

DEPARTAMENTO JURÍDICO
K. 10444(2308)/2017

0578

ORD.: _____

Jurídico

MAT.: Sin perjuicio de las facultades que la ley N°19.296 ha otorgado a la Dirección del Trabajo respecto de las asociaciones de funcionarios regidas por ese cuerpo legal, no corresponde a este Servicio pronunciarse sobre materias que pertenecen al ámbito propio del funcionamiento interno de dichas organizaciones, como lo son, entre otras, los requisitos de afiliación contemplados en sus estatutos, atendido que, en este aspecto, gozan de plena autonomía, quedando a salvo, naturalmente, el derecho de los afectados de impugnar la validez de la norma estatutaria de que se trata, ante los Tribunales de Justicia.

ANT.: 1) Instrucciones, de 18.01.2018, de Jefa Departamento Jurídico (s).
2) Nota de 28.11.2017, de Asociación de Funcionarios de la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, ChileValora.
3) Ord. N°5470, de 10.11.2017, de Jefa Unidad de Dictámenes e Informes en Derecho.
4) Ordinario N°219/2017, de 31.10.2017, de Secretaria Ejecutiva Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, ChileValora.

SANTIAGO,

30 ENE 2019

DE : JEFA DEPARTAMENTO JURÍDICO (S)

**A : SEÑORA XIMENA CONCHA BAÑADOS
SECRETARIA EJECUTIVA
COMISIÓN DEL SISTEMA NACIONAL
DE CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES, CHILEVALORA
MIRAFLORES N°130
SANTIAGO/**

Mediante oficio citado en el antecedente 4), requiere un pronunciamiento de esta Dirección tendiente a determinar si resulta jurídicamente procedente la afiliación de personas contratadas por la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, ChileValora, bajo la modalidad de honorarios a suma alzada, a la asociación de funcionarios constituida en la referida entidad pública. Ello teniendo en especial consideración que los estatutos de la aludida organización establecen expresamente que pueden afiliarse a ella los funcionarios y trabajadores que

desempeñen cargos permanentes, cualquiera sea la naturaleza jurídica del contrato que los vincule a la institución.

Precisa al respecto que su representada es una repartición pública, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con la Presidencia a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, cuya función es la implementación de las acciones reguladas por la ley N°20.267 y, conforme a dicha normativa, su personal se rige por las disposiciones del Código del Trabajo. De acuerdo a ello, el número total de funcionarios del Servicio, al mes de octubre de 2017 ascendía a 29. Adicionalmente, a esa fecha, 24 personas se desempeñan en la institución bajo la modalidad de honorarios a suma alzada, prestando servicios que constituyen cometidos específicos, de naturaleza habitual.

Por su parte, los directores de la Asociación de Funcionarios de la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, ChileValora, en respuesta a traslado conferido por este Servicio en cumplimiento del principio de bilateralidad de la audiencia, exponen latamente su parecer respecto de la situación que afecta a 14 compañeros de trabajo que desempeñan labores permanentes o habituales, sujetos a subordinación y dependencia, pese a estar contratados bajo la modalidad de honorarios a suma alzada. Es así que, según señalan, los funcionarios que constituyeron la asociación de funcionarios que representan, decidieron abrir la posibilidad de incorporación a ella de los compañeros que pese a estar contratados a honorarios prestan servicios habituales o permanentes en la Comisión, no solo por un principio ético de solidaridad y de justicia social, que comparten, sino que, además, por razones jurídicas: la posibilidad de abordar y eliminar la reiterada discriminación arbitraria que afecta a los trabajadores contratados bajo dicha modalidad para el desarrollo de labores permanentes, por el solo hecho de ser el Estado su empleador, con la consecuente merma en el ejercicio de derechos sindicales, que explican en su presentación.

Agregan que no concuerdan con la afirmación de la Secretaria Ejecutiva de la Comisión, expuesta en su solicitud de pronunciamiento a esta Dirección, en cuanto afirma que los aludidos trabajadores cumplen con «cometidos de naturaleza habitual», toda vez que, tal como indicaran, aquellos realizan labores permanentes, bajo subordinación y dependencia y han dado razones fácticas y fundamentos jurídicos que sustentan su perspectiva, basándose en la interpretación entregada por los tratadistas que citan en su presentación y en los fallos de unificación de jurisprudencia dictados por la 4ª Sala de la Corte Suprema, a que hacen referencia.

En lo que concierne a los requisitos de afiliación a su organización, aclaran que de acuerdo al artículo 22 de sus estatutos, podrán pertenecer a la misma: «...*los funcionarios y trabajadores de la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, ChileValora, que desempeñen cargos permanentes, cualquiera sea la naturaleza jurídica del contrato que los vincule a la institución...*», norma que en su oportunidad no fue objeto de observación por parte de la Dirección del Trabajo, ni de requerimiento alguno a la asociación que dirigen para que precisara o aclarara su sentido y/o alcance.

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

El artículo 1º, inciso 1º de la Ley N° 19.296, sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado, establece:

Reconócese, a los trabajadores de la Administración del Estado, incluidas las municipalidades, el derecho de constituir, sin autorización previa, las asociaciones de funcionarios que estimen conveniente, con la sola condición de sujetarse a la ley y a los estatutos de las mismas.

A su vez, el inciso primero del artículo 14 del mismo cuerpo legal, prevé:

La asociación se regirá por esta ley, su reglamento y los estatutos que aprobare.

De este modo, la primera de las normas legales precedentemente transcritas consagra el derecho de los trabajadores de la Administración del Estado, incluidas las municipalidades, a constituir las asociaciones de funcionarios que estimen conveniente y, consecuentemente, el de afiliarse a las mismas.

Se colige, asimismo, de ambos preceptos, que dichas asociaciones deben regirse por la ley y sus estatutos.

Tal es así que todo acto que realice una asociación debe ajustarse a la ley y a sus estatutos, de suerte que su incumplimiento puede acarrear la nulidad de dicho acto. En otros términos, si una asociación de funcionarios no cumple con tales disposiciones, nace para los afectados el derecho a impugnar la validez de los actos realizados en contravención con aquellas, ya sea en las instancias previstas en la estructura de la asociación o mediante acciones ante los órganos competentes al efecto, que son los Tribunales de Justicia.

De ello se sigue que por expreso mandato del legislador, tienen el mismo valor las disposiciones por él dictadas que las contempladas en los estatutos de las asociaciones regidas por la ley en comento. A su vez, del análisis del citado cuerpo legal no es posible desprender la exigencia de requisitos especiales de afiliación a una de tales organizaciones, ni que contemple tampoco restricciones o limitaciones al referido derecho de asociación, circunstancias estas que autorizan para sostener que la única condición exigida por la ley para los señalados efectos es la de tener la calidad de funcionario de la Administración del Estado.

Precisado lo anterior, cabe referirse a la consulta específica formulada, para lo cual corresponde primeramente recurrir al artículo 22 del estatuto de la Asociación de Funcionarios de la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, ChileValora, que contempla los requisitos de afiliación a dicha organización y que prevé al respecto:

Podrán pertenecer a esta asociación los funcionarios y trabajadores de la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, ChileValora que desempeñan cargos permanentes, cualquiera sea la naturaleza jurídica del contrato que los vincule a la institución, sea que desarrollen sus labores en las dependencias de ésta o fuera de ellas.

Del tenor de la disposición estatutaria antes transcrita se desprende, en lo que interesa, que pueden afiliarse a la asociación que nos ocupa todos los funcionarios y trabajadores de ChileValora, con prescindencia de la naturaleza jurídica del contrato que los una a dicha entidad pública.

Al respecto, cabe consignar que la reiterada y uniforme jurisprudencia de la Contraloría General de la República ha señalado que constituye un requisito esencial para poder atribuir a un trabajador el carácter de funcionario público, el que preste servicios para un organismo público, cualquiera sea el estatuto jurídico que regule dicho vínculo laboral.

En otros términos, conforme a la doctrina sustentada por el aludido Órgano Contralor, la naturaleza jurídica de un empleo está determinada por la calidad del empleador y no por el estatuto jurídico que reglamenta la respectiva relación laboral, la que ha sido recogida por este Servicio, entre otros, en los dictámenes 3716/102, de 29.08.2005 y 1167/54, de 06.03.1997.

Por su parte, la jurisprudencia reiterada y uniforme de este Servicio sobre la materia ha sostenido que la fuerza obligatoria de las normas estatutarias de las asociaciones en referencia radica en la autonomía de que gozan, conforme al principio de libertad sindical consagrado en el artículo 19 N° 19 de la Constitución Política de la República, que constituye la materialización de la aplicación de los convenios 87 y 151 de la OIT, ratificados por nuestro país, en especial el último de ellos, sobre protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública, cuyo artículo 9 establece: *«Los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, gozarán de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones».*

Lo anterior implica que es la propia asociación la que, en el ejercicio de tal autonomía, fija y determina las reglas que en cada situación corresponde aplicar, las que, en todo caso, deben ajustarse a la ley.

Hechas tales precisiones resulta útil agregar, en este contexto, que si bien es cierto el artículo 64 de la ley N°19.296 confiere a la Dirección del Trabajo amplias facultades fiscalizadoras respecto de las asociaciones de funcionarios regidas por dicho cuerpo legal, la jurisprudencia institucional, contenida, entre otros pronunciamientos, en los dictámenes N°s 4910/327, de 20.11.2000 y 273/3, de 20.01.2015, ha sostenido que corresponde a este Servicio la fiscalización de las asociaciones 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 del cuerpo legal en referencia —según el cual, la Inspección del Trabajo podrá formular observaciones a la constitución de la asociación si faltare por cumplir algún requisito para constituirla, o si los estatutos no se ajustaren a lo previsto por la ley—, precisando que el ejercicio de tales facultades tiene como límite la autonomía de estas organizaciones, acorde con la norma constitucional y las disposiciones supranacionales ya citadas.

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 N°19.296.

Sin perjuicio de lo ya indicado, 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 las normas constitucionales y supranacionales a que se ha hecho referencia, dichas facultades se ejercen ponderadamente, teniendo siempre en consideración el principio de libertad y autonomía de que gozan estas organizaciones.

Es así que este Servicio, en cumplimiento de las atribuciones a que se ha hecho referencia, en particular las contenidas en el citado artículo 10 de la ley 19.296, formuló algunas observaciones al estatuto de la asociación de funcionarios de que se trata, según consta de Acta de Notificación, de 18.07.2017, tenida a la vista, emanada de la Inspección Provincial del Trabajo de Santiago, a través de la cual se hizo entrega a la entonces presidenta de la organización en referencia, del documento que contenía dichas observaciones, pudiéndose constatar que ninguna de ellas recayó en la norma del citado artículo 22 del estatuto, que contempla los requisitos de afiliación de la

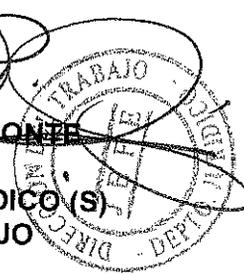
aludida organización, de suerte tal que la misma no fue objeto de reparo alguno por parte de esta Dirección, en la única instancia conferida por el legislador para hacerlo.

De ello se sigue que, atendida la autonomía de que gozan las asociaciones de funcionarios, ampliamente analizada en párrafos que anteceden, el ejercicio de las mencionadas atribuciones de este Servicio no puede implicar su intervención en asuntos que pertenecen al ámbito propio del funcionamiento interno de organizaciones de que se trata, como lo sería, en la especie, pronunciarse sobre los requisitos de afiliación de la organización en comento, dispuestos en sus estatutos.

En mérito de las disposiciones legales citadas, jurisprudencia administrativa invocada y consideraciones expuestas, cumpla con informar a Ud. que sin perjuicio de las facultades que la ley N°19.296 ha otorgado a la Dirección del Trabajo respecto de las asociaciones de funcionarios regidas por ese cuerpo legal, no corresponde a este Servicio pronunciarse sobre materias que pertenecen al ámbito propio del funcionamiento interno de dichas organizaciones, como lo son, entre otras, los requisitos de afiliación contemplados en sus estatutos, atendido que, en este aspecto, gozan de plena autonomía, quedando a salvo, naturalmente, el derecho de los afectados de impugnar la validez de la norma estatutaria de que se trata, ante los Tribunales de Justicia.

Saluda atentamente a Ud.,


LORETO BARRERA PEDEMONTE
ABOGADA
JEFA DEPARTAMENTO JURÍDICO (S)
DIRECCIÓN DEL TRABAJO




RGR/MPKC
Distribución:

- Jurídico
- Partes
- Control
- Asociación de Funcionarios de la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, ChileValora (Miraflores 130, piso 14, Santiago).