



DEPARTAMENTO JURÍDICO
Unidad de Pronunciamientos,
Innovación y Estudios Laborales
E. 69526(2064)2020

186

Jurídico

ORDINARIO: _____/

MATERIA:

Emite informe requerido.

ANTECEDENTES:

- 1) Correo electrónico de 28.12.2020, de Unidad de Pronunciamientos, Innovación y Estudios Laborales.
- 2) Oficio N°7.467, de 10.12.2020, de Contralor Regional I Contraloría Regional Metropolitana de Santiago.

SANTIAGO,

18 ENE 2021

**DE : JEFE DEPARTAMENTO JURÍDICO Y FISCAL
DIRECCIÓN DEL TRABAJO**

**A : SR. RENÉ MORALES ROJAS
CONTRALOR REGIONAL
I CONTRALORÍA REGIONAL METROPOLITANA DE SANTIAGO**

Mediante oficio citado en el antecedente 2), requiere que este Servicio emita informe respecto de la solicitud formulada a esa Contraloría Regional, por la Federación Nacional de Trabajadores Municipales de Chile (FENTRAMUCH) con el objeto de que ordene a la Municipalidad de Cerro Navia dar cumplimiento al oficio N°23912/2020, de 01.008.2020, emitido por ese órgano de control, a través del cual se instruye a la mencionada entidad edilicia la adopción de las medidas que resulten necesarias para regularizar la situación reclamada por la aludida federación, pagando las cuotas sociales que, en su caso, se adeuden por la Asociación de Funcionarios Municipales de Cerro Navia (AFUNCENAVI) hasta la época de su desafiliación de dicha organización de grado superior.

Al respecto cumplo con informar a Ud. lo siguiente:

Del estudio de los antecedentes adjuntos al citado oficio N°7.467, remitidos a esta Dirección, es posible inferir que se estaría en presencia de un conflicto de carácter patrimonial generado entre las mencionadas organizaciones regidas por la ley N°19.296, que establece normas sobre asociaciones de funcionarios de la administración del Estado, que se habría originado por una eventual deuda que mantendría la mencionada asociación de funcionarios con la organización de grado superior —de la que se desafilió el 03.05.2018, según consta de certificado extendido por la Inspección Comunal del Trabajo de Santiago Poniente, mediante oficio N°965, de 17.07.2018—, por el no pago de la cantidad que, acorde con los estatutos de la asociación requerida, debía descontarse de las cuotas ordinarias, como aporte de sus socios, a la federación, y que la institución empleadora —en este caso, la Municipalidad de Cerro Navia—, debía descontar de dicha cotización y depositarla en la cuenta corriente o de ahorro de la aludida organización de

grado superior; ello en conformidad con lo dispuesto en la norma del artículo 44 de la citada ley N°19.296.

En efecto, según consta del oficio N°003/2018, de 09.07.2018, de la federación requirente, dirigido al Sr. Mauro Tamayo R., Alcalde de la Municipalidad de Cerro Navia, la deuda que mantendría la asociación base de que se trata con la aludida organización de grado superior fue fijada por esta última en un monto total de \$719.000.- que aquella debería por concepto de los aportes de que se trata, no pagados durante los años 2017 y 2018.

Por su parte, el Alcalde de la Municipalidad de Cerro Navia informa al respecto que, en virtud del principio de libertad sindical, no corresponde a esa municipalidad intervenir en los conflictos existentes entre organizaciones gremiales; menos aún en materias financieras, ni de cobro de cuotas sindicales supuestamente adeudadas, toda vez que no existe relación alguna entre la entidad que representa y la federación reclamante desde el 03.05.2018, fecha de desafiliación de dicha organización de grado superior, de la Asociación de Funcionarios Municipales de la Municipalidad de Cerro Navia.

A su vez, la presidenta de la aludida asociación de funcionarios, en informe evacuado a petición de la institución empleadora, indica que nunca ha recibido detalle por parte de la federación acerca del período adeudado. Precisa asimismo que los descuentos de cuotas sindicales se han efectuado en forma rigurosa y de acuerdo con el estatuto de la asociación, no obstante lo cual, señala que, en caso de que se deban sumas por concepto de cuotas sindicales, la asociación que representa cuenta con los recursos necesarios para proceder a su pago.

Precisado lo anterior cabe advertir que esta Dirección no cuenta con facultades para fiscalizar la administración del patrimonio de las asociaciones de funcionarios regidas por la ley N°19.296, ni para pronunciarse sobre los conflictos suscitados por tal causa entre los miembros de las referidas organizaciones gremiales, o entre una asociación base y una de grado superior, como en la especie.

Lo recién anotado 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 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 citada ley N°19.296, 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 primero de la ley en comento, las asociaciones se rigen por dicho cuerpo legal, su reglamento y los estatutos que aprobaren, 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 a las normas contenidas en 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 que acrediten su vigencia o 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 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 esas organizaciones.

Cabe agregar a este respecto que, mediante el pronunciamiento ya citado, esta Dirección ha sostenido 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.

A mayor abundamiento, la Contraloría General de la República, mediante dictámenes N° 39.037, de 03.06.2014 y N°91.038, de 21.11.2014, reconsideró la doctrina contenida en el dictamen N°28.535, de 2008 y en el oficio N°2.943, de 2013, según la cual, a este Servicio le correspondía fiscalizar todas aquellas materias relacionadas con el financiamiento y administración de las asociaciones de funcionarios, en conformidad a las respectivas normas legales, reglamentarias y estatutarias; ello en atención a que, la norma del artículo 64 de la ley N°19.296, no contenía ninguna limitación para el ejercicio de la competencia fiscalizadora de la Dirección del Trabajo, ni disponía restricción alguna respecto a las materias que en uso de dicha atribución le correspondía conocer.

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 3°


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».

Por consiguiente, sobre la base de los preceptos legales, constitucionales y supranacionales citados, jurisprudencia administrativa invocada y consideraciones expuestas, cumplo 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 organizaciones regidas por ese cuerpo legal, no corresponde a este Servicio fiscalizar la administración financiera de aquellas, sino a sus propios asociados, los 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, deben efectuar dicha supervisión de carácter patrimonial, a través de sus asambleas y comisiones revisoras de cuentas, quedando a salvo, naturalmente, el derecho que les asiste a los afectados, en caso de surgir alguna controversia sobre la materia al interior de la organización, o entre una federación y una asociación base, como en la especie—, de someter el asunto a conocimiento de los Tribunales de Justicia.

Es todo cuanto puedo informar a Ud.,


JUAN DAVID TERRAZAS PONCE
ABOGADO
JEFE DEPARTAMENTO JURÍDICO Y FISCAL
DIRECCIÓN DEL TRABAJO



EBP/MPK
Distribución:
Jurídico
Partes