

**UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE DERECHO**

MEMORIA DE PRUEBA PARA OPTAR
AL GRADO DE LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS

**LA LIBERTAD DE SINDICACION Y EL CASO DE LOS TRABAJADORES
DEL ESTADO: BREVE ANALISIS CRITICO**

ALUMNO: MIGUEL ANGEL VERGARA

PROFESOR GUIA: CAMILO MORI CRUZ

I N D I C E

	Página(s)
INTRODUCCION	(3)
CAPITULO PRIMERO: Breve referencia al principio de la Libertad Sindical como megaprincipio comprensivo de la sindicación.	
I.1. Concepto y problemas asociados a la libertad sindical.	(4 -7)
I.2. La libertad sindical como un derecho humano y su reconocimiento internacional.	(8-10)
CAPITULO SEGUNDO. Derecho a sindicación en Chile, historia y reconocimiento normativo.	
II.1. Reseña histórica de la sindicación en Chile.	(11-17)
II.2. Legislación sindical.	(17-20)
II.2.1. Marco normativo.	(17-30)
II.2.2. Breve descripción de la Ley 19.296.	(30-34)
II.2.3. Casos de otros funcionarios del Estado.	(35-39)
II.2.4. Análisis de la adopción de la normativa internacional.	(40-43)
CONCLUSIONES	(44-48)
BIBLIOGRAFIA	(49)

INTRODUCCION

Objeto de estudio del presente trabajo, es la problemática de la libertad de sindicación, específicamente de los funcionarios públicos.

Siendo la libertad sindical un concepto muy amplio, que abarca distintos aspectos relativos a la facultad de los trabajadores a constituir sindicatos, elegir sus autoridades y representantes ante el empleador, autogobernarse a través de un estatuto propio y poder actuar en la vida laboral en orden a defender los derechos de sus asociados, será importante analizar la evolución regulatoria que ha existido en nuestro país, describiendo la situación que afecta a los funcionarios públicos, cuál es el marco normativo, el tratamiento y aceptación de tratados internacionales, realizando un análisis crítico del espectro legal, constitucional e internacional que se ha presentado a través de los años y han trazado o no las pautas que han regido durante años en Chile, afectando directamente el libre ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores, amén de diversas iniciativas legislativas que proponen de una u otra forma establecer una equiparidad en el reconocimiento y protección del ejercicio de los mismos entre todos los trabajadores sin distinción.

CAPITULO PRIMERO: Breve referencia al principio de la Libertad Sindical como megaprincipio comprensivo de la sindicación.

Es menester, antes de conceptualizar la sindicación y desarrollar el problema de fondo sobre el cual versa este trabajo, hacer referencia a lo menos sucintamente, a la libertad sindical, como principio fundamental del derecho colectivo del trabajo, concibiéndolo en tal sentido como "megaprincipio", involucrando desde ya la asociación de los trabajadores para para la defensa de sus derechos, siendo el primer paso en la búsqueda de mejores condiciones de trabajo.

En efecto, el derecho a organizarse planteado como libertad sindical es un pilar fundamental del derecho colectivo laboral, puesto que es un paso previo a la formación de los sindicatos, y su reconocimiento es fundamental para la defensa y protección de los derechos de los trabajadores considerados como conjunto.

I.1. Concepto y problemas asociados a la Libertad sindical.

La libertad sindical es un elemento característico del derecho del trabajo, es así que surge como un reconocimiento de los Estados a las nacientes organizaciones de trabajadores a fines del siglo XIX. En efecto, la cuestión social derivada del proceso de segunda revolución industrial trajo consigo, por una parte, un gran desarrollo de la actividad empresarial, comercial y aumento productivo, pero por otra, la libre asociación de trabajadores que pretendían buscar mejores condiciones de trabajo. ¹

Esta conflictividad que se advierte al interior de las empresas significó incluso el uso de la fuerza, la realización de huelgas y la consiguiente agitación política y social que llevó a los Estados a

¹ Cabe señalar que la doctrina no sólo ha restringido el derecho a organizarse por parte de los trabajadores, sino que también este principio podría hacerse extensivo a las organizaciones de empleadores. Ver Walker, Francisco, Derecho de las Relaciones Laborales, pp. 452.

reconocer las organizaciones de trabajadores, regular la facultad de los trabajadores de movilizarse y paralizar sus funciones con miras a obtener mejoras en sus condiciones salariales, laborales y finalmente, reglamentar el proceso de negociación entre los grupos de trabajadores y los empleadores a través de la negociación colectiva.

Al respecto, Sergio Gamonal observa que la libertad sindical entendida conceptualmente es una comprensión mayor que la de la noción de derecho a la sindicación, no sólo implicando el reconocimiento formal a agruparse y formar organizaciones de trabajadores, sino que es bastante más amplia:

“La libertad sindical implica el reconocimiento del conflicto en las relaciones de trabajo, de la importancia del diálogo y de la necesidad de convergencia entre los actores sociales. En efecto, la divergencia de intereses entre empresarios y trabajadores se centra en la base de cualquier sistema de derecho colectivo, ya que las expectativas legítimas de empresarios y trabajadores inevitablemente entrarán en conflicto”.²

Entonces será vital comprender la real amplitud de un concepto que al menos, en lo que respecta al orden legal chileno establecido en la Constitución Política de la República y en la ley laboral surgida del gobierno militar, se encontraba más bien limitado al derecho de formar organizaciones sindicales:

“... desde esta perspectiva se tendía generalizadamente a asociar la libertad de trabajo de manera exclusiva con el derecho de sindicación, lo que coincidía a su vez con la estructura normalista adoptada por nuestra Constitución Política de la República y una lectura meramente formalista y no finalista de sus disposiciones...”.³

² En Gamonal, Sergio; Derecho Colectivo del Trabajo, pp. 56.

³ Camaño, Eduardo, “La Tutela jurisdiccional de la libertad sindical”, Ver Camaño, “La Tutela Jurisdiccional de la Libertad Sindical”, en revista de Derecho, tomo XIX, N° 1, junio, 2006.

Lo anterior reviste importancia al contemplar las dificultades y conflictos que resultan del ejercicio de la actividad laboral, situación que le es propia y que significa el hecho de que tanto empleador como trabajador tienen intereses legítimos pero opuestos, pudiendo observar por un lado la búsqueda del incremento de las ganancias y utilizar en plenitud por parte del empleador la facultad de organizar el trabajo y, por otro, la necesidad de que el trabajo efectuado sea bien remunerado y que las relaciones laborales sean estables.

En efecto, la libertad sindical surge de esta permanente tensión entre capital y trabajo, facultades del empleador y derechos de los trabajadores, lo que a nivel colectivo comprende dos situaciones: por una parte, una faz orgánica o formalista del derecho de la libertad sindical, entendida como la facultad de poder constituir sindicatos, elegir autoridades, darse una legalidad propia, etc.; y por otra, el concepto de libertad sindical implica una faz funcional, que es más amplia y que involucra el derecho de los trabajadores para hacer valer sus derechos mediante la participación y coordinación con miras a obtener reivindicaciones, ejercicio que se desarrolla en la práctica a través de la negociación colectiva y la huelga.

Corresponde al legislador laboral regular este conflicto, de manera de propender al fortalecimiento de las organizaciones de los trabajadores, al fomento del diálogo y la negociación, al mejoramiento de las condiciones laborales y al aumento de la productividad:

“Sin embargo, el conflicto puede cumplir esta doble función de estabilización e innovación, en base a ciertas condiciones:

a) El conflicto no debe ser tan radical que atente contra la identidad del sistema.

b) El conflicto no debe ser permanente y la utilización de los medios de lucha, especialmente la huelga, no debe ser exagerado.

c) El Estado debe contar con un grado suficiente de legitimación y fuerza política para realizar dos tareas, primeramente fijar normas sustanciales y de procedimiento a fin de regular el conflicto, y controlar el ejercicio del poder social de los grupos para garantizar todas las libertades individuales, y en segundo lugar, poder cumplir en la esfera social un rol de mediador del conflicto, así como de propulsor y coordinación de la actividad de los grupos hacia objetivos de interés general".⁴

Al respecto, considerando todos los elementos conceptualizados, nos encontramos con una definición mas amplia e integral de la libertad sindical: "el derecho que asiste a todos los trabajadores para constituir organizaciones, afiliarse o desafiliarse a ellas, a darse su propia normativa, sin intervención de terceros y, específicamente, el derecho al ejercicio de la actividad sindical por medio de aquellas acciones tendientes a la defensa y promoción de los intereses que les son propios, en particular, la negociación colectiva y el derecho a huelga".⁵

4 En Gamonal, op. Cit., pp. 57

5 En Varas, M., "Libertad sindical y negociación colectiva en Chile, un diagnóstico de la ley 19.757", en Boletín del Trabajo, Agosto de 2003, pp.4

I.2. La libertad sindical como un derecho humano y su reconocimiento.

La doctrina internacional está conteste en que la libertad sindical es un derecho humano esencial, en efecto, se constituye como una especie de los derechos económicos y sociales, pudiendo también entenderse como un conjunto de derechos: derecho a la sindicación y derecho a la huelga. Lo anterior fue recogido a través de las siguientes normas del derecho internacional:

En primer lugar, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece en su artículo 23 punto 4146, el derecho a fundar sindicatos y sindicarse; y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre consagra en su artículo 22 el derecho de asociarse sindicalmente.

La libertad sindical se consagró a nivel internacional en 1948 a través del convenio número 87 (sobre libertad sindical) de la Organización Internacional del Trabajo, en el que expresamente se garantizaron diversas situaciones en relacionadas a este fundamental principio para el derecho del trabajo. En efecto, en el artículo 2 del Convenio 87 de la OIT, se estipula la necesidad de que tanto trabajadores como empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización de autoridad alguna, tengan el derecho a crear todo tipo de agrupaciones destinadas a la protección de sus intereses, además de la facultad de autonormarse.⁶

A mayor abundamiento, en el artículo 7 del convenio 87 de la OIT, se hace referencia a la obtención de personalidad jurídica de los sindicatos y a la posibilidad de agruparse en federaciones y confederaciones de tal modo de que estas grandes entidades agrupen a

⁶ Convenio 87 OIT. Artículo 2. Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

un número significativo de los trabajadores de un país⁷, con la concierne representación de los intereses de grandes sectores de trabajadores, todo ello, sin que los Estados puedan limitarlas en el ejercicio de las funciones que le son propias.⁸

Además de ello, la OIT reconoció en el convenio amplias facultades para que las organizaciones de trabajadores se regulen según sus propios estatutos, y no sean intervenidas por otras autoridades de carácter administrativo, teniendo la libertad suficiente para desarrollarse al interior de la sociedad ejerciendo las funciones que le son propias.⁹

En efecto, atribuyendo una independencia necesaria para ejercer el derecho a la libertad sindical, se estipula la prohibición de que la autoridad administrativa suspenda el derecho a la libertad sindical o bien intente suprimir a alguna organización de trabajadores.¹⁰

Otro importante instrumento de la OIT, es el Convenio 98 de 1949, que dispone que los trabajadores deben gozar de la adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo, especialmente, entre otras materias, en lo relativo a su participación en actividades sindicales.

Agrega que no deben existir injerencias entre las organizaciones de trabajadores y empleadores (art. 2º) y que deben crearse los mecanismos adecuados para garantizar el respeto del derecho de sindicación (art. 3º).

7 Convenio 87 OIT. Artículo 5. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores.

8 Convenio 87 OIT. Artículo 7. La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio.

9 Convenio 87 OIT. Artículo 3. 1. 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.

10 Convenio 87 OIT. Artículo 4. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.

Además, estableció que “deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo” (art. 4º).

Es preciso resaltar que nuestro país sólo ratificó los referidos Convenios en febrero de 1999, es decir, 50 años después de suscritos este importante instrumento internacional y, es precisamente por ello, que se debió expresamente reformar el Código del Trabajo a partir de normas que prohibían las prácticas antisindicales.

Además de las normas señaladas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, en su artículo 22, aprobado por Chile en 1989, se reconoce el derecho de “...Asociarse libremente con otras, incluso el derecho a formar sindicatos y a afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. El ejercicio de este derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en el interés de la seguridad nacional, seguridad pública o el orden público... Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y la protección de la sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas por él ni aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías”.¹¹

11 Apéndice de Constitución Política de la República, Editorial Jurídica de Chile, 2000, pp. 655.

CAPITULO SEGUNDO. Derecho a sindicación en Chile, historia y reconocimiento normativo.

II.1. Reseña histórica de la sindicación en Chile.

Las organizaciones sindicales constituyen una de las piedras angulares del sistema de relaciones laborales de los países desarrollados, lo que resulta consecuente con la extensa atención que la acción sindical ha despertado en el análisis económico en las últimas décadas. Uno de los factores básicos que determina el grado de presencia y la capacidad de maniobra de los sindicatos en el mercado de trabajo es la extensión de la afiliación sindical.

La decisión de afiliarse a un sindicato por parte de un trabajador es el resultado de la evaluación de los costos y beneficios asociados a tal decisión. Únicamente en el caso de que los beneficios sean superiores a los costos se producirá la afiliación. Entre los beneficios asociados a la sindicación cabe mencionar mejores condiciones laborales, en forma de mayores salarios o condiciones no pecuniarias más favorables, o una mayor protección del empleo para los miembros del sindicato. Entre los costos se encuentran tanto los costos monetarios asociados al pago de la cuota sindical, como los costos derivados de una posible estigmatización del trabajador.

Los factores que han gatillado el crecimiento y desarrollo de los sindicatos en los países desarrollados, fundamentalmente los europeos, y que tiene que ver con el número de adhesión que estos presentan, no dista mucho de lo que ocurre en la realidad chilena y que dicen relación fundamentalmente con características personales de cada trabajador, como son el lugar de trabajo, el sexo del trabajador, el nivel de su educación, el sector de actividad o el tamaño de la empresa, sin

embargo, la experiencia obtenida ha demostrado que en países como el nuestro, por las características de los trabajadores y en particular del empleo, se privilegia la estabilidad laboral por sobre la afiliación sindical.

En Chile, existen limitaciones muy precisas en la ley para el ejercicio de este derecho, además del de otros basales de la libertad sindical, como la negociación colectiva y el derecho a huelga.

En el caso de los funcionarios públicos, de conformidad con el artículo 368 del Código del Trabajo de 1931, estos no podían sindicalizarse ni pertenecer a sindicato alguno. Se excluía entonces el derecho de sindicación a los trabajadores del sector público - exceptuando si de esta marginación a los trabajadores de las empresas del Estado-, como también se excluyó a los trabajadores agrícolas, quienes durante un largo período constituyeron el más alto porcentaje de población asalariada del sector privado. Este último sector, se vio afectado primeramente por decisiones del Ejecutivo, situación que se apreció durante el Gobierno de Alessandri, y posteriormente con Pedro Aguirre Cerda, dictándose la denominada popularmente "ley de no sindicación campesina" durante el Gobierno de Gabriel González Videla, la ley 8.811, que no reconocía a estas organizaciones las actividades de la esencia de un sindicato y, además, imponía diversas dificultades para su constitución. Sólo en abril de 1967, con la publicación de la ley 19.625, se reconoció la sindicación campesina.

Respecto de los trabajadores del sector público, no obstante la expresa prohibición legal, se formaron asociaciones de derecho privado, de conformidad a las normas del Código Civil.

El 5 de mayo de 1943, Clotario Blest Riffo funda la ANEF, presidiéndola desde sus inicios, consiguiendo en los años siguientes importantes logros gremiales. Así, la creación del Estatuto Administrativo, en 1945; los estatutos de garantía de los funcionarios;

las leyes orgánicas de las reparticiones públicas; la extensión de la previsión, la medicina social y la educación gratuita; el derecho al cargo y el régimen de ascensos; la participación de funcionarios en las calificaciones; los servicios de bienestar; el rol de la Contraloría General de la República para cautelar los derechos laborales; los derechos políticos de los empleados civiles; la elegibilidad para cargos de representación popular; la defensa de la organización en los gobiernos de derecha y en la dictadura; la recuperación del poder adquisitivo; el derecho a sindicalizarse; la participación en los procesos de modernización, entre otros, podemos decir que corresponden a la Asociación Nacional de Empleados Fiscales. Luego, en 1953, Don Clotario Blest creó la Central Única de Trabajadores (CUT), siendo también su primer presidente. Esta última, obtendría con la ley 17.594, de 1972, personalidad jurídica, aprobándose sus estatutos, y estableciendo en su artículo 6° que "la Agrupación Nacional de Trabajadores Semifiscales, ex Agrupación Nacional de Empleados Semifiscales, la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), la Confederación de Empleados de Industria y Comercio (CEIC), la Confederación de Empleados Particulares de Chile, la Confederación de Asociaciones de los Trabajadores del Banco del Estado de Chile (CONEBECH) y la Asociación Nacional de Funcionarios de Prisiones (ANFUP), gozarán de personalidad jurídica por el hecho de registrar sus estatutos ante el Director del Trabajo en la forma que establece el artículo 1".¹² Es decir, por el solo hecho de entregar sus actas constitutivas y sus estatutos, en triplicado, a la respectiva Inspección Departamental del Trabajo.

Las asociaciones de funcionarios públicos que se crearon hicieron las veces de organismos propiamente sindicales, realizando actividades con bastante éxito y eficiencia e incluso, durante el régimen militar siguieron funcionando, no obstante que una vez asumidas sus funciones, se dictaron numerosas normas relativas a las materias laborales y

¹² Artículo 6° Ley 17.594

previsionales, transformando nuestra legislación de manera drástica, conforme al nuevo modelo de mercado que asumiría como propio.

El llamado "Plan Laboral", cuya elaboración pertenece al ex ministro del trabajo José Piñera, permitió el ejercicio de ciertas libertades democráticas a pesar del escenario de restricción política y concentración de los poderes. Así, los trabajadores pudieron organizarse, elegir sus directivas democráticamente; disponer de personalidad jurídica para sus sindicatos por el solo depósito del acta constitutiva y los estatutos que hubieren acordado en la Inspección del Trabajo; federarse y confederarse; negociar; censurar y cambiar a sus dirigentes e incluso afiliarse internacionalmente, sin intervención alguna del Estado.

Cabe señalar, la importancia que revestía la capacidad del mundo del trabajo para saber aprovechar esta herramienta democrática organizativa, que podría acelerar o retrasar el proceso de reinstitucionalización democrática general de Chile, pero que sin embargo, dadas las circunstancias particulares del período, y las restricciones existentes no hicieron posible la generalización del derecho de sindicación.

Este "Plan Laboral", entre otras cosas proponía una serie de principios básicos para la institución de los sindicatos, contenidos todos ellos en los considerandos que encabezaban el DL. 2756:

- a. Garantía constitucional del derecho a sindicarse en conformidad a la ley, con personalidad jurídica y por el sólo hecho de registrar sus estatutos.
- b. Que en una sociedad auténticamente libre los cuerpos intermedios entre el hombre y el Estado cumplen una función de gran trascendencia, que incide en la necesidad de alcanzar sus finalidades propias, entre ellas

están los sindicatos que buscan la defensa de sus asociados.

c. Sindicato libre: Los trabajadores tienen el derecho a asociarse en el trabajo común, constituir sindicatos, manifestarse colectivamente y organizarse según la libre voluntad de los socios, elaborar sus propios estatutos y autogobernarse sin otra limitación que los lineamientos establecidos por el ordenamiento jurídico. Estos se encuadran en la idea de fomentar la debida seriedad, gobierno democrático y requisitos de representatividad de los sindicatos. El máximo órgano de gobierno del sindicato es la asamblea, cuya manifestación es soberana y debe resolver los asuntos sometidos a su decisión con irrestricto respeto a las normas democráticas.

d. Sindicato Democrático: Todos los asociados tienen derecho a participar de las decisiones de la asamblea, los miembros de un sindicato tienen plenas facultades para elegir autónomamente sus dirigentes, siendo aconsejable la participación en votaciones secretas, libres de toda posibilidad de influencia indebida o coacción.

e. Sindicato financiado: La actividad sindical dentro de su independencia deberá ser autofinanciada por sus propios socios, de tal forma de propender a una autogestión que permita efectivamente un desarrollo autónomo. Las cuotas sindicales pueden descontarse por planilla con la finalidad de hacer mas expedito el cobro de las mismas.

f. Sindicato Autónomo y Despolitizado: Como los sindicatos buscan satisfacer sus propias necesidades y velar por el respeto a los derechos y pretensiones de sus asociados, se pretende excluir de la actividad sindical la política partidista, pues ella contamina la verdadera finalidad del sindicato.

Lo anterior constituye sólo una muestra de la idea que tenían las nuevas autoridades respecto a la actividad sindical, de hecho hubo numerosas organizaciones sindicales disueltas, sus dirigentes fueron perseguidos y se prohibió el ejercicio de la sindicación en el sector privado. Ejemplo de ello lo constituye el DL. 3.247, que en síntesis significó la prohibición de funcionamiento de diferentes sindicatos y organizaciones de trabajadores.

En efecto, los considerandos de esta norma resultan clarificadores, al señalar:

“Decláranse contrarias al orden público y a la seguridad del Estado, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 1º, N° 9, inciso cuarto del Acta Constitucional, las asociaciones o grupos de personas que asuman la representación de sectores de trabajadores sin tener personería para ello, de acuerdo a la legislación laboral o el derecho común, según corresponda”.

En efecto, la norma señalada se refiere a la cancelación administrativa de la personalidad jurídica de algunos sindicatos, pues entendiendo que dichas organizaciones eran contrarias a la seguridad del Estado, se le impondría a los infractores las normas aplicables a las conductas terroristas, elemento del todo ajeno a la actividad sindical realizada por las organizaciones que se disolvieron, cual era la representación y la defensa de los derechos laborales de sus asociados.

Por otra parte, en cuanto al ejercicio de la sindicación, tenemos que la participación de los funcionarios públicos en la vida sindical fue limitada, entendida por la autoridad militar como un simple derecho de asociación, distinguiéndolos de los demás trabajadores y reduciendo su incidencia a la faz orgánica de la libertad sindical, dejando a los funcionarios públicos expresamente fuera de la posibilidad de negociar colectivamente y por ende de ejercer el derecho a huelga, reconocida herramienta de fuerza y negociación de los trabajadores a la luz de la Organización Internacional del Trabajo.

II.2. Legislación sindical.

Son diversas las normas que tratan este derecho, a nivel constitucional y legal, a continuación, se precisarán las disposiciones que la regulan y cómo se garantiza este derecho.

II.2.1. Marco normativo.

Nuestra Constitución Política, en su artículo 19, se refiere tanto al derecho de asociación¹⁴, como al derecho de sindicación. Respecto de éste último, hace referencia a él en el artículo 19 n° 19, que dispone:

La Constitución Política de la República, asegura a todas las personas "el derecho de sindicarse en los casos y formas que señale la ley. La afiliación sindical será siempre voluntaria.

Las organizaciones sindicales gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de registrar sus estatutos y actas constitutivas en la forma

¹⁴ Artículo 19 n° 15 Constitución Política de la República.

y condiciones que determine la ley.

La ley contemplará los mecanismos que aseguren la autonomía de estas organizaciones. Las organizaciones sindicales no podrán intervenir en actividades político partidistas;”¹⁵

En virtud del inciso primero de este número 19, algunos autores como el profesor Jorge Precht, sostienen una postura que declara la inconstitucionalidad de la norma (otrora artículo 78 letra i del Estatuto Administrativo hoy artículo 84 letra i del texto refundido de la ley 18.834) que prohíbe organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la Administración del Estado, pues dicha materia fue entregada al legislador común.¹⁶

El mismo autor, señala que de las Actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución se desprende que toda normativa legal debe conciliar, al permitir la sindicación de funcionarios, la organización básica de la Administración del Estado con dicha autorización. El sindicato de funcionarios será siempre más un gremio (art. 19 N° 15) que un sindicato *stricto sensu* (art. 19 N° 19). Deberá prestarse especial atención al problema de asegurar representatividad a la organización gremial, incluyendo la posibilidad de que en relación con ciertas atribuciones o funciones de la autoridad la representación - en lo que sea de índole más sindical- pueda ser dada a una de esas asociaciones, como podría ser la más representativa.

Así como la prohibición que establece el Estatuto Administrativo, también encontramos esta misma en la Ley 18.883, que aprueba el estatuto Administrativo para funcionarios municipales, en su artículo 82 letra i.

15 Artículo 19 n° 19 Constitución Política de la República.

16 Derecho de Sindicación de Funcionarios Públicos. Análisis de su Constitucionalidad. Jorge Precht Pizarra. Revista de Derecho, Vol. II N° 1-2, diciembre 1991. Pontificia Universidad Católica.

Volviendo al texto constitucional, se observa que la voluntariedad, expresada en el artículo 19 numeral 15 inciso tercero, al decir que nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación, es detallada por el Código del Trabajo al establecer que la afiliación a un sindicato es voluntaria, personal e indelegable y que nadie puede ser obligado a afiliarse a una organización sindical.¹⁷

El Código del Trabajo, en su artículo 1º, al señalar en su inciso segundo a quienes no se aplicará, menciona a los funcionarios de la Administración del Estado, centralizada y descentralizada, del Congreso Nacional y del Poder Judicial, ni a los trabajadores de las empresas o instituciones del Estado o de aquellas en que éste tenga aportes, participación o representación, siempre que dichos funcionarios o trabajadores se encuentren sometidos por ley a un estatuto especial. Y continúa diciendo que, los trabajadores de las entidades señaladas en el inciso precedente se sujetarán a las normas de este Código en los aspectos o materias no regulados en sus respectivos estatutos, siempre que ellas no fueren contrarias a estos últimos.

De acuerdo con lo anterior, no les será aplicable a dichos sujetos el articulado del Código del Trabajo, siempre que estos funcionarios o trabajadores se encuentren sometidos por ley a un estatuto especial. Veremos entonces, que se entrará en el ámbito de aplicación de diversas normas, como el Estatuto Administrativo, leyes orgánicas constitucionales y otras especiales según sea el sector de trabajadores, que precisaremos más adelante (capítulo III).

No obstante precedentemente dicho, el mismo Código, en su libro III, denominado "De las organizaciones sindicales y del delegado de Personal", en el artículo 212, reconoce a los trabajadores del sector

17 Artículo 214 inc. 2º y 3º Código del Trabajo: "La afiliación a un sindicato es voluntaria, personal e indelegable.

Nadie puede ser obligado a afiliarse a una organización sindical para desempeñar un empleo o desarrollar una actividad. Tampoco podrá impedirse su desafiliación".

privado y de las empresas del Estado, cualquiera sea su naturaleza jurídica, el derecho de constituir, sin autorización previa, las organizaciones sindicales que estimen convenientes con la sola condición de sujetarse a la ley y a los estatutos de las mismas.

Posteriormente, el artículo 217, permite constituir organizaciones sindicales a los funcionarios de las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el Gobierno a través de dicho Ministerio, derecho que antes estaba vedado, manteniéndose para estos trabajadores la prohibición de negociar colectivamente, según el 304 inciso 2°.18

Los artículos precedentes, importan a este respecto, para determinar cuáles son los sujetos titulares del derecho de sindicación, y por otra, para determinar cuál es la normativa aplicable a dichos trabajadores. Sobre este último punto, el artículo 212 ya transcrito, reconoce el derecho que tienen los trabajadores de las empresas del Estado para constituir organismos sindicales. Habrá entonces, que dilucidar qué debe entenderse por Empresa del Estado o Empresa Pública.

No existe un concepto legal que precise qué se entiende por empresa pública o del Estado. El Código del Trabajo en el artículo 3 sólo señala que debe entenderse por empresa¹⁹, insuficiente para lo que nos ocupa.

Sin embargo, de diversas disposiciones legales sí es posible inferir una definición de las mismas.

18 Artículo 304 inc. 2° Código del Trabajo: No existirá negociación colectiva en las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el Supremo Gobierno a través de este Ministerio y en aquellas en que leyes especiales la prohíban.

19 Artículo 3 Código del Trabajo: Para los efectos de la legislación laboral y de seguridad social, se entiende por empresa toda organización de medios personales, materiales e inmateriales, ordenados bajo una dirección, para el logro de fines económicos, sociales, culturales o benéficos, dotada de una individualidad legal determinada.

En primer lugar, las empresas públicas son creadas por ley, por lo tanto son personas jurídicas de derecho público. Ello se infiere del artículo 65 inciso 4 n° 2 de la Constitución Política de la República, que establece, dentro de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en ciertas materias, el crear nuevos servicios públicos..... o de las empresas del Estado...”

En segundo lugar, son entidades a través de las cuales el Estado desarrolla actividades empresariales con el objeto de satisfacer una determinada necesidad pública. En virtud de su objeto y en conformidad a lo establecido en el artículo 19 inciso 2° de la Constitución, su estatuto orgánico debe contenerse en una ley de quórum calificado. Por esta razón, tanto la Contraloría General de la República como el Tribunal Constitucional han señalado que toda medida que incida en el funcionamiento, organización y atribuciones de una empresa del Estado, deberá ser modificada sólo por una ley del mismo rango.²⁰

En tercer lugar, forman parte de la Administración del Estado, pues así se desprende lo establecido en el artículo 1° de la Ley de Bases de la Administración del Estado. El artículo 1° señala en su inciso segundo “La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la contraloría General de la República, el banco Central, las fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades **y las empresas públicas creadas por ley.**”

Es necesario no confundirlas con las sociedades del Estado. El Estado también puede desarrollar actividades empresariales a través de empresas que no crea directamente mediante una ley, sino que se constituyen en virtud de la autorización que otorga al efecto el legislador de quórum calificado a uno o más órganos centralizados o

²⁰ Dictamen de la Contraloría 6.724 de 1995 y 2.061 de 1996.

descentralizados del Estado, incluyendo, entre ellos, a otra empresa del Estado, para que den nacimiento a un nuevo ente empresarial . Estos entes son las que se denominan sociedades del Estado y que se caracterizan por constituirse, organizarse y funcionar de acuerdo a las disposiciones del derecho común, en tanto que el derecho público sólo regirá a su respecto en materias específicas vinculadas principalmente al control de algunos de sus actos, en la mayoría de los casos relativos al manejo de sus recursos financieros. Sus relaciones con los usuarios o consumidores, tendrá siempre lugar bajo las normas del derecho privado. Las características expuestas llevan a sostener que estas sociedades no forman parte de la Administración del Estado, a diferencia de lo que ocurre con las empresas públicas propiamente tales, sino que integran la denominada "administración invisible del Estado", formada por organismos en que el Estado participa o tiene representación para cumplir una función que sea de interés de aquél, pero que no integran su Administración.

Precisado lo anterior, diremos que empresas públicas son aquellas en que el Estado es su dueño o tiene una participación mayoritaria, o bien puede designar o hacer designar a la mayoría de su directorio o administración. Hay de diversos tipos, regidas por estatutos jurídicos distintos. Son creadas por ley de quórum calificado y pueden desarrollar actividades empresariales o participar en ellas, también pueden constituir empresas filiales si la ley las autoriza.

Entonces, existen diversos tipos de empresas públicas, que son regidas por estatutos jurídicos distintos.

Recapitulando y para síntesis de lo antes visto, concluiremos que son sujetos titulares del derecho a constituir sindicatos, los trabajadores del sector privado y de las empresas del Estado, cualquiera sea su naturaleza jurídica, con la sola condición de sujetarse a la ley y a sus estatutos. También podrán hacerlo, los funcionarios de las Empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa nacional o que se

relacionen con el Supremo Gobierno a través de este Ministerio, sin perjuicio de las limitaciones en materia de negociación colectiva.

No pueden constituir sindicatos los trabajadores de la administración del Estado y de las Municipalidades, Fuerzas Armadas o las Fuerzas de Orden y Seguridad Públicas.

Los trabajadores funcionarios de la Administración del Estado y de las Municipalidades pueden formar Asociaciones de Funcionarios Públicos.

Los miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública no pueden organizarse en ninguna forma.

Sobre los funcionarios públicos, la ley 19296 comprendió sólo a los funcionarios de la Administración del Estado, quedando originalmente fuera de sus alcances los funcionarios de los Poderes Legislativo y Judicial, por cuanto, de acuerdo a un informe emitido por el Consejo de Defensa del Estado con fecha 7 de marzo de 1997, al no ser el Senado y la Cámara de Diputados parte de los órganos de la Administración del Estado, no podrían sus funcionarios constituir asociaciones al amparo de la citada ley.

Pero posteriormente, el 5 de mayo de 2000, se publicó la ley 19.673, que modificó el artículo 1º para incluir a los trabajadores del Congreso Nacional.

El artículo 1º de la Ley 19296, expresamente incluye a los trabajadores de las Municipalidades, reconociendo su 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.

La ley orgánica de municipalidades, Ley n° 18695, destina el título VI a las Corporaciones, Fundaciones y Asociaciones Municipales, tratando estas últimas en el párrafo segundo, disponiendo en su artículo 137 que dos o más municipalidades, pertenezcan o no a una misma provincia o región podrán constituir asociaciones municipales para los efectos de facilitar la solución de problemas que les sean comunes o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

Parte del marco normativo actual, es producto de importantes innovaciones que resguardan a la libertad sindical, y que fueron establecidas por la ley 19.759, de 5 de octubre de 2001. Esta ley, significó un notable avance en el reconocimiento de la amplitud del mega principio libertad sindical, sobre todo considerando la globalización de la economía chilena y la necesidad de al menos una mínima correspondencia entre el derecho laboral nacional y la legislación internacional del trabajo, sin que existiera consenso en los resultados finales de esta reforma laboral. El profesor Walker expresó al respecto que:

“Los cambios de la Ley 19.759 de 2001 han sido controvertidos por quienes los consideran una forma forzada de mantener el poderío sindical, lo que contravendría el modelo de economía de mercado. El autor considera, en cambio, que estas modificaciones son, por regla general, positivas y sólo el tiempo dirá cuales serán sus resultados definitivos”.²¹

Principales modificaciones en materia sindical:

- a. Reconocimiento de la norma constitucional que previene la libertad del trabajador para sindicarse o no, fortalecimiento de la libertad de asociación y la voluntariedad de la sindicación. Además de ello se estableció libertad de autonomía sindical, en la elaboración de sus

21 Walker Errázuriz, Francisco, Derecho de las Relaciones Laborales, . pp. 170

estatutos, se fortaleció y reconoció el pleno ejercicio de la democracia sindical al interior de la asociación: "El estatuto del sindicato deberá contemplar los requisitos de afiliación, de desafiliación y los derechos y obligaciones de sus miembros, los requisitos para ser elegido dirigente sindical, los mecanismos de modificación del estatuto o de fusión del sindicato, el régimen disciplinario interno y la clase y denominación de sindicato que lo identifique, que no podrá sugerir el carácter de único o exclusivo. Las asambleas de socios serán ordinarias y extraordinarias. Las asambleas ordinarias se celebrarán con la frecuencia y en la oportunidad establecidas en los estatutos, y serán citadas por el presidente o quien los estatutos determinen. Las asambleas extraordinarias serán convocadas por el presidente o por el veinte por ciento de los socios. El estatuto deberá disponer los resguardos para que los socios puedan ejercer su libertad de opinión y su derecho a votar. Podrá el estatuto, además, contener normas de ponderación del voto, cuando afilie a trabajadores no permanentes. La organización sindical deberá llevar un registro actualizado de sus miembros."²²

b. Libertad en la denominación de las asociaciones de trabajadores, posibilidad de constituir sindicatos de empresa, interempresa, sindicatos de trabajadores independientes y eventuales o transitorios. En efecto, se modificó el artículo 216 del Código del Trabajo de tal manera que se terminó con la taxatividad en la denominación de las organizaciones sindicales, por lo que se señaló que existirán "entre otras" sindicatos de empresa, interempresas, de trabajadores independientes y de trabajadores eventuales o transitorios, otorgando con ello libertad de constitución de organizaciones con los nombres y formas que sus afiliados determinen.

c. Se reconoció el derecho de sindicación para los funcionarios de las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa nacional o que se relacionen con el Gobierno a través de dicho Ministerio.²³

22 Artículo 231 del Código del Trabajo

23 Artículo 217 del Código del Trabajo.

d. Se reconoció la posibilidad de que en una o más empresas existieran uno o múltiples sindicatos y se señaló como soberanos a los trabajadores, siempre que cumplan los requisitos legales de constitución de sus distintas agrupaciones.

e. Se favoreció la formación de sindicatos interempresa y de empresa, de federaciones y confederaciones: "Se entiende por federación la unión de tres o más sindicatos, y por confederación, la unión de tres o más federaciones o de veinte o más sindicatos".²⁴

f. Se estableció el fuero para los trabajadores que concurrieran a su formación y se estableció un procedimiento relativamente flexible para iniciar la constitución de un sindicato.²⁵

g. En el caso de los sindicatos de empresa, se estableció el plazo de un año para que el sindicato obtuviera el quórum mínimo exigido por la ley para su creación, con independencia de su nacimiento a la vida del derecho desde el momento del depósito de sus estatutos en la Dirección del Trabajo: "No obstante lo anterior, para constituir dicha organización sindical en aquellas empresas en las cuales no exista un sindicato vigente, se requerirá al menos de ocho trabajadores, debiendo completarse el quórum exigido en el inciso anterior, en el plazo mínimo de un año, transcurrido el cual caducará su personalidad jurídica, por el sólo ministerio de la ley en el evento de no cumplirse con dicho requisito".²⁶

h. Por último y principalmente, la mayor transformación en la regulación de la actividad sindical es la especificación legislativa de las prácticas antisindicales y el aumento de las multas que se impusieron para los empleadores que no cumplieran con la normativa, ejerciendo presiones o prácticas desleales o antisindicales que limitaran el ejercicio

24 Artículo 266 del Código del Trabajo.

25 Artículos 229 y 243 del Código del Trabajo.

26 Artículo 217 del Código del Trabajo.

de la libertad de sindicación y el ejercicio de la actividad sindical.

En efecto, el artículo 292 original, establecía un procedimiento para el conocimiento y fallo de las prácticas antisindicales. Se facultaba a la Dirección del Trabajo, para denunciar hechos que estimara constitutivos de prácticas antisindicales o desleales, actuando además como ministro de fe y constatando hechos que apoyen su denuncia.

Este artículo fue modificado el artículo 7 de la Ley 20.087, que sustituye el procedimiento laboral contemplado en el libro V del Código del Trabajo, instaurando un sistema tutelar.

El actual artículo 292, sanciona con multas las prácticas antisindicales, aumentando la misma en caso de reincidencia. Será la Inspección del Trabajo quien deberá denunciar al tribunal competente los hechos que estime constitutivos de prácticas antisindicales o desleales, de los cuales tome conocimiento. Cabe destacar, que tratándose de prácticas antisindicales que hubieren implicado el despido de un trabajador, competirá exclusivamente al trabajador afectado el denunciar tales hechos. Así lo dispone el artículo 489 del Código del Trabajo.

Transformaciones del derecho de sindicación y reforma de las prácticas antisindicales.

Nuestro ordenamiento jurídico laboral establece un sistema limitado de protección a los derechos sindicales, en efecto, desde los artículos 289 a 294 bis del Código del Trabajo se establecen tipificaciones y sanciones de lo que el legislador ha denominado las prácticas antisindicales, las que se pueden definir como aquellas acciones que atentan contra la libertad sindical. Además, se señala la existencia de prácticas desleales en la negociación colectiva, las que se pueden conceptualizar como las acciones que entorpecen la negociación

colectiva y sus procedimientos.

En efecto, desde el comienzo de la aplicación del Plan Laboral, se entendió que debía protegerse la libertad de sindicación –entendida como faz orgánica de la libertad sindical-, así, la libertad de afiliación y desvinculación de un sindicato por parte un trabajador ya estaba contemplada en el DL Nº 2.756 de 1979, lo que se plasmó en el artículo 215 del Código del Trabajo: "No se podrá condicionar el empleo de un trabajador a la afiliación o desafiliación a una organización sindical". Asimismo se prohibió impedir o dificultar la afiliación, despedirlo o perjudicarlo, en cualquier forma por causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales.²⁷

No obstante, es preciso rescatar el hecho de que el artículo 289, al referirse a prácticas desleales, no es taxativo, en efecto, su encabezado considera otras posibilidades de las contempladas: "Serán consideradas prácticas desleales del empleador aquellas que atenten contra la libertad sindical. Incurrir especialmente en esta infracción..."

Por tanto, toda acción u omisión que atente contra este derecho fundamental es susceptible de llegar a calificarse jurídicamente como práctica antisindical, aun cuando no se encuentre descrita expresamente como tal. Así lo ha entendido la doctrina, la jurisprudencia y de igual manera lo ha comprendido la Dirección del Trabajo al establecer en diversos dictámenes, que la calificación de una conducta como constitutiva de práctica antisindical era una atribución exclusiva de los Tribunales de Justicia, sin perjuicio de que se encuentre o no contemplada la hipótesis fáctica pertinente en los artículos del Código del Trabajo, dado el carácter amplio y no taxativo de las normas.

El respeto a la libertad de sindicación contenido expresamente en el Código del Trabajo es coherente con la norma internacional y se ve

²⁷ Lo cual se condice con los artículos 1 y 2 del Convenio Nº 98 de la OIT

reflejado en la protección expresa que el legislador da a este derecho, por ello, los trabajadores deben gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo (artículo 1 inciso 1 del Convenio 87 OIT). Esta protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto someter el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato, o bien, despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo (artículo 1 inciso 2 letras a y b del Convenio 87 OIT).

Al respecto, lo mismo se puede concluir de la protección de la actividad sindical contra todo acto de injerencia del empleador, de otros sindicatos o incluso de otros trabajadores, ya sea que se efectúe directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración. Para ello se propendió a preservar la autogestión normativa, entregada a la autodeterminación de los contenidos de los estatutos de la organización y también la autogestión económica, prohibiéndose cualquier forma de intervenir en el funcionamiento de la organización de trabajadores, de tal manera de impedir la "contaminación" de las organizaciones sindicales de intereses patronales (Artículo 2 de la Convención 87 OIT).

A lo anterior, se adiciona el hecho de que a través del fortalecimiento de las prácticas antisindicales y desleales, se reconoció la capacidad de los trabajadores de accionar en contra de aquellos atentados del empleador, de los sindicatos y de aún otra persona en contra de la libertad de sindicación, en efecto, se buscó por el legislador el reforzamiento de la libertad sindical, pues al modificarse la normativa sobre prácticas desleales, junto con aumentarse las sanciones previstas en el artículo 292 del Código del Trabajo, se incorporaron normas

tendientes a reforzar el procedimiento judicial de tutela de la libertad de sindicación²⁸ y a reconocer nuevas facultades a la Inspección del Trabajo para intervenir en los procesos judiciales a que den lugar, todo ello, en aras de dar mayor efectividad a la protección de este derecho fundamental en el ámbito de las relaciones laborales.

En efecto, además del reconocimiento del derecho de la libertad de sindicación como un derecho fundamental, al ser reconocido por la Constitución, también se ha concebido por la nueva tendencia laboralista como un derecho propio de la "ciudadanía en la empresa", esto es, el reconocimiento de los derechos y garantías constitucionales de los trabajadores al interior de la empresa, situación que ha venido a cambiar la antigua noción de que la propiedad era el derecho que primaba dada las facultades de mando y organización del empleador.

El nuevo proceso laboral incorporó el conocimiento y sanción a las prácticas desleales y antisindicales al procedimiento de tutela de los derechos y garantías fundamentales. Tratándose del trabajador afectado por la vulneración de sus derechos fundamentales, el artículo 486 faculta a la organización sindical a la que pertenece el trabajador para que por sí o representada por una organización sindical de mayor jerarquía pueda iniciar la acción de tutela e incluso puede, por sí sola, demandar a quien vulnere los derechos de la propia organización en el caso de prácticas desleales o antisindicales del empleador o de otros trabajadores en contra del sindicato:

"Cualquier trabajador u organización sindical que, invocando un derecho o interés legítimo, considere lesionados derechos fundamentales en el ámbito de las relaciones jurídicas cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción laboral, podrá requerir su tutela por vía de este procedimiento. Cuando el trabajador afectado por

28 El derecho de sindicación, al ser entendido como un derecho fundamental debe ser tutelado, en efecto, la norma legal fue provista de acción de protección según el artículo 20 de la CPR y a partir de la dictación de la ley 20.087 fue revestida de la acción del procedimiento de tutela laboral.

una lesión de derechos fundamentales haya incoado una acción conforme a las normas de este Párrafo, la organización sindical a la cual se encuentre afiliado, directamente o por intermedio de su organización de grado superior, podrá hacerse parte en el juicio como tercero coadyuvante.”²⁹

II.2.2. Breve descripción de la Ley 19.296.

En mayo de 1992, el Ejecutivo envió al Congreso Nacional un proyecto sobre asociaciones de funcionarios del sector público, el que se convirtió en la ley N° 19.296, publicada en el Diario Oficial de 14 de marzo de 1994, y vendrá a establecer normas sobre Asociaciones de Trabajadores de la Administración.

El reconocimiento a los funcionarios públicos del derecho de asociación que garantiza el artículo 19, numeral 15 de la Constitución, se encuentra recogido en la Ley N° 19.296. Según constan en el Mensaje del Proyecto y en el Informe de la Comisión del Trabajo y Previsión Social del Senado, con su aprobación se perseguía dar una mayor fluidez a las relaciones laborales existentes entre el Estado y sus funcionarios, mediante la creación de mecanismos institucionales que las regulen clara y precisamente, permitiendo así un adecuado diálogo entre la parte empleadora y sus trabajadores.

En general, esta ley regula la organización de dichas Asociaciones, tanto las que se crean a nivel nacional, como las de connotación regional, provincial o comunal y contiene sus finalidades principales. En el capítulo II se regula la constitución de las Asociaciones. En el III, de

²⁹ Ver artículo 486 del Código del Trabajo.

los Estatutos; enseguida, del Directorio, su número, la manera de elección, la duración de sus mandatos, de los fueros de que gozan, de los permisos gremiales. En el capítulo V se reglamentan las asambleas como resolutive superior de la Asociación. Luego, se regula el patrimonio de dichas entidades. Más adelante, se tratan las Federaciones y Confederaciones o Agrupaciones, determinándose en qué consiste cada una de ellas. En el Capítulo VIII se dispone la manera cómo podrán disolverse dichas Asociaciones, la que deberá ser declarada por el Juez de Letras del Trabajo de la jurisdicción en que ella tuviere su domicilio; y, finalmente, en el Capítulo IX, se legisla respecto de la fiscalización de las Asociaciones de funcionarios y de las sanciones.

Para el presente trabajo, es menester destacar dos disposiciones, el artículo 1º y el artículo 7º, por el reconocimiento del derecho a constituir asociaciones de funcionarios, y al establecer las finalidades de las mismas, respectivamente.

“Artículo 1º.- Reconócese, a los trabajadores de la Administración del Estado, incluidas las municipalidades y del Congreso Nacional, 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.

Esta ley no se aplicará, sin embargo, a las Fuerzas Armadas, a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, a los funcionarios de las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el Gobierno a través de éste, ni a los trabajadores de las empresas del Estado que, de acuerdo con la ley, puedan constituir sindicatos.”

Por su parte, el artículo 7º del mismo cuerpo legal, establece una numeración no taxativa de sus finalidades principales, a saber:

“Artículo 7º.- Las asociaciones de funcionarios públicos no tendrán fines de lucro, sin perjuicio de que sus actividades puedan generar utilidades, las que deberán ser invertidas en el cumplimiento de sus objetivos. Sus finalidades principales serán las siguientes:

a.- Promover el mejoramiento económico de sus afiliados y de las condiciones de vida y de trabajo de los mismos, en el marco que esta normativa permite;

b.- Procurar el perfeccionamiento de sus asociados, en los aspectos material y espiritual, así como también la recreación y el esparcimiento de ellos y de sus grupos familiares;

c.- Recabar información sobre la acción del servicio público correspondiente y de los planes, programas y resoluciones relativos a sus funcionarios;

d.- Hacer presente, ante las autoridades competentes, cualquier incumplimiento de las normas del Estatuto Administrativo y demás que establezcan derechos y obligaciones de los funcionarios;

e.- Dar a conocer a la autoridad sus criterios sobre políticas y resoluciones relativas al personal, a la carrera funcionaria, a la capacitación y a materias de interés general para la asociación;

f.- Representar a los funcionarios en los organismos y entidades en que la ley les concediere participación. Podrán, a solicitud del interesado, asumir la representación de los asociados para deducir, ante la Contraloría General de la República, el recurso de reclamación establecido en el respectivo Estatuto Administrativo;

g.- Realizar acciones de bienestar, de orientación y de formación gremiales, de capacitación o de otra índole, dirigidas al

perfeccionamiento funcionario y a la recreación o al mejoramiento social de sus afiliados y de sus grupos familiares;

h.- Prestar asistencia y asesoría técnica a sus asociados y a sus grupos familiares. Los asociados podrán otorgar también tal asistencia a los trabajadores pasivos que hubieren sido miembros del respectivo servicio o institución, si así lo solicitaren, y, también, procurarles recreación y esparcimiento a tales pasivos y a sus grupos familiares;

i.- Constituir, concurrir a la constitución o asociarse a mutualidades, fondos y otros servicios y participar en ellos. Estos servicios podrán consistir en asesorías técnicas, jurídicas, educacionales, culturales, de promoción, socioeconómicas y otras;

j.- Constituir, concurrir a la constitución o asociarse a instituciones de carácter previsional o de salud, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, y participar en ellas.

Lo anterior no podrá ser realizado por las asociaciones de funcionarios que afilien al personal de los respectivos organismos de fiscalización administrativa;

k.- Establecer centrales de compra o economatos, y

i.- En general, realizar todas aquellas actividades contempladas en los estatutos y que no estuvieren prohibidas por ley.”

II.2.3. Casos de otros funcionarios del Estado.

Resulta interesante observar que a pesar de las restricciones legales que encontramos en Chile para el ejercicio de ciertos derechos inherentes a la libertad sindical, ya sea en cuanto a la sindicación o a la facultad de negociar colectivamente o el ejercicio de otros derechos, que son expresamente prohibidos para ciertos grupos o clase de trabajadores, vemos que los funcionarios de distintos órganos, en diversas ocasiones, han continuado luchando por lograr estar bajo el alero de la normativa que regula las asociaciones de trabajadores de la Administración, pero con distintos resultados.

Así, será pertinente referirse a diversas normas que han dado reconocimiento para el ejercicio de la sindicación por parte de cierto grupo de trabajadores o establecido la aplicación de normativa por la que originalmente no eran contemplados.

La ley n° 15.077 de 1962, que en su artículo 24 agregó un inciso tercero al artículo 100 del estatuto administrativo de la época, D.F.L. n° 338 de 1960, reconociendo legalmente a las asociaciones de funcionarios públicos, al disponer que los dirigentes nacionales de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF, y las Asociaciones de Funcionarios de la Administración Civil del Estado, tendrían inamovilidad en sus cargos mientras dure su mandato y hasta seis meses después.

La ley n° 17.594 de 1972, que en su artículo 6 dispuso que gozarán de personalidad jurídica por el hecho de registrar sus estatutos ante el Director del Trabajo, la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF; la Agrupación Nacional de Trabajadores Semifiscales, ANATS; la Confederación de Asociaciones de los Trabajadores del Banco del Estado de Chile, CONEBECH y la Asociación Nacional de Funcionarios de Prisiones, ANFUP.

La ley N° 17.615 de 1972, que confirió a los funcionarios del Ministerio de Educación Pública, el derecho a sindicarse y fijó las normas por las que se regiría el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUTE), al cual otorgó personalidad jurídica por el sólo hecho de registrar sus estatutos ante el Director del Trabajo. Después, en 1975, el Decreto Ley 1284 derogó la ley 17.615 y canceló la personalidad jurídica del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación.

El Decreto Ley n° 1975 de 1977, que con su artículo único declaró disuelta y canceló la personalidad jurídica de la Asociación Nacional de Funcionarios de Prisiones, ANFUP.

El Decreto Ley n° 2545 de 1979, que en su artículo 11, inciso primero, señalaba: "Asegúrese las más amplias libertades a los funcionarios públicos para afiliarse o desafiliarse a las asociaciones que los agrupan". El inciso segundo agregaba que la afiliación o desafiliación es un acto personal, libre, voluntario e indelegable. El artículo 75 del Decreto Ley 2756, también de 1979, derogó el D.L n° 2545, sin embargo, la vigencia del artículo 11 de éste último fue reestablecida por el artículo 8° del Decreto Ley 2750 de 1979.

La ley 19.049 de 1991 sobre Centrales Sindicales, al señalar en su artículo 2° quienes podrán integrarlas, incluye entre otras, a las asociaciones de funcionarios del Estado y de las Municipalidades.

Respecto a los funcionarios del Congreso Nacional, se presentó por el Ejecutivo un proyecto de ley modificatorio de la ley N° 19.296, para extender a éstos los beneficios de la ley citada, en correspondencia con el espíritu que la inspirara y que se expresó en el Mensaje de dicha ley, como también en el de la norma modificatoria, en el sentido que el propósito perseguido con tal legislación era eliminar toda discriminación en lo referente a la factibilidad de asociación de los funcionarios del Estado. Este nuevo texto dio origen a la ley N° 19.673, publicada en el Diario Oficial de 5 de mayo de 2000, cuyo único artículo intercaló en el

inciso primero del artículo 1º de la ley N° 19.296, entre los términos "municipalidades," y "el derecho", la siguiente expresión: "y del Congreso Nacional".

Por otra parte, la ley N° 19.640, Orgánica Constitucional del Ministerio Público, publicada en el Diario Oficial de 15 de octubre de 1999, hizo aplicables en su artículo 84 a los funcionarios de ese organismo, las normas de la ley N° 19.296, aunque con ciertas restricciones.

En cuanto a los funcionarios del Poder Judicial, y especialmente los integrantes de su escalafón primario, se encuentran en la misma situación en que antes de la ley N° 19.673 estuvieron los funcionarios del Congreso Nacional. Pero actualmente existe un proyecto de ley iniciado en una moción parlamentaria, ingresado en octubre de 2009³⁰, y que pretende incorporar a los funcionarios judiciales a la ley 19.296.

Sobre el particular, se emitió informe por parte de la Corte Suprema³¹, pronunciándose favorablemente pero en forma dividida, sobre el proyecto. Principalmente, quienes lo hicieron negativamente (en el informe no se individualizan los ministros que emiten cada opinión), se basaron en las disposiciones de la ley 19.296 que se relacionan a los permisos de los dirigentes, a su fuero y a su calificación anual, las que parecen inadecuadas respecto de funcionarios del Poder Judicial.

En lo que dice relación con los permisos, estimaban que éstos podrían alterar gravemente el funcionamiento de los tribunales, puesto que se preveía autorizar un número excesivo de ausencias, las que llegarían a once días por mes.

En lo tocante al fuero, consideraban que la ratificación que debe efectuar la Contraloría General de la República de la medida disciplinaria

30 Boletín n° 6721-07, Cámara de Diputados.

31. Oficio N° 254, Corte Suprema, 3 de noviembre de 2009.

de destitución de los dirigentes, afectaría la independencia del Poder Judicial, toda vez que ello implicaría la revisión de la sanción por otro organismo del Estado, sin perjuicio, además, que dicho beneficio entraría en colisión con normas sobre remoción y destitución contenidas en la Constitución Política, relacionadas con la responsabilidad ministerial y política que se impone a los magistrados de los tribunales de justicia, recordando que forman parte de la Asociación Nacional de Magistrados, incluso Ministros de la Corte Suprema.

Igualmente, se observó una discriminación en lo relativo a la no obligatoriedad de la calificación anual de los dirigentes, la que sólo podría realizarse si se cuenta con la voluntad de éstos. Lo anterior alteraría la relación de igualdad entre los funcionarios, favoreciendo a quienes cumplen funciones directivas.

Entre los Ministros que votaron positivamente la iniciativa, uno de ellos (no individualizado en el informe) fue partidario de aprobar el proyecto sin observación ni reparo alguno, por cuanto su objetivo era reconocer a los funcionarios judiciales el derecho constitucional de asociarse sin permiso previo, garantía que debía relacionarse con la de protección del derecho al trabajo. Asimismo, estimó que ante tal mandato constitucional, no sería aceptable que las diversas asociaciones de funcionarios judiciales se organizaran como instituciones de derecho privado sin fines de lucro y que, además, la iniciativa al permitir a los funcionarios judiciales – únicos empleados del Estado que no pueden organizarse bajo el amparo de la ley N° 19.296 – desarrollar sus actividades gremiales en las mismas condiciones que se reconoce al resto de los servidores públicos, no hacía más que evitar la prolongación de una discriminación que ante la claridad del texto propuesto, no podía justificarse.

El mismo Ministro no veía para esta regulación, impedimento alguno vinculado a la naturaleza de las funciones judiciales, como

tampoco consideraba que atentara contra la independencia del Poder Judicial la intervención de la Contraloría, la que atendida la separación de funciones, sería sólo aparente, limitada a un deber de registro.

En lo tocante a las posibles dificultades de gestión, creía que también afectarían a las demás instituciones a las que se aplicaba la ley N° 19.296, por lo que deberían estudiarse condiciones de gestión que aseguraran el reconocimiento del derecho de que se trataba.

El voto negativo al proyecto se sustentó en la opinión de siete Ministros, quienes sostuvieron que la pretensión de hacer aplicables a los funcionarios del Poder Judicial el estatuto de los restantes empleados del Estado, era incompatible con la organicidad de este Poder, por cuanto la moción no se conciliaba con el carácter de poder autónomo e independiente que se reconocía a la judicatura, afirmando uno de los disidentes que para las asociaciones del Poder Judicial debería establecerse una legislación especial, dado lo impracticable del sistema de la ley N° 19.296.

Por último, otro de los Ministros contrarios al proyecto, sostuvo que la iniciativa era inconstitucional por incidir en la administración financiera del Estado, puesto que en el caso de los permisos afectaría el servicio judicial, debiendo pagarse las remuneraciones sin contraprestación alguna, sin perjuicio de la posibilidad de verse enfrentados a la designación de suplentes, todo lo que vulneraría la norma del artículo 65 de la Carta Política. En subsidio de lo anterior, señaló ser partidario de que únicamente los funcionarios pudieran incorporarse al mecanismo de la ley N° 19.296, mas no los magistrados los que no tendrían la calidad de funcionarios, para los cuales se requeriría una legislación especial, de iniciativa del Ejecutivo.

II.2.4. Análisis de la adopción de la normativa internacional.

Primeramente, resulta oportuno mencionar cronológicamente las normas que se han ido generando en el ámbito internacional, para luego analizar las implicancias de la aceptación de algunas de ellas por parte de nuestro país, incorporándose a nuestra legislación interna.

En el contexto internacional, a partir de 1919, empiezan a producirse las primeras manifestaciones, textos y documentos, de valor jurídico variable, en los que se reconoce el derecho a la libertad sindical.

Los mencionados instrumentos ordenados cronológicamente son:

- 1.- El documento constitucional de la O.I.T., de 1919, que en su sección primera, reconoce el principio de la libertad de sindicación.
- 2.- En los años 1948 y 1949 se acuerdan, respectivamente, el Convenio N°87 sobre "Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación", y el Convenio N°98 sobre "Derecho de Organización y Negociación Colectiva", textos que aluden a la libertad sindical de manera más extensa.
- 3.- La declaración Universal de los Derechos del Hombre de la O:N:U:, de 1948, que establece en su artículo 23, apartado 4º: " Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses".
- 4.- La Convención Europea para la salvaguardia de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales, aprobada por el Consejo de Europa en 1950, texto que señala en su artículo 11.1 que "Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de

asociación, comprendiendo el derecho de fundar, con otros, sindicatos y adherirse a ellos, para la defensa de sus intereses”.

5.- En la línea de los recientes convenios internacionales sobre Derechos Humanos, que han reconocido el derecho a la Libertad Sindical de manera detallada, está el Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, de 1966, que en su artículo 22 establece el derecho de toda persona a “fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”. Añade el texto que en el ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, para proteger la salud o la moral pública.

6.- El Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales, acordado por las Naciones Unidas en Diciembre de 1966, reconoce en su artículo 8º el derecho de toda persona a fundar sindicatos, a afiliarse a ellos, a formar federaciones y confederaciones, el derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y el derecho a huelga. Este Pacto fue suscrito por Chile el 16 de Septiembre de 1969, y promulgado por decreto N°326, el 27 de mayo de 1989.

7.- Con fecha 22 de Noviembre de 1969, el gobierno de Chile suscribió en la ciudad de San José, Costa Rica, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, denominada “Pacto de San José de Costa Rica”, la cual en su artículo 16 consagra la libertad de asociación.

8.- La O.I.T. se ha preocupado especialmente del tema , y de manera más reciente ha acordado el Convenio de N°154, de 1981, y la Recomendación N°163, del mismo año, sobre “Negociación Colectiva”.

Gran importancia para nuestro ordenamiento jurídico, han tenido los Convenios 87 y 98 de la OIT, sobre “Libertad Sindical y Protección

del derecho de Sindicación”, y sobre la “Aplicación de los Principios del derecho de Sindicación y de Negociación colectiva”, respectivamente, publicados en el Diario Oficial con fecha 12 de mayo de 1999.³² La relevancia de su ratificación, dice relación con que sus planteamientos incidieron directamente en la dictación de la ley 19.759, con consecuentes enmiendas al Código del Trabajo y que tuvieron por objeto el modernizar las normas sobre organizaciones sindicales y en general las disposiciones atinentes a las relaciones colectivas del trabajo, a fin de hacerlas consecuentes con un mercado globalizado.

A pesar de las importante reforma normativa posterior que trajo aparejada la ratificación de los mencionados convenios, resulta interesante observar que en los mismos, salvo reconocer la obligación de todo miembro de la OIT a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación³³, no encontramos una tratamiento directo sobre los funcionarios públicos, es más, en el artículo 6 del Convenio 98 de la O.I.T. señala “El presente Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto”.

Ante tal omisión, es necesario referirse al Convenio N° 151 de 1978, sobre protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, del cual nuestro país es parte -sin haberlo ratificado-. Este Convenio tiene por objeto completar los Convenios n°s 87 y 98 sobre libertad de asociación y de sindicación. Al respecto el artículo 1° N° 1 de esta norma prescribe que: “El presente Convenio deberá aplicarse a todas las

32 Conjuntamente con ellos se promulgaron: Convenio n° 105, de 1957, relativo a la “Abolición del Trabajo Forzoso”, y el Convenio n° 138, de 1973, relativo a la “Edad Mínima de Admisión al Empleo”.

33 Artículo 11, Convenio 87 O.I.T.

personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales de trabajo". El artículo 4º, de una manera análoga al artículo 1º del Convenio N° 98, consagra el derecho a una "protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo". El artículo 5º dice: "Las organizaciones de empleados públicos gozarán de completa independencia respecto de las autoridades públicas" (Nº 1) y "las organizaciones de empleados públicos gozarán de adecuada protección contra todo acto de injerencia de una autoridad pública en su constitución, funcionamiento o administración" (Nº 2).

No obstante ello, el artículo 1º del Convenio de la OIT citado tenía dos restricciones respecto a entregar al derecho de cada Estado la regulación de las garantías contenidas en él se aplicarían a los mas altos cargos públicos –de carácter directivo- y también en los casos de las fuerzas armadas y policías, funcionarios del Estado que podrían, al alero de lo comentado, quedar fuera de la posibilidad de sindicarse.

CONCLUSIONES

Sin duda alguna, es basal al tratamiento del tema de esta memoria, el no desconocer como grandes reformas normativas de las últimas décadas por una parte, la introducida por la ley 19.296, y por otra, la ratificación por Chile de los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, que han ayudado a consolidar posiciones doctrinarias de carácter administrativista como otras laboristas respecto de los derechos colectivos que engloban dichos instrumentos. Por supuesto, que dicho estudio, ha contribuido a desarrollar un punto de vista si bien es cierto incipiente, debido principalmente al deseo de no extender en demasía el tratamiento de la problemática – de abundante regulación normativa por parte de organismos de carácter internacional y legislaciones extranjeras - no es menos cierto que, definitivamente ha enriquecido enormemente la concepción y conclusiones a las que pudiésemos abordar previamente a la realización de esta memoria.

En este orden de cosas, ha resultado decisivo para la formación de una nueva perspectiva sobre el particular, observar y entender que la posición legislativa nacional para abordar la adopción de las normas internacionales que versan sobre sindicación de los funcionarios públicos, es vacilante no solamente dependiendo de la preferencia, inclinación o convicción política de la autoridad partícipe en el proceso legislativo en vías de suplir, completar o mejorar las normas existentes, sino que en ocasiones se reduce simplemente -subjetivamente hablando-, por una parte a la voluntad de inclinarse por el mejoramiento de las relaciones laborales entre los funcionarios y la autoridad pública o, por otra, el resguardo del status quo, fundado en un proteccionismo de diversos intereses dentro de los que no se contempla el bienestar o condiciones de trabajo de los funcionarios, sino de carácter empresarial, organizacional, económico, y otros criterios.

Lo anterior, puede apreciarse no sólo en lo tocante al espectro orgánico de la libertad sindical, al hablar de la libre sindicación que debiese imperar sin distinción alguna entre los trabajadores, sino también en la insuficiencia de que adolece cualquier reconocimiento de este derecho, en el evento de no otorgar a las asociaciones y organismos sindicales de los trabajadores, el derecho a negociar colectivamente en resguardo de los objetivos y finalidades propias del órgano sindical, y no se contemplan las modificaciones constitucionales y legales para que los acuerdos que se adopten se transformen en normas legales vinculantes que vayan en beneficio o mejoramiento de las condiciones de los mismos.

Empero, este no ha sido el tema de la presente memoria, sino una conclusión a la que tal vez, irremediablemente se ha de llegar al inmiscuirse ya sutilmente en el tema, en el que como anteriormente se esboza, existen opiniones muy diversas y a veces contrapuestas.

Así, mientras que por una parte, se piense y argumente que la globalización actual ha de producir necesariamente una homogeneización de las normas jurídicas, destacando la servicialidad del sector público como rasgo propio de la modernidad, lo que resalta la importancia de la participación de sus empleados, y por ende la necesidad de que existan sanas relaciones laborales entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleados públicos; por otra parte, hay quienes dicen que adecuar nuestra legislación a normativa internacional, cediendo soberanía normativa a convenios de la OIT por ejemplo, resulta no favorable para el país, pues atenta contra la seguridad y estabilidad de la cual gozamos, razón por la que además son varios los países miembros de la OIT que no suscriben tales tratados, pero que no por ello se pueda decir que están al margen del mundo globalizado.

Para continuar con una idea de la permanencia en un mundo globalizado, y de no quedar desfasados ante la contemporaneidad de la normativa laboral internacional, que evoluciona con el pasar del tiempo al igual que van cambiando las circunstancias de hecho y de derecho, que involucran los cambios en las nuevas relaciones entre trabajadores y empleadores, es necesario considerar la complejidad de esta problemática, pues además de las razones expuestas, existe aún la impresión de que el Estado debe mantener restricciones como las que se han mantenido por años, para asegurar una buena Administración Pública y propender al mayor bienestar colectivo. Estas limitaciones, no sólo son incompatibles con el derecho inalienable de todo individuo para asociarse con otros, en pos de fines legítimos, sino que está reñida mas que nunca con la realidad social de nuestro tiempo. Así es como históricamente se puede observar, que en un comienzo los trabajadores formaban agrupaciones de hecho que el Estado desconocía, o en ocasiones las toleraba como entes al margen de la ley, o teniendo actitudes de benevolencia o amparo. Con el tiempo, carentes de cauces legales, los Gobiernos han debido reconocer en la realidad, la existencia de estas agrupaciones, aceptando a sus dirigentes como representantes de dichas agrupaciones, en sus relaciones con la autoridad pública. Esto último, viene a significar, un reconocimiento tácito por parte del Estado, de las demandas de los funcionarios públicos.

El mundo de hoy, distinto del que fue y del que viene, con un dinamismo a veces vertiginoso, presenta día a día soluciones distintas al tratamiento de los derechos de los trabajadores, así lo observamos con claridad, como un ejemplo de las últimas décadas, la creación de la Unión Europea, ha llevado aparejada la necesidad del fortalecimiento unidades sindicales de los países que la conforman, es así como los sindicatos han visto la necesidad de recurrir a alianzas internacionales para enfrentar de mejor manera los cambios al empleo que generó la unificación económica de Europa, lo que demuestra que los sindicatos de los países

desarrollados han privilegiado o han preferido la adaptación de su estructura al nuevo mundo laboral frente a la posibilidad de desaparecer, previendo de esta manera la fragmentación de acción sindical adoptando objetivos y estrategias comunes de negociación y de coordinación transnacional, lo que demuestra la necesidad de unión frente al nuevo panorama que les ha tocado vivir.

En algunos países, como España, el marco institucional determina que los principales resultados de la acción sindical, los contenidos pactados en la negociación colectiva, se extiendan por igual a todos los trabajadores del ámbito de negociación correspondiente, independientemente de su estatus sindical. Esta circunstancia da lugar a que los resultados de la acción sindical constituyan un bien público, y que existan incentivos por parte de los trabajadores para actuar libremente, beneficiándose de la acción sindical sin incurrir en ninguno de los costos derivados de ella.

Es menester tener presente el derecho de sindicarse como un derecho inalienable, ya que es un caso de libertad fundamental para todo individuo, y a pesar de que la regulación internacional, que muchas veces no presenta solución idónea a las distintas problemáticas que se derivan del ejercicio pleno de las libertades sindicales, como por ejemplo el derecho de los empleados públicos a declarar la huelga, no por ello vamos a negar el dinamismo de las relaciones laborales que irroga consecuentemente nuevas normativas, y será necesario, en este orden de cosas, distinguir entre la libertad de sindicación, y otros derechos relacionados, como de los mismos medios para ejercer este derecho.

Para finalizar, no puedo dejar de decir que resulta extraño al menos, pensar en las eventuales razones que se pudiesen esgrimir para sustentar la posición de los últimos gobiernos democráticos para no hacer extensivo el sindicalismo a todos los trabajadores, una interrogante que de no es de fácil respuesta, incluso con la opinión de algún personero de gobierno del

ramo de antaño, de la cual lo más probable es que se desprendan motivos de índole político, no partidista, pero sí en la lógica de un razonamiento de corte electoral, de control de las potenciales manifestaciones de la ciudadanía que inciden directamente, tal como se ha visto en los últimos tiempos, en la apreciación global que muestran las estadísticas comunes y casi periódicas sobre la evaluación de un Gobierno, consideraciones que desgraciadamente siguen y probablemente seguirán primando frente a los requerimientos de justicia laboral y social, los que en realidades como la nuestra, de reconocida estabilidad política, social y económica en el ámbito sudamericano, deberíamos quizás aprovechar para lograr consenso en materias tan importantes como esta, en beneficio no sólo de grupos sectoriales, sino que del país.

BIBLIOGRAFIA

I. Leyes, Convenios y normativa en general:

- Convenio n° 87 de la OIT, de 1948.
- Convenio n° 98 de la OIT, de 1949.
- Convenio n° 151 de la OIT, de 1978.
- Código del Trabajo.
- Constitución Política de 1925, artículo 10.
- Ley n° 17.398, de 1971.
- Ley n° 15.077, de 1962.
- Ley n° 15.077, de 1962.
- Ley n° 17.594, de 1972.
- Ley n° 17.615, de 1972.
- Decreto Ley n° 1975, de 1977.
- Decreto Ley n° 2545, de 1979 (derogado por DL. 2756 de 1979).
- Decreto Ley n° 2750, de 1979.
- Ley n° 19.049, de 1991 sobre Centrales Sindicales.
- Ley n° 19.296, de 1994.
- Ley n° 18.695, Orgánica de Municipalidades.
- Ley n° 19.673.
- Ley n° 19.640, de 1999, Orgánica Constitucional del Ministerio Público.
- Ley n° 18.834, Estatuto Administrativo.
- Ley n° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.
- Constitución Política de la República.

II. Libros y publicaciones:

- Walker, Francisco, Derecho de las Relaciones Laborales.
- En Gamonal, Sergio; Derecho Colectivo del Trabajo.
- Camaño, Eduardo, "La Tutela jurisdiccional de la libertad sindical", en revista de Derecho, tomo XIX, Nº 1, Junio, 2006.
- Varas, M., "Libertad sindical y negociación colectiva en Chile, un diagnóstico de la ley 19.757", en Boletín del Trabajo, Agosto de 2003.
- Días Salas Juan, Código del Trabajo, Plan Laboral, Editorial Edimppres, Santiago, 1979.
- La Libertad Sindical, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Recopilación de 1996, párrafo 215 y 238.
- Ugarte Cataldo, José Luis, "La huelga como derecho fundamental", Revista Chilena de Derecho Laboral, Tomo XXX, 2006.
- Precht Pizarra, Jorge. Derecho de Sindicación de Funcionarios Públicos. Análisis de su Constitucionalidad. Revista de Derecho, Vol. II Nº 1-2, diciembre 1991. Pontificia Universidad Católica.

III. Páginas webs:

- sil.senado.cl
- www.bcn.cl
- www.anef.cl