



DEPARTAMENTO JURÍDICO
K. 10632(2372)/2017

Jurídico

1009

ORD.: _____

MAT.: 1. 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 en el artículo 19 N°19 de la Constitución Política de la República y en los Convenios 87 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.

2. Por las mismas consideraciones expuestas, esta Dirección carece de facultades para intervenir en los conflictos internos que afecten a una asociación de funcionarios, los que deberán ser resueltos por la propia organización, de acuerdo con los mecanismos establecidos en sus estatutos, sin perjuicio del derecho de las recurrentes de someter a conocimiento de los Tribunales de Justicia las actuaciones en su contra en que, según señalan, habrían incurrido algunos de los miembros del directorio de la asociación de funcionarios de que se trata.

ANT.: 1) Instrucciones, de 09.02.2018, de Jefa Unidad de Dictámenes e Informes en Derecho.
2) Correo electrónico, de 03.01.2018, de directoras Asociación de Funcionarios FENATS Hospital Dr. Sótero del Río.
3) Pase N°1368, de 10.11.2017, de Jefe de Gabinete Director del Trabajo.
4) Oficio N°15830, de 07.11.2017, de Jefe Unidad Jurídica Contraloría Regional Metropolitana de Santiago.

SANTIAGO,

20 FEB 2018

DE : JEFE DEPARTAMENTO JURÍDICO

A : SEÑORAS MARÍA CALDERÓN LEÓN Y SANDRA VERGARA ESTAY
DIRECTORAS ASOCIACIÓN DE FUNCIONARIOS FENATS
HOSPITAL DOCTOR SÓTERO DEL RÍO
svergara@ssmsc.cl

Mediante oficio citado en el antecedente 4), la Contraloría Regional Metropolitana de Santiago remite su presentación, efectuada ante ese Organismo, con fecha 19.10.2017, a fin de que esta Dirección emita un pronunciamiento acerca de la situación allí expuesta, por estimar que es de su competencia.

En dicha presentación denuncian, en su calidad de directoras de la Asociación de Funcionarios FENATS Hospital Dr. Sótero del Río, por una parte, la falta de transparencia con que han actuado algunos de los restantes directores de dicha organización en lo que concierne a la rendición de cuentas ante la asamblea y a la entrega de los respaldos de los gastos en que se ha incurrido en cumplimiento de los fines de la misma.

Por otra parte, denuncian actuaciones que califican de maltratos, acoso y persecución, de que habrían sido objeto por dichos directores; entre estos, su negativa a proporcionarles llaves de la sede gremial, por lo que deben cumplir con las actividades propias de su cargo en el «Patio de Los Gremios» del Hospital. Asimismo, adjuntan fotocopia de nota suscrita por los directores que ocupan los cargos de presidenta, secretario y tesorero de la asociación de funcionarios de que se trata, dirigida a la Jefa de Especialidades del Hospital, en la que le comunican que «...*la funcionaria María Calderón León, quien se desempeña en el Servicio de Especialidades, ocupa solo cargo de directora, no ocupando ningún cargo titular dentro del actual directorio. Por lo tanto este directorio no enviará fueros gremiales por ella, en caso que se le requiera en Fenats, será notificada con anterioridad*», pese a que la dirigente a que se refiere la nota y que suscribe la presentación de que se trata, ocupa el cargo de directora de la asociación de funcionarios en referencia y goza de fuero, en conformidad a la ley.

Finalmente, exponen que pese a tener la calidad de dirigentes de la aludida organización, fueron marginadas de la reunión llevada a cabo por los demás directores que resultaron electos para acordar la asignación de los cargos respectivos.

Sobre el particular, cumpla con informar a Uds., lo siguiente:

1. En lo concerniente a la denuncia formulada en su presentación, relativa a la falta de transparencia con que habrían actuado algunos de los directores de dicha organización, que se traduce particularmente en la falta de rendición de cuentas ante la asamblea de la organización de que se trata y a la omisión en la entrega de los respaldos de los gastos en que se ha incurrido en cumplimiento de los fines de la misma, cabe hacer presente que 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 de que goza, fije las reglas que en cada situación debe 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 y 151 de la OIT, sobre "*Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación*" 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.

Lo expuesto implica 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.

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 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 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.

En efecto, a través del primero de los citados dictámenes, dicho Organismo de Control sostuvo: *«...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».

En estas circunstancias, no cabe sino sostener 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 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.

2. Precisado lo anterior corresponde hacerse cargo de la solicitud formulada a este Servicio para que se pronuncie en relación a las actuaciones que califican de maltrato, acoso y persecución por parte de algunos miembros del directorio de su organización, que detallan en su presentación.

Al respecto, cumplo con informar a Uds. que, por las mismas consideraciones precedentemente expuestas, esta Dirección carece de facultades para pronunciarse al respecto; lo anterior, por cuanto, en su calidad de autoridad pública y atendido el principio de autonomía sindical ampliamente analizado en párrafos precedentes, no solo debe abstenerse de fiscalizar la administración financiera de una asociación de funcionarios como la de la especie, sino también de intervenir en los conflictos que se susciten al interior de dicha organización, con excepción de aquellas controversias que tengan su origen en infracciones a la normativa vigente.

Lo sostenido precedentemente implica que deben ser los propios interesados los encargados de zanjar tales desacuerdos o disputas. Lo anterior sin perjuicio del derecho que asiste a las recurrentes, en la situación expuesta, de poner en conocimiento de los Tribunales de Justicia las actuaciones efectuadas en su contra, a que se refieren en su presentación.


Ello, además, si se tiene presente lo dispuesto en el citado artículo 14 de la ley N°19.296, en cuanto a que las asociaciones de funcionarios se rigen por dicha ley, por su reglamento y por los estatutos que aprobaren y lo señalado sobre la materia por esta Dirección, en dictamen N°3752/75, de 21.09.2011, a través del cual se pronunció sobre la procedencia jurídica de que las organizaciones sindicales, en ejercicio de su derecho de autorregulación, establezcan libremente en sus estatutos las causales que ameriten alguna sanción aplicable a sus asociados, así como el procedimiento disciplinario respectivo.


Por consiguiente, sobre la base de las disposiciones constitucionales, legales y supranacionales citadas, jurisprudencia administrativa invocada y consideraciones expuestas, cumplo con informar a Uds. lo siguiente:

1. 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 en el artículo 19 N°19 de la Constitución Política de la República y en los Convenios 87 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.

2. Por las mismas consideraciones expuestas, esta Dirección carece de facultades para intervenir en los conflictos internos que afecten a una asociación de funcionarios, los que deberán ser resueltos por la propia organización, de acuerdo con los mecanismos establecidos en sus estatutos, sin perjuicio del derecho de las recurrentes de someter a conocimiento de los Tribunales de Justicia las actuaciones en su contra en que, según señalan, habrían incurrido algunos de los miembros del directorio de la asociación de funcionarios de que se trata.

Saluda atentamente a Uds.,


JOSÉ FRANCISCO CASTRO CASTRO
ABOGADO
JEFE DEPARTAMENTO JURÍDICO
DIRECCIÓN DEL TRABAJO



RGR/MPKC
 Distribución:

- Jurídico
- Partes
- Control