



Departamento Jurídico
Unidad de Dictámenes
e Informes en Derecho
E312319(186)2025

Jurídico

ORD. N°: 042

ACTUACIÓN:

Aplica doctrina.

MATERIA: Asociaciones de Funcionarios.
Organización interna. Competencia. Dirección del Trabajo.

RESUMEN: 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 pronunciarse sobre la procedencia de otorgar beneficios a sus asociados ni fiscalizar la administración financiera de aquellas, sino a la respectiva organización, la que, en virtud del principio de autonomía sindical consagrado por la Constitución Política de la República y en los Convenios 87, 98 y 151 de la OIT, debe adoptar las decisiones que corresponda y efectuar dicha supervisión de carácter patrimonial, a través de sus asambleas y comisiones revisoras de cuentas, sin perjuicio del derecho de los afectados de someter tales decisiones al conocimiento de los Tribunales de Justicia.

ANTECEDENTES:

- 1) Asignación de 21.01.2025.
- 2) Oficio Ordinario N°1301-39896/2024 de 11.11.2024 de la I.P.T. Santiago.
- 3) Oficio N°84-2024 de 04.11.2024 de Abogados F y H Ltda.

SANTIAGO, 12 FEB 2025

DE: JEFA DEPARTAMENTO JURÍDICO (S)

A: [REDACTED]

ABOGADOS F Y H LTDA.

PROVIDENCIA

Mediante presentación del antecedente 3), Ud. solicita a esta Dirección un pronunciamiento referido a un entorpecimiento de la labor de la Comisión Revisora de Cuentas de la CONFENATS, según se expone en la misma.

Al respecto, cumplio con informar a Ud. lo siguiente:

El artículo 7º incisos 1º y 2º letras a), i) y l) de la Ley N°19.296 establece:

"Las asociaciones de funcionarios públicos no tendrán fines de lucro, sin perjuicio de que sus actividades puedan generar utilidades, las que deberán ser invertidas en el cumplimiento de sus objetivos.

Sus finalidades principales serán las siguientes:

a) Promover el mejoramiento económico de sus afiliados y de las condiciones de vida y de trabajo de los mismos, en el marco que esta normativa permite;

i) Constituir, concurrir a la constitución o asociarse a mutualidades, fondos y otros servicios y participar en ellos. Estos servicios podrán consistir en asesorías técnicas, jurídicas, educacionales, culturales, de promoción, socioeconómicas y otras;

l) En general, realizar todas aquellas actividades contempladas en los estatutos y que no estuvieren prohibidas por ley."

De la disposición transcrita se infiere que el legislador ha concebido a las asociaciones de funcionarios como organizaciones sin fines de lucro, aun cuando sus actividades puedan generar utilidades, en cuyo caso estas deberán invertirse en el cumplimiento de sus objetivos gremiales.

Asimismo, se colige que entre las finalidades de tales asociaciones se contemplan aquellas destinadas a la promoción del mejoramiento económico de sus afiliados, así como de las condiciones de vida y de trabajo de aquellos, dentro de los límites permitidos por la ley en estudio, constituir, concurrir a la constitución o asociarse a mutualidades, fondos y otros servicios y participar en ellos y, en general, realizar todas aquellas actividades contempladas en los estatutos, no prohibidas por la ley.

De este modo, además de los objetivos específicos que justifican la existencia y actividad de las asociaciones de funcionarios, estas pueden realizar diversas acciones en beneficio de sus socios, así como aquellas destinadas a promover el desarrollo de la labor gremial, siempre que tales actividades estén

previstas en los respectivos estatutos y no hayan sido objeto de una prohibición impuesta por la ley.

Debe tenerse presente a este respecto lo dispuesto en los incisos 1º y 2º del artículo 42 de la citada Ley N°19.296, en los siguientes términos:

"El patrimonio de una asociación de funcionarios será de su exclusivo dominio y no pertenecerá, en todo ni en parte, a sus asociados. Ni aun en caso de disolución, los bienes de la asociación podrán pasar a dominio de alguno de sus asociados."

"Los bienes de las asociaciones de funcionarios deberán ser precisamente utilizados en los objetivos y finalidades señalados en la ley y en los estatutos."

De los preceptos recién transcritos se colige que los recursos que genera una eventual actividad lucrativa deben ingresar al patrimonio de la respectiva asociación, que es de su dominio exclusivo y no pertenece ni en todo ni en parte a sus asociados, prohibiendo el traspaso de sus bienes, aun en caso de disolución, a dominio de alguno de ellos.

De la misma disposición legal se infiere que los referidos bienes deben ser utilizados exclusivamente en los fines y objetivos señalados en la ley y los estatutos de la misma organización.

Precisado lo anterior, cabe hacer presente que esta Dirección carece de facultades para fiscalizar las actividades lucrativas desarrolladas por la asociación de funcionarios que se trata y para emitir pronunciamiento alguno respecto de las divergencias que sobre la materia puedan suscitarse al interior de una de dichas organizaciones.

La conclusión recién anotada se sustenta en la reiterada y uniforme jurisprudencia institucional, contenida, entre otros pronunciamientos, en el Dictamen 273/3, de 20.01.2015, con arreglo a la cual y sobre la base de lo dispuesto en el artículo 64 de la citada Ley N°19.296, "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 ley en referencia 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 1º de la ley en comento, las asociaciones se rigen por dicho cuerpo legal, su reglamento y los estatutos que aprueben, de suerte tal que para el legislador tienen el mismo valor las disposiciones por él dictadas que las contempladas en los estatutos respectivos, y que 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 última la que, en ejercicio de la autonomía con que cuenta, fije las reglas que en cada situación deba aplicarse.

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 de los artículos 1681 y siguientes del Código Civil.

En este orden de consideraciones cabe precisar que, en cumplimiento de la facultad legal de fiscalización en comento, 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 emitir los correspondientes certificados de vigencia o de caducidad de aquellas.

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 con 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, acorde con lo previsto 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, 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 «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.

Corresponde agregar a este respecto lo sostenido por esta Dirección en el pronunciamiento ya citado acerca de 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 expuesta 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 los sindicatos, que otorgaban facultades de fiscalización a este Servicio en materia patrimonial, reconociendo de este modo, claramente, el principio de autonomía sindical.

Lo expuesto coincide con lo sostenido por la Contraloría General de la República, mediante Dictámenes N°39.037, de 03.06.2014 y N°91.038, de 21.11.2014, en los que 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, ni ha dispuesto restricción alguna con

respecto a las materias que en uso de dicha atribución le corresponda conocer, por lo que a ese Servicio le compete fiscalizar todas aquellas materias relacionadas con el financiamiento y administración de tales organizaciones, acorde con las respectivas normas legales, reglamentarias y estatutarias.

En efecto, a través del primero de los citados dictámenes, dicho Organismo de Control ha sostenido: «...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 3º 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».

Así se ha pronunciado esta Dirección mediante Ordinarios N°1072 de 17.06.2022 y N°353 de 01.03.2022.

Por último, se hace presente a Ud. que la reiterada doctrina de esta Dirección, contenida, entre otros, en Dictámenes N°110/11, de 09.01.2004 y N°2187/36, de 04.05.2015, ha señalado que la facultad de carácter exclusiva 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 3º 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.

Sobre dicha base se concluye que no resulta aplicable respecto de dichos actos el procedimiento regulatorio contenido en la Ley N°19.880 al que Ud. hace referencia en su presentación.

Por consiguiente, sobre la base de los preceptos legales, constitucionales y supranacionales citados, jurisprudencia administrativa invocada y consideraciones expuestas, cumple con informar a Ud. que, sin perjuicio de las facultades que la Ley Nº19.296 ha otorgado a la Dirección del Trabajo respecto de las organizaciones regidas por ese cuerpo legal, no corresponde a este Servicio pronunciarse sobre la procedencia de otorgar beneficios a sus asociados ni fiscalizar la administración financiera de aquellas, sino a la respectiva organización, la que, en virtud del principio de autonomía sindical, consagrado por la Constitución Política de la República y en los Convenios 87, 98 y 151 de la OIT, debe adoptar las decisiones que corresponda y efectuar dicha supervisión de carácter patrimonial, a través de sus asambleas y comisiones revisoras de cuentas, sin perjuicio del derecho de los afectados de someter tales decisiones a conocimiento de los Tribunales de Justicia.

Saluda atentamente a Ud.,


MGC/MSGC/msgc

Distribución:

- Jurídico
- Partes
- Control


CAROLINA GODOY DONOSO
ABOGADA
JEFA/DEPARTAMENTO JURÍDICO (S)
SEPTO. JURÍDICO