



Departamento Jurídico y Fiscalía
Unidad de Pronunciamientos,
Innovación y Estudios Laborales
E. 49263(581)2022

510 20

DICTAMEN N° _____/_____/_____

ACTUACIÓN:

Aplica y complementa doctrina.

MATERIA:

Ley N°19.296. Asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado. Constitución Asociaciones nacionales y regionales. Procedencia.

Directorios Provinciales y Regionales. Cuórum. Registro.

RESUMEN:

1) Atendida la estructura jurídica de servicio público nacional de Gendarmería de Chile, para los efectos previstos en los incisos primero y segundo del artículo 2° de la Ley N°19.296, sus funcionarios pueden constituir asociaciones de carácter nacional, sin perjuicio de encontrarse facultados igualmente para conformar asociaciones regionales.

2) Complementa la doctrina contenida en el apartado 3) del Dictamen N°2401/43 de 19.10.2021, solo en cuanto, los cuórum previstos en el artículo 13 de la Ley N°19.296 resultan exigibles, tanto para la constitución de una asociación de funcionarios, o la conformación de directorios provinciales y regionales, como para la renovación de su directiva.

3) Acorde con el criterio expuesto en el Dictamen N°E310445/23 de 10.02.2023, de la Contraloría General de la República, la circunstancia de haberse elegido un número superior de directores de asociaciones de funcionarios, de aquellos que establece el artículo 17 de la Ley N°19.296, constatada por la respectiva jefatura superior del Servicio, en caso alguno supone que aquellos puedan verse amparados por el fuero gremial, sin perjuicio de que, durante el tiempo en que fueron candidatos al directorio de una de las mencionadas organizaciones y hasta la fecha de realización del acto eleccionario respectivo, hayan estado protegidos por dicha prerrogativa, según lo previsto en el artículo 20 de la citada ley.

En virtud del principio de coordinación, la aludida jefatura superior del Servicio de que se trate, deberá poner en conocimiento de la correspondiente Inspección Provincial del Trabajo dicha circunstancia, para los fines que procedan.

ANTECEDENTES:

1) Instrucciones de 03.04.2023, de Jefa Depto. Jurídico (S).

2) Dictamen N°E310445/2023, de 10.02.2023, de la Contraloría General de la República.

3) Instrucciones de 27.01.2023, de Jefa Unidad de Pronunciamientos, Innovación y Estudios Laborales (s).

4) Instrucciones de 11.05.2022, de Jefa Unidad de Pronunciamentos, Innovación y Estudios Laborales.

5) Presentación de Asociación Nacional de Oficiales Penitenciarios de Gendarmería de Chile, efectuada mediante Oficio N°11 de 10.03.2022.

FUENTES:

Ley N°19.296, artículos 2°13 y 17

Ley N°18.593, artículo 10 y 16.

Decreto Ley 2859, que fija la Ley Orgánica de Gendarmería de Chile, Título II, artículo 4°.

CONCORDANCIA:

Dictámenes N°2401/043 de 19.10.2021; N°1979/174 de 17.05.2000; 4968/217 de 02.09.1996; N°4401/218 de 17.07.1995.

SANTIAGO, 11 ABR 2023

DE: DIRECTOR DEL TRABAJO

**A: DIRECTORIO NACIONAL
ASOCIACIÓN NACIONAL DE OFICIALES PENITENCIARIOS
DE GENDARMERÍA DE CHILE, ANOP
anopgenchi@gmail.com
AMUNÁTEGUI N°630, DPTO. 2207 EDIFICIO DOLCE II
SANTIAGO**

Mediante Oficio citado en el antecedente 5) plantean las siguientes interrogantes, que dicen relación con las disposiciones contenidas en la Ley N°19.296, que establece normas sobre asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado:

1) Si resulta jurídicamente procedente que en Gendarmería de Chile se constituyan asociaciones provinciales o comunales, no obstante que dicha repartición es de carácter nacional y regional.

2) Si los cuórum previstos en el artículo 13 de la Ley N°19.296, resultan exigibles solo para los efectos de la constitución de una asociación de funcionarios, o de la conformación de directorios provinciales o regionales, o si aquellos deben mantenerse en el tiempo, cada vez que se genere un proceso de renovación de su directiva.

Al respecto cumpla con informar a Uds. lo siguiente:

1) Consultan, en primer término, acerca de la procedencia de que se constituyan en Gendarmería de Chile asociaciones provinciales o comunales, pese a que, en su opinión, se trataría de una repartición de carácter nacional y regional, según se desprende del artículo 4° inciso primero del TÍTULO II De la Estructura Orgánica, del Decreto Ley 2859, que fija la Ley Orgánica de Gendarmería de Chile, que prevé: «*Gendarmería de Chile se organizará en una Dirección Nacional y Direcciones Regionales*».

Sobre el particular cabe recurrir a la norma del artículo 2° incisos primero y segundo de la Ley N°19.296, que dispone:

Estas asociaciones tendrán carácter nacional, regional, provincial, comunal o local, según fuere la estructura jurídica del servicio, repartición, institución o ministerio en que se constituyeren, términos que en esta ley serán usados indistintamente.

No obstante, las asociaciones de funcionarios de las reparticiones que tengan estructura jurídica nacional, podrán tener como base la organización de sus funcionarios de la respectiva institución en la región, las que se deberán constituir conforme a las disposiciones contenidas en el Capítulo II de esta ley.

De la norma transcrita se infiere que, para los efectos de fijar el carácter nacional, regional, provincial, comunal o local de una asociación de funcionarios de la Administración del Estado deberá estarse a la estructura jurídica que, conforme con una división territorial, posea la entidad respectiva, la que no puede ser otra, en la especie, acorde con la Ley Orgánica de Gendarmería de Chile, que una de carácter nacional.

Ello si se tiene presente que, para los efectos previstos en la disposición en comento, el carácter de las aludidas asociaciones estará determinado por la estructura jurídica del servicio público de que se trate, que puede corresponder solo a una de las allí mencionadas, resultando, por tanto, improcedente asignarle dos de ellas a una misma repartición.

Se colige igualmente que, en las reparticiones de estructura jurídica nacional, como es el caso del servicio público en estudio, resulta posible, por excepción, constituir asociaciones de funcionarios cuya base esté conformada por aquellos que presten servicios para la respectiva institución en una determinada región. En tal caso, su constitución deberá regirse por las disposiciones contenidas en el *Capítulo II De la Constitución de las Asociaciones* de la ley en estudio.

Por consiguiente, sobre la base de las disposiciones legales citadas y consideraciones expuestas, cumpla con informar a Uds. que, atendida la estructura jurídica de servicio público nacional de Gendarmería de Chile, para los efectos previstos en los incisos primero y segundo del artículo 2° de la Ley N°19.296, sus funcionarios pueden constituir asociaciones de carácter nacional, sin perjuicio de encontrarse facultados igualmente para constituir asociaciones regionales.

2) Requieren, por otra parte, que se determine por este Servicio si, los cuórum previstos en el artículo 13 de la Ley N°19.296 resultan exigibles solo para los efectos de la constitución de una asociación de funcionarios y de la conformación de un directorio provincial o regional, o si estos deben mantenerse en el tiempo, cada vez que se genere un proceso de renovación de su directiva.

Lo anterior, por cuanto, los actos de renovación de los directorios regionales conformados por su asociación fueron cuestionados por la Inspección Provincial del Trabajo de Santiago, mediante Oficio Ordinario N°768 de 08.02.2022, por no haberse dado cumplimiento al cuórum previsto en el artículo 13 de la citada Ley N°19.296, pese a que, a su juicio, se trataría de una obligación exigible únicamente al momento de la conformación de dichos directorios, no así para su renovación.

Sobre el particular corresponde recurrir, en primer término, a la norma del artículo 17 de la ley en estudio, que establece:

Las asociaciones serán dirigidas por un director, quien actuará en calidad de presidente, si reunieren menos de veinticinco afiliados; por tres directores, si reunieren desde veinticinco a doscientos cuarenta y nueve afiliados; por cinco directores, si reunieren desde doscientos cincuenta a novecientos noventa y nueve afiliados; por siete directores, si reunieren desde mil a dos mil novecientos noventa y nueve afiliados, y por nueve directores, si reunieren tres mil o más afiliados.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, los funcionarios de un servicio o repartición de carácter nacional, pertenecientes a una provincia o región, que completaren algunos de los quórum establecidos en el artículo 13, podrán elegir el número de directores que las normas del inciso anterior les permitan y conformar un directorio que representará a la asociación nacional en la respectiva región o provincia. Sus miembros se elegirán y regirán según las normas contenidas

en esta ley para los demás directores. Los directores elegidos en virtud de este inciso gozarán del fuero a que se refieren los incisos 1°, 2° y 3° del artículo 25 y de los permisos a que se refiere el artículo 31.

El directorio de las asociaciones que reunieren a más de veinticinco trabajadores elegirá, de entre sus miembros, un presidente, un secretario y un tesorero.

La alteración en el número de afiliados a una asociación no hará aumentar ni disminuir el número de directores en ejercicio. En todo caso, ese número deberá ajustarse a lo dispuesto en el inciso 1° para la siguiente elección.

Los preceptos antes transcritos precisan el número de directores que debe tener una asociación de funcionarios en consideración al total de afiliados que la conforman, además de autorizar a los dependientes de un servicio de estructura nacional —siempre que reúnan los cuórum exigidos por el artículo 13 de la misma normativa legal— a elegir un directorio que represente a la asociación nacional en el lugar en que se desempeñan.

Advierte la ley, sin embargo, que dicha localidad deberá corresponder a «una provincia o región» y que el directorio que asuma esa representación estará constituido por miembros que se elegirán y regirán por las mismas normas contenidas en la ley en estudio aplicables a los demás directores.

Establece igualmente que, el directorio de las asociaciones que contaren con más de veinticinco funcionarios, elegirá entre sus miembros a un presidente, un secretario y un tesorero.

Prevé, por último, que la alteración en el número de afiliados a una de dichas asociaciones no hará aumentar ni disminuir el número de directores en ejercicio, el que deberá, no obstante, ajustarse a lo establecido en el inciso primero de la disposición legal en comento para la siguiente elección, normativa aplicable a los directorios regionales y provinciales, según se desprende del artículo antes transcrito.

Acorde con lo expresado y en conformidad con la doctrina de este Servicio, contenida, entre otros pronunciamientos, en los Dictámenes N°4968/217 de 02.09.1996 y 2401/043 de 19.10.2021, es posible sostener que, cuando el legislador prevé en el inciso segundo del artículo 17 de la citada ley, que los funcionarios de una repartición de carácter nacional, pertenecientes a «...una provincia o región...», pueden elegir un directorio que represente a la asociación nacional en la respectiva región o provincia, ha querido referirse con tales expresiones a la procedencia de conformar solo uno de dichos directorios por cada uno de los aludidos territorios correspondientes a la división político-administrativa del país y, por tanto, los funcionarios de un servicio de carácter nacional, pertenecientes a una provincia o región deberán optar si eligen un directorio de carácter regional o uno provincial que los represente, no procediendo, por tanto, que simultáneamente coexistan ambos en una misma región.

En lo concerniente a la consulta específica formulada, corresponde informar igualmente que, es la propia asociación de funcionarios la que, acorde con lo establecido en el inciso final del artículo 17, debe ajustar, en el siguiente acto de renovación de directiva, el número de directores que corresponde elegir en consideración al total de afiliados que la conforman, disposición legal que resulta aplicable igualmente a los directorios regionales y provinciales, de acuerdo con lo previsto en la misma norma.

Lo anterior, sin perjuicio de que, cualquier vicio o irregularidad de que adolezca un proceso eleccionario ya consumado excede la competencia de este Servicio, en tanto exige pronunciarse acerca de la validez o nulidad del acto respectivo, materia cuyo conocimiento y resolución corresponde a los Tribunales Electorales Regionales.

En efecto, acorde con la jurisprudencia institucional contenida, entre otros pronunciamientos, en los Dictámenes N°4401/218 de 17.07.1995; N°1979/174 de 17.05.2000, ratificada por la Contraloría General de la República, mediante Dictámenes N°16.605 de 2004 y N°474 de 2015, cualquier vicio o irregularidad de que adolezca un proceso eleccionario ya consumado excede la competencia de este Servicio, en tanto exige pronunciarse acerca de la validez o nulidad del acto respectivo, materia cuyo conocimiento y resolución corresponde a los Tribunales Electorales Regionales; ello atendido lo dispuesto en el artículo 10 número 2° de la ley N°18.593, en cuya virtud corresponde a dichos órganos jurisdiccionales: «conocer de las

reclamaciones que se interpongan con motivo de las elecciones de carácter gremial y de las de cualesquiera otros grupos intermedios...»; asimismo, acorde con lo dispuesto en el artículo 16 inciso 2° de la ley precedentemente citada, «Las reclamaciones a que se refiere el número 2° del artículo 10, deberán ser presentadas dentro del plazo de quince días contado desde la fecha del último escrutinio de la elección respectiva, por cualquier persona que tenga interés directo en ellas».

A mayor abundamiento y en concordancia con lo anterior, cabe advertir que la Constitución Política de la República, en su artículo 7°, sanciona con la nulidad las actuaciones de los órganos del Estado efectuadas fuera de su competencia legal, en los siguientes términos:

Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derecho que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.

Sin perjuicio de lo expuesto precedentemente es preciso señalar que, la decisión adoptada por la Inspección Provincial del Trabajo de Santiago, comunicada a la asociación de funcionarios que representan, mediante Ordinario N°000122 de 08.02.2022, de devolver a dicha organización la totalidad de los antecedentes relativos a los procesos electorarios de renovación de sus directorios regionales, por no resultar procedente su registro en el Sistema Informático de Relaciones Laborales, SIRELA, se ajusta a las normas de los artículo 13 y 17 de la citada Ley N°19.296 y a lo sostenido por esta Dirección en el citado Dictamen N°2401/043 de 19.10.2021, complementada en los términos expuestos en el presente informe.

En efecto, si se recurre a la regla práctica de interpretación, denominada argumento de analogía o «*a pari*», que se expresa en el aforismo jurídico, según el cual: «*donde existe la misma razón debe existir la misma disposición*», es posible concluir que, si con arreglo a la norma del artículo 17 inciso 2° de la Ley N°19.296, antes transcrito y comentado, para la conformación de un directorio regional o provincial se requiere completar algunos de los cuórum previstos en el artículo 13 del citado cuerpo normativo, a igual conclusión es posible arribar tratándose de la renovación de dichos directorios.

Ello si se tiene presente la razón tenida en vista por el legislador para establecer la aludida disposición, que no es sino la de conferir a una asociación nacional de funcionarios la prerrogativa de ser representada por los referidos directorios en una determinada región o provincia, circunstancia que obliga a sostener que su intención no ha podido ser otra que aquella que suponga no solo la reunión de los porcentajes o número de afiliados previstos en el citado artículo 13, al momento de la conformación de dichos directorios, sino, a lo menos, la mantención de aquellos al momento de su renovación, que justifique la aludida representación.

Por consiguiente, sobre la base de las disposiciones legales citadas y consideraciones expuestas, cúmplame informar que, se complementa la doctrina contenida en el apartado 3) del Dictamen N°2401/43 de 19.10.2021, solo en cuanto, los cuórum previstos en el artículo 13 de la Ley N°19.296 resultan exigibles, tanto para la constitución de una asociación de funcionarios, o la conformación de directorios provinciales y regionales, como para la renovación de su directiva.

Precisado lo anterior, cabe referirse al criterio sustentado por la Contraloría General de la República en lo que respecta al fuero, tratándose de los funcionarios que resultaren electos directores de una organización regida por la Ley N°19.296, en contravención con lo previsto en el artículo 13 de la Ley N°19.296.

Sobre esta materia, mediante Dictamen N°E310445/2023 de 10.02.2023, la referida Contraloría General sostiene:

Como cuestión previa, cabe anotar que no corresponde a la Dirección del Trabajo conocer de las reclamaciones interpuestas con motivo de las elecciones de directorio de una asociación de funcionarios, ya que esa materia es de competencia de los Tribunales Electorales Regionales, tal como han señalado los dictámenes N°s 16.605, de 2004 y 474, de 2015, de este origen, entre otros.

Luego, es útil recordar que el dictamen N°E26303, de 2020, señaló que si por cualquier circunstancia se hubiesen elegido más directores de los que determina la ley N°19.296, estos no pueden verse amparados por el fuero gremial, sin perjuicio de que mientras fueron candidatos al directorio y hasta la fecha de realización de la respectiva elección estuvieron protegidos por tal beneficio, según lo previsto en el artículo 20 del citado texto legal.

De ello se colige que los directores elegidos en exceso no tendrán los derechos establecidos por la ley N°19.296 en favor de quienes ocupen esos cargos en concordancia con lo prescrito en su artículo 17, lo que debe constatar la jefatura superior del respectivo servicio.

En efecto, dado que el artículo 12 de la ley N°19.296 obliga expresamente a los directorios de las asociaciones a comunicar a dicha jefatura superior la nómina del directorio, cada vez que este sea electo, resulta posible que el servicio examine que esas agrupaciones hayan elegido un número de directores que se corresponda con la cantidad de afiliados de la entidad gremial, en la proporción definida para cada caso en su artículo 17.

En el evento de que ello no concuerde, la autoridad del pertinente servicio lo comunicará a la agrupación, a fin de que esta subsane dicha discrepancia e informe el listado de los directores elegidos que tendrán los derechos que la ley N°19.296 les confiere, lo que resulta indispensable para que puedan reconocérseles tales prerrogativas. Lo anterior no importa emitir un parecer sobre la elección misma, ni afectar los principios de libertad y autonomía de que gozan las asociaciones de funcionarios, sino solamente constatar que el número de directores elegidos coincida con lo dispuesto en el artículo 17, a fin de precaver que los derechos que aquella preceptiva otorga a sus dirigentes no se extiendan a un número que exceda el permitido por la señalada ley y no se incurra en una utilización irregular de recursos públicos.

Por otro lado, en virtud del principio de coordinación, la autoridad deberá poner en conocimiento de la correspondiente Inspección Provincial del Trabajo las anotadas circunstancias, para los fines que procedan.

Por consiguiente, acorde con el criterio expuesto en el Dictamen N°E310445/23 de 10.02.2023, de la Contraloría General de la República, la circunstancia de haberse elegido un número superior de directores de asociaciones de funcionarios, de aquellos que establece el artículo 17 de la Ley N°19.296, constatada por la respectiva jefatura superior del Servicio, en caso alguno supone que aquellos puedan verse amparados por el fuero gremial, sin perjuicio de que, durante el tiempo en que fueron candidatos al directorio de una de las mencionadas organizaciones y hasta la fecha de realización del acto eleccionario respectivo, hayan estado protegidos por dicha prerrogativa, según lo previsto en el artículo 20 de la citada ley.

En virtud del principio de coordinación, la aludida jefatura superior del Servicio de que se trate, deberá poner en conocimiento de la correspondiente Inspección Provincial del Trabajo dicha circunstancia, para los fines que procedan.

En consecuencia, sobre la base de las disposiciones legales citadas, jurisprudencia administrativa invocada y consideraciones expuestas, cumpla con informar a Uds. lo siguiente:

1) Atendida la estructura jurídica de servicio público nacional de Gendarmería de Chile, para los efectos previstos en los incisos primero y segundo del artículo 2° de la Ley N°19.296, sus funcionarios pueden constituir asociaciones de carácter nacional, sin perjuicio de encontrarse facultados igualmente para conformar asociaciones regionales.

2) Complementa la doctrina contenida en el apartado 3) del Dictamen N°2401/43 de 19.10.2021 de esta Dirección, solo en cuanto, los cuórumns previstos en el artículo 13 de la Ley N°19.296 resultan exigibles, tanto para la constitución de una asociación de funcionarios, o la conformación de directorios provinciales y regionales, como para la renovación de su directiva.

3) Acorde con el criterio expuesto en el Dictamen N°E310445/23 de 10.02.2023, de la Contraloría General de la República, la circunstancia de haberse elegido un número superior de directores de asociaciones de funcionarios, de aquellos que establece el artículo 17 de la Ley N°19.296, constatada por la respectiva jefatura superior del Servicio, en caso alguno supone que aquellos puedan verse amparados por el fuero gremial, sin perjuicio de que, durante el tiempo en que fueron candidatos al directorio de una de las mencionadas organizaciones y hasta la fecha de realización del acto eleccionario respectivo, hayan estado protegidos por dicha prerrogativa, según lo previsto en el artículo 20 de la citada ley.

En virtud del principio de coordinación, la aludida jefatura superior del Servicio de que se trate, deberá poner en conocimiento de la correspondiente Inspección Provincial del Trabajo dicha circunstancia, para los fines que procedan.

Saluda atentamente a Uds.,



PABLO ZENTENO MUÑOZ
ABOGADO
DIRECTOR DEL TRABAJO



NPS/LBP/MPK
Distribución

- Jurídico
- Partes
- Boletín Oficial
- Subdirector
- Departamentos y Oficinas del Nivel Central
- XVI Regiones
- Inspecciones Provinciales y Comunes
- Ministra del Trabajo y Previsión Social
- Subsecretario del Trabajo