

DEPARTAMENTO JURÍDICO
K. 14259(2492)/2014



ORD. N°

510

Jurídico

MAT.: 1) Las facultades de fiscalización otorgadas a esta Dirección del Trabajo por la ley 19.296, no incluyen la supervisión de las actividades que desarrollen los dirigentes durante las horas de permiso a que tienen derecho para efectuar las labores propias del cargo, toda vez que la autonomía de dichas organizaciones regidas por la citada ley se traduce, entre otras manifestaciones, en la plena libertad con que cuentan para desarrollar actividades sindicales a través de sus representantes y controlar el uso de las mismas a través de sus asambleas, otorgándoseles, de esta forma, la debida protección frente a cualquier intervención de las autoridades públicas tendiente a limitar dicho derecho o a impedir su ejercicio.
2) La materia relativa a los mecanismos que puede implementar la jefatura superior de un servicio público para el control de las horas utilizadas por los funcionarios a quienes les asiste el derecho de gozar de permisos, en su calidad de directores de una asociación de funcionarios regida por la ley 19.296, es de competencia de la Contraloría General de la República.

ANT.: 1) Dictamen N°273/3, de 20.01.2015, emitido por esta Dirección.
2) Ord. N°5137, de 19.12.2014, de Jefa Unidad de Dictámenes e Informes en Derecho.
3) SJ RES. N°3245, de 09.12.2014, de Sra. Leyla Díaz H., Subdirectora Jurídica Servicio de Registro Civil e Identificación.

SANTIAGO,

30 ENE 2015

DE : JEFE DEPARTAMENTO JURÍDICO

A : SEÑORA LEYLA DÍAZ HERNÁNDEZ
SUBDIRECTORA JURÍDICA
SERVICIO DE REGISTRO CIVIL E IDENTIFICACIÓN
CATEDRAL N°1772, 3° PISO
SANTIAGO/

Mediante documento citado en el antecedente 3), requiere un pronunciamiento de esta Dirección respecto de las siguientes materias:

1. Si la autoridad administrativa se encuentra facultada para controlar que los permisos a que tienen derecho los directores de asociaciones de funcionarios para ejecutar funciones propias del cargo sean utilizados efectivamente en actividades relacionadas con dicho ejercicio.

Tal solicitud obedece a que, con arreglo a lo sostenido en el dictamen N°1535/89, de 23.03.1999, emanado de este Servicio, el uso correcto de dichos permisos se encuentra sujeto a la vigilancia de la asamblea de la asociación de funcionarios respectiva y, asimismo, tanto esta última como los directorios de las aludidas organizaciones gremiales se encuentran sujetos a la fiscalización de la Dirección del Trabajo, a quien, por ende, correspondería también la eventual aplicación de sanciones en contra de un director que hubiere utilizado los permisos en referencia en actividades ajenas al cargo.

Agrega, para reafirmar tal aserto, que la Contraloría General de la República, mediante dictamen N°25.080, de 2011, ha sostenido: «Asimismo, cabe indicar

que la precitada ley N°19.296 no contiene nomas que faculten a las jefaturas superiores de los servicios de la Administración del Estado para intervenir o examinar el funcionamiento de las asociaciones de funcionarios respectivas, en tanto que su artículo 64 dispone que tales cuerpos gremiales estarán sujetos a la fiscalización de la Dirección del Trabajo, entidad a la cual deberán proporcionar los antecedentes que les solicitare».

Manifiesta, finalmente, a este respecto, que los funcionarios de la Administración del Estado, sin distinción alguna, están sujetos a la obligación de cumplir con la jornada y el horario establecidos para el desempeño de sus funciones, previéndose los efectos jurídicos que se derivan del incumplimiento de dichos deberes. Lo señalado cobra especial relevancia tratándose del fuero gremial, toda vez que el inciso final del artículo 31 de la ley N°19.296 señala: «El tiempo que abarquen los permisos a los directores de asociaciones se entenderá trabajado para todos los efectos, manteniendo el derecho a remuneración», de forma tal que dichos representantes gremiales solo tendrán derecho a remuneración si su ausencia se debe al uso de los aludidos permisos, debiendo, en consecuencia, deducirse de su remuneración las ausencias destinadas a otros fines, o exigir el reintegro de las sumas indebidamente percibidas por tal concepto.

2. Requiere, por otra parte, que se informe acerca de los mecanismos idóneos para que la autoridad administrativa pueda llevar el control y registro de las horas utilizadas por los dirigentes de asociaciones de funcionarios en actividades propias del cargo.

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

1. En lo concerniente a la solicitud destinada a que esta Dirección, en ejercicio de las facultades que le otorga la ley N°19.296, fiscalice si las actividades desarrolladas por los directores de una asociación de funcionarios durante las horas de permiso que les otorga la ley corresponden efectivamente a labores propias del cargo, cabe hacer presente que dicha verificación no es un asunto de competencia de este Servicio, sino de la asamblea de las propias organizaciones en referencia.

En efecto, 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.

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 la disposición legal recién transcrita—, 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 corresponda aplicar.

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 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, a través de sus asambleas, 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 coincide con lo sostenido por esta Dirección, en N°273/3, de 20.01.2015.

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.

En efecto, a través del primero de los citados dictámenes, el aludido 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»*, criterio que se sustenta en el principio de autonomía que rige a estas asociaciones, reconocido en el ya citado artículo 19 N°19, de la Constitución Política de la República y en lo establecido en el artículo 3° del Convenio N°87, de la OIT, también comentado.

Por consiguiente, sobre la base de las disposiciones constitucionales, supranacionales y legales citadas, jurisprudencia administrativa invocada y consideraciones expuestas, cumpro con informar a Ud. que las facultades de fiscalización otorgadas a esta Dirección del Trabajo por la ley 19.296, no incluyen la supervisión de las actividades que desarrollen los dirigentes durante las horas de permiso a que tienen derecho para efectuar las labores propias del cargo, toda vez que la autonomía de dichas organizaciones regidas por la citada ley se traduce, entre otras manifestaciones, en la plena libertad con que cuentan para desarrollar actividades sindicales a través de sus representantes y controlar el uso de las mismas a través de sus asambleas, otorgándoseles, de esta forma, la debida protección frente a cualquier intervención de las autoridades públicas tendiente a limitar dicho derecho o a impedir su ejercicio.

2. Requiere, por otra parte, que este Servicio informe acerca de los mecanismos idóneos para que la autoridad administrativa pueda llevar el control y registro de las horas utilizadas por los dirigentes de asociaciones de funcionarios en actividades propias del cargo.

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

De acuerdo a la doctrina vigente de esta Repartición, misma que ha sido compartida por la Contraloría General de la República, en lo concerniente a las Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado, constituidas al amparo de la Ley N° 19.296, a la Dirección del Trabajo le corresponde fiscalizar el cumplimiento de la normativa que rige a las referidas asociaciones como instituciones, conforme a lo previsto por el artículo 64 de dicho cuerpo legal.

De este modo, y en conformidad a la jurisprudencia ya citada, corresponde a la Contraloría General de la República el conocimiento de los asuntos que inciden en aspectos propios del estatuto personal de los directores de las asociaciones de que se trata, atendido el carácter de funcionarios públicos que estos revisten, debiendo necesariamente entenderse que, entre dichas materias, debe incluirse la relativa a los permisos de que gozan los dirigentes por cuya situación se consulta.

En efecto, corrobora lo anterior lo sostenido por dicho Ente Contralor, mediante dictamen N° 42.815, de 23.08.2004, según el cual: «... en conformidad con lo establecido en el artículo 87 de la Constitución Política y en los artículos 1° y 6° de la ley N°10.336, es a esta Entidad Fiscalizadora a la que compete privativamente velar por la correcta aplicación de las normas que rigen a los empleados públicos, entre los cuales se encuentran los preceptos que establecen los derechos y deberes para los dirigentes de las asociaciones de funcionarios, en su condición de servidores de la Administración del Estado, como ocurre con la disposición contenida en el citado artículo 25 de la ley N°19.296».

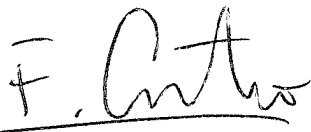
Asimismo, a través de dictamen N° 62.849, de 21.12.2004, la citada Repartición manifiesta: «...tal como lo precisara la jurisprudencia administrativa contenida en los dictámenes N°s.41.473 y 42.815, ambos de 2004, entre otros, y de acuerdo con las atribuciones que a esta Contraloría General le confieren los artículos 1° y 6° de la ley N°10.336 para vigilar el cumplimiento de los derechos y obligaciones de los funcionarios públicos, a ella le corresponderá pronunciarse acerca de los deberes y prerrogativas que las normas de la ley N°19.296 confieren a los dirigentes de las asociaciones de funcionarios».

«En consecuencia, esa Dirección del Trabajo sólo podrá pronunciarse respecto de la procedencia de que en la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación se constituyan asociaciones de funcionarios de carácter nacional, pero no puede informar sobre los derechos que tal circunstancia conferiría a los dirigentes de las mismas, como ocurre con los permisos de que ellos pueden gozar, toda vez que, conforme a lo señalado, dicha materia es de competencia de esta Contraloría General».

Acorde con lo anterior y considerando que la consulta formulada dice relación con los permisos de que gozan los dirigentes de una asociación de funcionarios constituida al amparo de la citada ley N°19.296, cumpla con informar a Ud. que corresponde a la Contraloría General de la República pronunciarse al respecto.

Por consiguiente, sobre la base de la jurisprudencia administrativa invocada, cumpla con informar a Ud. que la materia relativa a los mecanismos que puede implementar la jefatura superior de un servicio público para el control de las horas utilizadas por los funcionarios a quienes les asiste el derecho de gozar de permisos, en su calidad de directores de una asociación de funcionarios regida por la ley 19.296, es de competencia de la Contraloría General de la República.

Saluda atentamente a Ud.,


JOSÉ FRANCISCO CASTRO CASTRO
ABOGADO
JEFE DEPARTAMENTO JURÍDICO
DIRECCIÓN DEL TRABAJO

(Circular stamp: DIRECCIÓN DEL TRABAJO, DEPTO. DE JUSTICIA, JEFE)

RGR/MPKC

Distribución:

- Jurídico
- Partes
- Control