

LIBERTAD SINDICAL EN EL ANTEPROYECTO: UNA REGULACIÓN DEFECTUOSA Y RIESGOSA

- Una de las materias que no quedó bien resuelta en el anteproyecto de la Comisión Experta y que requiere ser perfeccionada por el Consejo Constitucional, es la regulación de la libertad sindical, que comprende el derecho a la sindicalización, a la negociación colectiva y a la huelga.
- La norma propuesta permite la constitución de sindicatos y el derecho a afiliarse, en cualquier nivel, abriéndose la puerta a la negociación a nivel de industria, con las consecuencias que ello conlleva.
- En cuanto a la huelga, resulta preocupante que ésta no quede constreñida a la negociación colectiva, que se extienda a los funcionarios públicos -al igual que los demás elementos de la libertad sindical-, y que no se establezcan prohibiciones para su ejercicio, pudiendo acarrear con ello la paralización de actividades.

Una de las materias que no quedó bien resuelta en el anteproyecto de la Comisión Experta y que, por tanto, requiere ser perfeccionada por el Consejo Constitucional, es la regulación de la libertad sindical. La regulación propuesta en esta materia¹, que comprende el derecho a la sindicalización, a la negociación colectiva y a la huelga, revive en parte el texto rechazado de la extinta Convención Constitucional y se aleja significativamente de lo que consagra la Constitución vigente y lo que se propuso en su momento en la reforma constitucional ingresada por la ex Presidenta Bachelet.

ALGUNAS NOCIONES SOBRE LIBERTAD SINDICAL

La propuesta de nueva Constitución emanada de la Comisión Experta introduce bastantes innovaciones en materia laboral, algunas de las cuales requieren una mayor reflexión y debate en esta segunda etapa del proceso constitucional. En efecto, además de consagrarse el derecho al trabajo decente, a su libre elección y libre contratación, incluyéndose normas que son de contenido muy amplio e interpretable,^{2 3} donde se aprecian mayores riesgos es en la consagración de la libertad sindical y los términos en que ésta se plantea.

¹ Ver artículo 16 inciso 26 del anteproyecto de nueva Constitución.

² Ver artículo 16 inciso 25 del anteproyecto.

³ Ver Temas Públicos Nº1586-2, 6 de abril de 2023.

Desde la doctrina existen diferentes acepciones de la libertad sindical, existiendo algunas más restringidas y otras más amplias. Gamonal la entiende como “aquel derecho de los trabajadores y sus agrupaciones para organizarse y defender sus intereses comunes”⁴. Ackerman considera que la libertad sindical es “el derecho subjetivo, individual y colectivo, de los trabajadores y de los empleadores, para asociarse y desarrollar sin interferencias las actividades necesarias para la promoción y defensa de sus intereses colectivos y profesionales”⁵. Humeres, por su parte, la define como “la facultad que tienen los trabajadores y los empleadores para organizarse en entidades de su libre determinación (derecho individual), y una vez constituidas estas, como la facultad que tendrían para darse sus propias normas (autarquía sindical)”^{6 7}.

Tal como lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, la libertad sindical es una especie dentro del género de derecho de asociación, que tiene una especificidad que dice relación con las particulares características y finalidades que persiguen las organizaciones sindicales. “Así, la modalidad determinante para reconocer respecto de una asociación su carácter sindical, es, indiscutiblemente... que su objetivo esté centrado en la defensa y representación de los trabajadores en cuanto tales”⁸.

Ahora bien, se trata de un derecho cuyo contenido es complejo, ya que involucra una serie de derechos vinculados a la actividad laboral colectiva, tales como libertad de sindicalización, derecho a la negociación colectiva y huelga, todo esto ligado a la idea de autonomía sindical, en el entendido que el Estado no puede interferir en la actividad desarrollada por las organizaciones de trabajadores⁹.

El anteproyecto si bien no define el concepto de libertad sindical, pareciera adscribir a una definición amplia, comprendiendo dentro de ella el derecho a sindicalizarse, a la negociación colectiva y a la huelga.

⁴ Gamonal C, Sergio (2020). Derecho colectivo del trabajo. Tercera edición actualizada con la ley N°20.940. DER Ediciones. p. 60.

⁵ Ackerman, Mario (2007) El derecho de las relaciones colectivas de trabajo. Tratado de Derecho del Trabajo. Editorial Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, p. 43.

⁶ Humeres N, H. (2010). Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Tomo II. Editorial Jurídica. p. 32.

⁷ Sentencia Tribunal Constitucional, Rol 11.573-2021, de 17 de mayo de 2022 (C°4°).

⁸ Silva Bascuñán, A. (2010). Tratado de Derecho Constitucional, Tomo XIII, Ed. Jurídica de Chile, pp. 319-320), en Sentencia Tribunal Constitucional, Rol 11.573-2021, de 17 de mayo de 2022 (C°5°).

⁹ Caamaño y Ugarte, 2008: 16

SINDICALIZACIÓN EN CUALQUIER NIVEL: RIESGOS DE NEGOCIACIÓN RAMAL

De acuerdo al anteproyecto, “el derecho a la sindicalización comprende la facultad de los trabajadores para constituir organizaciones sindicales y afiliarse a la de su elección, en cualquier nivel, de carácter nacional e internacional y de ejercer en dichas organizaciones la adecuada autonomía para dar cumplimiento a sus fines propios y de conformidad a la ley”. Esta disposición, tal como está planteada, abre la puerta a negociaciones colectivas a nivel de industria lo que puede generar una serie de inconvenientes. Plantea problemas para libre competencia, impone barreras a la entrada a nuevos competidores y mayores costos para las empresas de menor tamaño. De ahí la importancia de que el ámbito de la negociación colectiva sea la empresa.

HUELGA LIBRE Y PARA TODOS: EL RIESGO DE LA PARALIZACIÓN DE ACTIVIDADES

En materia de derecho a la huelga, que es uno de los elementos que comprendería la libertad sindical, el anteproyecto modifica sustancialmente la Constitución y normativa vigente.

Mientras la actual Constitución no consagra el derecho a huelga, sino que se refiere únicamente a ella, dentro del derecho a la libertad de trabajo y su protección, para indicar que no podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni las municipalidades y tampoco las personas que trabajen en instituciones, cualquiera sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud y al abastecimiento de la población o la seguridad nacional, el anteproyecto, en cambio, “garantiza el derecho a la huelga de los trabajadores -sin distinción- para la defensa de sus intereses laborales”, el cual será ejercido con las limitaciones que fije una ley de quórum calificado. Acto seguido, establece que “d) los funcionarios públicos serán titulares de los derechos que comprende la libertad sindical, en conformidad a una ley de quórum calificado” y que “e) no podrán sindicalizarse, negociar colectivamente ni ejercer el derecho a huelga quienes integren las Fuerzas de Orden y Seguridad y las Fuerzas Armadas”¹⁰.

De las normas transcritas se desprenden, al menos, tres elementos preocupantes:

1. Derecho a huelga fuera del marco de negociación colectiva.

Que el derecho a huelga no se constriña a un procedimiento de negociación colectiva, sino a una defensa genérica de “intereses laborales” resulta ambiguo y va más allá de lo que se podría comprender en el marco de una negociación colectiva. En ese

¹⁰ Ver artículo 16 inciso 26 del anteproyecto.

sentido, compartimos la opinión vertida por Francisco del Río en la Subcomisión de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la Comisión Experta, que “la huelga no se concibe como un derecho en sí mismo, desligado de los procesos de negociación que pueden, sin duda tomar diversas formas y modalidades”¹¹. Lo anterior tiene sentido, toda vez que las partes de una relación laboral requieren certeza jurídica de que se cumplirán las obligaciones del contrato: prestación de los servicios por parte de los trabajadores y pago de la remuneración por parte del empleador. “Esta certeza jurídica es la que lleva a consagrar la huelga dentro de un marco negociador como la negociación colectiva reglada, ya que el empleador sabe perfectamente que, si su negociación es débil, probablemente caerá en una paralización de faenas y deberá enfrentar las consecuencias, pero todo ello dentro de un marco de certeza jurídica de los tiempos y alcances e impactos de la huelga”¹².

2. Derecho a huelga para funcionarios públicos.

Que el derecho a huelga -y demás derechos comprendidos bajo la libertad sindical- puedan ser ejercidos tanto por trabajadores del sector privado como por funcionarios públicos, puede ser muy pernicioso, toda vez que producto del carácter monopólico que tienen los servicios públicos, en el evento de declararse una paralización de un determinado servicio, dichos funcionarios públicos dejan sin atención a los ciudadanos. Esto significa paralizar desde atenciones médicas, escuelas y colegios hasta trámites que pueden tener el carácter de urgente.

Sobre este punto, cabe recordar las palabras del ex Contralor General de la República, Ramiro Mendoza, quien se refirió a la razón de la prohibición de la huelga para el sector público, en los siguientes términos: “Ello no puede importar desatender la circunstancia singular de que quienes sirven en el Estado y para él, ejercen su actividad en un centro monopólico de servicios donde no hay mercado, de modo que no se puede elegir. No tengo otro Registro Civil donde acudir. No tengo otro Instituto Médico Legal donde acudir. No tengo otro Consultorio que me atienda. No existen otras cárceles donde dejar a nuestros detenidos”^{13 14}.

¹¹ Presentación de Francisco del Río ante Subcomisión Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. Informe de la Subcomisión respectiva, p.118. Disponible en <https://www.procesoconstitucional.cl/wp-content/uploads/2023/05/INFORME-FINAL-SUBCOMISION-DERECHOS-ECONOMICOS-SOCIALES-CULTURALES-Y-AMBIENTALES.pdf>

¹² *Ibid.*

¹³ Mendoza Zúñiga, Ramiro (2016). No a la huelga, sí al paro: ¿Hasta cuándo? Disponible en: <http://www.elmercurio.com/blogs/2016/11/19/46691/No-a-la-huelga-si-al-paro-hasta-cuando.aspx>

¹⁴ Ver también Temas Públicos N°1541-2.

Asimismo, en el caso de los funcionarios públicos, sus remuneraciones están fijadas por leyes que regulan sus plantas y escala de remuneraciones, entre otras. Hoy la negociación salarial se da con el Ministerio de Hacienda en el contexto de la ley de reajuste del sector público que se debate anualmente en el Congreso y que para ser aprobada no requiere del apoyo de los funcionarios públicos. No se negocia con cada uno de los jefes de servicio. En consecuencia, y en relación al debate constitucional, es importante tener presente que existen diferencias reales entre los funcionarios públicos y los del sector privado.

3. No se establecen prohibiciones al derecho a huelga, salvo para quienes integren las Fuerzas de Orden y Seguridad y Fuerzas Armadas.

A diferencia de lo que consagra la Constitución vigente, el anteproyecto no establece prohibiciones al derecho a huelga, salvo para el caso de quienes integren las Fuerzas de Orden y Seguridad y Fuerzas Armadas. En ese sentido, una modificación necesaria que debiera hacerse al anteproyecto es introducir otras limitaciones, como restringir el derecho a huelga para aquellos trabajadores cuya paralización cause grave daño a la economía del país, a la salud y el abastecimiento de la población, entre otras razones, puesto que los efectos de una paralización pueden ser devastadores. Estas limitaciones, por lo demás, son comunes en los textos constitucionales de otros países donde se consagra el derecho a huelga.

Finalmente, y teniendo en consideración estos elementos cuestionables, el proyecto de reforma de la ex Presidenta Michelle Bachelet para reformar la Constitución, contenía una redacción mucho más acertada en cuanto enmarcaba el derecho a huelga dentro de la negociación colectiva y establecía prohibición del derecho a huelga para determinados trabajadores¹⁵.

CONCLUSIÓN: TAREA PARA LOS CONSEJEROS

De cara a las enmiendas que deberán ingresar los consejeros al anteproyecto de la Comisión Experta, consideramos que la regulación de la libertad sindical es una materia urgente de debatir y corregir. Por una parte, consagrar la posibilidad de

¹⁵ Art.19 N°23 inciso final del Boletín N°11.617-07: “El derecho a la huelga dentro de la negociación colectiva de conformidad a la ley. No podrán declararse en huelga quienes trabajen en instituciones, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud y al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional. La ley establecerá los procedimientos para determinar las instituciones cuyos trabajadores estarán sometidos a la prohibición que establece este inciso y las eventuales sanciones que acarrearía su incumplimiento”.

constituir organizaciones sindicales y afiliarse, a cualquier nivel, podría generar una barrera inalcanzable para las pequeñas empresas que no podrán pagar los beneficios acordados por las grandes compañías con los sindicatos, con lo cual se corre el riesgo de incrementar la concentración industrial. Por otra, el garantizar el derecho a huelga fuera del marco de la negociación colectiva y para todos los trabajadores sin distinción y sin establecer prohibiciones, salvo la que se indica para los integrantes de Fuerzas de Orden y Seguridad y Fuerzas Armadas, constituye una amenaza a la certeza jurídica y puede conllevar a la paralización de actividades y servicios con el daño que ello ocasiona a la ciudadanía.