Dirección del Trabajo

Gobierno de Chile

Departamento Jurídico
Unidad de Dictámenes e Informes en Derecho
E75997/2026

Jurídico

DICTAMEN: 273 / 25

MATERIA: Corporación Nacional Forestal. Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. Organizaciones sindicales. Asociaciones de funcionarios. Reforma de estatutos. Fuero de dirigentes. Competencia.

RESUMEN: El Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas no constituye el continuador ni sucesor legal de la Corporación Nacional Forestal. La Ley N°21.600 no contempla una regla especial que autorice a los sindicatos constituidos en CONAF para transformarse, modificar sus estatutos o pasar a regirse por la Ley N°19.296 manteniendo su continuidad jurídica y organizacional. En consecuencia, respecto del personal que sea traspasado a dicho Servicio, corresponde aplicar la normativa general de la Ley N°19.296 para la constitución de asociaciones de funcionarios, con cumplimiento de los quórums establecidos en su artículo 13. La doctrina contenida en el Dictamen N°3006/229, de 19.07.2000, no resulta aplicable a la situación consultada. Las materias relativas al eventual fuero y demás prerrogativas de los dirigentes que adquieran la calidad de funcionarios públicos deberán ser conocidas por la Contraloría General de la República.

ANTECEDENTES: 1) Instrucciones de 15.05.2026, de Jefe de Departamento Jurídico (S).

2) Instrucciones de 13.05.2026, de Jefe (S) Unidad de Dictámenes e Informes en Derecho.

2) Presentación de 24.03.2026, de Sindicato Nacional de Guardaparques, Técnicos y Profesionales de Áreas Silvestres de Chile.

FUENTES: Ley N°21.600, artículos 4°, 11 y artículo primero transitorio. Ley N°19.296, artículo 13.

CONCORDANCIAS: Dictamen N°169/2, de 27.01.2022. Dictamen N°2036/17, de 06.06.2019.

SANTIAGO, 25 MAY 2026

DE : DIRECTOR NACIONAL DEL TRABAJO

A : PRESIDENTE SINDICATO NACIONAL DE GUARDAPARQUES, TÉCNICOS Y PROFESIONALES DE ÁREAS SILVESTRES DE CHILE

Mediante presentación del antecedente 2), y en el marco de la implementación de la Ley N°21.600, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, se ha solicitado un pronunciamiento jurídico acerca de las siguientes materias:

1. Si en el contexto del traspaso del personal desde la Corporación Nacional Forestal al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, resulta jurídicamente procedente que las organizaciones sindicales actualmente existentes puedan transformarse en asociaciones de funcionarios regidas por la Ley N°19.296, manteniendo su continuidad jurídica y organizacional;
2. Si dicha transformación puede efectuarse sin necesidad de disolver las organizaciones sindicales existentes, resguardando la continuidad de su personalidad jurídica, patrimonio, afiliación y representación; y
3. Si, para tales efectos, resulta aplicable la doctrina contenida en el Dictamen N°3006/229, de esta Dirección.

Expone el recurrente que, conforme al decreto exento que individualiza, el traspaso del personal que actualmente se desempeña en la Corporación Nacional Forestal hacia el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas se hará efectivo a contar del 01 de agosto de 2026, manteniéndose hasta esa fecha dicho personal bajo la dependencia de CONAF y regido por el Código del Trabajo.

Agrega que, atendido que el artículo 11 de la Ley N°21.600 dispone que el personal del nuevo Servicio se regirá por las normas del Código del Trabajo, por el decreto ley N°249 de 1973 y por las disposiciones especiales de dicha ley, y considerando además la naturaleza jurídica del SBAP como órgano de la Administración del Estado, estima necesario determinar el mecanismo jurídicamente procedente para adecuar las actuales organizaciones sindicales al nuevo régimen organizacional aplicable al personal del referido Servicio.

Sobre el particular, cúmpleme informar a usted que la cuestión jurídica sometida a conocimiento de este Servicio consiste en determinar si, a falta de una norma legal expresa, resulta procedente sostener que un sindicato constituido en la Corporación Nacional Forestal puede transformarse o reformar sus estatutos para pasar a regirse por la Ley N°19.296, por el solo hecho del traspaso de sus afiliados al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, manteniendo además su continuidad jurídica y organizacional.

Para resolver la consulta, corresponde examinar, en primer término, la naturaleza jurídica del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, y el régimen establecido por la Ley N°21.600 respecto del personal que se incorpore a dicho organismo.

En tal sentido, el artículo 4° de la Ley N°21.600 dispone que se crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, cuyo objeto será la conservación de la biodiversidad del país, a través de la gestión para la preservación, restauración y uso sustentable de genes, especies y ecosistemas, agregando que dicho Servicio será funcionalmente descentralizado, contará con personalidad jurídica y patrimonio propio y estará sujeto a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Medio Ambiente.

Por su parte, el artículo 11 del mismo cuerpo legal prescribe expresamente que el personal del Servicio se regirá por las normas del Código del Trabajo, por las disposiciones del decreto ley N°249, del Ministerio de Hacienda, promulgado en 1973 y publicado en 1974, que fija la escala única de sueldos para el personal que señala, y por las disposiciones especiales de dicha ley.

A su vez, el artículo primero transitorio de la Ley N°21.600 faculta al Presidente de la República para dictar las normas necesarias para ordenar el traspaso al Servicio, sin solución de continuidad, de todo el personal de la Corporación Nacional Forestal, o de su sucesor legal, que preste servicios exclusivamente para la administración y gestión de las áreas silvestres protegidas, fijando el plazo en que se llevará a cabo dicho proceso. La misma disposición agrega que tal traspaso no podrá tener como consecuencia ni podrá ser considerado como causal de término de servicios, supresión de cargos, cese de funciones o término de la relación laboral del personal traspasado; tampoco podrá significar pérdida del empleo, disminución de remuneraciones o modificación de derechos previsionales.

Del examen de las disposiciones recién referidas aparece que el legislador reguló expresamente la continuidad del personal traspasado, del vínculo laboral que lo une con la institución y de determinados derechos asociados a dicho traslado. Sin embargo, no estableció regla alguna relativa a la continuidad, transformación, adecuación o modificación del estatuto jurídico de las organizaciones sindicales existentes en la Corporación Nacional Forestal.

En efecto, la Ley N°21.600 no contempla una disposición que habilite a los sindicatos preexistentes para modificar sus estatutos y pasar a regirse por la Ley N°19.296; no fija un plazo para ello; no determina el momento desde el cual se producirían los efectos de una eventual adecuación; ni establece las consecuencias jurídicas derivadas de la omisión de tal actuación. En otros términos, el cuerpo legal en análisis guarda silencio sobre la situación de las organizaciones colectivas existentes en la Corporación Nacional Forestal frente al traspaso de personal al nuevo Servicio.

Tal silencio normativo adquiere especial relevancia al contrastarlo con la técnica legislativa utilizada por el legislador en materias semejantes. En efecto, esta Dirección, mediante Dictamen N°169/2, de 27.01.2022, al pronunciarse sobre los sindicatos constituidos en corporaciones municipales cuyos afiliados fueron traspasados a los Servicios Locales de Educación Pública, sostuvo expresamente que la ley especial aplicable "ha otorgado un plazo de dos años... para que los sindicatos allí constituidos puedan fusionarse y modificar sus estatutos según lo previsto en la Ley N°19.296, pasando a regirse, para todos los efectos legales, por dicha normativa, a partir del correspondiente depósito...". Como se advierte, la procedencia de la reforma estatutaria en ese caso descansó precisamente en la existencia de una habilitación legal expresa, contenida en el artículo cuadragésimo tercero transitorio de la Ley N°21.040.

La misma lógica se observa en la Ley N°21.744, que crea el Servicio Nacional Forestal, cuyo artículo décimo tercero transitorio establece expresamente un régimen de adecuación para los sindicatos de la Corporación Nacional Forestal que representen al personal traspasado a dicho Servicio, fijando plazo, mecanismo y efectos jurídicos de la modificación estatutaria. De este modo, cuando el legislador ha querido establecer un tránsito desde el régimen sindical del Libro III del Código del Trabajo al régimen de asociaciones de funcionarios de la Ley N°19.296, lo ha hecho de manera directa, específica y detallada.

Por el contrario, en el caso del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, la Ley N°21.600 no contempla una regla semejante. De ello se sigue que no resulta jurídicamente procedente extender por analogía a este caso la solución prevista por el legislador para hipótesis distintas y reguladas de modo expreso.

A similar conclusión conduce la doctrina contenida en Ordinario N°514, de 31.03.2022, en que esta Dirección resolvió que, atendido el traspaso de funcionarios desde la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales a organismos "sucesoras y continuadoras legales" de aquella, "nada obsta a que... la asociación de funcionarios... introduzca en sus estatutos las modificaciones necesarias para adecuar sus disposiciones...". Sin embargo, dicho pronunciamiento recae sobre una asociación de funcionarios ya regida por la Ley N°19.296 y sobre servicios expresamente calificados por la ley como sucesoras y continuadoras legales del organismo de origen. Por ende, su fundamento no es extrapolable a la situación consultada, en que no se está ante una asociación de funcionarios preexistente, sino frente a sindicatos constituidos bajo el Libro III del Código del Trabajo, ni tampoco respecto de un servicio que la ley haya definido como sucesor o continuador legal de la Corporación Nacional Forestal.

De este modo, la doctrina institucional recaída en casos semejantes no autoriza una conclusión favorable a la transformación o reforma estatutaria del sindicato consultante respecto del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas; antes bien, confirma que una solución de tal naturaleza requiere, según el caso, o bien una habilitación legal especial expresa, o bien la concurrencia de un supuesto normativo diverso, como es la continuidad jurídica de una asociación de funcionarios ya existente bajo la Ley N°19.296.

En tal contexto, cabe precisar que la circunstancia de que los trabajadores traspasados al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas adquieran la calidad de trabajadores de un órgano de la Administración del Estado regidos por el Código del Trabajo no basta, por sí sola, para concluir que los sindicatos constituidos en la Corporación Nacional Forestal puedan mantener su continuidad bajo un nuevo estatuto jurídico o transformarse en asociaciones de funcionarios por la sola vía de una reforma estatutaria. La modificación del régimen jurídico de una organización colectiva, en cuanto incide en su naturaleza, en la normativa que la rige y en los efectos de su representación, requiere de una habilitación legal expresa cuando el legislador ha diseñado regímenes diferenciados para sindicatos y asociaciones de funcionarios.

A mayor abundamiento, si bien la Ley N°19.296 reconoce el derecho de los trabajadores de la Administración del Estado a constituir las asociaciones de funcionarios que estimen convenientes, con la sola condición de sujetarse a la ley y a los estatutos de las mismas, tal reconocimiento no puede entenderse como fundamento suficiente para tener por autorizada la conversión o continuidad jurídica automática de un sindicato preexistente constituido bajo el régimen del Código del Trabajo.

Sobre este último punto, la doctrina de esta Dirección refuerza la solución recién expuesta. En efecto, mediante Dictamen N°2036/17, de 06.06.2019, este Servicio sostuvo que determinadas restricciones legales no pueden interpretarse de manera tal que impliquen "un manifiesto desincentivo a la creación de nuevas asociaciones de funcionarios". Tal criterio resulta concordante con la conclusión de que, en ausencia de una regla especial de adecuación de sindicatos preexistentes, la vía jurídicamente procedente en el caso del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas es la aplicación del régimen general de constitución de asociaciones de funcionarios contemplado en la Ley N°19.296.

En lo concerniente específicamente a la tercera consulta formulada, relativa a la aplicabilidad al caso de la doctrina contenida en el Dictamen N°3006/229, de 19.07.2000, cúmpleme informar que dicho pronunciamiento no resulta aplicable a la situación consultada. En efecto, el citado dictamen resolvió que "la transformación de un sindicato de empresa en una organización interempresa no implica el nacimiento de una nueva organización", manteniéndose vigentes sus estatutos con las rectificaciones introducidas. Del mismo modo, en su desarrollo sostuvo que las organizaciones sindicales pueden cambiar, por la vía de la reforma de sus estatutos, su naturaleza, en el marco del principio de libertad sindical. Sin embargo, tal doctrina fue elaborada respecto de una modificación producida íntegramente dentro del régimen sindical regulado por el Libro III del Código del Trabajo, esto es, entre dos tipos de sindicatos sometidos a un mismo estatuto jurídico. No se refiere, en cambio, al tránsito desde una organización sindical regida por el Código del Trabajo a una asociación de funcionarios sujeta a la Ley N°19.296, supuesto que involucra un cambio de régimen jurídico diverso y que, por ende, requiere habilitación legal expresa cuando el legislador así lo ha estimado necesario. Por consiguiente, la doctrina contenida en el Dictamen N°3006/229 no puede servir de fundamento para sostener, en este caso, la transformación o continuidad jurídica pretendida.

Finalmente, en lo concerniente al eventual fuero y demás prerrogativas de los dirigentes sindicales afiliados a la organización consultante, para el caso de verificarse su traspaso al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, cabe señalar que la doctrina institucional de esta Dirección, contenida, entre otros, en Ordinario N°2592, de 06.06.2018, y en Dictamen N°169/2, de 27.01.2022, ha sostenido que, cuando el traspaso importa adquirir la calidad de funcionarios públicos de un organismo de la Administración del Estado, corresponde a la Contraloría General de la República pronunciarse sobre materias relativas al fuero y demás prerrogativas legales de tales dirigentes, debiendo esta Dirección abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo sobre dicho aspecto.

En consecuencia, y atendido que el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas no ha sido establecido por la Ley N°21.600 como continuador ni sucesor legal de la Corporación Nacional Forestal, y que dicho cuerpo legal no contiene una regla especial de adecuación organizacional semejante a la prevista en el artículo cuadragésimo tercero transitorio de la Ley N°21.040 o en el artículo décimo tercero transitorio de la Ley N°21.744, no resulta procedente sostener que los sindicatos constituidos en la Corporación Nacional Forestal puedan, por esa sola circunstancia, transformarse o modificar sus estatutos para

pasar a regirse por la Ley N°19.296 manteniendo su continuidad jurídica y organizacional, ni que tal operación pueda entenderse autorizada sin base legal expresa.

Lo anterior conduce a concluir que, respecto del personal que sea traspasado al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, corresponde aplicar la normativa general de la Ley N°19.296, en virtud de la cual los trabajadores de la Administración del Estado pueden constituir las asociaciones de funcionarios que estimen convenientes, con sujeción a la ley y a sus estatutos. Para ello, deberán observarse los quórums establecidos en el artículo 13 de dicho cuerpo legal, según corresponda a la estructura jurídica y dotación del servicio de que se trate.

En consecuencia, sobre la base de las disposiciones legales citadas, de la doctrina administrativa invocada y de las consideraciones expuestas, cúmpleme informar a Ud. lo siguiente:

1) No resulta jurídicamente procedente que las organizaciones sindicales constituidas en la Corporación Nacional Forestal se transformen en asociaciones de funcionarios regidas por la Ley N°19.296, manteniendo su continuidad jurídica y organizacional, por el solo hecho del traspaso de sus afiliados al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, toda vez que la Ley N°21.600 no contempla una regla especial que autorice tal adecuación.

2) Por la misma razón, no resulta procedente sostener que dicha transformación pueda efectuarse, con los efectos consultados sobre personalidad jurídica, patrimonio, afiliación y representación, sin una habilitación legal expresa.

3) La doctrina contenida en el Dictamen N°3006/229, de 19.07.2000, no resulta aplicable para fundar, en este caso, la transformación o continuidad jurídica pretendida, por cuanto dicho pronunciamiento se refiere a un cambio de naturaleza entre sindicatos sometidos al mismo régimen del Código del Trabajo, y no al tránsito desde un sindicato regido por dicho cuerpo legal a una asociación de funcionarios sujeta a la Ley N°19.296.

4) Respecto del personal que sea traspasado al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, corresponde aplicar la normativa general de la Ley N°19.296 para la constitución de asociaciones de funcionarios, con cumplimiento de los quórums establecidos en su artículo 13.

5) Las materias relativas al eventual fuero y demás prerrogativas de los dirigentes que pasen a desempeñarse en el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas deberán ser conocidas por la Contraloría General de la República.

Saluda a Ud.,

DIRECCION DEL TRABAJO · CHILE · DIRECTOR

DAVID ODDO BEAS
ABOGADO
DIRECTOR NACIONAL DEL TRABAJO

PRC
Distribución:
- Jurídico.
- Parte.
- Control.
- Boletín Oficial
- Departamentos y Oficinas del Nivel Central
- Subdirección
- Direcciones Regionales del Trabajo
- Inspecciones Provinciales y Comunales
- U. Asistencia Técnica
- Sr. Ministro del Trabajo y Previsión Social
- Sr. Subsecretario del Trabajo