



1924 100 AÑOS 2024

Departamento Jurídico
Unidad de Dictámenes
e Informes en Derecho
E.181222(1279)2024

ORDINARIO N°: 643

MATERIA:

Ley N°19.296. Asociaciones nacionales y regionales de funcionarios de la Administración del Estado. Requisitos de constitución y afiliación.

RESUMEN:

1. Para constituir una asociación de funcionarios de aquellas regidas por la Ley N°19.296, en una repartición que cuenta con más de cincuenta funcionarios, se requerirá de un mínimo de veinticinco trabajadores, que representen, a lo menos, el diez por ciento del total de los que allí presten servicios, sin perjuicio de poder constituir igualmente una de dichas organizaciones en caso de reunir doscientos cincuenta o más funcionarios.

Por su parte, las asociaciones de funcionarios de carácter regional deberán constituirse también conforme con las disposiciones contenidas en el Capítulo II de la citada ley, de forma tal que, al igual que aquellas constituidas a nivel nacional, precisan reunir los cuórum previstos en el citado artículo 13º de la ley en estudio, considerando el total de funcionarios que laboran en la respectiva región.

2. No resulta jurídicamente procedente que una asociación de funcionarios de carácter regional afilie a funcionarios que prestan servicios en una región distinta a aquella en que se constituyó dicha organización.

3. No corresponde al servicio, repartición, institución o ministerio respectivo ejercer el control del cumplimiento de los requisitos de constitución de las asociaciones de funcionarios allí conformadas.

ANTECEDENTES:

- 1) Instrucciones de 10.09.2024, de Jefe Unidad de Dictámenes e Informes en Derecho (s)
- 2) Presentación recibida el 24.07.2024, de Asociación Nacional de Funcionarios de la Dirección General de Aeronáutica Civil.

SANTIAGO, 01 OCT 2024

DE: JEFA DEPARTAMENTO JURÍDICO (S)

A:

**PRESIDENTE Y SECRETARIO
ASOCIACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS
DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE AERONÁUTICA CIVIL
anfdgac@gmail.com**

Mediante presentación citada en el antecedente 2), requieren un pronunciamiento de esta Dirección sobre las siguientes materias:

- 1) Cuórum exigido por la Ley N°19.296 para la constitución de una asociación de funcionarios y para mantenerse vigente en el tiempo.
- 2) Si una asociación de carácter regional puede afiliar a funcionarios que se desempeñan en regiones distintas a aquella en que se constituyó dicha organización.
- 3) Si la Dirección General de Aeronáutica Civil debe controlar el cumplimiento de los requisitos de constitución de las asociaciones allí existentes e informar a la Dirección del Trabajo en caso de que aquellos no se hubiesen cumplido.

Lo anterior, por cuanto, de acuerdo con lo indicado en su solicitud, en la Dirección General de Aeronáutica Civil existen cuatro asociaciones de funcionarios, incluida la que representan; tres de ellas de carácter nacional y una constituida a nivel regional. Agregan que, a lo menos dos de las mencionadas organizaciones no habrían cumplido con el cuórum exigido por la citada ley para su constitución, entre estas, una de carácter regional, circunstancia que, según manifiestan, dificultaría su participación en igualdad de condiciones en las negociaciones en que se ha discutido sobre temas que afectan o benefician a la totalidad de los funcionarios de esa Dirección General.

Al respecto cumple con informar a Uds. lo siguiente:

1. En lo concerniente al cuórum exigido por la ley para la constitución de una asociación de funcionarios y si este debe mantenerse en el tiempo, cumple con informar a Uds. que, los incisos primero, segundo y tercero del artículo 13 de la Ley N°19.296, disponen:

Para constituir una asociación, en una repartición, servicio o establecimiento de salud que tenga más de cincuenta funcionarios, se requerirá de un mínimo de veinticinco trabajadores, que representen, a lo menos, el diez por ciento del total de los que allí presten servicios.

Si hubiere cincuenta o menos funcionarios, podrán constituir una asociación ocho de ellos, siempre que representen más del cincuenta por ciento del total de los mismos.

No obstante, cualquiera que sea el porcentaje que representen, podrán constituir una asociación doscientos cincuenta o más funcionarios de una misma repartición, servicio o establecimiento de salud.

De los preceptos legales recién transcritos se infiere que, para conformar una asociación de funcionarios, el legislador ha exigido no solo un número mínimo de constituyentes, sino, además, que estos representen un determinado porcentaje del universo de trabajadores que allí laboran, salvo que se reúna para tal efecto un total de 250 o más funcionarios de un mismo Servicio.

Por su parte, el artículo 2º de la citada ley, establece:

Estas asociaciones tendrán carácter nacional, regional, provincial, 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.

Por tanto, en respuesta a las interrogantes por Uds. planteadas, signadas con el número 1, cumple con informarles que, para constituir una asociación de funcionarios de aquellas regidas por la Ley N°19.296, en una repartición que cuenta con más de cincuenta funcionarios, se requerirá de un mínimo de veinticinco trabajadores, que representen, a lo menos, el diez por ciento del total de los que allí presten servicios, sin perjuicio de poder constituir igualmente una de dichas organizaciones en caso de reunir doscientos cincuenta o más funcionarios.

A su vez, las asociaciones de funcionarios de carácter regional deberán constituirse igualmente conforme con las disposiciones contenidas en el Capítulo II de la citada ley, de forma tal que, al igual que aquellas constituidas a nivel nacional, deberán reunir los cuórum previstos en el citado artículo 13º de la ley en estudio, considerando el total de funcionarios que laboran en la respectiva región.

2) En cuanto a la interrogante por Uds. formulada, con el objeto de que se determine por este Servicio si resulta procedente que una asociación de funcionarios de carácter regional afilie a funcionarios que prestan servicios en una región distinta a aquella en que se constituyó dicha organización, cabe recurrir a los incisos primero y segundo del artículo 2º de la ley en estudio, que disponen:

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.

Acorde con el precepto recién transscrito, los funcionarios de una Repartición que tenga estructura jurídica nacional podrán constituir una asociación de funcionarios cuya base esté conformada por aquellos que prestan servicios para la respectiva institución en una región, resultando aplicables al efecto las disposiciones contenidas en el Capítulo II de la constitución de las asociaciones.

Lo anterior implica que, para constituir una asociación de funcionarios de carácter regional, los cuórum a que aluden los incisos primero, segundo y tercero del artículo 13 en comento deben calcularse en relación con el total de funcionarios que prestan servicios en la respectiva región.

De este modo, lo expresado precedentemente permite concluir que, no resulta jurídicamente procedente que una asociación de funcionarios de carácter regional afilie a funcionarios que prestan servicios en una región distinta a aquella en la que se constituyó dicha organización.

3) Consultan, por último, si la Dirección General de Aeronáutica Civil debe controlar que se dé cumplimiento a los requisitos de constitución de las asociaciones allí existentes e informar a la Dirección del Trabajo en caso de que ello no hubiese ocurrido.

Sobre el particular corresponde informar, en primer término, que, los servicios, reparticiones, instituciones o ministerios cuyo personal está habilitado legalmente para constituir asociaciones de funcionarios, carecen de competencia para fiscalizar el cumplimiento de los requisitos legales de constitución de una de dichas organizaciones.

Ello si se tiene 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 solicite.

Por su parte, este Servicio, mediante Dictamen N°4910/327 de 20.11.2000 y Ordinarios N°1894 de 07.05.2008 y N°631 de 05.02.2008 —y sobre la base de lo dispuesto en el artículo 64 recién transrito—, 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.

Lo anterior si se tiene en consideración que, en virtud de la norma del artículo 14 inciso primero de la ley en comento: «*La asociación se regirá por esta ley, su reglamento y los estatutos que apruebe*», 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 deban 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 con las normas contenidas en los artículos 1681 y siguientes del Código Civil.

Es así como, 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 su caducidad.

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 Nº19.296.

Sin perjuicio de lo antes 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 Nº19 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 «*Procedimientos para determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública*», respectivamente, tales facultades se ejercen ponderadamente, teniendo siempre en consideración el principio de libertad y autonomía de que gozan dichas organizaciones.

Así, los números 1 y 2 del artículo 3 del Convenio 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 tendiente a limitar el derecho consagrado por el citado precepto o a impedir su ejercicio.

Dicho principio es recogido también en el artículo 19 Nº19 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 Nº19.296, 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, 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 o disputas.

En estas circunstancias no cabe sino concluir que, no corresponde al servicio, repartición, institución o ministerio respectivo ejercer el control del cumplimiento de los requisitos de constitución de las asociaciones de funcionarios allí conformadas.

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

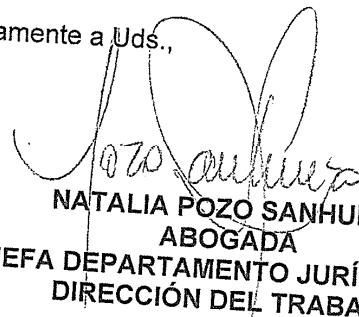
1. Para constituir una asociación de funcionarios de aquellas regidas por la Ley N°19.296, en una repartición que cuenta con más de cincuenta funcionarios, se requerirá de un mínimo de veinticinco trabajadores, que representen, a lo menos, el diez por ciento del total de los que allí presten servicios, sin perjuicio de poder constituir igualmente una de dichas organizaciones en caso de reunir doscientos cincuenta o más funcionarios.

Por su parte, las asociaciones de funcionarios de carácter regional deberán constituirse también conforme con las disposiciones contenidas en el Capítulo II de la citada ley, de forma tal que, al igual que aquellas constituidas a nivel nacional, precisan reunir los cuórum previstos en el citado artículo 13º de la ley en estudio, considerando el total de funcionarios que laboran en la respectiva región.

2. No resulta jurídicamente procedente que una asociación de funcionarios de carácter regional afilie a funcionarios que prestan servicios en una región distinta a aquella en que se constituyó dicha organización.

3. No corresponde al servicio, repartición, institución o ministerio respectivo ejercer el control del cumplimiento de los requisitos de constitución de las asociaciones de funcionarios allí conformadas.

Saluda atentamente a Uds.,


NATALIA POZO SANHUEZA
ABOGADA
JEFA DEPARTAMENTO JURÍDICO (S)
DIRECCIÓN DEL TRABAJO




GMS/MPK
Distribución

-Jurídico

-Partes

-Control

C/c Dirección General de Aeronáutica Civil
Miguel Claro N°1314, Providencia

C/c Asociación Nacional de Especialistas en Seguridad Aeroportuaria de la DGDAC
anesadga@gmail.com

C/c Secretario Asociación de Funcionarios Operativos y Fiscalizadores de la DGAC
tresache@hotmail.com

C/c Asociación Regional de Especialistas en Seguridad, Salvamento y Extinción de Incendios
de la Dirección General de Aeronáutica Civil
asseeidgac@gmail.com