

REVISTA DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

AÑO XXXIII — ENERO - MARZO DE 1965 — N° 131

DIRECTOR: ORLANDO TAPIA SUAREZ

CONSEJO CONSULTIVO:

**MANUEL SANHUEZA CRUZ
EMILIO RIOSECO ENRIQUEZ
JUAN BIANCHI BIANCHI
QUINTILIANO MONSALVE JARA
MARIO CERDA MEDINA
LUIS HERRERA REYES**

ESCUELA TIPOGRAFICA SALESIANA CONCEPCION — (CHILE)

INFORMES DEL CONSEJO **DE DEFENSA DEL ESTADO**

INFORME N° 343 DE 1964

MATERIA:

Concesión de personalidad jurídica y aprobación de los estatutos de la "Asociación de Jubilaciones y Montepíos para los Obreros Molineros y Anexos", entidad constituida entre el gremio de obreros molineros y los industriales del ramo, con el objeto de dar cumplimiento cabal, por intermedio de una organización autónoma, a los acuerdos concertados en convenios colectivos de trabajo que establecen un sistema especial y particular de jubilación para los obreros de la industria molinera.

TEXTO DEL INFORME N° 343

Señor Ministro:

Doña María Pérez Poblete, abogado debidamente faculta-

do y habilitado, para el ejercicio de la profesión, solicita se conceda el beneficio de la personalidad jurídica y se aprueben los estatutos de la "Asociación de Jubilaciones y Montepíos para los Obreros Molineros y Anexos". La entidad se constituyó en reunión celebrada el 29 de Septiembre de 1962, aprobándose los estatutos en la misma oportunidad, según da cuenta la escritura de igual fecha extendida ante el Notario de Santiago, don Juan G. Calderón Paul.

Han informado los antecedentes el Intendente de la Provincia, el Archivero de Vuestro Ministerio, el Superintendente de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio —que se abstiene de emitir juicio— y el señor Superintendente de Seguridad Social. US. ha pedido un pronunciamiento expreso de este Consejo acerca del pro-

INFORME DEL CONSEJO DE DEFENSA

211

yecto de estatutos que sugiere el Superintendente de Seguridad Social, cuyo contenido contrastaría con la aprobación de los interesados. En consecuencia, no se aludirá en este informe al texto de los estatutos aprobados en el acto de constitución.

Para la debida comprensión de la materia en informe es necesario señalar que esta entidad se constituye entre el gremio de obreros molineros y los industriales del ramo a fin de dar cumplimiento cabal, por intermedio de una organización autónoma, a los acuerdos concertados en convenios colectivos de trabajo que establecen un sistema especial y particular de jubilación para los obreros de la industria molinera.

Aun cuando no se han agregado a los antecedentes, el Consejo ha tenido a la vista el texto de los respectivos convenios colectivos y de un fallo arbitral, documentos todos que de una u otra manera se refieren al problema. Se deja constancia que ellos son los siguientes: acta de avenimiento de 20 de Diciembre de 1951; fallo arbitral de 18 de Diciembre de 1952; acta de avenimiento de 24 de Noviembre de 1959; acta de aveni-

miento de 24 de Diciembre de 1960; y acta de avenimiento de 29 de Marzo de 1962. Las actas y el fallo arbitral consignan soluciones de carácter general a conflictos colectivos del gremio de molineros, a excepción de la última que se refiere específicamente al conflicto que existió entre la Compañía Molinera San Cristóbal S. A. y su personal. No se han tenido a la vista los convenios colectivos de carácter general celebrados en las fechas intermedias ni los de los años posteriores a 1960.

La documentación acompañada permite establecer que desde el año 1951 se ha estado formando un fondo especial destinado a financiar la jubilación de los obreros molineros el cual, en conformidad al fallo arbitral de 18 de Diciembre de 1952, se integra con el 5% del rubro de jornales pagados, siendo de cargo de la parte patronal en sus 4/5 partes y de cargo de los obreros en el saldo. También consta de tales antecedentes que los fondos han mantenido una destinación específica, como lo es la de atender el financiamiento de un sistema de jubilación; que han estado en depósito al Departamento de Indemnizaciones por

Años de Servicio de Obreros Molineros y posteriormente a la Asociación de Molineros del Centro; que su inversión no está entregada a la libre determinación de los ocasionales administradores; y que desde el comienzo se proyectó la dictación de un reglamento que determinara la forma circunstanciada de otorgar el beneficio de jubilación, comisión que debería estar integrada por representantes de los obreros y de la autoridad pública. Al parecer, esta comisión no cumplió su cometido, ya que los interesados no han entregado antecedentes sobre el particular.

La entidad que ahora se crearía a su cargo la recaudación, administración, inversión y disposición, tanto de los fondos acumulados como de los que se sigan devengando con motivo de la aplicación de los citados acuerdos y fallo arbitral. El destino, el objeto de la Asociación, conforme al texto estatutario propuesto por la Superintendencia de Seguridad Social, sería el siguiente: "a) Conceder el beneficio de la jubilación complementaria de la que otorga el Servicio de Seguro Social a sus imponentes, de manera que al retirarse de la industria molinera, el obre-

ro pueda disfrutar de la totalidad del salario base mensual calculado por dicho Servicio para determinar la respectiva pensión; otorgar, asimismo, pensión complementaria de la que obtenga el obrero por accidente del trabajo; b) Conceder el beneficio de montepío a las familias de los obreros fallecidos ajustándose a estos Estatutos y a los reglamentos que se dicten".

Debe dejarse constancia, desde luego, que tales objetivos exceden en parte, al que se tuvo en vista en los contratos colectivos que dieron nacimiento al fondo de jubilaciones. Los estatutos proyectados, en general, reglamentan el funcionamiento del fondo de jubilaciones, estableciendo numerosas reglas que más que de ejecución de los acuerdos básicos importan una modificación de ellos.

Sobre la base de estos antecedentes de hecho, el Consejo pasa a informar sobre la materia, haciendo presente el interés con que ha examinado el problema planteado a fin de encontrar la fórmula que, dentro del terreno de la legalidad, permita la consecución del fin social que anima a los peticionarios.

INFORME DEL CONSEJO DE DEFENSA

213

1.—En primer lugar, como observación de carácter formal, hay que señalar que no consta de la documentación acompañada que las personas y entidades que figuran como constituyentes de la Asociación, en el acta reducida a escritura pública el 29 de Septiembre de 1962, representen la totalidad de los interesados en el cumplimiento de los convenios que dieron nacimiento al fondo de jubilaciones. En efecto: los comparecientes representan a la Confederación de Sindicatos de Obreros Molineros de Chile, a algunos sindicatos industriales y profesionales de molineros, y a tres empresas; los ex-obreros no están representados. Ninguno de los comparecientes acredita debidamente su personería y, en algunos casos, concurre un solo dirigente sindical en representación de sus respectivos sindicatos. Cualquiera que sea la forma jurídica que en definitiva adopten los organizadores para el eficaz funcionamiento del fondo de jubilación, será necesario que ella cuente con la aceptación de la totalidad de los intereses en juego. En la medida en que el interés de los obreros emana de contratos colectivos de trabajo, puede

aceptarse que los sindicatos industriales y profesionales asuman su representación —artículos 387, N° 1° y 412, N° 3°, del Código del Trabajo—, y aun cuando es dudoso, el Consejo se inclina a admitir que dicha representación abarca a los ex-obreros en cuanto el interés de éstos, emanando también de los contratos colectivos, supone un mandato tácito a los sindicatos para ejecutar los acuerdos contenidos en tales contratos. En rigor, la solicitud en estudio y la constitución de la corporación no son sino que consecuencias del régimen colectivo de contratación que ha regido en el gremio molinero.

2.—En los antecedentes acumulados, se advierte que los organizadores tienen el propósito de transferir a la entidad que crean, los fondos acumulados hasta la fecha por las imposiciones patronales y obreras. Desde este punto de vista, y dados los fines de la entidad, hay sin duda el establecimiento de una función de beneficencia por parte de los dueños de tales fondos en favor de los obreros que en el futuro jubilen. Esta situación le parece al Consejo perfectamente lícita y

posible, siempre que el aporte fundacional se haga efectivo conjuntamente con el acto de constitución.

3.—Si sólo hubiese en la especie la creación de una fundación, no existiría mayor problema para acceder a lo solicitado. Pero hay que advertir que conjuntamente con aportar los fondos ya acumulados, lo que con mayor propiedad interesa a los organizadores es que continúen efectuándose los aportes o imposiciones de cargo patronal y obrero. Tales aportes están previstos con el carácter de obligatorios para todos los obreros molineros, incluso para aquellos que por alguna razón no quieren estar afiliados a la entidad. La obligatoriedad del aporte surge de las estipulaciones de los contratos colectivos de trabajo.

4.—Examinando el artículo 2° del proyecto de estatutos se advierten tres objetivos básicos: a) Jubilación complementaria; b) Pensión complementaria por accidente de trabajo; y c) Montepío a la familia de los obreros fallecidos. Es decir, se trata de tres materias que configuran seguros sociales,

desde que se procura indemnizar riesgos que son consecuencia del trabajo o de la imposibilidad para seguir prestándolo. Mediante ellos, se establece una pensión complementaria, de carácter voluntario en la generación del sistema pero obligatorio en lo relativo a la afiliación y a la constitución económica para financiarlo.

Desde el punto de vista de los seguros sociales, hay que tener presente que el artículo 5° del Decreto con Fuerza de Ley 251, de 1931, prohíbe el establecimiento de asociaciones mutuales que tengan por objeto asegurar riesgos de cualquier naturaleza en dos casos: a) Cuando aseguren a base de cuotas y no de primas; y b) Cuando asegurando a base de primas no pueden garantizar los beneficios que ofrezcan. En la entidad de que se trata, la mutualidad asegura a base de primas, de donde resulta que hay que verificar si puede o no garantizar los beneficios que ofrece. A juicio del Consejo, dada la naturaleza de los riesgos contemplados en los fines de la institución, no es posible concluir que se pueda dar tal garantía sin que el Estado tenga ingerencia directa en el control de las

INFORME DEL CONSEJO DE DEFENSA

215

actividades sociales y en la inversión de sus bienes.

En la medida en que no se acepte la aplicación del artículo 5° antes citado, en atención a que el artículo 4° del mismo Decreto con Fuerza de Ley 251 hace inaplicables las disposiciones de ese cuerpo legal a los seguros sociales efectuados por instituciones autorizadas por el Presidente de la República, la conclusión del Consejo, recientemente enunciada, sigue encontrando apoyo legal puesto que las entidades que operan seguros sociales necesariamente deberán contar con una autorización del Presidente de la República quien, a falta de normas legales o reglamentarias que fijen la forma y modo en que debe dar dicha autorización, puede condicionarlas a las exigencias que estime más adecuadas para asegurar el interés de terceros que pueda resultar comprometido.

Por otra parte, en cuanto la Asociación en estudio tiene fines decididamente previsionales queda confirmada la citada conclusión, ya que tales fines no pueden quedar entregados al libre juego de los intereses individuales. En efecto: la evolución de la legislación social

permite comprobar cómo la previsión fue hasta hace poco tiempo materia entregada a la autonomía de la voluntad y a la libre iniciativa del interés particular y cómo, en la actualidad la necesaria protección que la ley debe otorgar a los núcleos sociales ha provocado la exclusión del interés individual.

Esta afirmación encuentra amplio apoyo en la tendencia doctrinaria, cada día menos discutida, que incluye la previsión dentro del Derecho Público. Nuestro régimen legal, sin aceptar plenamente este principio, va ajustándose cada vez más a sus postulados.

Así, por ejemplo, observando el panorama general de la legislación previsional se puede advertir la existencia de imposiciones mínimas (que garantizan al salario y favorecen adecuadamente el financiamiento de los organismos previsionales) y máximas (que protegen al empresario de los altos costos y señalan el límite de la contribución que se le exige para la previsión de sus dependientes); de pensiones mínimas (que tutelan el interés del pensionado) y máximas (que tratan de evitar el encarecimiento del sistema); de pensiones

revalorizables (para mantener el poder adquisitivo de las mismas); de instituciones que administran y controlan el servicio previsional con decidida intervención de la autoridad pública; de normas que impiden destinar más allá de cierto porcentaje del rendimiento de las imposiciones a los gastos de la administración; de reglas que orientan la inversión de fondos a fin de garantizar la estabilidad del patrimonio de los organizadores, etc. La previsión ha quedado establecida como obligatoria para casi la totalidad de los sectores económicos de la población y, dentro de esa obligatoriedad, la ley ha ido señalando cuidadosamente el destino de los fondos comprometidos en esta necesidad social y ha precisado los extremos límites (en lo máximo y en lo mínimo) que el sistema abarca. El legislador se ha preocupado de imponer obligaciones de concurrir al financiamiento de la previsión, por un lado, y de asegurar el pago efectivo de las pensiones consultadas, por otro. Estos dos aspectos del problema —conjuntamente con la administración controlada de los fondos recaudados para impedir su pérdida— demuestran

que no es el solo interés particular el que está en juego sino que, por el contrario, aparece comprometido el interés de todo el grupo social.

Como dato complementario de lo dicho cabe consignar, por ejemplo, que en materia de previsión de empleados particulares, se prohibió por Decreto 369, de 1932, el funcionamiento de nuevos organismos auxiliares o secciones especiales de previsión, y que el artículo 5° de la Ley 10.475 sometió la gestión de las entidades de esta especie establecidas antes de la prohibición a las normas financieras que rijan para la Caja de Empleados Particulares, bajo pena de disolución y de entregar a esa Caja el activo y pasivo que tengan.

También es conveniente recordar que los propios obreros molineros tienen interés en el Fondo de Indemnizaciones por Años de Servicios que se estableció por Decreto N° 931, de 1946, y que esta entidad, actualmente, ha sido objeto de la atención de la autoridad que ha dictado numerosas disposiciones legales y reglamentarias que la afectan y favorecen, hasta el punto de haberse establecido que es una persona jurídica

ca de Derecho Público (Ley N° 12.444), siendo que en su nacimiento fue un fondo patrimonial con destino específico, en todo similar al de jubilaciones a que estos antecedentes se refieren.

5.—Todo el análisis precedente lleva al Consejo a concluir que una mutualidad que opere en seguros sociales o una entidad que se proponga fines previsionales, debe ajustarse a normas mínimas de control por parte de la autoridad. En el caso concreto de que se trata hay un elemento de hecho que, por lo menos, sirve para fundamentar idéntica conclusión; es la circunstancia ya anotada de que el sistema se crea por voluntad de los interesados (contrato colectivo de trabajo y acto constitutivo de la corporación), pero que no existe la misma voluntariedad en la adhesión al régimen de previsión complementaria desde que los obreros y patrones no podrán, individual o asimiladamente, marginarse del mecanismo y eludir los aportes que les sean exigidos.

Por otra parte, también en el caso preciso de la entidad en estudio, debe advertir el

Consejo que ya se ha producido una situación que no se compadece con la finalidad previsional con que han debido ser invertidos los fondos, como lo es la destinación de una parte pequeña de ellos, a reembolsar gastos determinados distintos del pago de jubilaciones complementarias, según puede advertirse de la cláusula 14 del convenio colectivo suscrito el 24 de Noviembre de 1959. Por último, no debe dejar de señalarse que la posibilidad consultada en el proyecto de estatutos de que la Asociación se disuelva y deje de cumplir con sus fines, contradice abiertamente la naturaleza previsional de los fines que ya se ha propuesto. Este aspecto es particularmente importante ya que si lo que se pretende es establecer una previsión, debe haber garantía absoluta de que se otorgarán los beneficios correlativos. Que es ésa justamente la idea de los organizadores, se confirma por la simple consideración de que el aporte contemplado se ha creado con el carácter de obligatorio para todos los empresarios y para todo el personal de obreros, como se deriva de convenios colectivos de trabajo.

Por último, hay que insistir en que es un hecho que la garantía de cumplimiento de los beneficios previsionales perseguidos, nunca se podrá dar ya que si bien el mecanismo puede funcionar sin tropiezos durante un número determinado de años, nadie puede asegurar que la entidad persista durante todo el tiempo necesario para que el último pensionado cobre la última mensualidad que le corresponda.

6.—En el Código del Trabajo, los artículos 373, 387, N° 4° (incluso en su redacción primitiva, anterior a la Ley 8.987, hoy derogada) y 417, permiten implícitamente a los sindicatos industriales y profesionales, establecer "cajas de socorros mutuos, de retiro y de seguros" (artículo 373). Pero el mismo artículo 373 impone una sumisión a la supervigilancia de la autoridad que es de toda conveniencia. Aun cuando la regla citada no es estrictamente aplicable al caso de estos antecedentes, ya que la corporación no se crea sólo por un sindicato, sino que con la concurrencia de los empresarios, es una confirmación clara de los principios que se han venido formulando.

En el mismo Código del Trabajo se establece que el salario debe ser percibido íntegramente por el obrero, en dinero (artículo 34), sin que sea lícito hacer descuentos no previstos por la ley. Entre tales descuentos se consultan "las imposiciones a las leyes de previsión" (artículo 42), pero no las que corresponden a sistemas privados, aun cuando tengan el carácter de complementarios. Estas normas tienen el carácter de complementarias (artículo 665 del Código del Trabajo).

Estas dos circunstancias obligan a pensar que aun autorizándose el funcionamiento de la corporación bajo control de la autoridad, es conveniente que se promueva la dictación de una ley que se haga cargo de la situación planteada y que dé una solución legal a problemas que han sido enfocados con un criterio estricto de Derecho Privado no obstante los elementos de interés colectivo y social que muestran. Puede, al efecto, pensarse en la creación de un nuevo organismo o en la transformación del actual Departamento de Indemnizaciones por Años de Servicio a Obreros Molineros a que se hizo referencia.

INFORME DEL CONSEJO DE DEFENSA

219

7.—Para el caso de que US. estime que procede autorizar desde ya, sin previa ley, la creación de la entidad habría que partir de las siguientes bases: a) Reconocer que se trata de una institución mixta: con carácter de fundación, en cuanto recibirá los fondos ya acumulados, y con carácter de corporación mutual en cuanto seguirá percibiendo aportes; b) Constituir la de acuerdo con esta característica y, por consiguiente, hacer el aporte fundacional con la voluntad de todos los intereses en juego, la cual deberá reglamentar el funcionamiento del sistema especialmente en cuanto se aparte de las normas básicas contenidas en los contratos colectivos; c) Exigir que la entidad se someta a la fiscalización de la autoridad pública y dar intervención a ésta, mediante las correspondientes disposiciones estatutarias, en los organismos directivos de la entidad; d) Corregir las disposiciones del proyecto de estatutos que no se conformen a la reglamentación vigente en materia de personas jurídicas y que no cautelén los legítimos derechos de los interesados, a saber:

— Deben aclararse los estatutos en las normas relativas a las Asambleas Generales de Asociados ya que no queda en claro si éstas se forman con los obreros o con los delegados que envía cada sindicato. Al respecto conviene tener presente: a) La entidad es mixta y en cuanto tiene caracteres de corporación y está formada por obreros, son éstos y no los sindicatos los que deben concurrir a las asambleas generales; b) Los empresarios no son propiamente asociados de la entidad sino que fundadores de ella en cuanto reviste los caracteres de una fundación; c) Si se quiere que los empresarios figuren en el futuro como asociados, deberán determinarse sus derechos y obligaciones en los mismos estatutos.

— Dar ingerencia efectiva a un representante de la autoridad pública en la Junta Directiva.

— Establecer límites a los gastos de administración.

— Disponer que el programa de inversiones y gastos se haga mediante el sistema de presupuestos aprobados por la Asamblea General de Socios o

por un Servicio Público idóneo, como la Superintendencia de Seguridad Social; y que los giros se realicen con cargo al presupuesto aprobado.

— Establecer quórum especial para la enajenación de bienes de valor y para la constitución de gravámenes sobre ellos.

— Exigir que la reforma de estatutos cuente con un quórum más representativo de la voluntad de los asociados que el que se consigna en el artículo 56. De análoga forma, parece exiguo pedir tan sólo un 20% de los asociados para la realización de asambleas extraordinarias de asociados. La dificultad que existe, dada la distribución de los asociados a lo largo del territorio nacional, puede salvarse mediante la realización de asambleas locales, o la ampliación del sistema del voto por apoderado o por cualquier otro sistema adecuado.

— Suprimir íntegramente el artículo 58, ya que el procedimiento de liquidación no existe respecto de las corporaciones. En su reemplazo habría que establecer que la entidad tendrá duración indefinida y

que si por cualquier causa se disolviera, el Presidente de la República destinará sus bienes a dar cumplimiento a las finalidades de la Asociación y el remanente, si lo hubiere, a la Confederación de Sindicatos de Obreros Molineros de Chile, para que lo destine a la construcción y funcionamiento de un hogar de verano para obreros molineros o a otro fin semejante.

— Deberá decirse que todo obrero a quien alcance la obligatoriedad de los convenios colectivos que fijen el monto de los aportes de los trabajadores, tendrá derecho a gozar de los beneficios que concede la entidad, modificando en lo pertinente el artículo 5° de los estatutos. No es posible aceptar que los obreros tengan la obligación de aportar, por aplicación de los contratos colectivos, y que no gocen de los beneficios del aporte, por aplicación de los estatutos.

— Eliminar del artículo 26 el financiamiento basado en descuentos a las indemnizaciones por años de servicio, o bien, obtener el consentimiento expreso de todos los obreros a que tal descuento se haga.

INFORME DEL CONSEJO DE DEFENSA

221

Finalmente, debe dejarse constancia que el Consejo no ha revisado la parte de los estatutos que se refiere a la fijación de pensiones de jubilación y montepío, por ser materia técnica que ha sido sometida al juicio de la Superintendencia de Seguridad Social.

Es cuanto el Consejo puede informar a US.

Consejo de Defensa del Estado, 25 de Mayo de 1964.

Arturo Tagle Zañartu.— Enrique Lira Silva.— Eduardo Novoa Monreal.— Raúl Oliva Molina.— Guillermo Pumpin Belloni.— Octavio Gutiérrez Correa.— Lorenzo de la Maza Rivadeneira.— Avelino León Hurtado.— Juan Frontaura Gómez.— Alejandro Monreal Bello.

El suscrito comparte el informe de mayoría, pero no concuerda con las afirmaciones que se contienen en el punto 7°, en cuanto se le atribuye a la entidad que se crea la calidad de institución mixta.

Estima el disidente que no puede asignársele el carácter

de fundación, en cuando recibe los fondos acumulados ya que el aporte fundacional está integrado por bienes que en buena medida benefician a los propios fundadores, lo que contraría la esencia misma de aquellas entidades. Por otra parte, las fundaciones de beneficencia pública, como su sola denominación lo indica, tienen una finalidad de carácter general y humanitario, en que la liberalidad del aporte es una de sus características más destacadas. En el presente caso, muy por el contrario, se trata de fondos aportados por patrones y obreros en virtud de convenios laborales y destinados a satisfacer necesidades sociales emanadas de los mismos contratos de trabajo.

Asimismo, no participa la entidad aludida del carácter de una asociación mutua, ya que éstas se proponen la asociación de un grupo de personas que persiguen cubrir con el esfuerzo de cada una de ellas, un riesgo determinado que las afecta recíprocamente. En la especie, contrariándose no sólo el carácter propio de una mutualidad, sino el de una corporación, los beneficiarios o acreedores al pago de la pensión complementaria o montepío, se

rán sólo los obreros o algunos de sus familiares, restando tal circunstancia la calidad de asociación comunitaria, en que el beneficio favorezca a todos los miembros.

Al señor

Ministro de Justicia

Presente.

Manuel Guzmán Vial