

Especial Debate Constitucional

Derechos y deberes



DERECHO DE SINDICARSE:

Regulación constitucional, discusión y aspectos prácticos.

#VOTAINFORMADO

Por

Camilo Sánchez Villagrán

Pasante de investigación, Instituto Res Publica.
Estudiante de Derecho, Universidad Santo Tomás.

I. INTRODUCCIÓN

En un contexto de discusión respecto de si Chile necesita o no una nueva Constitución, es importante referirse al contenido del actual texto constitucional, particularmente en relación a los derechos fundamentales que en él se reconocen y aseguran a las personas, y al impacto que estos producen en el día a día de todos los chilenos.

En materia laboral, en particular, los derechos fundamentales que la Constitución Política reconoce, asegura y garantiza a todas las personas, son esencialmente dos. El primero de estos, contenido en el artículo 19 N°16, dice relación con la libertad de trabajo y su protección, dentro de lo cual se regula la libre contratación, la prohibición de discriminación, la negociación colectiva y la declaración de la

huelga¹. El segundo, objeto de esta Mirada Pública, se refiere al derecho que tienen las personas de sindicarse, en tanto se les asegura el derecho de crear organizaciones sindicales, o bien, afiliarse voluntariamente a alguna que ya existe, derecho que se encuentra regulado en el artículo 19 N°19 de la Carta Fundamental. El goce de personalidad jurídica de una organización sindical, su necesaria autonomía para el cumplimiento de sus fines específicos, la prohibición de intervenir en actividades de naturaleza político partidistas y el carácter voluntario de la afiliación a estos tipos de organizaciones, son temas que se encuentran expresamente regulados por el artículo constitucional mencionado y que formarán parte de este breve análisis sobre el contenido de cada uno de ellos, su regulación legal y algunos aspectos prácticos.

¹Véase Mirada pública "Libertad de trabajo: Regulación constitucional y aspectos prácticos". Instituto Res Pública, 2020.

II. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL.

1. Importancia de su regulación.

Dentro de los distintos objetivos que tiene la Constitución, se encuentra la idea de reconocer y garantizar a todas las personas determinados derechos que se consideran como fundamentales para el desarrollo de su vida en comunidad. En este sentido, ha decidido el constituyente del año 1980 incluir en el artículo 19 N°19 de la Constitución el derecho de los trabajadores de sindicarse.

La relevancia del reconocimiento y consagración de este derecho dice relación con dos aspectos principales.

Primero, porque constituye una materialización del artículo 1° de nuestra Carta Fundamental y del derecho de asociación en materia laboral, ya que es a través de los grupos intermedios -como lo son un sindicato, una federación, confederación o una central sindical- la forma en que se estructura y organiza la sociedad. Tal como señala el artículo mencionado, estas agrupaciones cumplen una importante función, en el sentido de velar por los intereses que le son propios a sus miembros, como por ejemplo el logro de objetivos comunes de los trabajadores, que buscan reflejarse en el aumento de sus remuneraciones, el mejoramiento de sus condiciones de trabajo, etc.

En segundo lugar, el aludido reconocimiento de este derecho en el texto constitucional reviste especial relevancia por haberse consagrado en concordancia con los tratados internacionales que versan sobre la materia y que han sido ratificados por Chile. Estos derechos se han venido desarrollando a lo largo de la historia, y su evolución ha significado al día de hoy su consolidación como herramientas de protección de los trabajadores, que tiene por finalidad establecer una relación cada vez

más horizontal entre estos y sus empleadores, siempre con miras a lograr el pleno respeto de la dignidad de los trabajadores, considerando que la dignidad de la persona humana es un valor jurídico que constituye una de las bases esenciales de un sistema político democrático.

2. ¿Qué sucedería si no se regulara expresamente el derecho de sindicarse en la Constitución?

En el marco del proceso constituyente que se está viviendo en Chile, ha surgido la discusión acerca de cuál debería ser la extensión de una eventual nueva Constitución. En términos generales, se han cristalizado dos posiciones contrarias entre sí. Primero, una posición que plantea que una Carta Fundamental debe ser de carácter minimalista, es decir, cuya extensión deba reducirse lo más posible y que se consagre en ella elementos básicos para el correcto funcionamiento de un Estado. Segundo, una posición que pretende que en la Constitución se regule la mayor cantidad de materias posibles, generándose en consecuencia un texto constitucional extenso y detallado, que incluya además una verdadera lista o catálogo de derechos fundamentales que, idealmente, deban ser resguardados, promovidos y asegurados por el Estado.

En este sentido, resulta legítimo preguntarnos cuál sería la principal consecuencia de que el derecho de sindicarse no se consagrara en un eventual nuevo texto constitucional, de modo tal de no extender innecesariamente dicho texto consagrando derechos que ya se encuentran regulados, o bien, cuya regulación resultaría sobreabundante.

Para responder a esta pregunta, es necesario recordar tres aspectos claves.

Primero, en virtud del principio de subsidiariedad del Estado, recogido en el artículo 1° de la Constitución, se radica en las personas, reunidas en agrupaciones de distinta

naturaleza, la primera posibilidad de dar solución a los problemas que puedan surgir en la sociedad. Y en ese sentido, se garantiza a dichas agrupaciones una adecuada autonomía para cumplir con los fines para los cuales han sido creadas.

Segundo, en virtud del artículo 5° inciso segundo de la Carta Fundamental, *“el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana”*, en relación al deber que se impone a los órganos del Estado de *“...respetar y promover tales derechos, garantizados por la Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes.”*

Tercero, la misma Constitución en su artículo 19 N°15 asegura a todas las personas *“el derecho de asociarse sin permiso previo.”*

Así las cosas, en virtud de una interpretación sistemática del actual texto constitucional, resultaría posible afirmar que la falta de reconocimiento constitucional expreso del derecho de sindicarse no significaría necesariamente una privación o vulneración de derechos de los trabajadores, ni menos una vulneración del legítimo derecho de asociarse en organizaciones de carácter sindical.

Primero, porque las organizaciones sindicales están comprendidas dentro de los grupos intermedios a que se refiere el artículo 1° de la Constitución, garantizándose a estas tanto la posibilidad de existir como también su adecuada autonomía para cumplir con los fines para los cuales son creadas, y que la posibilidad de asociarse de las personas está asegurada, además, en virtud del artículo 19 N°15, que consagra de forma genérica el denominado derecho de asociación.

Segundo, porque el derecho de sindicarse se encuentra asegurado de forma lata en tratados internacionales, que son vinculantes para el Estado de Chile atendido el mandato constitucional impuesto en el artículo 5° inciso segundo, toda vez que han sido ratificados por Chile y se encuentran vigentes. Dicha regulación internacional, se adopta en los siguientes términos:

a. Artículo 23.4 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, *“Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.”*²

b. Artículo 16.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, *“Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, **laborales**, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.”*³

c. Artículo 22.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, *“Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.”*⁴

d. Así como también se encuentra recogido por los Convenios N°87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, del año 1948⁵, y N°98 sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, del año 1949⁶, ambos de la Organización Internacional del Trabajo.

Sería factible, en consecuencia, delegar a una ley la regulación de un determinado derecho, como el derecho de sindicarse.

Desde otro punto de vista, sería posible afirmar que, no encontrándose regulado este

² Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución N°217 A (III), el 10 de diciembre del año 1948 en París, Francia.

³ Ratificado por Chile el 10 de agosto del año 1990.

⁴ Ratificado por Chile el 10 de febrero del año 1972.

⁵ Ratificado por Chile el 01 de febrero del año 1999. Promulgado por Decreto N°227 del 17 de febrero del año 1999. Publicado en el Diario Oficial el 12 de mayo del año 1999.

⁶ Idem.

derecho expresamente en la Constitución, y eventualmente una ley prohibiera la creación de organizaciones sindicales, esta debería ser declarada como contraria a la Carta Fundamental, atendido que el mismo texto constitucional sienta las bases necesarias para reconocer y proteger la creación y autonomía de las organizaciones sindicales, que se constituyen como una especie de agrupaciones intermedias, formando parte de las bases de la institucionalidad.

III. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL, LEGAL Y ASPECTOS PRÁCTICOS.

El artículo 19 N°19 de la Constitución regula expresamente el derecho de los trabajadores de asociarse en organizaciones sindicales, consagrando ideas generales que son materializadas luego por la ley, la cual establece determinados requisitos, plazos y procedimientos para el ejercicio de este derecho.

Artículo 19 N°19 inciso primero, primera parte:
“El derecho de sindicarse en los casos y forma que señale la ley.”

La Constitución Política asegura a todas las personas el derecho de constituirse en organizaciones sindicales para lograr los objetivos o fines comunes de quienes formen parte de dicha organización. Este término, “organización sindical”, engloba tanto a los sindicatos, como también a una federación de trabajadores, confederación o bien una central sindical.

Asegurado el derecho de sindicarse, se establece también que será el legislador quien tendrá la facultad de establecer los límites del derecho, debiendo señalar los casos y la forma en que se podrán constituir organizaciones sindicales. En este sentido, en virtud de la ley

N°20.940⁷, que modifica el libro III del Código del Trabajo denominado “de las organizaciones sindicales”, se establece lo siguiente:

- Respecto de los casos en que las personas podrán sindicarse: La ley señala que podrán realizarlo aquellos trabajadores del sector privado y de empresas del Estado⁸, como así también aquellos trabajadores de empresas del Estado que dependan del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el Gobierno a través de dicho ministerio.⁹

- Respecto de la forma en que las personas podrán sindicarse: Se alude al procedimiento que deben seguir los trabajadores para poder constituir un sindicato, lo que se regula en el Capítulo II del libro III del Código del trabajo, denominado “de la constitución de los sindicatos”, entre sus artículos 221 y 230. En este capítulo, se señalan como actos necesarios para la constitución de un sindicato, entre otros, la realización de una asamblea constitutiva en que se aprueben los estatutos del sindicato y se elija el directorio de este, y finalmente se establece el requisito de depositar el acta constitutiva junto a los estatutos del sindicato en la Inspección del Trabajo correspondiente, con el fin de obtener su personalidad jurídica.

Se aprecia entonces una regulación que tiende a favorecer el proceso de sindicación en Chile, toda vez que no existen impedimentos, entorpecimientos o trabas para que las personas puedan ejercer dicho derecho, sino que el Código del Trabajo establece normas orientadas en el sentido de favorecer la conformación de sindicatos por los trabajadores, creando procedimientos ágiles, rápidos, fáciles de realizar y con nula intervención de la autoridad para su establecimiento, atendido que no queda sujeto

⁷ Publicada en el Diario Oficial el 8 de septiembre del año 2016.

⁸ Artículo 216 del Código del Trabajo.

⁹ Artículo 217 del Código del Trabajo

a aprobación de ninguna autoridad la creación o constitución de un sindicato, sino que este se creará y obtendrá su personalidad jurídica por el solo hecho de depositar su acta constitutiva en la Inspección del Trabajo correspondiente.

Artículo 19 N°19 inciso primero, segunda parte: “La afiliación sindical será siempre voluntaria.”

El Tribunal Constitucional ha ratificado el hecho de que la afiliación sindical es de carácter voluntario, es decir, nadie puede ser obligado a formar parte de algún tipo de organización sindical sin su previa autorización. De modo contrario, se vulneraría el derecho de asociación consagrado en el aludido artículo 19 N°15 de la Constitución, en cuanto señala que “nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación” y sin dudas una organización sindical y en particular un sindicato es una especie de asociación. Además, se vulneraría el propio derecho de sindicación, ya que al ser un “derecho” no constituye una carga o imposición para una persona determinada, en este caso un trabajador, en cuanto este no está obligado a participar de una organización sindical y nadie puede obligarlo a participar. Obligar a las personas a sindicarse era lo que pretendía el legislador por medio del proyecto de ley N°20.940 que reformó el Código del Trabajo y respecto del cual el Tribunal Constitucional, en control preventivo de constitucionalidad, resolvió declarar inconstitucional aquella propuesta del legislador que vulneraba el derecho fundamental de asociación de las personas por medio del establecimiento de la denominada “titularidad sindical”¹⁰, cumpliendo de esta forma con su función de verificar la constitucionalidad de las leyes, por medio del control preventivo de constitucionalidad.¹¹

En adición a lo anterior, el artículo 214 inciso 2° del Código del Trabajo, indica expresamente que: “La afiliación a un sindicato es **voluntaria, personal e indelegable**”.

Artículo 19 N°19 inciso segundo: “Las organizaciones sindicales gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de registrar sus estatutos y actas constitutivas en la forma y condiciones que determine la ley”.

¿Cuál es la forma y condiciones que determina la ley?

El Código del Trabajo consagra en sus artículos 221 al 230 el procedimiento de constitución de un sindicato. Se contempla de forma detallada y simple los siguientes requisitos:

- 1) Realización de una asamblea
- 2) Que dicha asamblea cumpla con los quórum necesarios señalados en los artículos 227 y 228 del mismo Código.
- 3) Dicha asamblea deberá celebrarse ante un ministro de fe.
- 4) En dicha asamblea deberá aprobarse los estatutos del sindicato, en votación secreta.
- 5) En dicha asamblea, deberá elegir el directorio del sindicato, en votación secreta.
- 6) Una vez finalizada la asamblea, deberá levantarse acta de esta, en que se contengan todas las actuaciones realizadas y deberá ser autorizada por el ministro de fe.
- 7) Dentro de los 15 días siguientes a la realización de la asamblea, el directorio del sindicato deberá DEPOSITAR el acta de constitución del sindicato y dos ejemplares del estatuto en la Inspección del Trabajo correspondiente.

¹⁰Tribunal Constitucional en sentencia ROL N°3016(3026)-16 del año 2016.
¹¹ Sobre función del Tribunal Constitucional, véase Mirada Pública “Estado de Derecho”. Instituto Res Publica, 2020.

La importancia del procedimiento que ha sido consagrado por el legislador por mandato constitucional radica en el hecho de que no existe intervención de ninguna autoridad durante el proceso de formación de un sindicato, que otorgue un visto bueno o apruebe la formación de este. Sino que, por el contrario, se establece que por el hecho de depositar ambos documentos en la entidad correspondiente el sindicato obtendrá su personalidad jurídica, lo que constituye un verdadero incentivo y no una limitación a la creación de sindicatos en Chile, como ya se mencionó con anterioridad.

Artículo 19 N° 19 inciso tercero: *“La ley contemplará los mecanismos que aseguren la autonomía de estas organizaciones. Las organizaciones sindicales no podrán intervenir en actividades político partidistas”.*

Recordemos que el artículo 1° de la Constitución garantiza a los cuerpos intermedios su adecuada autonomía para cumplir con sus propios fines específicos. En el caso particular de las organizaciones sindicales, el artículo 220 del Código del Trabajo indica cuales son los “fines sindicales”, es decir, cuál es el ámbito de competencia de estas organizaciones.

La prohibición que se establece de intervenir en actividades político partidistas, se realiza justamente con la finalidad de que estas desarrollen y centren sus esfuerzos en actividades para las cuales fueron creadas, como por ejemplo, la representación de sus trabajadores frente al empleador en un procedimiento de negociación colectiva, promover la educación de sus asociados, propender al mejoramiento del nivel de empleo, etc. En definitiva, se propende a que se dediquen a actividades que favorezcan de forma directa a los trabajadores que forman parte de dicha organización de trabajadores y no que respondan a intereses

de partidos políticos que históricamente, por medio de las organizaciones sindicales, han pretendido ampliar su campo de actuación político partidista.

En este sentido, la misma Constitución en su artículo 23 consagra una incompatibilidad *“...entre los cargos directivos superiores de las organizaciones gremiales (como los sindicatos, una especie de organización gremial) con los cargos directivos superiores, nacionales y regionales, de los partidos políticos”*, delegando en una ley, seguidamente, el establecimiento de una sanción para aquellos *“dirigentes gremiales que intervengan en actividades político partidistas y a los dirigentes de los partidos políticos que interfieran en el funcionamiento de las organizaciones gremiales y demás grupos intermedios que la propia ley señale”.*

Finalmente, por medio del artículo 57 N° 7, se consagra que no pueden ser candidatos a diputados ni a senadores *“7) Las personas que desempeñan un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal”*, encontrándose dentro de dicha categoría los representantes de organizaciones sindicales, toda vez que estas son una especie de organización gremial.

Se propende, en consecuencia, a garantizar el funcionamiento autónomo de los grupos intermedios respecto de los partidos políticos, asegurando en este sentido la posibilidad de que cada grupo pueda y deba dedicarse a los fines para los cuales ha sido creado.

IV. CONCLUSIÓN

Las bases de la institucionalidad y la regulación constitucional de determinados derechos fundamentales podrían resultar suficientes para el reconocimiento y protección de otros derechos que, recogidos en instrumentos de carácter internacional ratificados por Chile, se materialicen en el ordenamiento jurídico chileno por medio de una ley, sin la necesidad de regular en forma excesiva un determinado asunto en la Constitución.

Lo anterior, especialmente considerando que la legislación chilena en relación al derecho de sindicarse tiende a establecer las condiciones necesarias para la creación de organizaciones sindicales por medio de procedimientos caracterizados por su celeridad y por una nula intervención de la autoridad pública.

Más allá de la regulación constitucional, o no, del derecho objeto de esta Mirada Pública, se constituye como un desafío la necesidad de perfeccionar y hacer cumplir el mandato de separación entre este tipo de organizaciones y los partidos políticos, atendida la naturaleza de los fines que cumple cada uno, para evitar la instrumentalización de las organizaciones sindicales que, pretendiendo cumplir una legítima labor, terminan siendo capturadas por intereses político partidistas, perdiendo el foco para el cual fueron creados y olvidando, en consecuencia, los reales intereses de los trabajadores del país.