



DEPARTAMENTO JURÍDICO
K. 5225(1073)/2018

2514

ORD.: _____

Jurídico

MAT.: Sin perjuicio de las facultades que la ley N°19.296 ha otorgado a la Dirección del Trabajo respecto de las organizaciones regidas por ese cuerpo legal, no corresponde a este Servicio fiscalizar la administración financiera de aquellas, sino a 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 efectuar dicha supervisión de carácter patrimonial, 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)Pase N°637, de 14.05.2018, de Jefa de Gabinete Director del Trabajo.
2)Oficio N°11.522, recibido el 08.05.2018, de Jefe de Departamento Atención y Denuncia Ciudadana, Contraloría General de la República.
3)Presentación, de 30.09.2014, de Sr. Osvaldo Lillo L., a esa fecha presidente Asociación Regional de Funcionarios de la Dirección de Vialidad, del Ministerio de Obras Públicas.

SANTIAGO,

04 JUN 2018

DE : JEFE DEPARTAMENTO JURÍDICO

A : SEÑOR OSVALDO LILLO LEÓN
osvaldo.lillo@mop.gov.cl

Mediante oficio citado en el antecedente 2), la Contraloría General de la República remitió a esta Dirección su presentación, citada en el antecedente 3), por estimar que la materia en que incide el pronunciamiento allí solicitado a ese Órgano Contralor está dentro del ámbito de atribuciones de este Servicio, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 64 de la ley N°19.296, que dispone que dichas entidades están sujetas a la fiscalización de la Dirección del Trabajo.

A través de la referida presentación denuncia, entre otras materias, la falta de información a las asociaciones regionales de la Dirección de Vialidad respecto de la línea editorial de la revista «ANFAVIAL», de propiedad de la Asociación Nacional de Funcionarios de la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas. En efecto, esta última no ha puesto en conocimiento de las primeras las razones tenidas en vista para la fundación de la citada revista, los requisitos exigidos a las empresas para publicar allí sus avisos publicitarios, las

X

tarifas fijadas por la prestación de dicho servicio, ni, por último, las discrepancias suscitadas al interior de la referida asociación gremial.

Finalmente, señala que nunca se ha entregado una cuenta de los ingresos que ha generado dicho avisaje, lo cual perjudica, en su opinión, a todos los socios del país, puesto que el artículo 5° de los estatutos de la asociación indica claramente los objetivos que deben cumplir dichas actividades.

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

El artículo 7° de la ley N° 19.296, en sus incisos primero y segundo, letras a), i) y l), establece:

Las asociaciones de funcionarios públicos no tendrán fines de lucro, sin perjuicio de que sus actividades puedan generar utilidades, las que deberán ser invertidas en el cumplimiento de sus objetivos:

Sus finalidades principales serán las siguientes:

- a) Promover el mejoramiento económico de sus afiliados y de las condiciones de vida y de trabajo de los mismos, en el marco que esta normativa permite;
- i) Constituir, concurrir a la constitución o asociarse a mutualidades, fondos y otros servicios y participar en ellos. Estos servicios podrán consistir en asesorías técnicas, jurídicas, educacionales, culturales, de promoción, socioeconómicas y otras;
- l) En general, realizar todas aquellas actividades contempladas en los estatutos y que no estuvieren prohibidas por ley.

De la disposición transcrita se infiere que el legislador ha concebido a las asociaciones de funcionarios como organizaciones sin fines de lucro, aun cuando sus actividades puedan generar utilidades, en cuyo caso estas deberán invertirse en el cumplimiento de sus objetivos gremiales.

Asimismo, se colige que entre las finalidades de tales asociaciones se contemplan aquellas destinadas a la promoción del mejoramiento económico de sus afiliados, así como de las condiciones de vida y de trabajo de los mismos, dentro de los límites permitidos por la ley en comento; constituir, concurrir a la constitución o asociarse a mutualidades, fondos y otros servicios y participar en ellos y, en general, realizar todas aquellas actividades contempladas en los estatutos, no prohibidas por la ley.

De este modo, además de los objetivos específicos que justifican la existencia y actividad de las asociaciones de funcionarios, estas pueden realizar diversas acciones en beneficio de sus socios, así como aquellas destinadas a promover el desarrollo de la labor gremial, siempre que tales actividades estén previstas en los respectivos estatutos y no hayan sido objeto de una prohibición impuesta por la ley.

A su vez, debe tenerse presente a este respecto lo dispuesto por las normas de los incisos primero y segundo del artículo 42 de la citada ley N° 19.296, en los siguientes términos:

El patrimonio de una asociación de funcionarios será de su exclusivo dominio y no pertenecerá, en todo ni en parte, a sus asociados. Ni aun en caso de disolución, los bienes de la asociación podrán pasar a dominio de alguno de sus asociados.

Los bienes de las asociaciones de funcionarios deberán ser precisamente utilizados en los objetivos y finalidades señalados en la ley y en los estatutos.

Del precepto recién transcrito se colige que los recursos que genera una eventual actividad lucrativa deben ingresar al patrimonio de la respectiva asociación, que es de su dominio exclusivo y no pertenece ni en todo ni en parte a sus asociados, prohibiendo el traspaso de sus bienes —aun en caso de disolución— a dominio de alguno de ellos.

De la misma disposición legal se infiere que los referidos bienes deben ser utilizados exclusivamente en los fines y objetivos señalados en la ley y los estatutos de la misma organización.

Precisado lo anterior, cabe hacer presente que esta Dirección carece de facultades para fiscalizar las actividades lucrativas desarrolladas por la asociación de que se trata, ni para pronunciarse respecto de las divergencias sobre la materia suscitadas al interior de dicha organización, a que se refiere en su presentación.

La conclusión recién anotada se sustenta en la reiterada y uniforme jurisprudencia institucional, contenida, entre otros pronunciamientos, en el dictamen 273/3, de 20.01.2015, con arreglo a la cual —y sobre la base de lo dispuesto en el artículo 64 de la citada ley 19.296—, 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, las asociaciones se rigen por dicho cuerpo legal, su reglamento y los estatutos que aprobaren, de suerte tal que para el legislador tienen el mismo valor las disposiciones por él dictadas que las contempladas en los estatutos respectivos, y que 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 última la que, en ejercicio de la autonomía con que cuenta, fije las reglas que en cada situación deba aplicarse.

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.

En este orden de consideraciones cabe precisar que, en cumplimiento de la facultad legal de fiscalización en comento, 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 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.

Cabe agregar a este respecto que, mediante el pronunciamiento ya citado, esta Dirección ha sostenido 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 asiste a los eventuales afectados de someter la materia en referencia a conocimiento de los Tribunales de Justicia.

La tesis expuesta 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 los sindicatos, 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 la cual 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 ha sostenido: *«...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

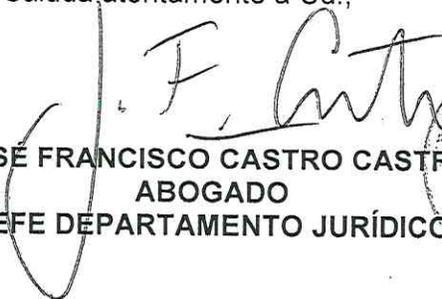
Internacional del Trabajo, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.

«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 los preceptos legales, constitucionales y supranacionales citados, jurisprudencia administrativa invocada y consideraciones expuestas, cumplo con informar a Ud. que sin perjuicio de las facultades que la ley N°19.296 ha otorgado a la Dirección del Trabajo respecto de las organizaciones regidas por ese cuerpo legal, no corresponde a este Servicio fiscalizar la administración financiera de aquellas, sino a 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 efectuar dicha supervisión de carácter patrimonial, 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
ABOGADO
JEFE DEPARTAMENTO JURÍDICO




LBP/MPKC
Distribución:

- Jurídico
- Partes
- Control
- Gabinete Director del Trabajo
- Jefe Departamento Atención y Denuncia Ciudadana
- Contraloría General de la República.