Dirección del Trabajo
Gobierno de Chile

Departamento Jurídico
Unidad de Dictámenes e Informes en Derecho
E24085/2026

ORDINARIO N°: 513

ACTUACIÓN:
Aplica doctrina.

MATERIA: Ley N°19.296. Permisos directores de asociaciones de funcionarios de Atención Primaria de Salud Municipal. Número de horas, derecho adquirido. Registro de asistencia.

RESUMEN:
1.- El otorgamiento reiterado en el tiempo por parte de la Corporación Municipal de Viña del Mar Para el Desarrollo Social de una cantidad de horas por concepto de permisos sindicales, superior a la establecida en el artículo 31 de la Ley N°19.296, a los directores de la Asociación Comunal de Funcionarios de Atención Primaria de Salud Municipal de Viña del Mar, CONFUSAM Viña del Mar, no ha podido constituir un derecho adquirido en favor de dichos dirigentes, por tratarse de personal regido por la Ley N°19.378 que establece el Estatuto de Atención Primaria de Salud.

2.- La obligación de registrar la asistencia mediante alguno de los sistemas de control dispuestos por la ley para tal efecto e implementado por el empleador, recae sobre todos los trabajadores de la institución, sin distinguir acerca de la calidad de dirigente sindical o gremial que pueda tener alguno de ellos, siempre que dicho registro no altere ni comprometa el uso de los permisos que el artículo 31 de la Ley N°19.296 reconoce a los directores.

ANTECEDENTES:
1) Instrucciones de 27.10.2026 y 27.07.2026, de Jefe Unidad de Dictámenes e Informes en Derecho.
2) Instrucciones de 14.05.2026, de Jefe Unidad de Dictámenes e Informes en Derecho (S).
3) Presentación de 31.03.2026, de Gerente General de la Corporación Municipal Viña del Mar Para el Desarrollo Social (S).
4) Ordinario N°224 de 18.03.2026, de Jefe Unidad de Dictámenes e Informes en Derecho (S).
5) Presentación de 27.01.2026, de Presidenta CONFUSAM Viña del Mar.

SANTIAGO, 30 OCT 2026

DE: JEFE DEPARTAMENTO JURÍDICO

A: PRESIDENTA ASOCIACIÓN COMUNAL DE FUNCIONARIOS DE ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD MUNICIPAL DE VIÑA DEL MAR CONFUSAM VIÑA DEL MAR.
confusamvina@gmail.com

Mediante presentación del antecedente 5), se plantea que desde la constitución de CONFUSAM Viña del Mar, sus directorios, previo acuerdo con la Corporación Municipal de Viña del Mar para el Desarrollo Social, han dispuesto el uso de 44 horas semanales por concepto de permisos sindicales con el objeto de cumplir con sus funciones gremiales, asumiendo el empleador voluntariamente y por mera liberalidad el pago de la totalidad de las remuneraciones, beneficios y cotizaciones previsionales que corresponden a cada director en su calidad de funcionario dependiente.

Señala, además, que con fecha 14.01.2026, el directorio vigente de la asociación participó en una reunión con la gerencia de la Corporación Municipal de Viña del Mar, ocasión en la que se les habría informado que solo se autorizarían 11 horas de dichos permisos sindicales, por razones de austeridad financiera y legalidad, lo cual iría en contra de la doctrina administrativa de la Dirección del Trabajo, según la cual, la mera liberalidad del empleador -aun desprovista del propósito de generar un derecho del trabajador- produce el efecto de incrementar tales derechos, pudiendo aquél legalmente exigir el beneficio que reiteradamente le ha sido otorgado.

Agrega que la citada Corporación habría comenzado a exigir, como indica el Memo N°69 de 30.12.2025 que se adjunta a la presentación, el marcaje de la asistencia en los centros de salud en que prestan servicios los integrantes del directorio, medida nunca antes aplicada, lo cual obstaculizaría el ejercicio de la actividad sindical de CONFUSAM Viña del Mar, y constituiría una vulneración de los derechos fundamentales vinculados a la representación sindical que genera en consecuencia un desincentivo en su participación.

Sobre el particular cumplo con informar a Ud. lo siguiente:

Conforme con el principio de bilateralidad de la audiencia, se confirió traslado de la presentación en comento a la Corporación Municipal Viña del Mar para el Desarrollo Social, que fue evacuado mediante documento del antecedente 3), cuyo representante para estos efectos, manifestó que, en la especie, no ha existido modificación alguna en las condiciones de otorgamiento de los permisos sindicales en los términos denunciados, toda vez que no se ha dictado acto administrativo alguno que lo disponga.

Lo anterior, por cuanto del acta de la reunión de 14.01.2026, sostenida entre CONFUSAM y la Corporación Municipal, consta que esta última no ha adoptado medida alguna al respecto, y en el acta redactada a propósito de la reunión llevada a efecto entre las mismas partes, de 25.03.2026, suscrita por los dirigentes gremiales, se da cuenta que la materia relativa a los aludidos permisos sindicales se encuentra en etapa de revisión y elaboración de un protocolo, en cuya discusión participan las asociaciones gremiales, lo que resulta incompatible con la existencia de una decisión previa de rebaja o modificación ya adoptada.

Añade la Corporación que la asociación pretende configurar como un derecho adquirido el otorgamiento de 44 horas semanales de permisos pagados conforme al artículo 31 de la Ley N°19.296, lo que carece de sustento legal, citando al efecto doctrina de la

Dirección del Trabajo contenida en Dictamen N°3277/174, de 07.10.2002 y Ordinarios Nros. 3255 de 17.07.2017 y 4462, de 13.09.2019.

Concluye la Corporación que, no existiendo acto administrativo que haya dispuesto la modificación del régimen de permisos de los directores de asociaciones, no existiría el hecho que se denuncia y que, en el plano hipotético, la pretensión debería ser rechazada, por cuanto las horas sindicales que exceden el mínimo legal no constituyen derechos adquiridos, sino facultades de gestión sujetas al principio de juridicidad, ya que involucraría sustituir la ley por la práctica de su aplicación.

Habiendo expuesto resumidamente los argumentos de ambas partes, cabe hacer presente que en la especie la materia objeto de este informe dice relación con los directores de la Asociación Comunal de Funcionarios de Atención Primaria de Salud Municipal de Viña del Mar (CONFUSAM Viña del Mar), quienes son trabajadores regidos por la Ley N°19.378, de 13.04.1995, que establece el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal.

Al respecto, el artículo 2° de la citada Ley N°19.378 señala que, para los efectos de su aplicación, deberá entenderse por entidades administradoras de salud municipal, las personas jurídicas que tengan a su cargo la administración y operación de establecimientos de atención primaria de salud municipal, sean estas las municipalidades o instituciones privadas sin fines de lucro a las que la municipalidad haya entregado la administración de los establecimientos de salud, en conformidad con el artículo 12 del D.F.L. N°1-3.063, de 1980, del Ministerio del Interior.

Por su parte, el artículo 4° del mismo cuerpo legal en su inciso segundo faculta al personal afecto, para asociarse conforme con las normas de la Ley N°19.296 sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado en los siguientes términos:

> El personal al cual se aplica este Estatuto no estará afecto a las normas sobre negociación colectiva y, sobre la base de su naturaleza jurídica de funcionarios públicos, podrá asociarse de acuerdo con las normas que rigen al sector público.

Del tenor de la disposición legal antes transcrita se desprende que el personal afecto a la Ley N°19.378 está impedido de negociar colectivamente, y se le reconoce la naturaleza jurídica de funcionario público para los efectos de organizarse en el marco de las disposiciones de la Ley N°19.296, que establece normas sobre las asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado, siendo necesario, en consecuencia, para efectos de la determinación de las horas de trabajo sindical con que cuentan los directores de las asociaciones de funcionarios, recurrir al artículo 31 de la Ley N°19.296, que dispone:

> La jefatura superior de la respectiva repartición, deberá conceder a los directores de las asociaciones los permisos necesarios para ausentarse de sus labores con objeto de cumplir sus funciones fuera del lugar de trabajo, los que no podrán ser inferiores a 22 horas semanales por cada director de una asociación de carácter nacional, ni a 11 horas por cada director de una asociación de carácter regional, provincial o comunal o que tenga como base uno o más establecimientos de salud y por cada director regional o provincial elegido conforme al inciso 2° del artículo 17.
>
> El tiempo de los permisos semanales será acumulable por cada director dentro del mes calendario correspondiente y cada director podrá ceder a uno o más de los restantes la totalidad o parte del tiempo que le correspondiere, previo aviso escrito a la jefatura superior de la respectiva repartición.
>
> Con todo, podrá excederse el límite indicado en los incisos anteriores cuando se tratare de citaciones practicadas a los directores de asociaciones, en su carácter de tales, por las autoridades públicas, citaciones que deberán acreditarse debidamente si así lo exigiere la jefatura

> superior de la respectiva repartición. Tales horas no se considerarán dentro de aquellas a que se refieren los incisos anteriores. El tiempo que abarcaren los permisos otorgados a los directores de asociaciones se entenderá trabajado para todos los efectos, manteniendo el derecho a remuneración.
> Sin perjuicio de lo establecido en los incisos anteriores, 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.

De la norma precitada, aplicable al personal regido por el Estatuto de Atención Primaria de Salud, fluye que a los directores de las asociaciones de que se trata deberán otorgárseles los permisos necesarios para ausentarse de sus labores, los que no podrán ser inferiores a 22 horas semanales por cada director de una asociación de carácter nacional, ni a 11 horas por cada director de una asociación de carácter regional, provincial o comunal, o que tenga como base uno o más establecimientos de salud y por cada director regional o provincial, tiempo que será acumulable por cada director dentro del mes calendario, pudiendo ser cedido total o parcialmente a uno o más de los restantes directores, previo aviso por escrito a la jefatura superior de la respectiva repartición.

Conviene precisar que el citado artículo 31 fija un mínimo y no un máximo, pues dispone que los permisos "no podrán ser inferiores" a las horas que indica. La entidad empleadora puede, por tanto, conceder un número mayor, pero ese exceso obedece a una decisión de gestión y no a un derecho que los directores puedan exigir. Por lo demás, si lo que se busca es que los directores se dediquen por completo a la función gremial, la ley ha previsto el mecanismo pertinente: el artículo 32, letra a), de la Ley N°19.296 les permite, con acuerdo de la asamblea, excusarse de prestar servicios por la jornada completa o por media jornada durante un lapso no inferior a seis meses, y el inciso final de ese precepto pone de cargo de la respectiva asociación las remuneraciones, beneficios y cotizaciones previsionales correspondientes al tiempo que exceda de los permisos del inciso primero del artículo 31. Cabe recordar que 44 horas semanales equivalen a la jornada ordinaria completa del personal regido por la Ley N°19.378, según su artículo 15.

En la especie, CONFUSAM Viña del Mar plantea que, el otorgamiento de 44 horas semanales de permiso sindical a sus directores, por parte de la Corporación Municipal de Viña del Mar para el Desarrollo Social, cantidad que supera a la establecida en la norma legal precitada, ha pasado a constituir un "derecho adquirido" que no es posible sea alterado unilateralmente por dicha Corporación, siendo necesario para ello la celebración de un acuerdo entre las partes.

Sobre el punto, cabe hacer presente que, en derecho laboral doctrinariamente se distingue entre cláusula tácita y regla de la conducta, como el medio a través del cual la reiteración de una conducta aceptada por las partes al aplicar un contrato individual o colectivo permite el establecimiento de nuevos derechos y obligaciones entre ellas, debiendo entenderse incorporadas al respectivo contrato aquellas cláusulas que deriven de la reiteración de un pago u omisión de determinados beneficios, o de prácticas relativas a funciones, jornadas, etc., que si bien no fueron contempladas expresamente, han sido constantemente aplicadas por las partes durante un lapso prolongado, con la aceptación de ambas, configurando así un consentimiento tácito, que a su vez determina la existencia de una cláusula tácita, que debe entenderse como parte integrante del contrato respectivo, sin que el empleador las pueda modificar, alterar o eliminar por su sola voluntad, requiriéndose para ello del mutuo acuerdo de las partes.

Tratándose de instrumentos colectivos en cambio, dado su carácter solemne establecido por el inciso final del artículo 320 del Código del Trabajo, que exige el cumplimiento de formalidades mínimas, como el constar por escrito y registrarse en la Inspección del Trabajo

dentro de los cinco días siguientes a su suscripción, solo es posible la configuración de una regla de la conducta como medio modificatorio de sus disposiciones, la que va a estar determinada por la aplicación práctica que las partes hayan dado a sus cláusulas, lo cual debe entenderse sin perjuicio de que conforme con el inciso final del artículo 311 del Código del Trabajo, las estipulaciones de un instrumento colectivo vigente solo podrán modificarse mediante acuerdo entre el empleador y la o las organizaciones sindicales que lo hubieren suscrito, circunstancia que no dice relación con aquella planteada en la especie de conformidad a lo establecido por el citado inciso segundo del artículo 4° de la Ley N°19.378.

La doctrina de este Servicio ha recogido en diversos pronunciamientos la distinción entre cláusula tácita y regla de la conducta, como acontece entre otros, en los Ordinarios Nros. 4001 de 20.08.2019 y 305 de fecha 18.02.2022.

De igual forma, la reiterada y uniforme doctrina de este Servicio, contenida entre otros en Dictámenes Nros. 6121/98 de 28.12.2016; 625/36 de 28.02.2002 y más recientemente a través de los Ordinarios Nros. 1372, de 09.11.2023 y 461 de 07.07.2025, ha determinado que respecto del personal regido por la Ley N°19.378, la figura jurídica de la "cláusula tácita", así como aquella denominada "regla de la conducta" no resulta procedente.

A mayor abundamiento, cabe recordar que el inciso primero del artículo 4° de la Ley N°19.378 ordena aplicar supletoriamente la Ley N°18.883, Estatuto de los Funcionarios Municipales, y no el Código del Trabajo. En esa línea, el citado Ordinario N°461, de 07.07.2025, que reitera la doctrina de este Servicio contenida en Dictámenes Nros. 6596/296 de 28.11.1996 y 6677/300 de 02.12.1996, ha declarado que el Código del Trabajo no tiene ninguna aplicación supletoria de la Ley N°19.378, salvo en lo que respecta a la situación única y especialísima contemplada en el inciso segundo del artículo 6° transitorio de dicha ley, en cuya virtud los trabajadores que no hubieren pactado indemnización a todo evento en conformidad con el artículo 164 del Código del Trabajo y que cesen en sus funciones por la causal establecida en el artículo 48, letra i) de la Ley N°19.378 tendrán derecho a la indemnización en los términos señalados por el citado artículo 6° transitorio y en lo referido a las normas de protección a la maternidad y la paternidad y la conciliación de la vida personal, familiar y laboral contenidas en el Título II, del Libro II del Código del Trabajo, toda vez que a dichas disposiciones, por expreso mandato legal están sujetos los servicios de la administración pública, semifiscales, de administración autónoma, de las municipalidades y los servicios y establecimientos, cooperativas o empresas industriales, extractivas, agrícolas o comerciales, sean de propiedad fiscal, semifiscal, de administración autónoma o independiente, municipal o particular o perteneciente a una corporación de derecho público o privado, ello en virtud de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 194 del Código del Trabajo.

Agrega el mismo pronunciamiento que este Servicio mediante Dictámenes Nros.7146/343 de 30.12.1996 y 2946/140 de 02.08.2001, entre otros, ha señalado que la dictación de un estatuto jurídico propio para el personal que labora en la atención primaria de salud municipal es la causa que excluye la aplicación del Código del Trabajo a dichos funcionarios.

Por último, el citado Ordinario N°461 de 07.07.2025, señala que, desde la aplicación de la Ley N°20.250, todo funcionario que realice funciones de atención primaria de salud municipal debe estar regido por la Ley N°19.378 y no por el Código del Trabajo.

De este modo, la situación planteada en la consulta a la luz de las normas legales citadas y jurisprudencia administrativa consultada, fuerza a concluir que, el otorgamiento a lo largo del tiempo por parte de la Corporación Municipal de Viña del Mar para el Desarrollo Social de un número de horas de permiso sindical, superior al establecido en el artículo 31 de

la Ley N°19.296, sobre asociaciones de funcionarios, a los directores de la Asociación Comunal de Funcionarios de Atención Primaria de Salud Municipal de Viña del Mar, CONFUSAM Viña del Mar, no ha podido llegar a constituir un derecho adquirido en favor de aquellos, por tratarse de personal regido por la Ley N°19.378 que establece el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal.

Por otra parte, en cuanto a lo señalado por la requirente, acerca de que, la Corporación Municipal de Viña del Mar para el Desarrollo Social habría comenzado a exigir el marcaje de la asistencia en los centros de salud en que prestan servicios los integrantes del directorio de CONFUSAM Viña del Mar, cabe señalar que no existe fundamento legal que habilite a los directores de asociaciones de funcionarios regidos por la Ley N°19.378 de Atención Primaria de Salud para eximirse del control de asistencia que la entidad empleadora aplica al resto del personal. Por el contrario, el artículo 58, letra d), de la Ley N°18.883, aplicable supletoriamente en virtud del inciso primero del artículo 4° de la Ley N°19.378, impone a todo funcionario la obligación de cumplir la jornada de trabajo, y el artículo 31 de la Ley N°19.296 solo autoriza a los directores a ausentarse de sus labores durante el tiempo de permiso que allí se contempla.

Lo anterior, en base a la doctrina de este Servicio contenida entre otros, en el Dictamen N°660/40, de 04.03.2002, emitido precisamente respecto de funcionarios de atención primaria de salud de una corporación municipal, conforme a la cual no existe impedimento para que el empleador lleve un registro, como reloj control, libro auxiliar u otro medio electrónico o computacional, de las ausencias de los directores de una asociación de funcionarios por el uso de sus permisos, siempre que su implementación no altere ni comprometa el uso de este beneficio gremial; criterio que guarda armonía con el sostenido, respecto de los dirigentes sindicales regidos por el Código del Trabajo, en el Ordinario N°4307, de 04.11.2014, según el cual la obligación de registrar la asistencia mediante alguno de los sistemas de control dispuestos por la ley para tales efectos e implementado por el empleador, recae sobre todos los trabajadores de la empresa, indistintamente de la calidad de dirigente sindical que pueda detentar alguno de ellos.

Con todo, el registro de asistencia no puede convertirse en un medio para denegar, condicionar o cuestionar el uso de los permisos que la ley reconoce a los directores. Conforme a la doctrina contenida en el Dictamen N°4582/71, de 19.11.2014, la jefatura puede conocer las ausencias de los dirigentes para resguardar el adecuado funcionamiento del servicio, pero no está facultada para restringir el ejercicio de la actividad gremial, conducta que podría vulnerar la libertad sindical garantizada en el artículo 19 N°19 de la Constitución Política de la República y en los Convenios N°87 y N°151 de la OIT. Si alguna medida concreta excediera dicho límite, su calificación como vulneración de derechos fundamentales corresponderá, en su caso, a los Tribunales de Justicia.

En consecuencia, en conformidad con las normas legales precitadas, jurisprudencia administrativa consultada y consideraciones formuladas, cumplo con informar a Ud. que:

1.- El otorgamiento reiterado en el tiempo por parte de la Corporación Municipal de Viña del Mar Para el Desarrollo Social de una cantidad de horas por concepto de permisos sindicales, superior a la establecida en el artículo 31 de la Ley N°19.296, a los directores de la Asociación Comunal de Funcionarios de Atención Primaria de Salud Municipal de Viña del Mar, CONFUSAM Viña del Mar, no ha podido constituir un derecho adquirido en favor de dichos dirigentes, por tratarse de personal regido por la Ley N°19.378 que establece el Estatuto de Atención Primaria de Salud.

2.- La obligación de registrar la asistencia mediante alguno de los sistemas de control dispuestos por la ley para tal efecto e implementado por el empleador, recae sobre todos los

trabajadores de la institución, sin distinguir acerca de la calidad de dirigente sindical o gremial que pueda tener alguno de ellos, siempre que dicho registro no altere ni comprometa el uso de los permisos que el artículo 31 de la Ley N°19.296 reconoce a los directores.

Saluda atentamente a Ud.,

JAIME PLÁ ESCOBAR
ABOGADO
JEFE DEPARTAMENTO JURÍDICO
DIRECCIÓN DEL TRABAJO

DIRECCIÓN DEL TRABAJO
JEFE
DEPTO. JURIDICO

DIRECCIÓN DEL TRABAJO
30 OCT 2026
OFICINA DE PARTES

PRC/AMF/CRL
Distribución

- Corporación Municipal Viña del Mar Para el desarrollo Social: [redacted]@cormuvina.cl
- Jurídico
- Partes
- Control