INFORME DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, iniciado en Moción de los Diputados señores Araya, Ascencio, Burgos, Cardemil, Díaz y Harboe y de los ex Diputados señora Soto y señor Tuma, que incorpora a los funcionarios judiciales a la ley N° 19.296.

BOLETIN Nº 6.721-07.

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Trabajo y Previsión Social tiene el honor de informar acerca del proyecto de ley de la referencia, cuya tramitación se inició el año 2009 por Moción de los Diputados señores Pedro Araya Guerrero, Gabriel Ascencio Mansilla, Jorge Burgos Varela, Alberto Cardemil Herrera, Marcelo Díaz Díaz y Felipe Harboe Bascuñán y de los ex Diputados señora Laura Soto González y señor Eugenio Tuma Zedan.

La Sala del Senado, en sesión del día 27 de agosto de 2013, acordó remitir este proyecto de ley a la Comisión de Trabajo y Previsión Social y dejó sin efecto su conocimiento por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, tal como se había dispuesto el año 2011.

Se hace presente que no obstante tratarse de una iniciativa de artículo único, la Comisión de Trabajo y Previsión Social la discutió sólo en general y acordó proponer a la Sala que adopte igual decisión, con el propósito de introducir los perfeccionamientos que sean necesarios durante la discusión en particular.

A la sesión en que la Comisión estudió esta iniciativa de ley asistieron, además de sus miembros, el Subsecretario del Trabajo señor Fernando Arab; el asesor legislativo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, señor Francisco del Río; el asesor legislativo del Ministerio de Justicia, señor Patricio Soto; la asesora legislativa de la Biblioteca del Congreso Nacional, señora Paola Álvarez; el asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señor Agustín Briceño; la asesora de la Senadora Rincón señora Labibe Yumha; el asesor del Senador García Ruminot señor Rodrigo Fuentes; el Coordinador Legislativo del Instituto Igualdad, señor Gabriel de la Fuente; el asesor legislativo del Centro de Estudios e Investigación Libertad y Desarrollo, señor Sergio Morales y el asesor del Centro Democracia y Comunidad, señor Nelson Ortíz.

OBJETIVO DEL PROYECTO

Permitir que los trabajadores del Poder Judicial, en ejercicio o jubilados, puedan constituir, sin autorización previa, las asociaciones de funcionarios que estimen conveniente, de conformidad a los términos de la ley N° 19.296.

OPINIÓN DE LA CORTE SUPREMA

Al igual que la Cámara de Diputados, mediante oficio N° 22/SEC/11, de fecha 5 de enero de 2011, el Senado consultó el parecer de la Corte Suprema respecto del contenido de la iniciativa en análisis.

- Sin embargo, cabe señalar que la Cámara de origen no calificó sus disposiciones como orgánicas constitucionales, criterio que la Comisión de Trabajo y Previsión Social ratifica, al no incidir en las atribuciones y organización de los tribunales de justicia, ni afectar la pronta y cumplida administración de justicia, como tampoco la composición de los escalafones del Poder Judicial.

Es opinión de la Comisión que el proyecto de ley posibilita el ejercicio del derecho fundamental de asociarse sin permiso previo, reconocido en el número 15° del artículo 19 de la Constitución Política de la República, por parte de los trabajadores del Poder Judicial, estableciendo las limitaciones que son pertinentes a las características de la labor pública realizada por dichos trabajadores, pero manteniendo la finalidad última de la garantía constitucional, esto es, la plena libertad de todas las personas para agruparse en forma permanente, considerando como parte integrante de la misma el reconocimiento de la autonomía del ejercicio de las funciones de la dirigencia gremial.

Con todo, para conocimiento de la Sala, se deja constancia que la Corte Suprema, mediante oficio N° 127- 2011, de 29 de julio de 2011, comunicó al Senado que acordó, en votación por mayoría, informar desfavorablemente las normas consultadas.

En efecto, expuso en su informe que, sin perjuicio que el texto aprobado por la Cámara de Diputados acoge una serie de objeciones planteadas por el máximo tribunal al articulado original de la iniciativa parlamentaria –las que fueron manifestadas durante su primer trámite constitucional mediante oficio N° 254 de la Corte Suprema, de 3 de noviembre de 2009-, subsisten en el proyecto una serie de disposiciones que resultan ser inadecuadas.

En ese sentido, detalla que la aprobación de las normas relativas al fuero de los dirigentes de las asociaciones de funcionarios entraría en colisión con las disposiciones sobre remoción contenidas en la Constitución Política de la República en su artículo 80 y con aquellas sobre inhabilidades, incapacidades e incompatibilidades que

consagra el Código Orgánico de Tribunales. Asimismo, en lo relativo a la exención de los dirigentes del proceso de calificación anual, se señala que un régimen de tal naturaleza alteraría la igualdad entre los funcionarios, toda vez que supone una discriminación en favor de aquellos que cumplen funciones directivas.

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa legal, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

- El artículo 19, N° 15, de la Constitución Política de la República, que establece el derecho de asociación.

-El Convenio N° 151 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, ratificado por Chile el 17 de julio de 2000.

- La ley N° 19. 296, del año 1994, que establece normas sobre asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

La Moción que da origen a este proyecto de ley, entre sus fundamentos explica que la Constitución Política de la República, en su artículo 19, N° 15, reconoce el derecho de todas las personas de asociarse sin permiso previo, de lo que deriva el rol del Estado de asegurar que dicha garantía constitucional pueda ser ejercida en conformidad a las disposiciones legales aplicables al efecto, tal como ocurre con aquellas que permiten la obtención de personalidad jurídica.

En ese contexto, la iniciativa indica que las agrupaciones de funcionarios optaron por conformar entidades de hecho o sujetar su actuación a las disposiciones del Código Civil que permiten la constitución de instituciones de derecho privado sin fines de lucro.

Por otra parte, el proyecto de ley detalla que nuestro país ha ratificado el Convenio N° 151 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre relaciones de trabajo en la administración pública, de 1978, que establece el deber de los países que lo suscriben de contemplar disposiciones legales que permitan la organización de los funcionarios públicos.

En consecuencia, la Moción explica que la ley N° 19.296, de 1994, permite la constitución de asociaciones de funcionarios de la administración del Estado. Con todo, dichas disposiciones no operaban respecto de los funcionarios del Senado, de la Cámara de Diputados ni del Congreso Nacional. Asimismo, la Dirección del Trabajo, mediante dictamen

N° 3.497/268, de 30 de julio de 1998, estableció que los funcionarios del Poder Judicial no se encontraban sujetos a las disposiciones del referido cuerpo normativo.

En el mismo sentido, la expresión de motivos de la iniciativa agrega que el Consejo del Defensa del Estado, mediante Informe N° 410, de 7 de marzo de 1997, sostuvo que, considerando que el Senado y la Cámara de Diputados no forman parte de la administración del Estado en conformidad a las disposiciones constitucionales y de la Ley Orgánica de Bases Generales de la Administración del Estado aplicables al efecto, sus funcionarios no podían constituir una asociación en conformidad a la ley N° 19.296.

Habida cuenta de ello, se introdujo, mediante la ley N° 19.673, del año 2000, que establece normas sobre asociaciones de funcionarios del Congreso Nacional, una modificación a la referida ley N° 19.296, permitiendo que los trabajadores del Congreso Nacional puedan constituir asociaciones de funcionarios. Dicha modificación, señala la iniciativa, ratificó el espíritu de las normas vigentes a la fecha, consistente en eliminar toda forma de discriminación respecto de la creación de asociaciones por parte de los funcionarios del Estado.

La iniciativa agrega que dicho razonamiento fue considerado en la ley N° 19.640, Orgánica Constitucional del Ministerio Público, toda vez que el artículo 84 hace aplicables, a su respecto, las normas sobre asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado establecidas en la ley Nº 19.296.

Con todo, la Moción sostiene que actualmente los funcionarios del Poder Judicial, y en especial los integrantes de su escalafón primario, siguen siendo excluidos de la aplicación de tales disposiciones. De ello se deriva que su situación es equivalente a aquella en que estuvieron los funcionarios del Congreso Nacional respecto a su imposibilidad de constituir asociaciones en conformidad a la ley N° 19.296.

En consecuencia, se señala que, asistiéndole a dichos trabajadores los mismos derechos respecto de aquellos que se desempeñan en el Congreso Nacional, resulta pertinente la aplicación, a su respecto, de la ley N° 19.296, con la finalidad de permitir la constitución de asociaciones de funcionarios del Poder Judicial.

DISCUSIÓN EN GENERAL

La iniciativa aprobada por la Cámara de Diputados está estructurada en un artículo único, con cuatro numerales y un artículo transitorio. El artículo único modifica 4 artículos de la ley N° 19.296.

El número 1 del artículo único intercala un inciso segundo nuevo al artículo 1° para hacer aplicable la ley N° 19.296 a los miembros del Poder Judicial en ejercicio o jubilados.

El número 2 del artículo único agrega un inciso final al artículo 7°, con el objeto de restar a las asociaciones de funcionarios del Poder Judicial la finalidad de hacer presente cualquier incumplimiento del Estatuto Administrativo y la finalidad de deducir ante la Contraloría General de la República el recurso de reclamación establecido en dicho Estatuto, cuerpo legal que no tiene aplicación en el caso de los funcionarios judiciales.

El número 3 del artículo único intercala un inciso tercero nuevo en el artículo 25 de la ley N° 19.296, con la finalidad de establecer que la ratificación de la Contraloría –a propósito de la medida disciplinaria de destitución- no será aplicable a los funcionarios judiciales.

El número 4 del artículo único agrega un inciso final al artículo 31, con el propósito de regular los permisos de los directores de las asociaciones de funcionarios del Poder Judicial en conformidad al auto acordado que al efecto dicte la Corte Suprema.

Finalmente, el artículo transitorio dispone un plazo de dos años desde la publicación de la ley para adecuar los estatutos de las asociaciones de trabajadores del Poder Judicial al régimen jurídico de la ley N° 19.296.

Al iniciarse el estudio del proyecto de ley en informe, el Subsecretario del Trabajo, señor Fernando Arab, manifestó que, como principio general, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social propugna el derecho de constituir asociaciones para todos los funcionarios de la administración del Estado.

Sin embargo, afirmó que, considerando el contenido específico del proyecto de ley en análisis, y los informes que a su respecto ha emitido la Corte Suprema, resulta pertinente atender las observaciones del Ministerio de Justicia sobre el particular.

Enseguida, el asesor legislativo del Ministerio de Justicia, señor Patricio Soto, expresó que el Ministerio considera relevante el contenido de los informes que ha remitido la Corte Suprema a la Cámara de Diputados y al Senado durante su primer y segundo trámite constitucional, porque en ellos se señala la eventual inconstitucionalidad que derivaría de la aprobación de algunas de sus disposiciones, de lo que surge la necesidad de analizar detalladamente la pertinencia de éstas.

El Senador señor García Ruminot precisó que debe tenerse en consideración que el artículo 1° de la ley N° 19.296 del año 1994, permite la constitución de asociaciones para todos los funcionarios de la administración del Estado.

Agregó que no obstante el tenor de dicha norma, en la actualidad sólo los funcionarios del Poder Judicial se encuentran excluidos de su aplicación, lo que constituye una situación discriminatoria

que vulnera el derecho fundamental de igualdad ante la ley y de asociación sin permiso previo.

Asimismo, enfatizó que el contenido de la iniciativa dice relación con la constitución de asociaciones gremiales, por lo que corresponde que su estudio se radique ante la Comisión de Trabajo y Previsión Social y no ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, como se dispuso en un primer momento.

Por otra parte, señaló que resulta improcedente consultar a la Corte Suprema respecto de las disposiciones que contiene el proyecto, toda vez que éstas no dicen relación con la organización y atribuciones de los tribunales de justicia.

Sin perjuicio de ello, subrayó la constitucionalidad de las normas del proyecto de ley en estudio, toda vez que garantizan la igualdad de todos los funcionarios de la administración del Estado en relación al derecho fundamental de igualdad ante la ley y de asociación sin permiso previo.

La Senadora señora Rincón manifestó su conformidad con las observaciones reseñadas precedentemente, particularmente respecto de la pertinencia de aprobar las disposiciones que contiene la iniciativa y la improcedencia de su consulta ante la Corte Suprema, ya que tales normas no modifican la organización y atribuciones de los tribunales de justicia.

A continuación, el Subsecretario del Trabajo, señor Fernando Arab, reiteró la necesidad de garantizar el derecho de todos los funcionarios de la administración del Estado de constituir asociaciones.

Sin embargo, reseñó que los argumentos de la Corte Suprema que han fundamentado su informe desfavorable dicen relación exclusivamente con el ejercicio del derecho a fuero laboral de los dirigentes de las asociaciones de funcionarios y su exención de calificación anual. En efecto, detalló que las disposiciones que consagran tales prerrogativas podrían colisionar con las normas sobre remoción que contiene la Constitución Política de la República en su artículo 80 y con aquellas relativas a inhabilidades, incapacidades e incompatibilidades que consagra el Código Orgánico de Tribunales.

Finalmente, el Senador señor Muñoz Aburto enfatizó que existe la necesidad de garantizar el ejercicio del derecho de asociación sin permiso previo para todos los funcionarios de la administración del Estado. En consecuencia, abogó por la aprobación de la iniciativa en estudio.

- Puesto en votación en general el proyecto, fue aprobado por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Senadora señora Rincón y Senadores señores Bianchi, García Ruminot y Muñoz Aburto.

TEXTO DEL PROYECTO

En conformidad con el acuerdo adoptado, la Comisión de Trabajo y Previsión Social propone aprobar en general el proyecto de ley en informe en los mismos términos en que lo despachó la Cámara de Diputados, cuyo texto se transcribe a continuación:

PROYECTO DE LEY:

"Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 19.296, sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado:

1.- Intercálase en el artículo 1° el siguiente inciso segundo, pasando el actual a ser tercero:

"Asimismo, les será aplicable esta ley a los miembros del Poder Judicial actualmente en ejercicio o jubilados, sin perjuicio de las excepciones que se señalan.".

2.- Agrégase en el artículo 7° el siguiente inciso final:

"Las finalidades señaladas en la letra d) y en la segunda parte de la letra f) del inciso segundo, no serán aplicables a las asociaciones de funcionarios del Poder Judicial.".

3.- Intercálase en el artículo 25 el siguiente inciso tercero, pasando el actual a ser cuarto y así sucesivamente:

"Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 80 de la Constitución Política, no será procedente respecto de los directores de las asociaciones de funcionarios del Poder Judicial, la ratificación por la Contraloría General de la República, de la medida disciplinaria de destitución a que se refiere el inciso primero.".

4.- Agrégase en el artículo 31 el siguiente inciso final:

"Los permisos que corresponda conceder a los directores de las asociaciones de funcionarios del Poder Judicial, se regirán por las normas que al efecto dicte la Corte Suprema por medio de un auto acordado.".

Artículo transitorio.- Para acogerse al régimen jurídico que establece esta ley, las asociaciones integrantes del Poder Judicial, cuyos estatutos se encontraren vigentes a la fecha de publicarse este texto legal, deberán adecuarlos en el plazo de dos años, contado desde la misma fecha. Durante dicho lapso gozarán de los derechos que la ley N° 19.296 concede.".

Acordado en sesión celebrada el día 4 de septiembre de 2013, con asistencia del Senador señor Pedro Muñoz Aburto (Presidente), de la Senadora señora Ximena Rincón González y de los Senadores señores Carlos Bianchi Chelech y José García Ruminot.

Sala de la Comisión, a 4 de septiembre de 2013.

PILAR SILVA GARCÍA DE CORTÁZAR
Secretaria de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

PRIMER INFORME DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA A LOS FUNCIONARIOS JUDICIALES A LA LEY N° 19.296
(Boletín Nº 6.721-07)

I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: permitir que los trabajadores del Poder Judicial, en ejercicio o jubilados, puedan constituir, sin autorización previa, las asociaciones de funcionarios que estimen conveniente, de conformidad a los términos de la ley N° 19.296.

II. ACUERDOS: aprobado en general (4X0) (Senadora señora Rincón y Senadores señores Bianchi, García Ruminot y Muñoz Aburto).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de un artículo único.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no hay. **La Cámara de origen no calificó sus disposiciones como orgánicas constitucionales, criterio que la Comisión de Trabajo y Previsión Social ratifica, al no incidir en las atribuciones y organización de los tribunales de justicia, ni afectar la pronta y cumplida administración de justicia, como tampoco la composición de los escalafones del Poder Judicial.**

V. URGENCIA: no tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Cámara de Diputados. Moción de los Diputados señores Pedro Araya Guerrero, Gabriel Ascencio Mansilla, Jorge Burgos Varela, Alberto Cardemil Herrera, Marcelo Díaz Díaz y Felipe Harboe Bascuñán y de los ex Diputados señora Laura Soto González y señor Eugenio Tuma Zedán.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: 109 votos a favor, 1 abstención.

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 5 de enero de 2011.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe, en general.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: 1) el artículo 19, N° 15, de la Constitución Política de la República, que establece el derecho de asociación; 2) el Convenio N° 151 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, ratificado por Chile el 17 de julio de 2000; 3) la ley N° 19. 296, del año 1994, que establece normas sobre asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado.

Valparaíso, 4 de septiembre de 2013.

PILAR SILVA GARCÍA DE CORTÁZAR
Secretaria de la Comisión