativo

SUMARIO: 1) Introducción. 2) Planteamiento del problema. 3) Jurisprudencia de la Contraloría General. a) Beneficiarios del artículo 143 del DFL N° 338 de 1960. b) Procedimiento para hacer efectivo el derecho que consulta esa norma estatutaria. 4) Síntesis.

1) Al margen de los derechos que en forma si se quiere individual franquea a cada empleado el Título II del DFL. N° 338, de 1960, existen en ese cuerpo de leyes tres disposiciones que consagran otra clase de derechos en favor de esos servidores, los que encuentran su razón de ser, no ya en la protección del mero interés funcionario de esos empleados, sino en lo que podría denominarse con propiedad el interés gremial de las dotaciones que integran los diversos Servicios de la Administración Civil.

Esos preceptos son los que se contienen en los artículos 43, 100 y 143 del Estatuto Administrativo.

El inciso 1° del artículo 43, en efecto, luego de la enmienda que le introdujera la letra c) del artículo 38 de la Ley N° 15.078, de 1962, incorporó a la Junta Calificadora de aquellos organismos a “un representante del personal”, que se designaría “de acuerdo con las normas que fije el reglamento respectivo” (1).

(1) Vid.: Decretos del Ministerio del Interior números 2.245, de 1963, y 247, de 1964.

El artículo 100, inciso 2º, autorizó también “al personal” para “elegir un delegado... que, en su representación, formule sus peticiones ante el Jefe Superior del Servicio”. El mismo artículo 100, en sus incisos 3º, agregado por el artículo 24 de la Ley N° 15.077, de 1962, y 4º, agregado por el N° 4 del artículo 13 de la Ley N° 15.364, de 1963, estableció que “los dirigentes nacionales de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF, y de las Asociaciones de Funcionarios de los Servicios de la Administración Civil del Estado tendrán inamovilidad en sus cargos mientras dure su mandato y hasta seis meses después y sus calificaciones no serán afectadas como consecuencia de su actuación gremial”, y que “estos dirigentes no podrán ser trasladados de localidad o de la función que desempeñan sin su aceptación por escrito” (2).

La primera parte del artículo 143, a su vez, y merced al mandato del legislador de la Ley 15.984, de 17 de diciembre de 1964, en su Art. 2º, previno que “el empleado debe desempeñar sus funciones durante toda la jornada de trabajo, *comprendiéndose también en ésta las labores de representación gremial*”.

2) Como puede advertirse, el artículo 100 del DFL. N° 338, de 1960, reconoció a “los dirigentes *nacionales* de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF, y de las Asociaciones de Funcionarios de los Servicios de la Administración Civil del Estado”, dos derechos fundamentales: el de inamovilidad en sus cargos mientras duren sus mandatos y hasta seis meses después, y el de actuación gremial

- (2) Vid.: Leyes números 14.464, artículo 203, y 16.617, artículos 116 y 180, que otorgan este fuero a los miembros de las organizaciones que señalan: dirigentes provinciales y miembros del Tribunal Nacional de Disciplina de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, a los dirigentes nacionales y provinciales de la Agrupación Nacional de Empleados Semifiscales y a los directores nacionales de la Confederación de Asociaciones del Banco del Estado de Chile, de la Asociación de Funcionarios del Banco Central, de las Asociaciones de Empleados y Obreros de las instituciones semifiscales y de las empresas autónomas del Estado.

libre y espontánea, garantizándoles, así, que sus calificaciones no se verían jamás afectadas como consecuencia de sus actuaciones gremiales y que no podrían ser trasladados de localidad o de función sin su anuencia formal, por escrito.

Si los incisos 3º y 4º de ese artículo 100 fueron claros en la individualización de los beneficiarios de la norma, los dirigentes nacionales de las organizaciones que dicha regla menciona, no fue igualmente clara la primera parte del artículo 143, ya que en ella el legislador no precisó los sujetos específicos que podrían invocar la franquicia del desarrollo de tareas gremiales dentro de la jornada de trabajo. Se limitó a indicar que “el empleado debe desempeñar sus funciones dentro de la jornada de trabajo, comprendiéndose también en ésta las labores de representación gremial”, e hizo surgir de inmediato una pregunta: ¿Favorecería ese derecho a ejercer labores gremiales dentro de la jornada ordinaria sólo a los dirigentes nacionales de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales y de las Asociaciones de Funcionarios de la Administración Civil, o estaría abierto asimismo a los demás dirigentes, aunque no invistieran el carácter de nacionales?

Ahora, y sean cuales fueren esos beneficiarios: ¿Qué procedimiento debería observarse para hacer efectivo el derecho de actuar gremialmente en horas de oficina, dentro o fuera de ella?

3) Por de pronto, necesario es recordar que en dictamen N° 64.561, de 5 de septiembre de 1964, la Contraloría General de la República había circunscrito, acotándolo, el concepto de dirigente nacional. “Los beneficios que la ley estatutaria reconoce —había dicho en esa ocasión el Organismo de Control— sólo pueden favorecer a aquellos dirigentes que representando a la Agrupación en el ámbito nacional en forma normal y ordinaria, según los Estatutos, tienen a su cargo la realización inmediata y directa de los cometidos que a ella corresponden”. De modo que por moverse esos persone-

ros en el "ámbito nacional", excluirían entonces del fuero del artículo 100 a los que se desarrollaron en esferas territoriales restringidas, como ocurre en el hecho con los dirigentes regionales o zonales, provinciales, locales o comunales.

Así lo había sostenido el dictamen N° 78.480, de 13 de octubre de 1966, entre otros: "Gozan de la calidad de dirigentes nacionales de las Asociaciones de Funcionarios —afirmó ese pronunciamiento—, todos los personeros gremiales que no invistan una representación zonal, provincial o local".

Pero aún antes de este último dictamen, la Contraloría General de la República había confirmado esa doctrina en un oficio que creemos de indispensable manejo para quienes se ocupan de los problemas estatutarios que se plantean en nuestra legislación, y que es, por otra parte, una síntesis de lo que había aseverado el Organismo Contralor en anteriores pareceres y una decantación madura de su posición jurídica, como que tal oficio, que lleva el N° 86.807, de 18 de noviembre de 1965, impartió "instrucciones sobre la situación de los funcionarios que invisten una representación gremial", dejando "sin efecto todo oficio anterior que contenga observaciones contrarias a las consignadas en estas instrucciones", como lo manifiesta en su parte conclusiva.

Allí, la Contraloría General hizo ver cómo el Estatuto Administrativo se refería "a los dirigentes nacionales, no se aplica... , ni por lo tanto favorece, a los dirigentes regionales, zonales, provinciales, comunales o locales, desde el instante que la elección de esos miembros de la Agrupación o de las Asociaciones antedichas, denota la existencia de representantes de esas entidades en un plano superior al de la circunscripción territorial en que ellos ejercen sus labores gremiales, y ha sido justamente a esos personeros, a los que actúan por el Servicio en todo el país, a los que el legislador ha querido amparar por medio de las garantías que establece el antedicho artículo 100 del Estatuto Administrativo".

Fueron también esas instrucciones las que situaron el alcance de la parte primera del artículo 143 del DFL. N° 338, de 1960, tanto en su radio substancial de influencia, cuanto en su matiz procedimental, esto es, en lo relativo al cómo debería ejercerse la franquicia estatutaria del cumplimiento de tareas gremiales en horas de oficina, y las razones determinantes de su cita preferente dentro de este estudio de jurisprudencia, ya que los dictámenes posteriores que ha emitido el Organismo Contralor no han hecho más que mantener esa línea básica, desarrollándola.

a) Examinando el primer aspecto, en que incide en el radio substancial de influencia de la norma de ese artículo 143, de acuerdo con los términos del oficio N° 86.807, de 1965, cumple expresar que él destacó, ante todo, que esa regla “favorece, desde luego, a los dirigentes nacionales de las entidades mencionadas por el inciso 3° del artículo 100 del DFL. N° 338, de 1960, en cuanto esos personeros deben cumplir justamente, las labores de representación gremial para cuyo desempeño han sido elegidos con tal jerarquía”.

“Sin embargo, —agregó—. . . la franquicia aprovecha, además, a otros dirigentes de Asociaciones de Empleados que sin investir la condición de directivos nacionales, realicen igualmente tareas de esa naturaleza en planos distintos al nacional”.

“En efecto, —adujo a continuación el oficio N° 86.807 de 1965, explicando la postura de la Contraloría— y dada la circunstancia de que el legislador de la ley N° 15.984 no limitó expresamente el ámbito de aplicación del beneficio que concediera, sólo a los dirigentes cuya situación había reglado aquel inciso 3° del artículo 100 del Estatuto Administrativo, . . . la misma prerrogativa debe ser reconocida a todos los personeros de los funcionarios a quienes compete el desarrollo de labores que importen una representación gremial, y, en consecuencia, —cabe concluir— que ellos pueden invocarla para el eficiente y oportuno ejercicio de esas tareas”.

“En esta virtud, pues, —señalaron aquellas instrucciones— bien pueden dichos dirigentes ausentarse del Servicio durante la jornada de trabajo o diferir su llegada al empleo y, en su caso, anticipar su hora de salida, si el desempeño de sus tareas de representación así lo requiere”.

Mas, el Organo de Control creyó oportuno no silenciar el hecho de “que las facilidades que confiere el legislador a través del precepto que se analiza, no habilitarían a los empleados a quienes favorece sino para cumplir los cometidos estrictamente gremiales, esto es, los que inciden en el manejo de los asuntos propios de las entidades que representan, de modo que no autorizarían a esos dirigentes para alejarse del territorio nacional con el propósito de mantener las relaciones que vinculen a las Asociaciones o Agrupaciones de las que forman parte con otros organismos similares, y que en ese supuesto, por ende, tales personeros deberán observar en forma estricta las reglas estatutarias que señalan la forma y condiciones en las cuales los funcionarios pueden ausentarse de manera transitoria de sus empleos para dirigirse al exterior”.

Frente a la primera interrogante que suscita el artículo 143 del DFL. N° 338, de 1960, la Contraloría General ha respondido, entonces, manteniendo el criterio de modo uniforme, que los personeros que pueden impetrar el beneficio de desempeño de labores gremiales dentro de la jornada ordinaria de trabajo son los “dirigentes de las Asociaciones de Empleados —o de ANEF— que sin investir la condición de directivos nacionales, realicen igualmente tareas de esa naturaleza en planos distintos al nacional”, son “todos los personeros de los funcionarios a quienes compete el desarrollo de labores que importen una representación gremial”, sean nacionales, regionales o zonales, provinciales, locales o comunales, según los casos.

b) Analizando ahora el matiz procedimental que sugiere la parte primera del aludido artículo 143 del DFL. N° 338,

de 1960, es decir, la forma en que debería ejercerse la franquicia que esa disposición otorga, el oficio N° 86.807, de 18 de noviembre de 1965, expresó que como los funcionarios que se hallan autorizados para ausentarse del trabajo, pueden diferir su llegada a la oficina o anticipar, adelantándola, la hora de salida por motivos gremiales, “continúan sujetos a las demás obligaciones inherentes a su calidad de empleados públicos, ellos deben dar aviso oportuno a las jefaturas de las cuales dependen del hecho de sus inasistencias, a fin de que esas autoridades estén en condiciones, por su parte, de solucionar los posibles problemas que la ausencia de aquellos personeros origine en el normal funcionamiento del respectivo Servicio”.

El 1° de agosto de 1966, y por dictamen N° 57.417, la Contraloría General tuvo ocasión de confirmar la doctrina del mero aviso oportuno, negando por lo tanto la posibilidad de someter a los dirigentes gremiales a un permiso habilitante para hacer uso del derecho de ejercicio de labores gremiales en horas de trabajo. No es “dable condicionar el ejercicio de ese derecho —sostuvo aquel dictamen— al otorgamiento de un permiso previo de la autoridad, ya que la ley no ha establecido que para ausentarse de sus labores, en cumplimiento de un cometido de índole gremial, los dirigentes de los funcionarios deban recabar una autorización de parte de sus jefaturas”; “esos personeros —en consecuencia— pueden ausentarse del Servicio para cumplir tareas de esa naturaleza, dando aviso a las jefaturas de las cuales dependen”, sin que sea necesario que éstas les concedan un permiso en los términos del artículo 90 del Estatuto Administrativo.

Los acápites de los oficios números 86.807, de 1965, y 57.417, de 1966, son lo bastante explícitos como para ilustrar una opinión que no ha experimentado variaciones: el derecho que franquea la primera parte del artículo 143 del DFL. N° 338, de 1960, se ejerce dando un simple aviso al superior jerárquico del dirigente gremial, aviso éste que puede hacerse llegar personalmente, por interpósita persona, en for-

ma escrita o verbal: en el fondo, a través de cualquier medio idóneo de comunicación.

4) Al disponer, entonces, el artículo 143 del Estatuto Administrativo que “el empleado debe desempeñar sus funciones durante toda la jornada de trabajo, comprendiéndose también en ésta las labores de representación gremial”, consagró un derecho que vino a complementar el artículo 100 de ese cuerpo normativo y a permitir el desarrollo expedito de tareas gremiales en todos los niveles territoriales.

A complementar el artículo 100, porque éste, en sus incisos 3º y 4º había contemplado ya la inamovilidad funcionaria y la actuación libre y espontánea de los dirigentes gremiales de carácter nacional: a estos derechos, el artículo 143 del DFL. N° 338, de 1960, luego de la modificación que le introdujera el artículo 2º de la Ley N° 15.984, agregó un tercero: el de igual tratamiento de las horas de trabajo en oficina y de las horas de trabajo gremial.

A permitir el desarrollo expedito de tareas de esa naturaleza a cualquier nivel territorial, ya que el artículo 100 del Estatuto Administrativo, después de la vigencia de las leyes N.os 15.077 y 15.364, había establecido aquellas dos garantías, inamovilidad y actuación gremial libre y espontánea, sólo en beneficio de los *dirigentes nacionales* de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales y de las Asociaciones de Funcionarios de los Servicios de la Administración Civil, y el artículo 143, por mandato del legislador de la Ley N° 15.984, facilitó considerablemente el cumplimiento de las tareas de representación gremial en las regiones, zonas, provincias, departamentos y comunas, al franquear a *todos los dirigentes de esas organizaciones* el derecho a que desempeñen en horas de oficina funciones de orden gremial, de acuerdo con la inteligencia que a ese artículo 143 ha dado la Contraloría General de la República, sometiéndolos sólo a la condición de que avisen su no concurrencia al trabajo, su salida anticipada de la oficina o el hecho de que se verán constreñidos a

diferir su llegada a ella por motivos gremiales, deber éste que por lo demás está incluso dentro de elementales normas no jurídicas.

Desde otro punto de vista, pensamos que el alcance que la Contraloría General ha dado al artículo 143 del Estatuto Administrativo, por vía consecuencial y necesaria, no puede menos que obligar a los órganos calificadores de los Organismos Públicos a abstenerse de evaluar en el desempeño funcional de los servidores los aspectos negativos de su rendimiento como empleados, en la medida en que ello encuentre su explicación o descansa en el imperativo en que se hallan tales dirigentes gremiales de satisfacer las obligaciones de representación a que los compele su investidura, puesto que si el legislador dispuso que las labores de representación gremial se encontrarían comprendidas en la jornada de trabajo, este igual tratamiento horario de dos actividades distintas no podría conducir a un menor puntaje en las calificaciones que deben asignarse a los funcionarios que ejercen esas labores.

Resumiendo, pues, podemos concluir que en conformidad al criterio uniforme que ha sentado la Contraloría General de la República, todos los dirigentes de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF, y de las Asociaciones de Empleados de los Servicios de la Administración Civil, previo aviso, pueden cumplir tareas de representación gremial en horas de oficina, sin que las autoridades administrativas estén en condiciones de ponderar las causales específicas que originan la ausencia, el retraso o la salida anticipada del lugar de trabajo, ni menos aún limitar o coartar en forma alguna el ejercicio de ese derecho social, incorporado al artículo 143 del DFL. N° 338, de 1960, por el artículo 2° de la Ley N° 15.984, de 17 de diciembre de 1964.
