



Jurídico

DEPARTAMENTO JURÍDICO
Unidad de Dictámenes
e Informes en Derecho
E359340(300)2024

700

ORDINARIO N° _____

ACTUACIÓN:

Aplica doctrina.

MATERIA:

Solicitud de reconsideración de Dictamen N°2401/43 de 19.10.2021, complementado mediante Dictamen N°510/20 de 11.04.2023. Procedencia.

RESUMEN:

1. No resulta jurídicamente procedente la revisión de la doctrina de esta Dirección, contenida en el Dictamen N°2401/43 de 19.10.2021, complementada mediante Dictamen N°510/20 de 11.04.2023, con el objeto de determinar si, a propósito de su dictación, se ha podido incurrir en alguna causal que amerite la reconsideración de dicho pronunciamiento jurídico, acorde con las disposiciones previstas en el artículo 53 de la Ley N°19.880, referidas a la invalidación de los actos administrativos, toda vez que, la facultad del Director del Trabajo de interpretar la legislación laboral y reglamentación social se materializa en una actuación que no se encuadra en ninguno de los conceptos de acto administrativo que contempla el artículo 3º de la citada ley.
2. Confirma la doctrina de este Servicio, contenida en el apartado 2) del Dictamen N°510/20 de 11.04.2023 —reiterada mediante Dictamen N°1002/31 de 20.07.2023 y Ordinarios N°537 de 17.04.2023 y N°65 de 26.01.2024—, que complementa lo expuesto en el apartado 3) del Dictamen N°2401/43 de 19.10.2021, con arreglo a la cual: «*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 15.09.2025, de Jefa Unidad de Dictámenes e Informes en Derecho.
- 2) Instrucciones de 08.03.2025, de Jefa Unidad de Dictámenes e Informes en Derecho.
- 3) Oficio Ordinario N°1301-47403/2024 de 30.12.2024, de Jefe Inspección Provincial del Trabajo de Santiago.

4) Presentación de 16.12.2024, de Asociación Nacional de Funcionarios de la Contraloría General de la República.

SANTIAGO,

13 OCT 2025

DE : DIRECTOR NACIONAL DEL TRABAJO (S)

**A : PRESIDENTA NACIONAL Y SECRETARIO GENERAL
ASOCIACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS DE LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA**

**TEATINOS N°56, OFICINA 1014
SANTIAGO**

Mediante presentación citada en el antecedente 4), dirigida a la Inspección Provincial del Trabajo de Santiago y remitida a esta Dirección Nacional a través de oficio ordinario citado en el antecedente 3), requieren la reconsideración de la doctrina de esta Dirección, contenida en el Dictamen N°2401/43 de 19.10.2021, complementada mediante Dictamen N°510/20 de 11.04.2023, con arreglo a la cual, 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.

Asimismo, solicitan la suspensión de la tramitación de la Resolución Exenta N°1301-31515/2024, emitida con fecha 09.12.2024, por el Inspector Provincial del Trabajo de Santiago, mediante la cual se dejó sin efecto el registro en el Sistema Informático de Relaciones Laborales de este Servicio (SIRELA), de los referidos directorios regionales de la organización que representan, correspondientes a Los Ríos, Tarapacá, Atacama, Ñuble, Biobío, Arica y Antofagasta, acorde con lo previsto en el artículo 53 de la Ley N°19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado.

Destacan, en primer lugar, el grave perjuicio que supondría para la asociación que dirigen la circunstancia de disponerse por este Servicio la eliminación de los registros de los directorios regionales de su organización, a los que han hecho referencia, mediante un proceso aleatorio y, por tanto, discriminatorio, excediéndose con ello las facultades legales de esta Repartición.

Precisan que, con fecha 10.06.2024, en forma simultánea y electrónicamente, se celebraron los procesos eleccionarios para la renovación de los directorios de que se trata, en todas las regiones del país, cuyos antecedentes fueron depositados en la Inspección Provincial del Trabajo de Santiago, con fecha 26.06.2024 y complementados posteriormente mediante presentación de 10.07.2024, dirigida a la aludida Inspección, la que efectuó el registro de los dirigentes que resultaron electos en el SIRELA.

Sin embargo, en la citada resolución se señala que, posteriormente, mediante Oficio N°9131 del Departamento de Personas de la Contraloría General de la República, se informó a esa Inspección acerca de la dotación de funcionarios existente en cada región del país. Conforme con lo anterior, la citada Inspección informó en dicha oportunidad que se había registrado incorrectamente a las directivas regionales mencionadas en párrafos precedentes, toda vez que, no se dio cumplimiento a los cuórum requeridos para la renovación de dichos directorios, acorde con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 17, en relación con el artículo 13 de la citada Ley N°19.296 y con lo previsto sobre la materia en el Dictamen N°510/20 de 11.04.2023, que complementó lo expuesto en el apartado 3) del Dictamen N°2401/43 de 2021.

En atención a lo expresado, la aludida Inspección agrega que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N°19.880: «*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*».

Se concluye en el referido oficio que, dada la constatación de la ilegalidad del registro de las directivas regionales mencionadas, le ha correspondido al Inspector Provincial del Trabajo de Santiago ejercer de oficio la potestad de invalidación, prevista en el artículo 53 de la citada Ley N°19.880, con el fin de establecer el imperio del derecho.

Informan igualmente que, recurrieron de dicha resolución, pero no se acogieron los argumentos hechos valer para tal efecto, razón por la cual, reiteran su solicitud de reconsideración del dictamen en referencia, con el objeto de restablecer el imperio del derecho que, según estiman, habría sido vulnerado, entre otras razones, por resultar contrario a los principios de buena fe y confianza legítima que, por ochenta y ocho años han mantenido como ANEC, sin que se hubiera formulado reclamación alguna en contra de los actos de votación celebrados por su organización.

Agregan que parecería existir una desconexión entre lo sostenido en el dictamen de que se trata y los principios de promoción y sindicalización de las asociaciones de funcionarios, además de algunas falencias en la legislación que atentan gravemente en contra del fuero de los directores de asociaciones de funcionarios, quienes, a su juicio, quedarían desprotegidos y expuestos a represalias por las actuaciones legítimamente realizadas.

En este orden de consideraciones exponen que se ha vulnerado el principio de buena fe respecto de las actuaciones realizadas por la asociación de funcionarios que representan, toda vez que, confiando en la validez del reconocimiento administrativo de los procesos eleccionarios de que se trata, se habría coartado por esta Repartición, cualquier otra acción que deba afrontar su organización, además de exponerla a cuestionamientos, sanciones o represalias, lo cual genera un clima de inseguridad jurídica, cuyo origen ha sido la nueva interpretación de la disposición contenida en el artículo 17 de la citada Ley N°19.296, seguida de la resolución exenta a través del cual se invalidaron los procesos eleccionarios de que se trata mediante fiscalizaciones aleatorias y, por tanto, discriminatorias, en contra de su organización.

En efecto, a su juicio, la aplicación por esta Dirección del criterio contenido en el dictamen cuya reconsideración solicitan vulnera además el principio de igualdad ante la ley y la buena fe, minando la confianza depositada por su asociación en la imparcialidad de la Administración, toda vez que, según señalan, la doctrina contenida en el dictamen cuya reconsideración solicitan habría sido aplicada solo a algunas asociaciones de funcionarios.

En virtud de lo expuesto solicitan a esta Dirección requerir un informe a las unidades que participan en la emisión de dictámenes, así como en otros procedimientos, como el de invalidación, a fin de que la reconsideración del dictamen de que se trata, solicitada por su organización, sea tramitada mediante un procedimiento administrativo que asegure la revisión respectiva, teniendo en consideración los diversos principios consagrados en la Ley N°19.880 antes citada.

Expresan igualmente que, la interpretación de esta Dirección excede sus atribuciones. Lo anterior fluye del examen de la disposición contenida en el artículo 13 de la citada Ley N°19.296, cuya claridad, a su juicio, no merece duda, por cuanto, la expresión «constituir» allí utilizada significa, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, «formar». De este modo, en su opinión, una asociación de funcionarios se forma la primera vez que votan sus asociados y los actos

posteriores llevados a efecto para la reelección de su directiva se denominan renovación de directorio.

En este contexto, la aplicación de los cuórum de constitución de una asociación de funcionarios, previstos en el citado artículo 13, a la renovación de su directiva no constituye, a su juicio, una interpretación de la respectiva disposición legal, sino más bien, legislar sobre un requisito que la ley no contempla y que no puede requerirse por vía administrativa. De este modo, según afirman, la Dirección del Trabajo ha excedido sus atribuciones, por cuanto, el dictamen cuya reconsideración solicitan no fija el sentido y alcance de una norma oscura o dudosa, sino, más bien, incorpora un requisito no contemplado por la ley en estudio y que no puede exigirse por vía administrativa.

Destacan asimismo que, el mencionado dictamen carece de motivación suficiente, pese a que, por tratarse de un acto administrativo desfavorable, requiere una fundamentación reforzada, configurándose, por tanto, de acuerdo con lo sostenido por la Contraloría General de la República en el Dictamen N°70.935 de 11.11.2011, una vulneración a los artículos 11 y 15 de la citada Ley N°19.880.

En síntesis, la falta de motivación y congruencia en el actuar de la administración, generada por la emisión de los aludidos dictámenes, pugna, en su opinión, con el derecho a sindicalizarse, consagrado a nivel constitucional y legal, como asimismo, en los Convenios 87, 98 y 151 de la OIT; este último de especial importancia para el sector público, toda vez que, su artículo 4 establece la protección de los empleados públicos contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo, en especial, aquellos que tengan por objeto condicionar su afiliación a una asociación, que dejen de ser miembros de esta, despedir a un empleado público, o perjudicarlo de cualquier otra forma a causa de su incorporación a una de dichas organizaciones o de su participación en las actividades normales de aquella.

En mérito de lo expuesto, solicitan la reconsideración de lo resuelto en el Dictamen N°2401/43 de 2021, complementado mediante Dictamen N°510/20 de 2023, con arreglo a los cuales, en los procesos de renovación de los directorios regionales o provinciales de una asociación de funcionarios debe darse cumplimiento a los cuórum previstos en el artículo 13 de la Ley N°19.296.

Requieren igualmente la suspensión de la tramitación y efectos del proceso de invalidación que afecta a la organización que representan, teniendo en especial consideración para tal efecto lo establecido en los incisos primero y segundo del artículo 57 de la Ley N°19.880, con arreglo a los cuales, la interposición de los recursos administrativos no suspenderá la ejecución del acto impugnado, a menos que, la autoridad llamada a resolver el recurso, a petición fundada del interesado, decida suspender su ejecución cuando el cumplimiento del acto recurrido pudiere causar daño irreparable o hacer imposible el cumplimiento de lo que se resolviere, en caso de acogerse el recurso.

Sobre el particular cumple con informar a Uds. lo siguiente:

El artículo 1º 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 5º 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 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».

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 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».

Por tanto, si se aplica en la especie lo señalado precedentemente debe necesariamente concluirse que no resulta jurídicamente procedente la revisión de la doctrina de esta Dirección, contenida en el Dictamen N°2401/43 de 19.10.2021, complementada mediante Dictamen N°510/20 de 11.04.2023, con el objeto de determinar si, a propósito de su dictación, se ha podido incurrir en alguna causal que amerite la reconsideración de dicho pronunciamiento jurídico, acorde con las disposiciones previstas en el artículo 53 de la Ley N°19.880, referidas a la invalidación de los actos administrativos, toda vez que, la facultad del Director del Trabajo de interpretar la legislación laboral y reglamentación social se materializa en una actuación que no se encuadra en ninguno de los conceptos de acto administrativo que contempla el artículo 3º de la citada ley.

Precisado lo anterior corresponde hacer presente que, el dictamen en referencia 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.

Sin perjuicio de lo expuesto en párrafos precedentes, se estima pertinente referirse a la alegación por Uds. formulada acerca de la, a su juicio, errónea interpretación a la que se arriba en el citado Dictamen N°510/20, en cuanto sostiene que, 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.

Al respecto cumplo informar que, los argumentos planteados en su presentación fueron analizados en su oportunidad por este Servicio, según se desprende de lo sostenido en el Dictamen N°2401/43, complementado mediante Dictamen 510/20, antes citados.

No obstante, corresponde destacar que, tal como se señaló en el dictamen por ustedes impugnado, es la propia asociación de funcionarios la que, en su caso, debe ajustar en el siguiente acto de renovación de su directorio, el número de 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 previsto en el artículo 17 de la Ley N°19.296, la cual en caso alguno contempla una sanción susceptible de ser aplicada a una organización regida por la citada ley, como se desprendería de lo alegado por Uds. en su presentación, sino el 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 esa asociación de funcionarios en las regiones respectivas.

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 compete 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 7º 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*, concluyendo al respecto que, si con arreglo a la norma del artículo 17 inciso segundo de la 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 esa norma a favor de las asociaciones de funcionarios que, en opinión de esta Repartición, no es otra que la de conferirles la prerrogativa de ser representadas por uno de dichos directorios en una determinada región o provincia, lo cual obliga a sostener, a su vez, que su intención ha sido disponer que las aludidas organizaciones no solo reúnan los porcentajes o el número de afiliados previstos en el citado artículo 13, al momento de la conformación de los directorios en comento, sino, a lo menos, la mantención de aquellos a la época de su renovación, que permita justificar la aludida representación.

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

1. No resulta jurídicamente procedente la revisión de la doctrina de esta Dirección, contenida en el Dictamen N°2401/43 de 19.10.2021, complementada mediante Dictamen N°510/20 de 11.04.2023, con el objeto de determinar si, a propósito de su dictación, se ha podido incurrir en alguna causal que amerite la reconsideración de dicho pronunciamiento jurídico, acorde con las disposiciones previstas en el artículo 53 de la Ley N°19.880, referidas a la invalidación de los actos administrativos, toda vez que, la facultad del Director del Trabajo de interpretar la legislación laboral y reglamentación social se materializa en una actuación que no se encuadra en ninguno de los conceptos de acto administrativo que contempla el artículo 3° de la citada ley.

2. Confirma la doctrina de este Servicio, contenida en el apartado 2) del Dictamen N°510/20 de 11.04.2023 —reiterada mediante Dictamen N°1002/31 de 20.07.2023 y Ordinarios N°537 de 17.04.2023 y N°65 de 26.01.2024—, que complementa lo expuesto en el apartado 3) del Dictamen N°2401/43 de 19.10.2021, con arreglo a la cual: «*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*».

Saluda atentamente a Uds.,



SERGIO SANTIBÁÑEZ CATALÁN
ABOGADO
DIRECTOR NACIONAL DEL TRABAJO (S)

CGD/MGC/MPK
Distribución
-Jurídico
-Partes
-Control