

DEPARTAMENTO JURÍDICO
Unidad de Dictámenes
e Informes en Derecho
E.219087(1526)2024

Jurídico

ORDINARIO N° 757

ACTUACIÓN:
Aplica doctrina.

MATERIA:
Solicitud de invalidación administrativa del Dictamen N°510/20 de 11.04.2023. Procedencia.

RESUMEN:
1. Resulta jurídicamente improcedente la revisión del Dictamen N°510/20 de 11.04.2023 emitido por esta Dirección, con el objeto de determinar si, a propósito de su dictación, se ha podido incurrir en alguna causal que amerite la invalidación de dicho pronunciamiento jurídico, acorde con las disposiciones previstas en el artículo 53 de la Ley N°19.880.

2. Confirma la doctrina contenida en el apartado 2) del Dictamen N°510/20 de 11.04.2023 —reiterada mediante Ordinario N°537 de 17.04.2023—, que complementa lo expuesto 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*».

ANTECEDENTES:

- 1) Instrucciones de 16.10.2024, de Jefa Unidad de Dictámenes e Informes en Derecho (s).
- 2) Presentación recibida el 02.09.2024, de presidente Asociación Nacional de Oficiales Penitenciarios Gendarmería de Chile, ANOP.

SANTIAGO,

18 NOV 2024

DE : JEFA DEPARTAMENTO JURÍDICO (S)

A : SR. MARIO BENÍTEZ COFRÉ
PRESIDENTE ASOCIACIÓN NACIONAL DE OFICIALES PENITENCIARIOS
GENDARMERÍA DE CHILE, ANOP
anopgenchi@gmail.com
AMUNÁTEGUI N°630, DPTO. 2207
SANTIAGO/

Mediante presentación citada en el antecedente 2), solicita ejercer la facultad establecida en el artículo 53 de la Ley N°19.880, con el fin de que esta Dirección invalide el Dictamen N°510/20 de 11.04.2023, mediante el cual complementó la

doctrina contenida en el apartado 3) del Dictamen N°2401/43 de 19.10.2021, 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».*

Lo anterior, en virtud de los antecedentes de hecho y de derecho que expone, entre estos, que el inciso primero del artículo 53 antes citado establece: *«...La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto».*

Expresa al respecto que, la invalidación es, por tanto, un instrumento jurídico que permite la impugnación de un acto administrativo y, para que ello sea procedente, este debe adolecer de un vicio de derecho, además de oír al interesado previo a la dictación del acto que lo invalida.

En relación con los actos administrativos susceptibles de ser invalidados, señala que, el artículo 3° de la citada Ley N°19.880 dispone que son actos administrativos: *«...las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública».*

Agrega que, para tal efecto, se requiere, además, que, el órgano que lo invalide esté autorizado expresamente para ello, acorde con lo previsto en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República.

Precisa igualmente que, la propia naturaleza de la invalidación indica que, la autoridad que ha dictado el acto es aquella que puede dejarlo sin efecto. Por ello, al tenor de lo dispuesto en los artículos 3° y 53 de la citada ley, la autoridad llamada a tomar la decisión de invalidar un acto administrativo emitido por la Dirección del Trabajo es su director, acorde con lo sostenido en los Dictámenes N°53.146 de 2005; N°27.879 de 2008 y N°56.840 de 2010, emanados de la Contraloría General de la República.

Expone asimismo que, pese a que la Dirección del Trabajo ha obrado dentro de la esfera de su competencia, esta ha sido ejercida con infracción expresa y manifiesta de las disposiciones establecidas en los artículos 7°, 19 N°3 y N°19 de la Constitución Política de la República; de los artículos 2°, 3° y 4° de la Ley N°18.575, orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el DFL N°1 de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y de los artículos 11 y 41 de la Ley N°19.880.

Afirma igualmente que, el Director del Trabajo tiene el deber de invalidar el citado Dictamen N°510/20 solo en aquella parte en que sostiene que, 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, por cuanto, en su opinión, tal conclusión no solo transgrede lo dispuesto en las normas constitucionales citadas precedentemente, sino que vulnera, además, el artículo 19 N°26 de dicha Carta Fundamental, por cuanto, para arribar a la conclusión objeto de reproche por parte de su organización, esta Repartición recurrió a la regla práctica de interpretación, denominada argumento de analogía o *«a parí»*, que se expresa en el aforismo jurídico que reza: *«donde existe la misma razón debe existir la misma disposición».*

Lo anterior resulta extremadamente grave, en su opinión, pues este Servicio soslaya una de las materias capitales del derecho público, cual es la prohibición de

efectuar interpretaciones analógicas cuando aquellas perjudican al destinatario, como es el caso de la asociación que representa, lo cual resulta preocupante si lo que se pretende por la autoridad pública es establecer criterios que soslayan los principios que gobiernan el derecho público, especialmente los que dicen relación con el derecho administrativo sancionatorio, habida consideración de que la interpretación realizada por la Dirección del Trabajo constituye una sanción para su representada, la cual, por lo demás, no se encuentra precisada por la ley.

Expresa, a mayor abundamiento, que la Ley N°19.296 establece requisitos para la conformación de los directorios regionales y provinciales, pero no un proceso de disolución de estos. Asimismo, el citado cuerpo normativo prevé, en el inciso cuarto de su artículo 17, una regla que ordena ajustar el número de directores de las directivas nacionales y regionales a lo dispuesto en el inciso primero de dicho precepto, en caso de haberse verificado una disminución del número de afiliados a nivel nacional o en la respectiva región, ajuste que deberá realizarse en la próxima elección.

En atención a lo antes expuesto sostiene que no resulta plausible interpretar lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 17 de la citada Ley N°19.296 como lo ha hecho esta Dirección, puesto que, los directorios provinciales y regionales no pueden entenderse disueltos, toda vez que la ley no dispone dicha sanción y, por tanto, lo que correspondía era ajustar el número de directores de acuerdo con el total de asociados a la organización que representa en la respectiva región.

Reafirma lo expuesto haciendo presente que, el dictamen cuya invalidación parcial solicita establece que, el requisito consistente en el cumplimiento del cuórum para la conformación de los directorios regionales y provinciales en comento es aplicable igualmente tratándose de su renovación, requisito no previsto en el artículo 17 en comento. Agrega que, si resultara aplicable dicho criterio, en tal caso, no correspondería a esta Dirección determinar si en la correspondiente elección de los miembros de un directorio regional, como en la especie, se dio o no cumplimiento al cuórum exigido por la ley para tal efecto sino a los tribunales de justicia.

Precisa que, por la circunstancia de haber denegado el registro de los miembros de los directorios regionales de su representada, la Dirección del Trabajo se ha arrogado una competencia que no le ha sido conferida por el ordenamiento jurídico, transgrediendo, por tanto, lo dispuesto en el artículo 7° de la Constitución Política de la República.

Destaca igualmente que, el acto impugnado es ilegal, pues adolece de una grave y manifiesta falta de motivación, toda vez que, en su opinión, este Servicio no aclara mayormente los fundamentos jurídicos tenidos en consideración para adoptar su decisión, todo lo cual contraviene lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley N°19.880, así como también lo preceptuado en el artículo 41 del mismo cuerpo normativo.

Finalmente, por las razones antes expuestas y en virtud de las disposiciones legales citadas a que se ha hecho referencia precedentemente, solicita al Director Nacional del Trabajo la invalidación del Dictamen N°510/20 de 11.04.2023, de este origen, y abrir un período de audiencia pública, con objeto de que los potenciales interesados en la invalidación del referido pronunciamiento jurídico puedan hacer valer sus argumentaciones y presentar los documentos que estimen pertinentes.

Sobre el particular, cumplo con informar a Ud. lo siguiente:

El artículo 1° letra b) del D.F.L. N°2 de 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo, dispone que, a este organismo público le corresponderá, entre otras funciones: «...Fijar de oficio o a

petición de parte por medio de dictámenes el sentido y alcance de las leyes del trabajo».

Por su parte, el artículo 5° letra b) del citado cuerpo normativo establece:

Al Director le corresponderá especialmente:

b) Fijar la interpretación y reglamentación social, sin perjuicio de la competencia que sobre determinadas materias tengan otros servicios u organismos fiscales, salvo que el caso esté sometido al pronunciamiento de los Tribunales y esta circunstancia esté en su conocimiento.

A su vez, el inciso primero del artículo 505 del Código del Trabajo, prevé:

La fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y su interpretación corresponde a la Dirección del Trabajo, sin perjuicio de las facultades conferidas a otros servicios administrativos en virtud de las leyes que los rigen.

En relación con el ejercicio de la facultad de interpretación en estudio, la doctrina institucional, contenida, en el Dictamen N°110/11 de 09.01.2004, reiterada mediante Dictamen N°2187/36 de 04.05.2015 y en los Ordinarios N°2428 de 05.06.2017 y N°1934 de 03.08.2021, entre otros, ha sostenido lo siguiente: «...esta facultad de carácter exclusivo de interpretar la legislación y reglamentación social, se materializa en un acto que no se enmarca en ninguno de los conceptos de acto administrativo que contiene el artículo 3° de la Ley N°19.880, toda vez que se trata de una potestad normativa, reguladora, cuyo ejercicio corresponde que sea desempeñado únicamente por este Servicio».

A partir de tales premisas, la jurisprudencia administrativa citada sostiene que no es jurídicamente procedente aplicar a dicho acto las normas que regulan el procedimiento administrativo previsto en la citada Ley N°19.880.

La conclusión que antecede encuentra su fundamento en la doctrina de la Contraloría General de la República, contenida en el Oficio N°39.353 de 10.09.2003, dirigido al Servicio de Impuestos Internos, que, en lo pertinente, sostiene: «...El uso de la atribución del Servicio de Impuestos Internos de fijar normas e impartir instrucciones, se materializa en un acto que no se enmarca en ninguno de los conceptos de acto administrativo que contiene el artículo 3° de la Ley N°19.880, toda vez que se trata de una potestad normativa, reguladora, cuyo ejercicio corresponde que sea desempeñado únicamente por este Servicio».

Por tanto, si se aplica en la especie lo señalado precedentemente debe necesariamente concluirse que, resulta jurídicamente improcedente la revisión del Dictamen N°510/20 de 11.04.2023 emitido por esta Dirección, con el objeto de determinar si, a propósito de su dictación, se ha podido incurrir en alguna causal que amerite la invalidación de dicho pronunciamiento jurídico, acorde con las disposiciones previstas en el artículo 53 de la Ley N°19.880.

Precisado lo anterior corresponde hacer presente que, el dictamen cuya invalidación solicita fue emitido con estricto apego a las facultades que el ordenamiento jurídico confiere a esta Dirección, de manifestar su opinión jurídica mediante el ejercicio interpretativo aplicado a las disposiciones legales allí citadas.

De este modo, pese a lo expuesto y a la improcedencia de acoger su solicitud de invalidación en comento, se estima pertinente referirse a la alegación por Ud. formulada acerca de la, a su juicio, errónea interpretación a la que allí se arriba, en cuanto concluye en su apartado 2) lo siguiente: «Complementa la doctrina contenida en el apartado 3) del Dictamen N°2401/43 de 19.10.2021, solo en cuanto, los cuórumis previstos en el artículo 13 de la Ley N°19.296 resultan exigibles, tanto para

Elo —entre otras consideraciones— porque, en su opinión, la conclusión recién transcrita, no solo transgrediría lo dispuesto en la normativa constitucional citada precedentemente, sino que vulneraría igualmente lo establecido en su artículo 19 N°26, toda vez que, para arribar a dicha conclusión este Servicio recurrió a la regla de práctica de interpretación denominada argumento de analogía o *a parí*, a la que se ha hecho mención precedentemente, pese a que, con ello se elude, a su juicio, hacer referencia a una de las materias capitales del derecho público: «...la prohibición de [efectuar] interpretaciones analógicas cuando aquellas perjudican al destinatario».

Manifiesta al respecto: «...es preocupante que una autoridad pública aplique el ordenamiento jurídico pretendiendo establecer criterios que soslayan los principios que gobiernan el derecho público, especialmente los que dicen relación con el derecho administrativo sancionatorio, habida consideración que la aplicación realizada deviene indefectiblemente en una sanción para mi representada, la cual, por lo demás no se encuentra precisada por la ley».

Sobre el particular cabe tener presente que, las alegaciones por Ud. planteadas carecen de asidero jurídico, si se tiene presente que, esta Dirección no hizo más que complementar la doctrina expuesta en el apartado 3) del Dictamen N°2401/43 de 19.10.2021, señalando al respecto: «...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», disposición legal que, en caso alguno contempla una sanción susceptible de ser aplicada a una organización regida por la citada ley, como Ud. sostiene, sino del ajuste del número de directores que corresponde elegir en la nueva votación que deba celebrarse para la renovación de dichos representantes, en caso de haberse alterado el número de socios con que cuenta la respectiva asociación.

Para tal efecto se recurrió, en primer lugar, a la disposición contenida en el 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 provincial 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.

Ahora bien, tal como se señaló en el dictamen cuya invalidación parcial solicita, es la propia asociación de funcionarios la que, en su caso, debe ajustar en el siguiente acto de renovación de directorio, el número de dichos representantes que

corresponde elegir en consideración al total de afiliados que la conforman, disposición legal que resulta igualmente aplicable a los directorios regionales y provinciales, acorde con lo allí previsto.

Esta Repartición señaló igualmente que, sin perjuicio de lo anterior, 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 N°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.

En el citado dictamen se precisó asimismo que, el artículo 7° de la Constitución Política de la República sanciona con la nulidad las actuaciones de los órganos del Estado efectuadas fuera de su competencia, sin perjuicio de lo cual, señaló igualmente que, la decisión de la Inspección Provincial del Trabajo de Santiago de devolver a una asociación de funcionarios la totalidad de los antecedentes relativos a los procesos eleccionarios de renovación de sus directorios regionales, por resultar improcedente su registro en el Sistema de Informático de Relaciones Laborales (SIRELA), se ajusta a las normas de los artículos 13 y 17 de la citada Ley N°19.296 y a lo sostenido por esta Dirección en el Dictamen N°2401/043 de 19.10.2021, complementada en los términos expuestos en el pronunciamiento jurídico en estudio.

Para arribar a dicha conclusión, se recurrió a la regla práctica de interpretación denominada argumento de analogía o *a pari*, a que se ha hecho referencia, concluyendo al respecto que, atendido que con arreglo a la norma del artículo 17 inciso segundo de la citada Ley N°19.296, 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.

Lo anterior si se tiene presente la razón tenida en vista por el legislador para establecer dicha disposición legal a favor de las aludidas asociaciones de funcionarios constituidas en una repartición o servicio de estructura jurídica nacional, que no es sino la de conferirles la prerrogativa de ser representadas por uno de dichos directorios en una determinada región o provincia, circunstancia que obliga a sostener que su intención no ha podido ser otra que aquella que implique 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 a la época de su renovación, que permita justificar la aludida representación.

Atendido lo expuesto en párrafos precedentes, cumplo con informar a Ud. que corresponde confirmar la doctrina contenida en el apartado 2) del Dictamen N°510/20 de 11.04.2023 —reiterada mediante Ordinario N°537 de 17.04.2023—, que complementa lo expuesto 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».*

Por último, en lo concerniente a la incompetencia de este Servicio por Ud. alegada, para disolver los directorios regionales o provinciales de las asociaciones de funcionarios que no cumplieron con el cuórum previsto por la ley para tal efecto, por la vía de negarse a registrar dichos directorios por las Inspecciones del Trabajo respectivas, debe tenerse presente que, acorde con la conclusión contenida en el apartado 3) del Dictamen N°2401/43 de 19.10.2021, emitido por esta Dirección: *«E/*

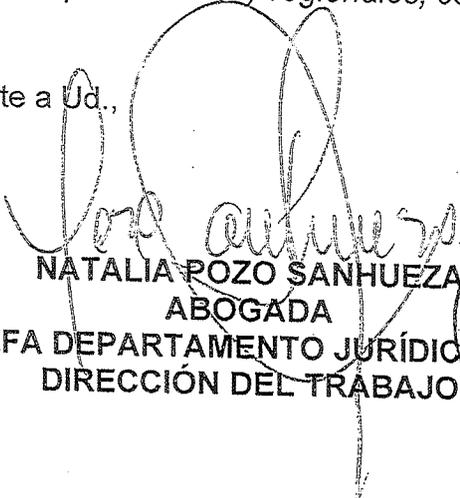
directorío regional o provincial de una asociación de funcionarios a nivel nacional tiene una naturaleza meramente derivativa o accesoría respecto de esta última. De esta forma, salvo que el incumplimiento del quórum legal de conformación o renovación de dichos directoríos regionales o provinciales constituya al mismo tiempo alguna causal de disolución del artículo 61 de la Ley N°19.296 para la asociación nacional de funcionarios, no se podrá solicitar la disolución de los mencionados directoríos. Lo anterior no obsta a que este Servicio, al constatar el incumplimiento del quórum en cuestión al momento de la conformación del directorío regional o provincial, proceda a no realizar el registro del o de los directoríos regionales o provinciales conformados, por no cumplir con el mencionado requisito legal».

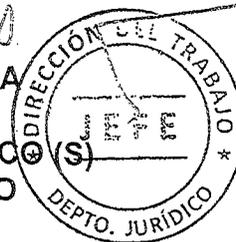
Por consiguiente, sobre la base de las disposiciones legales citadas, doctrina institucional invocada y consideraciones expuestas, cumplo con informa a Ud. lo siguiente:

1. Resulta jurídicamente improcedente la revisión del Dictamen N°510/20 de 11.04.2023 emitido por esta Dirección, con el objeto de determinar si, a propósito de su dictación, se ha podido incurrir en alguna causal que amerite la invalidación de dicho pronunciamiento jurídico, acorde con las disposiciones previstas en el artículo 53 de la Ley N°19.880.

2. Confirma la doctrina contenida en el apartado 2) del Dictamen N°510/20 de 11.04.2023 —reiterada mediante Ordinario N°537 de 17.04.2023—, que complementa lo expuesto en el apartado 3) del Dictamen N°2401/43 de 19.10.2021, solo en cuanto: «Los cuórums 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 directoríos provinciales y regionales, como para la renovación de su directiva».

Saluda atentamente a Ud.,


NATALIA POZO SANHUEZA
ABOGADA
JEFA DEPARTAMENTO JURÍDICO
DIRECCIÓN DEL TRABAJO




GMS/MPK
Distribución

-Jurídico
-Partes
-Control