

DEPARTAMENTO JURÍDICO
K. 3928(917)/2014



Jurídico

ORD.: 508

MAT.: Sin perjuicio de las facultades fiscalizadoras que la ley N° 19.296 ha otorgado a la Dirección del Trabajo respecto de las organizaciones regidas por dicho cuerpo legal, son sus propios asociados los que, en virtud del principio de autonomía sindical, consagrado por la Constitución Política de la República y en los Convenios 87, 98 y 151 de la OIT, deben supervisar la administración financiera de aquellas, a través de sus asambleas y comisiones revisoras de cuentas, quedando a salvo, naturalmente, el derecho que les asiste —en caso de surgir alguna controversia sobre la materia al interior de la organización— de someter el asunto a conocimiento de los Tribunales de Justicia.

- ANT.:** 1) Dictamen N°273/3, de 20.01.2015, emitido por esta Dirección.
2) Ord. N°4411, de 10.11.2014, de Jefe Departamento Jurídico.
3) Instrucciones, de 27.10.2014, de Jefe Departamento Jurídico.
4) Pase N°61, de 16.04.2014, de Jefa Departamento de Relaciones Laborales.
5) Ord. N°1289, de 14.04.2014, de Director del Trabajo, dirigido al Contralor General de la República.
6) Pase N°715, de 14.04.2014, de Jefe Gabinete Director del Trabajo.
7) Oficio N°24030, de 04.04.2014, de Contraloría General de la República.
8) Presentación, de 14.02.2014, de dirigente y socios de la Asociación Nacional de Funcionarios Penitenciarios, ANFUP.

SANTIAGO,

30 ENE 2015

DE : JEFE DEPARTAMENTO JURÍDICO

A : SEÑOR JOSÉ DONOSO GUTIÉRREZ
DIRIGENTE NACIONAL
ASOCIACIÓN NACIONAL
DE FUNCIONARIOS PENITENCIARIOS, ANFUP
SANTA MÓNICA N°2318
SANTIAGO/

Mediante oficio citado en el antecedente 7), la Contraloría General de la República remitió a esta Dirección, por corresponderle, la presentación del

antecedente 8), que Ud. efectuara ante ese órgano de control, con el objeto de que se lleve a cabo una auditoría a la cuenta corriente de la Asociación Nacional de Funcionarios Penitenciarios, ANFUP.

Al respecto, cumpla con informar a Ud., lo siguiente:

El artículo 64 de la ley 19.296, establece:

Las asociaciones de funcionarios estarán sujetas a la fiscalización de la Dirección del Trabajo y deberán proporcionarle los antecedentes que les solicitare.

A su vez, conforme a lo previsto en el artículo 48 del mismo cuerpo legal, la Dirección del Trabajo tendrá, entre otras atribuciones contempladas por la misma norma, la más amplia facultad de inspección de los libros de actas y de contabilidad de las asociaciones de funcionarios, la que podrá ejercer de oficio o a petición de parte.

Ahora bien, este Servicio, mediante dictamen N°4910/327, de 20.11.2000 y ordinarios N°s. 1894, de 07.05.2008 y 631, de 05.02.2008 —y sobre la base de lo dispuesto en el artículo 64 de la citada ley 19.296—, ha sostenido que corresponde a la Dirección del Trabajo la fiscalización de las asociaciones, federaciones y confederaciones creadas al amparo de la citada ley, facultad que se encuentra circunscrita solo a dicho marco legal, por lo que no resulta pertinente fiscalizar ni emitir pronunciamiento alguno respecto de la aplicación que las organizaciones en referencia hagan de sus estatutos o reglamentación interna, salvo en el caso del artículo 10 de la citada ley N°19.296 o cuando los referidos cuerpos reglamentarios de dichas asociaciones contravengan las disposiciones legales pertinentes.

Ello si se tiene en consideración que en virtud de la norma del artículo 14, inciso 1° de la ley en comento: «*La asociación se regirá por esta ley, su reglamento y los estatutos que aprobare*», de suerte tal que para el legislador tienen el mismo valor las disposiciones por él dictadas que las contempladas en los estatutos respectivos, y la fuerza obligatoria de estas últimas encuentra su fundamento en la conveniencia de no intervenir en la reglamentación de aquellas materias propias del funcionamiento interno de la organización, a fin de que sea esta la que en ejercicio de la autonomía sindical, fije las reglas que en cada situación deban aplicarse, como sucede, por ejemplo, con las convocatorias a asambleas o votaciones, los cuórum que deben reunir las asambleas ordinarias o extraordinarias, la determinación de los trabajadores que se encuentran habilitados para participar en las votaciones que se lleven a efecto cuando la ley nada ha dicho al respecto, entre otras.

Lo expuesto precedentemente permite concluir que todo acto que realice una asociación debe ajustarse estrictamente, no solo a la ley sino también a las disposiciones que señalen sus estatutos, de forma tal que su incumplimiento podría acarrear la nulidad de dicha actuación, la que, en todo caso, debe ser declarada por los Tribunales de Justicia, conforme a las normas contenidas en los artículos 1681 y siguientes del Código Civil.

Es así que en cumplimiento de dicha facultad legal de fiscalización, esta Dirección interviene —a través de las Inspecciones del Trabajo—, en la constitución de tales organizaciones gremiales, examinando su legalidad y la de los estatutos aprobados por sus socios, además de mantener el registro actualizado de cada asociación y emitir los correspondientes certificados de vigencia o de caducidad de las mismas.

Igualmente, la Inspección del Trabajo respectiva debe llevar un control de las modificaciones de los estatutos de dichas asociaciones, de las elecciones de directorio y de las eventuales censuras aprobadas en su contra por la asamblea, en conformidad a la ley, como también, mantener un registro de los nombres de los trabajadores fundadores de cada organización y recoger la información relativa al número

de socios con que cuentan, obligación esta última, prevista en el artículo 67 de la citada ley N° 19.296.

Sin perjuicio de lo precedentemente expuesto, en lo que concierne al alcance de las facultades fiscalizadoras de la Dirección del Trabajo, respecto del patrimonio y, en general, del funcionamiento de las asociaciones de funcionarios, cabe hacer presente que, en estricto apego a lo dispuesto en el artículo 19 N° 19 de la Constitución Política de la República, que garantiza la autonomía sindical y a los Convenios 87, 98 y 151 de la OIT, sobre *"Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación"*, *"Aplicación de los Principios del Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva"* y *"Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública"*, respectivamente, dichas facultades se ejercen ponderadamente, teniendo siempre en consideración el principio de libertad y autonomía de que gozan estas organizaciones.

Así, los números 1 y 2 del artículo 3 del Convenio N° 87, de la OIT, sobre libertad sindical, disponen:

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, de elegir libremente sus representantes, de organizar su gestión y sus actividades y de formular su programa de acción.
2. Las autoridades públicas deben abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a impedir su ejercicio legal.

Por su parte, los números 1 y 2 del artículo 5 del Convenio 151 de la OIT, sobre protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública, prevén:

1. Las organizaciones de empleados públicos gozarán de completa independencia respecto de las autoridades públicas.
2. Las organizaciones de empleados públicos gozarán de adecuada protección contra todo acto de injerencia de una autoridad pública en su constitución, funcionamiento o administración.

Las normas supranacionales precedentemente transcritas consagran en toda su amplitud la autonomía con que cuentan las organizaciones de trabajadores y de empleadores en el ámbito de su acción, otorgando a estas la debida protección frente a cualquier intervención de las autoridades públicas tendiente a limitar el derecho consagrado por el citado precepto o a impedir su ejercicio.

Dicho principio es recogido también en el artículo 19 N° 19 de la Constitución Política de la República, así como en diversas disposiciones del Código del Trabajo y, tratándose de asociaciones de funcionarios, como en la especie, en los preceptos de la ley N° 19.296, entre estos, los que otorgan a dichas organizaciones plena autonomía para determinar, a través de sus estatutos, sus finalidades, organización y funcionamiento, como expresión de libertad gremial.

De este modo, el análisis armónico de las normas precedentemente transcritas permite sostener que esta Dirección, en su calidad de autoridad pública, debe abstenerse de intervenir en los conflictos que se susciten al interior de una asociación de funcionarios, con excepción de aquellas controversias que tengan su origen en infracciones a la normativa vigente y, por ende, deben ser los propios interesados los encargados de zanjar tales desacuerdos o disputas.

Cabe agregar a este respecto que, mediante los pronunciamientos ya citados, esta Dirección ha precisado que desde hace algunos años se ha establecido, a través de instrucciones internas de esta institución fiscalizadora, la necesidad de que la supervisión de la administración financiera de las organizaciones de funcionarios sea ejercida por los propios asociados, a través de sus asambleas y comisiones revisoras de cuentas, con el fin de evitar la participación de agentes externos a las mismas.

Lo anterior, sin perjuicio del derecho que les asiste a los eventuales afectados de someter la materia en referencia a conocimiento de los Tribunales de Justicia.

La tesis precedentemente expuesta, contenida en el dictamen N°273/3, de 20.01.2015, emitido por esta Dirección, resulta coincidente, por lo demás, con la intención manifestada por el legislador, quien, en virtud de las modificaciones introducidas al Código del Trabajo, mediante la ley N° 19.759, de 2001, derogó similares normas aplicables a las organizaciones sindicales, que otorgaban facultades de fiscalización a este Servicio en materia patrimonial, reconociendo de este modo, claramente, el principio de autonomía sindical.

A mayor abundamiento, la Contraloría General de la República, mediante dictámenes N°s. 39.037, de 03.06.2014 y 91.038, de 21.11.2014, reconsideró la doctrina contenida en el dictamen N°28.535, de 2008 y en el oficio N°2.943, de 2013, según los cuales el artículo 64 de la ley N°19.296 no ha establecido ninguna limitación para el ejercicio de la competencia fiscalizadora de la Dirección del Trabajo, ni ha dispuesto restricción alguna respecto a las materias que en uso de dicha atribución le corresponda conocer, por lo que a ese Servicio le compete fiscalizar todas aquellas materias relacionadas con el financiamiento y administración de tales organizaciones, de conformidad a las respectivas normas legales, reglamentarias y estatutarias.

En efecto, a través del primero de los citados dictámenes, dicho Organismo de Control sostiene: *«...en conformidad con lo manifestado por esta Contraloría General en el dictamen N°39.037, de 2014, y en armonía con los oficios N°s. 3054 y 4070, ambos de 2013, de la Dirección del Trabajo —tenidos a la vista al emitir dicho pronunciamiento—, los conflictos internos que afecten a una asociación de funcionarios deberán ser resueltos por la misma organización, de acuerdo con los mecanismos establecidos en sus propios estatutos y, en defecto de ello, sometiendo el asunto a los tribunales de justicia.*

«El criterio señalado se fundamentó en el principio de autonomía que rige a este tipo de agrupaciones, reconocido en el artículo 19 N°19, de la Constitución Política de la República, que garantiza el derecho a sindicarse en los casos y formas que señale la ley, ordenando a ésta contemplar los mecanismos que aseguren la autonomía de estas organizaciones. En dicho razonamiento incidió, asimismo, lo establecido en el artículo 3° del Convenio N°87, de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.

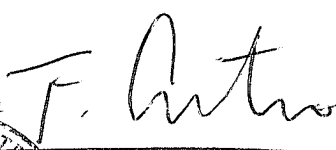
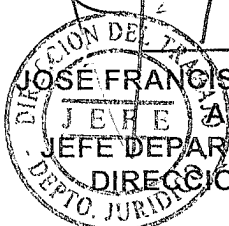
«Al respecto, la precitada disposición del convenio internacional prescribe que “Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción”, añadiendo su número dos que “Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

«De tal modo, atendido que la supervisión de la administración financiera de las organizaciones de funcionarios es un asunto de orden interno, en concordancia con el aludido dictamen N°39.037, de 2014, de este Ente Contralor, es dable concluir que no corresponde a la Dirección del Trabajo efectuar una fiscalización sobre esa materia, por lo que se reconsideran en ese sentido los dictámenes N°s. 28.535 y 60.130, ambos de 2008, y 66.625, de 2009, de este Organismo de Control, así como el oficio N°2.943, de 2013, de la Contraloría Regional de Los Ríos».

Por consiguiente, sobre la base de las disposiciones legales y supranacionales citadas, jurisprudencia administrativa invocada y consideraciones expuestas, cumpla con informar a Ud. que sin perjuicio de las facultades fiscalizadoras que la ley N° 19.296 ha otorgado a la Dirección del Trabajo respecto de las organizaciones regidas por dicho cuerpo legal, son sus propios asociados los que, en virtud del principio de autonomía sindical, consagrado por la Constitución Política de la

República y en los Convenios 87, 98 y 151 de la OIT, deben supervisar la administración financiera de aquellas, a través de sus asambleas y comisiones revisoras de cuentas, quedando a salvo, naturalmente, el derecho que les asiste —en caso de surgir alguna controversia sobre la materia al interior de la organización— de someter el asunto a conocimiento de los Tribunales de Justicia.

Saluda atentamente a Ud.,



JOSE FRANCISCO CASTRO CASTRO
JEFE DEPARTAMENTO JURÍDICO
DIRECCIÓN DEL TRABAJO


RGR/MPKC

Distribución:

- Jurídico
- Partes
- Control
- Dpto. Relaciones Laborales