Tesis de Licenciatura en Derecho:

La prohibición político partidista en las organizaciones sindicales

Autores:

Valeria Renata Bórquez Saavedra.

Luis Felipe Retamales Moreno.

Profesora Guía:

Daniela Beatriz Marzi Muñoz.

Fecha:

Diciembre 2021.

Tabla de Contenidos

Tabla de abreviaturas 2

Resumen 2

Introducción 3

I. Capítulo primero: Revisión histórico-normativa de las organizaciones sindicales chilenas 4

1.1 Primeras organizaciones de trabajadores 4

1.2 Actividad sindical durante la dictadura 10

1.3 Organizaciones sindicales actualmente 16

II. Capítulo segundo: La actividad política como dimensión de la libertad sindical 18

2.1. La libertad sindical 18

2.1.1 atributos de la libertad sindical. 18

2.1.1.1 La libertad colectiva de actuación sindical. 19

2.1.1.2 La libertad colectiva de federación 20

2.1.1.3 La libertad colectiva de representación 21

2.2. Fines de las organizaciones sindicales 23

2.3 La actividad política sindical 24

2.3.1 Lineamientos de la Comisión de Libertad Sindical 24

2.3.2 Actividad político sindical en Chile 28

III. Capítulo tercero: Análisis a la prohibición político partidista 30

3.1 Prohibición a las organizaciones sindicales de participar en actividades político partidistas 30

3.1.1 Limitaciones al sindicato como grupo intermedio 30

3.1.2 Limitaciones a los dirigentes sindicales de intervenir en actividades político partidistas 33

3.2 Incompatibilidades constitucionales 36

3.3 Inhabilidades parlamentarias de los dirigentes sindicales 38

Conclusiones 42

Bibliografía 46

Normas y Jurisprudencia consultada 48

Tabla de abreviaturas

1. OIT: Organización Internacional del Trabajo
2. CPR: Constitución Política de la Republica
3. FOCH: Federación Obrera de Chile.
4. CTCH: Central de Trabajadores de Chile.
5. CUT: Central Unitaria de Trabajadores.
6. ASICH: Asociación Sindical Económica Chilena.
7. UCC: Unión Nacional de Campesinos Cristianos.
8. CNT: Comando Nacional de Trabajadores.
9. CTC: Confederación de Trabajadores del Cobre.
10. CT: Código del Trabajo.
11. CPC: Confederación de la Producción y Comercio.
12. SOFOFA: Sociedad de Fomento Fabril.
13. CONAPYME: Confederación Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
14. UNT: Central Sindical Unión Nacional de Trabajadores.
15. AFL-CIO: American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations.
16. Inc.: inciso.

Resumen

Analizaremos la prohibición de participación político partidista que afecta a las organizaciones sindicales y a sus dirigentes, revisando los artículos 19 N°19 inciso final, 23 y 57 de la Constitución Política vigente, los cuales además de contener la prohibición en cuestión, establecen incompatibilidades e inhabilidades específicas para los dirigentes sindicales. Normas que tienen su génesis en la Dictadura Militar, las cuales tenía como fin separar al poder civil del poder político. Por lo que su contenido dogmático es muy alejado del imperante actualmente, no solo a nivel nacional, sino que también a nivel internacional, esto último por su incumplimiento a los lineamientos de la OIT sobre libertad sindical, toda vez que restringen la actividad sindical y con ello su autonomía como grupo intermedio.

Palabras clave: organizaciones sindicales, dirigentes, autonomía, actividad política, fines sindicales.

Introducción

En miras a una nueva Constitución, merece ser objeto de un profundo análisis aquello que consideramos como uno de los últimos enclaves autoritarios en la Constitución Política vigente: la prohibición político partidista en las organizaciones sindicales, la cual se encuentra consagrada en los artículos 19 N° 19 inciso final, 23 y 57 N° 7.

Con el objetivo de estudiar la prohibición constitucional que afecta las organizaciones sindicales, en primer lugar, haremos un análisis de la historia institucional de las organizaciones sindicales, revisando los hitos normativos que moldearon su relación con los poderes públicos y los demás grupos intermedios de la sociedad, especialmente sus orígenes; su trascendencia como agentes políticos y su relación con los partidos políticos; concluyendo este repaso histórico con la regulación normativa que dejó la dictadura militar en materia de libertad sindical.

En segundo lugar, revisaremos la actividad política de las organizaciones sindicales, considerándola como una dimensión de la libertad sindical, por lo cual conceptualizaremos esta última, basándonos principalmente en el desarrollo que ha sostenido la OIT al respecto, así como un análisis normativo-practico de la actividad política de los sindicatos nacionales y sus diferentes formas de organización.

Finalmente, procederemos al análisis de los preceptos constitucionales que sostienen la prohibición de la actividad político partidista de las organizaciones sindicales, tanto del tenor literal de las normas como de la evolución histórica que han tenido, esto con la finalidad de determinar su real sentido y alcance, y más aún, esclarecer las sanciones que estas normas constitucionales remiten a la ley.

I. Capítulo primero: revisión histórico-normativa de las organizaciones sindicales chilenas

1.1 Primeras organizaciones de trabajadores

En Chile durante el año 1909 se creó la primera central sindical nombrada como la Gran Federación Obrera de Chile, rebautizada años después como la Federación Obrera de Chile (FOCh), siendo esta la institución sindical que alcanzó mayor visibilidad a nivel nacional: "en su primer congreso, realizado en 1911, se autodefinieron como una Sociedad de Socorros Mutuos, la cual buscaba establecer relaciones amistosas con los poderes públicos e intervenir, de manera igualmente amistosa, en los conflictos del trabajo. Luego, en el año 1917, se impuso una tendencia revolucionaria dentro de la federación que tenía como finalidad reivindicar la lucha contra el sistema capitalista" (Grez, 1994: p. 307).

Su dirigente de más renombre fue don Luis Emilio Recabarren, quien además de participar activamente en el incipiente movimiento obrero de principios del siglo XX, fundó en 1912 el Partido Obrero Socialista, y desde su posición de liderazgo en el mismo propició su adhesión a la III Internacional, cambiando su nombre por el de Partido Comunista en 1922; además fue diputado (1921-1924) y dirigente de la FOCh desde 1919 hasta su muerte (Rojas, 2005: p. 41). Este es un ejemplo de la estrecha relación que existe desde sus orígenes entre los movimientos obreros y la política, sin que existiera una incompatibilidad entre ambos. Recabarren es un ejemplo palpable de armonía entre la actividad política y la actividad sindical, como fundador de partidos políticos y como dirigente gremial de la Federación.

Durante el gobierno de Arturo Alessandri Palma, a comienzos del año 1920, debido a la crisis política que vivía nuestros país y como consecuencia a la "cuestión social"[1], se promulgó un conjunto de leyes sociales, entre las cuales se encontraba la Ley N° 4.057 que otorgaba el derecho a la sindicalización (Grez, 1994: p. 308- 309), al respecto Rojas señala que: "el largo debate sobre las leyes laborales culminó con la promulgación, en septiembre de 1924, de la serie de leyes, que con posterioridad (en 1931) serían fusionadas en el primer Código del Trabajo" (2005: p. 51). Lo que fue un paso desde el sindicalismo libre al sindicalismo legal bajo el nuevo

[1] Se trata de un quiebre de cierto acuerdo o en sus propios términos, de una ruptura del consenso social producido por las transformaciones propias de una transición laboral desde formas coloniales mercantiles hacia formas modernas capitalistas (Reyes, 2010: p. 4).

Código del Trabajo[2], implicando un reconocimiento por parte del Estado a los movimientos de trabajadores organizados como agentes de cambio político. Esto no estuvo exento de polémica, en palabras de Rojas: "Los grupos afines al Partido Demócrata y muchas organizaciones sindicales y mutuales levantaron en forma permanente la bandera de la legislación social, sin por ello renunciar a la presión social [...] Sin embargo, sería errado creer que en esto hubo unanimidad"[3] (2005: p. 54).

Durante el gobierno de Ibáñez (1927- 1931) se promovió abiertamente la formación de los primeros sindicatos legales para que sustituyeran a las antiguas organizaciones libres, con el objetivo de lograr el "apoliticismo"[4] en las mismas, puesto que estas eran cada vez más inclinadas hacia posturas rupturistas o abiertamente revolucionarias. Es por lo que se puso mucha atención a las elecciones de los dirigentes de los sindicatos, pues se buscaba evitar la elección de líderes que siguieran una orientación similar a la del "sindicalismo rojo" (Rojas, 2005: p. 60 - 61). Como podemos apreciar, con la legalización de los sindicatos se buscaba una despolitización de los mismos, con el fin de evitar la agitación social como consecuencia del uso las huelgas como medio de acción directa por parte de los trabajadores para alcanzar sus fines gremiales y políticos. Con esta legislación se buscaba limitar las demandas laborales a aquellas estrictamente gremiales, en síntesis, evitar intentaran acabar con el capitalismo.

Con el surgimiento de los sindicatos legales, se produjo un movimiento unitario que rompió con los límites que imponía la legislación y que significó en el año 1936 el surgimiento de la primera central sindical unitaria: la Central de Trabajadores de Chile (CTCh). En su primer Congreso de Unidad se reunieron distintas organizaciones de trabajadores[5] estableciendo su

---

[2] Al respecto, Rojas señala que "El sistema de relaciones laborales creado en 1924 se canalizó a través de los sindicatos ahora reconocidos por ley, [...] esto exigió aceptar determinadas restricciones en materia de organización sindical (no se permitía la federación de sindicatos), de la acción sindical (formalmente se le excluía su rol político) y del uso de la huelga (sometida a procedimientos y limitada a la empresa). El Estado pasó a intervenir directamente en la vida interna de los sindicatos (supervisaba las elecciones, los gastos)" (2005: p.65).

[3] Recabarren, por ejemplo, aunque participaba en la lucha electoral y establecía alianzas en ese plano, se planteaba distante de los ilusorios beneficios de la legislación social. Decía en 1921: "¿Quieren los obreros que vaya a la Cámara a hacer leyes obreras, opuestas a las leyes burguesas?" (Rojas, 2005: p.54).

[4] El contexto de Dictadura facilitó este propósito, puesto que los inspectores del trabajo se concentraron en la tarea de difundir el fundamento político de la nueva legislación: el "apoliticismo" de los sindicatos, la armonía social que debía presidir las relaciones entre capital y trabajo, y la aceptación del control estatal (Rojas, 2005: p.61).

[5] "El Congreso de Unidad, que dio origen a la Confederación de Trabajadores de Chile, se realizó en 1936, con la participación de delegados de sindicatos afiliados a la Confederación Nacional de Sindicatos, la Federación Obrera de Chile, e incluso la Confederación General de Trabajadores, anarco-sindicalista (la que después se retiró), además de organizaciones independientes" (Rojas, 2005: p. 64).

primera declaración de principios, entre los cuales se encontraba: luchar contra la explotación del régimen capitalista. La vinculación estrecha de la CTCh con el Frente Popular puso límites a estos objetivos, la nueva central declaró su "incondicional" apoyo al gobierno de Aguirre Cerda en el año 1938, esto significo atenuar las presiones sociales, lo que es propio de una alianza que aglutina a distintos sectores sociales, desde obreros hasta algunos terratenientes (Rojas, 2005: p. 64).

Durante el año 1953 se fundó la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), lo cual significó un giro y a la vez una continuidad en la historia sindical chilena, porque por un lado mantiene la continuidad institucional de las organizaciones de trabajadores, pero por otro además abarca distintas vertientes ideologías y de trabajadores en su interior[6] (Rojas, 2005: p. 73).

Durante los sucesivos congresos de la CUT, la presencia de los partidos políticos fue importante, a tal punto, que conllevó cambios en su Declaración de Principios, la definición de su plataforma de lucha y la distribución de los cargos en la misma. Generalmente esto se definía a partir de una negociación entre los partidos que la conformaban indirectamente; al respecto Rojas señala que:

> "Existe cierto consenso de que la fuerte vinculación (o afinidad) de los dirigentes sindicales chilenos con ciertos partidos no fue solo una consecuencia de la capacidad de penetración de los partidos, sino que era resultado también de las características del sistema de relaciones laborales, que daba muchas atribuciones al aparato estatal[7]. El fortalecimiento del Estado desarrollista, además, privilegió que la CUT orientara sus demandas hacia el gobierno y no hacia los patrones" (2005: p. 78).

El proceso sindicalista agrario/campesino tuvo un lento desarrollo legal, a diferencia de los sindicatos de empresa cuyo reconocimiento legal en el año 1924, recién en el año 1947 se promulgo la Ley N° 8.811 de Sindicalización Campesina más conocida como la "Ley de Trabas", esta cumplía con el objetivo de evitar que se formaran verdaderos sindicatos en la agricultura y

---

[6] Al respecto, Rojas señala que "[los miembros de la CUT] en su mayoría marxistas y anarcosindicalistas cuyas ideas fueron plasmadas en la declaración de principios de la CUT, los sectores demócrata cristianos y corporativistas que integraban la CUT no se sentían afines a dichos planteamientos por lo que en 1957 se realizó un congreso que culminó un cambio en la Declaración de Principios" (2005: p. 77).

[7] Tan así es esta relación, que "desde los años 30, un dirigente sindical no solo debía manejarse frente a sus bases, sino sobre todo frente a las redes de poder en el sistema político y burocrático para que su acción fuera medianamente exitosa" (Rojas 2005: p. 78).

a su vez impedía que el Movimiento Sindicalista Obrero Nacional Popular cooptara a los trabajadores del campo en sus direcciones (Medel, 2013: p. 6). El fundamento político oculto en esta normativa es el anticomunismo, el cual fue un pensamiento dominante durante el gobierno de Gabriel González Videla respaldado por los partidos Conservador y Liberal, esto es evidente, puesto que con la normativa se buscaba impedir la masificación de la organización agrícola y la generación de huelgas en tiempos de cosecha. Un año después, las mismas fuerzas políticas votaron a favor la Ley de Defensa Permanente de la Democracia, la Ley N° 8.987, conocida también como la "Ley Maldita", la cual igualmente buscó alejar al comunismo de los centros productivos, quitándoles su ciudadanía y su influencia en los sindicatos urbanos y rurales (Acevedo, 2015: p. 128- 129).

La Ley N° 8.811 nace como consecuencia del accionar del partido Comunista en el mundo rural, quienes, por medio del Departamento Agrario, impulsaban la creación de sindicatos que intervenían en la presentación de pliegos de peticiones, de este modo, constituyeron en 1938 la Unión Provincial de Sindicatos Agrícolas de Santiago integrada por cerca de 40 sindicatos; en 1939 la Federación Industrial de Trabajadores Agrícolas; en 1944 la Asociación Nacional de Agricultores de Chile; y, finalmente; en 1953, en plena ilegalidad, organizaron la Asociación Nacional de Indígenas que afiliaba a las comunidades mapuches de Cautín, Malleco, Arauco y otras reducciones del sur del país con intereses en la recuperación de sus tierras (Díaz y Gálvez, 2017: p. 13).

La Iglesia Católica tuvo un papel facilitador en la organización del campesinado, si bien en sus inicios esta no tuvo el objetivo de formar sindicatos reivindicativos, en 1938 creó el Secretariado Nacional Económico y Social que organizó en 1939 la Unión de Campesinos, la cual fue disuelta a fines de ese mismo año por el reclamo de los terratenientes católicos. Esta labor es retomada por el padre Hurtado, quien constituye en 1947 la Acción Sindical y Económica Chilena (ASICH), la cual tenía la tarea de conseguir la sindicalización campesina, comenzando sus funciones en 1954, momento en que se afilia a ella la Federación Sindical Cristiana de la Tierra, esta última se constituyó en 1952, a partir de las actividades que desde 1950 lideraba don Emilio Lorenzini: dirigente político afiliado a la Falange Nacional. En el año 1960, el Consejo Nacional Campesino de la ASICH llama a la primera Convención de la Unión Nacional de Campesinos Cristianos (UCC) con el propósito de formar una organización

campesina nacional integrada desde inquilinos hasta pequeños propietarios (Díaz y Gálvez, 2017: p. 12).

Por su parte, los partidos de izquierda se abocaron a la construcción de grandes referentes que coordinaran las acciones en el campo enfrentando las dificultades del entorno, puesto que existían distintas tendencias entre los trabajadores, quienes se debatían entre trabajar ilegalmente y construir sindicatos sin personalidad jurídica o intentar cumplir con la Ley N° 8.811 y fundar sindicatos legales. Las distintas organizaciones sindicales de izquierda que se conformaron durante estos años apoyaron la candidatura presidencial de Salvador Allende del año 1964, la Reforma Agraria y una nueva ley de sindicalización campesina; en paralelo a este momento histórico, las distintas organizaciones sindicales de influencia católica, entre ellas la Asociación Nacional de Organizaciones Campesinas[8], crearon el Movimiento Campesino Independiente, en cuyos principales objetivos se incluían tareas de promoción gremial, de orientación ideológica al campesinado de acuerdo con la doctrina social cristiana y de trabajo por la candidatura del senador Eduardo Frei, quien finalmente ganó las elecciones de ese año (Díaz y Gálvez, 2017: p. 13 - 14).

Como podemos apreciar a lo largo de estos años, las organizaciones sindicales obtuvieron un reconocimiento legal. Sin embargo, su organización siempre fue amparada por alguna institución o grupo ajeno al área del trabajo: por los partidos políticos de tendencia comunista y por la Iglesia Católica, siendo esta relación de apoyo entre grupos intermedios de la sociedad lo que les permitió sortear las trabas legales que los poderes públicos establecían respecto de la constitución de los sindicatos, las que tenían como finalidad inherente limitar el avance del comunismo en Latinoamérica. Podemos concluir que las organizaciones sindicales eran juzgadas por las autoridades de la época como agentes de cambio político en vez de agentes que pretendían cambios gremiales.

El período de gobierno de la Democracia Cristiana (1964 -1970) se caracteriza por la apertura, legalización, crecimiento y fortalecimiento de la organización campesina en especial la sindical, aunque también la cooperativa, esto se evidencia por el estímulo que propicia el gobierno de Frei en estas, incluso con la Ley de "trabas" vigente, que es derogada en 1967 con

[8] Creada en 1962, en la Convención de Lautaro, desde el mundo cristiano proveniente del Departamento Campesino de la ASICH y de la Federación Sindical Cristiana de la Tierra (Díaz y Gálvez, 2017: p. 12).

la promulgación de la Ley N° 16.625, la cual establece que un sindicato para constituirse debe tener una dimensión territorial comunal, contar con un mínimo 100 afiliados, que además se podía establecer mediante un sencillo trámite burocrático, así como también se podían constituir Federaciones a nivel provincial, las cuales a su vez se podían estructurar como Confederaciones a nivel país (Gómez, 1985: p. 15).

Desde el Gobierno de Eduardo Frei hasta el golpe de estado del 11 de septiembre de 1973, las organizaciones de trabajadores a lo largo del país adquirieron mayor representatividad por las distintas federaciones y confederaciones que se crearon a nivel de empresa y campesinado, las cuales eran representadas principalmente por la CUT ante los poderes públicos[9]. La influencia de esta central alcanzó su mayor apogeo con su participación durante el gobierno de la Unidad Popular del presidente Salvador Allende, existiendo una estrecha relación entre el gobierno y la central que se plasmó en tres hechos: i) El convenio entre la CUT y el Gobierno en diciembre de 1970; ii) La publicación de las Normas Básicas de Participación de los Trabajadores en la administración de las empresas del área social y mixta en julio de 1971; y iii) Las elecciones del Consejo Directivo Nacional de la CUT en mayo de 1972[10] (Zapata, 1974: p. 48).

Por su parte, los opositores al gobierno de Allende, los partidos de derecha y la Democracia Cristiana, también contaron con el apoyo de trabajadores organizados, lo que se manifestó en movilizaciones obreras que conllevaron a la inestabilidad del país. Así, los hechos más relevantes que tuvieron como consecuencia directa el derrocamiento del presidente Allende

---

[9] Es importante aclarar que las opiniones de los trabajadores sindicalizados sobre la Central como medio masivo de representación frente al estado no fue unánime. Cuando se les preguntó sobre pedir la ayuda a la central para la solución de los conflictos de trabajo las respuestas fueron diversas, a favor: " En la CUT se organiza la acción de todos los obreros. La CUT tiene experiencia para que las cosas se arreglen mejor; porque todos los sindicatos están afiliados a la CUT entre todos la cosa se apura porque hay más fuerza para tratar más directamente con el Gobierno". En contra: "Son muy políticos en la central. porque debe ser una cosa interna de la fábrica […]le importa la opinión de su partido y después la de los trabajadores. La CUT solo ayuda a los obreros que están afiliados […] no es un organismo que defienda a los operarios sin credos políticos el apoyo de la CUP no es necesario solo debe pedirse en caso muy necesario. La CUT pasa en huelga, de puros pases para las huelgas" (Zapata, 1974: p. 58).

[10] El Convenio hace referencia a la necesidad de participación de los trabajadores en la Dirección de empresas, la reforma de los Libros III y IV del Código del Trabajo, reconocimiento legal de la CUT entre otros. Sobre las Normas Básicas de Participación, lo que se buscaba era la representación en el Directorio de las empresas del sector nacionalizado o de propiedad pública, así como buscar representación en los distintos niveles de autoridad de la empresa a través de organismos llamados "comités de producción". Respecto a la elección del consejo ejecutivo nacional de la CUT responde a presiones de los demócratas-cristianos para medir fuerzas con la izquierda en el plano sindical, los demócratas-cristianos buscaban establecer el sufragio universal y directo de los trabajadores, con esto se pretendía que las autoridades de la CUT fueran generadas proporcionalmente al peso político de los partidos en la UP (Zapata, 1974: p. 47-49).

fueron: la huelga de los mineros de El Teniente entre abril y junio de 1973 y la huelga de los dueños de camiones, comerciales y profesionales de julio de 1973 (Zapata, 1974: p. 47).

En suma, podemos apreciar que luego de una restrictiva regulación legal se da un paso a una más garantista respecto de las organizaciones sindicales, esto de la mano de los gobiernos de la época, quienes vieron de buena manera el real propósito de los sindicatos: representar a los trabajadores en la consecución de sus fines, sean estos gremiales o políticos. Estas organizaciones tuvieron una injerencia directa en la realidad país, participando tanto a favor como en contra del gobierno de la Unidad Popular, por tanto, el componente político en la actividad sindical era central, apreciándose este desde sus orígenes hasta su instrumentalización por los poderes fácticos, durante estos procesos, las demandas gremiales siempre estuvieron presentes, sin embargo, se entendía que las organizaciones sindicales se preocuparan principalmente del contexto político-social de la época, puesto que la elección política que estos tomaran traería consecuencias directas a su modelo de relaciones laborales, tal como estudiaremos en el siguiente apartado.

1.2 Actividad sindical durante la dictadura

La oposición al gobierno de Allende, fomentado por el contexto de la Guerra Fría, trajo como consecuencia el golpe militar del 11 de septiembre de 1973 con el bombardeo a la Moneda, la muerte del presidente Salvador Allende y la formación de la Junta Militar de Gobierno, la cual tenía como propósito un cambio estructural dentro del país bajo la dogmática del Neoliberalismo. Para perpetuar su obra, redactaron una serie de normas, algunas de las cuales se mantienen hoy en día. Es atinente a la cuestión aquí tratada, el Decreto Ley N° 12 dictado el 17 de septiembre de 1973, el cual cancela la personalidad jurídica de la Central Única de trabajadores por haberse:

> "Transformado en un organismo de carácter político, bajo la influencia de tendencias foráneas y ajenas al sentir nacional, prohibiéndose en consecuencia su existencia y toda organización y acción, propaganda de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, que revelen, directa o indirectamente su funcionamiento [...] la infracción a esta norma será penada con presidio, relegación o extrañamiento mayores en cualquiera de sus grados".

El hecho de que esta sea una de las primeras normas que ordene la Junta Militar es un claro ejemplo del poder político que tenía la organización de los trabajadores en ese momento histórico. En primer lugar, los militares sacaron y exterminaron a los sindicalistas más radicales; en segundo término, eliminaron las confederaciones y federaciones nacionales, los derechos básicos de asociación y acción sindical, y las actividades políticas; por último, consolidaron las nuevas reglas en el Plan Laboral de 1979- 1981 (Drake, 2003: p. 151).

El Plan Laboral, fue gestado en un momento crítico para la Junta Militar puesto que necesitaba desactivar en sólo 15 días el boicot anunciado por el sindicato estadounidense AFL-CIO para el 8 de enero de 1979 como medio de protesta por la suspensión de libertades sindicales en Chile, para lograr aquello, el régimen debía demostrar el restablecimiento de ciertas libertades civiles sin que éstas implicarán un aumento de la movilización social (Narbona, 2015: p. 10).

El Plan Laboral consistió en una serie de Decretos Ley, siendo los más importantes el Decreto Ley N° 2.756[11] sobre organizaciones sindicales y el Decreto Ley N° 2.758 sobre negociación colectiva. Este se puede sintetizar en cuatro grandes ejes o los "cuatro pilares del Plan Laboral" en palabras de Narbona:

"a) **Negociación solo de nivel de empresa[12],** prohibida por rama;

b) **Huelga que no paraliza o "no monopolista"**, al ser admitida solo dentro del proceso de negociación colectiva de empresa y con reemplazo de trabajadores en huelga[13];

c) **Pluralismo a ultranza o "liberalismo organizativo"**, permitiendo sindicatos que compiten entre sí y a la vez con grupos negociadores de la empresa, como en un mercado;

[11] En el considerando séptimo de este cuerpo normativo, se señala que "también es indispensable que la organización sindical sea autónoma y despolitizada, para que pueda dedicarse a sus finalidades propias, evitando que sea instrumentalizada por grupos o intereses extraños" (Decreto Ley N° 2756, 1979).

[12] El Decreto Ley N° 2.756 limita la actuación del sindicato a temas netamente del trabajo en la empresa, como establece la prohibición contenida en el artículo 7 se establece que "en general, les es prohibido ejecutar actos tendientes a menoscabar los derechos garantizados en la Constitución Política y las leyes, en especial, los derechos de libertad individual y la de trabajo" (1979), puesto que sólo se busca proteger dos derechos fundamentales pero desde una óptica netamente capitalista, muy concordantes con los lineamientos del plan laboral.

[13] En el Decreto Ley N° 2.758 (1979), de hecho, existe el título VI "De la huelga y del cierre temporal de la empresa o lock-out", en el artículo 58 inciso segundo, establece que "la huelga no altera el derecho que tiene el empleador de organizar, dirigir y administrar la empresa, realizando cualquier función o actividad propia de ella, para cuyo efecto puede contratar lo trabajadores que considere necesarios".

d) **Despolitización sindical**[14], desvinculando la acción sindical de los asuntos generales de la sociedad y delimitándola a la negociación de condiciones inmediatas de trabajo en la empresa (y excluyendo, incluso dentro de este marco, la posibilidad de discutir materias relativas a las "facultades administrativas del empleador")" (2015: p. 10).

El Plan extendió el modelo neoliberal desde la esfera económica hasta el mundo legal de los sindicatos. Los sindicatos llegaron a ser muy reducidos en su capacidad de presionar a los empresarios o al Estado, se limitó el rol gubernamental en las disputas laborales, siendo finalmente el resultado del Plan la institucionalización de un sindicalismo muy frágil y fragmentado (Drake, 2003, p. 151), en donde se busca reducir al sindicato "a una presencia insignificante en la realidad nacional, permitiendo la primacía de la acción individual" (Narbona, 2015: p. 11).

Otra normativa que demuestra la búsqueda de la despolitización a través del Plan Laboral, es el Decreto Ley N° 2.376 (1979), que modifica el artículo 376 del Código del Trabajo estableciendo los requisitos para ser Director sindical, en su artículo 4 letra f) establece que para ser Director de alguna organización sindical se requiere: "no haber desempeñado actividad político partidista ni haber tenido militancia en partido político o haber postulado a cargo de representación popular [...] en los últimos diez años contados desde que se adquiera la calidad de Director sindical". Este es un requisito muy difícil de cumplir para los dirigentes sindicales por motivos históricos, puesto que previo al golpe de estado, los sindicatos se encontraban íntimamente ligados con la política, con esta norma se buscaba ya no la despolitización de las bases[15], sino que los Directivos sindicales sean despolitizados, por ser estos representantes de los intereses de las organizaciones sindicales.

---

[14] En palabras de José Piñera, el ministro del trabajo que gestó el plan laboral, el plan "estableció otra vía de despolitización, al restituir a las bases sindicales el control sobre la gestión de los dirigentes. El Plan no penaliza la militancia ni las preferencias individuales en materia política. Cada cual es libre de opinar como quiera y de asociarse a las organizaciones que mejor lo interpreten. Pero una cosa son los asuntos gremiales y otros los asuntos políticos. Es imposible evitar que un dirigente politizado, si quiere, proponga huelgas en protesta por la presencia militar norteamericana en los desiertos de Arabia o cuotas extraordinarias para contribuir a la caja electoral de tal o cual candidato parlamentario. Pero son las bases las que tienen que decidir si aceptan o rechazan tales iniciativas. Esto basta para que semejantes abusos no se cometan, como se ha comprobado en este período en Chile" (Piñera, 1990: p 43).

[15] Al respecto, José Piñera , señala que "la manera más efectiva para desarticular la politización sindical era hacer intervenir al afiliado de base en todas las decisiones realmente cruciales de la organización sindical. Esa intervención debía darse en condiciones que garantizasen la libre expresión de la voluntad de cada cual, y por eso había que fortalecer el mecanismo de las votaciones secretas" (1990: p. 19).

Posteriormente a la elaboración del Plan Laboral, el régimen militar marcó otro hito normativo con la nueva Constitución Política del año 1980. En su artículo 19, al establecer el catálogo de derechos fundamentales, se reconocen dos derechos que tienen estricta vinculación con la acción de los trabajadores y de las organizaciones sindicales en el ámbito laboral: la libertad sindical y la autonomía colectiva, reguladas en el numeral 16 inciso 5° y numeral 19, respectivamente. En el inciso final del numeral 19 se establece una limitación a la autonomía de las organizaciones sindicales: la prohibición de intervenir en actividades políticas partidistas. Esta regulación es exactamente la misma que tenemos actualmente en la carta magna vigente, como vemos, se establece la despolitización de los sindicatos para acotarlos dentro del ámbito gremial. En las actas de la comisión redactora de la Constitución podemos apreciar los fundamentos políticos que Sergio Fernández, ministro del Trabajo de la época, arguye en favor de la despolitización sindical:

> "Es preciso que se consagre constitucionalmente que las organizaciones libres no deben tener compromisos partidistas, sin perjuicio del derecho de cada uno de los miembros de un sindicato para tener la ideología que estime del caso. Pero la organización sindical no puede tener compromisos políticos de ninguna naturaleza —de tipo partidista—, debe estar derechamente guiada hacia los intereses gremiales" (1976: p. 397).

En lo referente a las incompatibilidades, el artículo 23 de la Constitución Política de 1980, señala que: "el cargo de dirigente gremial será incompatible con la militancia en un partido político", al respecto, el constituyente Jaime Guzmán señala que:

> "No le preocupa el hecho de que un dirigente sindical sea militante pasivo de un partido político [...] que la dificultad se presenta ante la perspectiva de que los partidos políticos, por su naturaleza, tiendan a imponer disciplina a sus militantes, y por esa vía invadir fácilmente la esfera del dirigente sindical. Hace notar que precisamente para eludir ese problema práctico redactó el artículo en discusión de manera tal que estableciera una incompatibilidad y no una inhabilidad, porque, a su juicio, una persona puede ser militante de un partido y aspirar al cargo de dirigente sindical. Precisa que si es elegido para esa función debe dejar de pertenecer al partido, sin perjuicio de reintegrarse a él una vez que cese en sus funciones gremiales" (1978: p. 1.186).

Al respecto de las inhabilidades, el artículo 54 número 7, señala que: no pueden ser candidatos a diputados ni a senadores las personas que desempeñan un cargo directivo de

naturaleza gremial o vecinal. Inhabilidad que se mantiene hasta el día de hoy, sólo que actualmente se encuentra consagrada en los mismos términos en el artículo 57 número 7 de la Constitución Política vigente. La Comisión Redactora considera para fundamentar esta inhabilidad que:

> "Hay una cantidad importante de chilenos que —como dirigentes gremiales— tendrían serios problemas de conciencia si se mantuvieran como militantes de partido y que, con esta fórmula, se sentirían en cambio liberados de obedecer a una directiva partidista. Concluye que la norma no eliminará la intromisión de las colectividades políticas en los gremios, pero que sí la atenuará de algún modo, además de ser conceptualmente correcta" (Guzmán, 1978: p. 101).

En los años 80 el Plan Laboral junto con la nueva Constitución Política, logró legalmente despolitizar con gran efectividad al sindicalismo chileno de base, sin embargo, el ministro José Piñera, considera que fue la ausencia de canales adecuados de participación ciudadana, lo que desvió hacia los gremios y sindicatos las numerosas presiones sociales que deberían haber manejado los partidos políticos[16] (1990: p. 44). Sin perjuicio de que los sindicatos condenaron el Plan Laboral, hicieron uso de esta normativa para reactivar sus actividades, de este modo, recrearon algunas de sus organizaciones, eligieron nuevos líderes, negociaron con algunas empresas -pese a lo engorroso del proceso de negociación colectiva- y movilizaron huelgas - a pesar de la estricta regulación en esta materia- manifestando su descontento principalmente con el desempleo y la inseguridad de trabajo (Drake, 2003: p. 151).

A pesar del entramado normativo despolitizador hacia las organizaciones sindicales, estas fortalecieron sus vínculos con los partidos políticos de la oposición: la Democracia Cristiana, el Partido Socialista y el Partido Comunista, recibiendo el apoyo de estos partidos, además de la Iglesia Católica y de algunos sindicatos internacionales de Estados Unidos y Europa (Drake, 2003: p. 151). Como bien señala Araya "el movimiento sindical se convirtió en uno de los principales representantes de la oposición, tomando en cuenta la situación de clandestinidad en que se encontraban la mayoría de los partidos políticos" (2014: p. 17).

[16] Al respecto, el Decreto Ley N° 77 de 1979 declara ilícitos y disueltos los partidos políticos que señala en su artículo primero.

En el año 1982, comenzó la mayor crisis económica nacional desde 1930, puesto que nuestro país al depender excesivamente del mercado externo se vio fuertemente afectado por la recesión mundial de 1980, en donde la tasa de desempleo alcanzó al 23,7%, la Junta de Gobierno decidió devaluar el peso en un 18%, intervenir más de cinco bancos y licitar empresas estatales como Chilectra y la Compañía de Teléfonos. Este complejo escenario económico junto con el malestar de trabajadores, estudiantes y opositores al régimen militar, llevó a que al año siguiente ocurrieran protestas nacionales y se fortaleciera el movimiento sindical, motivando una violenta represión (Memoria Chilena, 2018). Así, la Confederación de Trabajadores del Cobre (CTC), con una directiva conformada por dirigentes vinculados a la oposición al régimen, realizó un Congreso Nacional en el cual se acordó convocar un paro nacional para el día 11 de mayo de 1983 en rechazo a la dictadura y a su gestión de la crisis económica (Araya, 2014: p. 17).

Durante este periodo, surge el Comando Nacional de Trabajadores[17] (CNT), por la necesidad de otorgar una conducción unificada a las protestas, además, buscaba separar y fortalecer al sindicato frente al gobierno y los partidos políticos, esto con la finalidad de mantener una voz propia en el nuevo escenario político. Esta organización recogió nuevamente el rol tradicional de agente representativo de las demandas de los sectores populares (Araya, 2014: p. 18).

En 1987 tiene lugar un nuevo hito normativo, se promulga la Ley N° 18.620 que establece el Código del Trabajo, esta ley surge en un primer momento como un proyecto que buscaba modificar los Decretos Ley N.º 2.758 y N.º 2.977, ambos de 1979, con la intención de extender el ámbito de la negociación colectiva. Sin embargo, con fecha 31 de marzo de 1987, la junta militar acuerda refundir el proyecto ya mencionado, con el proyecto del nuevo Código del Trabajo, debido a que este había sido reemplazado a través de la dictación de diferentes cuerpos legales que tácitamente derogaban las antiguas normas que regulan las relaciones entre los empleadores y los trabajadores, por lo cual era necesario realizar una recopilación ordenada de la legislación del trabajo vigente, estableciendo un régimen laboral común sistematizado (Historia de la Ley N° 18.629, 1987, p. 7 - 218).

En pocas palabras, en un primer momento del régimen militar (1973 -1978) las organizaciones sindicales debieron mantenerse en la clandestinidad por la persecución de sus

[17] Recién en 1988, se restablece la CUT (Drake, 2003, p. 151).

miembros, recién en 1979 con el Plan Laboral fueron reconocidas por la junta militar permitiendo el desarrollo de las mismas, pero en términos muy acotados, limitando su ejercicio a cuestiones netamente gremiales y prohibiendo los históricos caracteres políticos en las mismas, sin embargo, luego de la crisis económica de 1982, las organizaciones sindicales comenzaron a retornar a sus actividades políticas, organizándose para protestar en contra de las medidas económicas tomadas por el régimen militar, cuestión que tuvo un amplio apoyo por la sociedad, finalmente organizándose con los partidos políticos de oposición para retornar a la democracia, pero siempre tratando de mantenerse independientes de estos.

1.3 Organizaciones sindicales actualmente

El retorno a la democracia y la posterior transición estuvo bajo los sucesivos gobiernos del conglomerado político llamado Concertación de Partidos por la Democracia,[18] entre los años 1990 y 2006. Estos gobiernos tuvieron en su programática compromisos sustantivos en materia de libertad sindical, negociación colectiva y huelga, de este modo, sustituyeron el marco regulatorio impuesto por el régimen militar con la finalidad de fortalecer el sindicalismo y la autonomía colectiva, conjuntamente con la reposición del carácter protector del Derecho del Trabajo (Feres, 2008: p. 22). Sin embargo, durante la transición, el sindicalismo como movimiento social, se transformó del mismo modo que los partidos políticos, quienes experimentaron cambios trascendentales en su relación con la sociedad, subordinándose a una lógica restringida de gobernabilidad democrática, con predominio de visiones y liderazgos tecnocráticos, lo que culminó en el abandono de la alianza histórica entre sindicalismo y política (Feres, 2008: p. 40-41).

El año 2005 marca un hito con la publicación de la Ley N° 20.050, la cual modifica la Constitución del 1980 con el fin, según el presidente de la República de aquel entonces, de "sacar los enclaves autoritarios, aquellos enclaves abiertamente propios de una dictadura" (Lagos, 2020). Sin embargo, la prohibición constitucional de participación política se mantiene en contra de las organizaciones sindicales, al respecto, parlamentarios han presentado proyectos de ley que

[18] En febrero de 1988 se fundó la Concertación de Partidos por el No y el 5 de octubre del mismo año se realizó el plebiscito acordado para determinar la continuación del régimen de Pinochet. Tras el triunfo del "No", la Concertación de Partidos por el No pasó a llamarse Concertación de Partidos por la Democracia, la que estaba compuesta por el Partido Demócrata Cristiano (DC), el Partido Socialista, el Partido por la Democracia (PPD) y el Partido Radical Social Demócrata (Memoria Chilena, 2018).

tienen el objetivo de derogar y/o modificar el artículo 57 N°7 de la Constitución Política del Estado, pero los años pasan y la imposibilidad de dirigentes sindicales y vecinales para participar por un escaño en el congreso se mantiene, así como la incompatibilidad del artículo 19 N°19 en relación con el artículo 23 del mismo cuerpo normativo.

El ejemplo más reciente de lo anterior, es el proyecto de ley presentado el 8 de marzo del 2017 por parlamentarios del Partido Comunista, Partido Socialista y el Partido Demócrata Cristiano, que se encuentra determinado en el Boletín N°11.137-0, tiene como propósito modificar la Carta Fundamental, en el sentido de derogar la inhabilidad de los dirigentes gremiales y vecinales para ser candidatos a diputados o senadores, actualmente se encuentra en su primer trámite constitucional, siendo analizado por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. El Boletín en comento respecto la modificación a la inhabilidad, señala que:

> "Pese a que en la transición a la democracia se hicieron algunos esfuerzos por reformar el artículo 57 de la Constitución (Ley N° 18.825, Ley N° 19.097, Ley N° 19.519, Ley N° 20.050 y Ley N° 20.390), relativo a las inhabilidades parlamentarias, en lo sustancial no se apuntó a solventar la imposibilidad de que los dirigentes gremiales y vecinales pudieran participar en la política legislativa. Otros proyectos relativos a la inhabilidad parlamentaria descansan en la Comisión de Constitución, como el Boletín 6.445-07. Lo mismo ocurre con el proyecto presentado por los diputados Arancibia y Martínez en 1997 Boletín 2.013-07, el cual nunca se discutió. Además de los anteriores, están los ya archivados proyectos Boletín 2.415-07, Boletín 4.314-07, Boletín 6.773-07 y Boletín 3.879-07. Como vemos, pese a que han existido numerosas iniciativas, ninguna ha sido fructífera. Es más, existe una tendencia a eludir el debate en este punto específico" (Congreso Nacional, 2017).

A pesar de que el proyecto de Ley lleva cinco años sin avances en el Congreso Nacional, es apreciable que los impulsores de dicha reforma son los partidos políticos que históricamente han apoyado los movimientos sindicalistas y podemos aseverar que la prohibición de participación política en los dirigentes sindicales es un fenómeno negativo conocido por los legisladores, la cual debería eliminarse o a lo menos corregirse, buscando evitar que se continue vulnerando la libertad sindical.

II. Capítulo segundo: La actividad política como dimensión de la libertad sindical

2.1. La libertad sindical

Toda actividad ejercida por un sindicato debe entenderse realizada dentro del marco de la "libertad sindical"[19], por lo cual en el presente apartado analizaremos la libertad sindical y sus elementos, con la finalidad de analizar su relación con la actividad política.

La libertad sindical, según el profesor Sergio Gamonal, es un megaprincipio o fundamento rector esencial del derecho colectivo del trabajo. Desde una perspectiva jurídica, más que una libertad es un derecho, el cual comprende la facultad de constituir sindicatos, así como la tutela y promoción de la "actividad sindical", a fin de hacer una efectiva defensa de los intereses representados por la organización. Desde el punto de vista de la libertad sindical como una libertad, esta tiene dos dimensiones; por una parte es una libertad civil, puesto que consagra el derecho de los privados de reivindicar cierta autonomía en la regulación de los fenómenos sociales, en otras palabras, la libertad de las agrupaciones colectivas de no ser intervenidas por el Estado e incluso se puede entender como la libertad de constituir un ordenamiento normativo especial y autónomo del estatal; por otra parte es una libertad política, dado que comprende el poder de resistencia colectiva de los ciudadanos y de participación en las estructuras y funciones estatales. En este orden de ideas, podemos definir a la libertad sindical como aquel "derecho de los trabajadores y sus agrupaciones para organizarse y defender sus intereses comunes", esta acepción comprende todos los atributos de la libertad sindical, tanto en perspectiva individual como colectiva (2002: p. 27-29).

2.1.1 Atributos de la libertad sindical.

La Organización Internacional del Trabajo, ha dictado el Convenio N° 87 y el Convenio N° 98 que dotan de contenido a los atributos de la libertad sindical, los cuales fueron ratificados por Chile en el año 2000, siendo plenamente aplicables en nuestro ordenamiento jurídico a

[19] La Libertad Sindical, como principio, se encuentra ampliamente desarrollada como uno de los principales valores de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), tan así, que se encuentra consagrado en la Constitución de la OIT (1919), en la Declaración de Filadelfia de la OIT (1944), y en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998); Además, también se trata de un derecho proclamado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

verbigracia del artículo 5 inciso 2 de la Constitución Política de la República, se considera que esta ratificación abrió una nueva etapa en el mundo de las relaciones laborales, particularmente en lo que tiene que ver con la estructura y funciones del sindicalismo, así como con el ámbito y características de la negociación colectiva (Thayer y Novoa, 2011: p. 125).

La doctrina está conteste en que la libertad sindical se compone a partir de una serie de derechos denominados atributos de la libertad sindical.[20]Al respecto, nos parece adecuado enfatizar tres de estos atributos: i) la libertad colectiva de actuación sindical, ii) la libertad colectiva de federación, y iii) la libertad colectiva de representación. Cabe señalar que es necesaria una lectura en conjunto entre los distintos atributos que componen la libertad sindical, incluyendo aquellos que no se encuentran mencionados en el presente estudio, puesto que la compresión y aplicación en conjunto de los mismos es lo que permite su pleno ejercicio.

Los atributos previamente mencionados son las dimensiones de la libertad sindical que se ven más afectadas por la normativa constitucional que prohíbe las actividades político partidista en las organizaciones sindicales y sus dirigentes, debido a que son aquellos presupuestos básicos necesarios para el desarrollo la actividad sindical, y en especial su actividad política, por lo cual su revisión es fundamental para entender el objeto del presente estudio.

2.1.1.1 La libertad colectiva de actuación sindical.

A este respecto, el profesor Gamonal señala que dicha libertad:

"Consiste en el derecho de los sindicatos de estructurar su propio programa de acción, en directa relación con los objetivos de la organización sindical, esto es la defensa de los intereses económicos y sociales de los trabajadores. Se trata del más importante atributo de la libertad sindical, sin el cual no tienen sentido los demás*"* (2002: p. 43).

En este contexto, la libertad sindical se amplía a la actividad necesaria para el cumplimiento de la finalidad que nos permite calificar a una organización como "sindical", siendo esta finalidad la autotutela de los intereses inherentes a las relaciones laborales, por consiguiente, se puede entender que la actuación sindical es funcional, puesto que pretende que

[20] Si bien los autores pueden variar al nombrar estos atributos/ manifestaciones de la libertad sindical, los elementos que componen dichos atributos no varían sustancialmente, para llegar a esta conclusión revisamos los trabajos de William Thayer y Patricio Novoa en "Manual de Derecho del Trabajo" en sus páginas 13-50, así como a Eric Andrés Chávez en "Derecho del Trabajo. Derecho Individual del Trabajo, Colectivo y Jurisdicción Laboral", páginas 571 - 583 y a Sergio Gamonal en "Derecho Colectivo del Trabajo", páginas 27 - 86.

el trabajador participe en la formación de las reglas que gobiernan las relaciones de trabajo. Esta libertad implica para los sindicatos, el derecho de celebrar reuniones sindicales, la realización de ciertas actividades políticas relativas a los intereses de sus representados, la posibilidad de concurrir y ser oídos ante organismos consultivos de carácter público y participar en procesos de concertación social, entre otros derechos (Gamonal, 2002: 43 - 45).

2.1.1.2 La libertad colectiva de federación

Las organizaciones sindicales tienen el derecho de constituir federaciones, confederaciones y centrales, asimismo todas las organizaciones precedentes tienen el derecho de constituir organizaciones internacionales de trabajadores, según lo dispuesto en el artículo 213 del CT, permitiendo esta norma, que los sindicatos se unan en favor de alcanzar un mayor número de afiliados en un solo gran órgano, por antonomasia las centrales sindicales. En los mismos términos se encuentra regulado en el artículo 5 del Convenio N° 87 de la OIT, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, que además agrega que "toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores".

En nuestro país encontramos actividad sindical en las federaciones, en las confederaciones sindicales, en las coaliciones transitorias de trabajadores y en las centrales sindicales; todas las cuales efectivamente reúnen los dos requisitos que permiten reconocer a una asociación como sindical, esto es, su representación de intereses y la utilización de mecanismos de autotutela (Gamonal, 2002: p. 47). Cabe señalar que estas organizaciones gozan de personalidad jurídica[21] según los términos dispuestos por el Código del Trabajo, en el artículo 269 respecto de las federaciones y confederaciones, y en el artículo 276 en cuanto a las centrales sindicales.

Siendo la libertad de federación básica para que el sindicalismo pueda participar en los niveles superiores de negociación colectiva, en la concertación social, en la consulta que los gobiernos realicen a las organizaciones más representativas y en las actividades que los

[21] Al respecto, el artículo 7 del Convenio N° 87 de la OIT, señala que "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", disposiciones que regulan la libertad sindical.

trabajadores efectúen como grupo de presión ante las autoridades políticas (Gamonal, 2002: p. 202).

2.1.1.3 La libertad colectiva de representación

Al respecto, el profesor Chávez señala que: "es aquel atributo de la libertad sindical por el cual las organizaciones sindicales son libres de elegir a sus representantes sin injerencia del Estado y con la única limitante de respetar el principio democrático" (2021: p.573), en similares términos se encuentra reconocida en el artículo 3 número 1 del Convenio N° 87 de la OIT.

En lo referente a la representación, la doctrina realiza una distinción entre la representación y la representatividad, así en palabras del profesor Gamonal:

> "Mientras la representación se enmarca dentro del derecho civil, y su naturaleza es negocial; la representatividad, dice relación con una representación de intereses colectivos, sui generis, de naturaleza política. La representatividad sindical expresa la aptitud de una determinada asociación para ser una suerte de "símbolo" de los intereses de una colectividad de trabajadores, para interpretar la voluntad más que representarla en virtud de un mandato expreso. La representatividad es un concepto histórico y político, vinculado al desarrollo de la organización social y política moderna, a diferencia de la representación que es estrictamente jurídico y cuyo origen se remonta al derecho romano. En la actualidad encontramos actividad sindical más bien centrada en la clásica noción de representación, sin perjuicio de sus caracteres propios derivados de los intereses colectivos que tutela, como cuando se negocia un contrato colectivo de empresa; y actividad sindical centrada en la representatividad laboral, cuando determinados sindicatos participan en procesos de concertación social" (2002: p.73- 74).

Sobre la actividad política dentro del marco sindical, es menester señalar que desde los años 70, se ha acentuado la cobertura amplia de la representación sindical por la práctica de la concertación social[22], donde los trabajadores han sido representados por las centrales sindicales (Gamonal, 2002, p. 73).

[22] La concertación social es una práctica de política social y económica que ha sido adoptada en diversos países para afrontar importantes problemas de la más diversa índole, con ella se persigue que los actores sociales, en lugar de mantener actitudes de confrontación, logren ciertas áreas de consenso que suponen obtener, a mediano y a largo plazo, resultados ventajosos para ambas partes y para la sociedad en general, por lo cual, es una práctica negocial cuyo objeto abarca tanto aspectos políticos, económicos, jurídicos, sociales, fiscales, laborales, entre otros.

La doctrina nacional enfrenta el problema de la determinación del sindicato mayormente representativo, el cual ejercerá un rol de carácter eminentemente público. En países con alta tasa de sindicalización existen distintos criterios para la determinación de dicho sindicato, generalmente dentro de la misma legislación laboral, pero en el caso de Chile, no se encuentra ninguna norma que de aviso de algún criterio que permita solucionar la incógnita del sindicato de mayor representatividad, sin embargo, en la práctica, en la concertación social se ha utilizado un criterio cualitativo, referido a la experiencia y antigüedad sindical, que ha significado, por ejemplo, que organizaciones sindicales como la CUT (representando a los trabajadores), la Confederación de la Producción y el Comercio (representando a los empleadores), junto con representantes del gobierno, hayan discutido y llegado a acuerdos en diversas materias laborales. Indirectamente respecto de la CUT opera, además, un criterio cuantitativo en orden a exigir una cantidad mínima de representados que según el art. 279 del CT, debe ser de al menos un 5 % de los afiliados en el país a las organizaciones y asociaciones que integran la central (Gamonal, 2002: p.75). Cabe señalar que, a pesar de la especial posición de la CUT, es necesario tener en consideración que, si bien el legislador y la historia la reconocen como la Central de mayor representatividad ante las instituciones públicas, podría ocurrir que un sindicato de base en el ejercicio de la libertad sindical alcance mayor representatividad[23].

Luego de este somero análisis de los atributos de la libertad sindical que se ven afectados por la prohibición constitucional en comento, podemos concluir que todos ellos son condición necesaria para un eficaz ejercicio de la libertad sindical más allá del ámbito empresarial, debido a que permiten el desarrollo de la actividad político sindical. De este modo, podemos apreciar que la libertad colectiva de actuación sindical es el derecho de los sindicatos a estructurar su propio programa de acción permitiendo la tutela de sus intereses en las relaciones laborales; por su parte la libertad colectiva de federación es el derecho que permite a los trabajadores reunirse en distintos tipos de organizaciones que faciliten alcanzar sus objetivos o fines y que les permite participar activamente en distintas instancias de carácter político, como por ejemplo con la participación de las centrales sindicales; lo cual está íntimamente relacionado con la libertad

[23] Los sindicatos de base pueden tener reivindicaciones que sean de carácter público, así por ejemplo los sindicatos de pescadores, junto con la defensa de sus intereses económicos al verse afectado su fuente de trabajo producto de la pesca de arrastre, también indirectamente se pretendía proteger el medio ambiente, esto fue ampliamente apoyado a nivel nacional causando revuelo mediático que concluyo con la prohibición de la captura de la merluza a través de la pesca de arrastre industrial. Información extraída de: https://radio.uchile.cl/2021/01/07/pescadores-artesanales-celebran-prohibicion-de-pesca-de-arrastre-de-la-merluza/ .

colectiva de representación, puesto que es en virtud de ella que ejerce la representatividad de los intereses colectivos de sus trabajadores.

2.2. Fines de las organizaciones sindicales

Es preciso comenzar señalando la naturaleza jurídica de las organizaciones sindicales, las cuales son "grupos intermedios" reconocidos y amparados por nuestra actual Constitución Política de la República, la cual además les garantiza a dichas organizaciones que puedan perseguir sus propios fines en forma autónoma, esto en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 inciso 3 en relación con el artículo 19 Nº19 de la Carta fundamental (Chávez, 2021: p. 575).

El legislador ha establecido en el Código del Trabajo los fines de los sindicatos, de las federaciones y confederaciones y de las centrales, en los artículos 220, 267 y 284 respectivamente; los cuales se pueden agrupar en tres grandes finalidades: i) de representación, ii) de fiscalización, y iii) de bienestar, asistencia y capacitación. Desde una perspectiva jurídica, la excesiva reglamentación descrita es innecesaria, bastando con tener presente la finalidad esencial de los sindicatos, a saber, la representación y defensa de los intereses profesionales y económicos de sus asociados. Más allá del reglamentarismo, la interpretación de los preceptos estudiados debe estar en concordancia con la libertad sindical consagrada en nuestro ordenamiento[24] (Gamonal, 2002: p.49- 51).

A partir del análisis de las normas que regulan los fines de las organizaciones sindicales, podemos concluir que existe un elemento común entre ellas: la representación y defensa de los intereses profesionales y económicos de los trabajadores, sin embargo, la normativa tiene un marcado énfasis de naturaleza gremial (Fernández, 2020: p. 61), desmarcándose de este carácter la regulación de las finalidades de las centrales sindicales. En ese sentido, el artículo 284 del CT señala que sus finalidades son representar los intereses generales de los trabajadores de las organizaciones afiliadas ante los poderes públicos y las organizaciones empresariales del país, esta función a nivel internacional se extenderá a organismos sindicales, empresariales, gubernamentales y no gubernamentales y, especialmente, a la OIT y demás organismos del

[24] El artículo 220 en su numeral 12 amplia los fines del sindicato señalando que: "son fines principales de las organizaciones sindicales: 12) en general, realizar todas aquellas actividades contempladas en los estatutos y que no estuvieren prohibidas por ley", norma que se aplica a las federaciones y confederaciones por la remisión normativa del artículo 267 del CT, por otro lado, el artículo 284 del mismo código también establece una apertura hacia los fines sindicales.

sistema de Naciones Unidas; de igual modo podrán participar en organismos estatales o no estatales de carácter nacional, regional, sectorial o profesional.

Finalmente, el legislador amplía los fines sindicales estableciendo en el inciso final del artículo en comento que las centrales podrán abocarse a cualquier objetivo o finalidad que no sea contrario al ordenamiento jurídico vigente, y que se inserte dentro de los fines y necesidades propios de las organizaciones de base, las cuales no son exclusivas del ámbito gremial, puesto que en virtud de su autonomía pueden dirigir su actividad fuera de dicho ámbito buscando formas de proteger al trabajador ante otros entes de carácter público y privado, como lo pueden ser los partidos políticos.

En este orden de ideas, podemos concluir que las Centrales sindicales son el tipo de organización idóneo para poder ejercer actividades de carácter político a través de sus dirigentes, puesto que, como bien reconoce el legislador, son estas organizaciones las llamadas a representar los intereses generales de los trabajadores de las organizaciones afiliadas ante los poderes públicos y las organizaciones empresariales para poder alcanzar sus fines. En este sentido, los medios que utilizan los sindicatos en el ejercicio de su libertad de actuación deben siempre respetar los principios democráticos y el Estado Derecho, por tanto, si los asociados determinan que es necesaria la realización de actividades político partidistas, el Estado no puede intervenir en ello, siendo excesivo que la Constitución de la Republica vigente restringa la libertad sindical en términos tan vagos como los que estudiaremos en el próximo capitulo.

2.3 La actividad política sindical

2.3.1 Lineamientos de la Comisión de Libertad Sindical

La función de la Organización Internacional del Trabajo en materia de libertad sindical y de protección de la persona consiste en contribuir a la aplicación efectiva de los principios generales de la libertad sindical, que constituye una de las garantías primordiales para la paz y la justicia social; con dicho propósito, se crea en 1951 el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, al cual se le ha otorgado competencia para examinar quejas sobre alegadas violaciones de la libertad sindical, independientemente de que el país interesado haya ratificado o no los Convenios de la OIT, cuya finalidad no es criticar o castigar a nadie, sino

establecer un diálogo tripartito constructivo a fin de promover el respeto de los derechos sindicales de jure y de facto (OIT, 2018: p. 5-6).

De este modo, el Comité de Libertad Sindical ha realizado pronunciamientos sobre la libertad sindical y su incidencia en una variedad de temas, incluyendo la política, cuestión de suma importancia en el presente apartado, sin embargo, es importante señalar que el Comité no es competente para tratar alegatos de naturaleza puramente política, solamente le corresponde examinar las disposiciones de naturaleza política adoptadas por un gobierno en la medida en que pueden tener repercusiones sobre el ejercicio de los derechos sindicales (OIT, 2018: p. 9).

En el marco del presente análisis es necesario realizar una distinción entre la evolución política que las instituciones de un Estado puedan tener, por una parte, y las cuestiones relativas al ejercicio de la libertad sindical, por otra; esto con motivo de que las organizaciones de trabajadores tienen funciones propias, que son independientemente del sistema político del país (OIT, 2018: p. 58). Sin embargo, el ejercicio de la libertad sindical no se limita estrictamente a la sola esfera profesional, hay que tener en cuenta que la elección de una política general, particularmente en el terreno económico, acarrea consecuencias que repercuten sobre la situación de los trabajadores (OIT, 2018: p. 16).

En este contexto se entiende por qué necesariamente las organizaciones sindicales deben ser autónomas, tanto de las instituciones públicas como las autoridades administrativas y por sobre todo los partidos políticos, al respecto, el artículo 3.2 del Convenio N° 87 de la OIT señala que "las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal", por su parte el artículo 4 del mismo cuerpo normativo, dispone que "las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa". En esta línea, el Comité de Libertad Sindical señala que:

> "Para poner a los sindicatos al abrigo de las vicisitudes políticas y para sustraerlos a la dependencia de los poderes públicos, sería deseable que las organizaciones profesionales limitasen su actividad – sin perjuicio de la libertad de opinión de sus miembros – a las cuestiones profesionales y sindicales" (OIT, 2018: p. 138).

En lo que refiere a la autonomía ante los partidos políticos, el Comité de Libertad Sindical ha señalado que debemos recordar que las finalidades y medios de actuación del sindicato, deben

entenderse en términos positivos, entonces, si la misión fundamental y permanente del movimiento sindical es el progreso económico y social de los trabajadores, el Comité estima que:

> "Cuando los sindicatos decidan, de conformidad con las leyes y costumbres en vigor en sus respectivos países, y por la voluntad de sus miembros, establecer relaciones con un partido político o llevar a cabo una acción política conforme a la Constitución para favorecer la realización de sus objetivos económicos y sociales, estas relaciones o esta acción política no deben ser de tal naturaleza que comprometan la continuidad del movimiento sindical o de sus funciones sociales y económicas" (OIT, 2018: p.138).

Entonces, en el legítimo ejercicio de la actividad política por parte de las organizaciones sindicales, estas deben mantener su independencia, tanto de los partidos políticos como de los gobiernos, para que estos no traten de transformar el movimiento sindical en un instrumento político y utilizarlo para alcanzar sus objetivos políticos, tampoco deben entrometerse en las funciones normales de un sindicato tomando como pretexto que éste mantiene relaciones con algún partido político (OIT, 2018: p. 138).

Como vemos, el concepto de actividad política es demasiado amplio como para ser un límite a la actividad sindical, ante lo cual la Comisión intenta establecer ciertos parámetros con tal de entender cuando la actividad política ejercida por las organizaciones sindicales sobrepasa los principios de la libertad sindical y adopta posturas exclusivamente políticas, al respecto, el Comité de Libertad Sindical señala que los movimientos sindicales no deben incurrir en abusos en cuanto a su acción política, como por ejemplo, excediendo sus funciones propias para promover esencialmente intereses políticos. En concordancia, tampoco la legislación puede establecer una prohibición general de toda actividad política, ya que, de dicha interpretación, se pueden modificar y reducir las posibilidades de actuación de las organizaciones sindicales (OIT, 2018: p. 139).

Al respecto, el Comité de Libertad Sindical señala que:

> "Sólo en la medida en que las organizaciones sindicales eviten que sus reivindicaciones laborales asuman un aspecto claramente político, pueden pretender legítimamente que no se interfiera en sus actividades. Por otra parte, es difícil efectuar una distinción clara entre lo político y lo realmente sindical. Ambas nociones tienen puntos comunes" (OIT, 2018: p. 139).

Cabe señalar que el abuso de las herramientas que tiene el sindicato para su actuación no cabe dentro del ámbito de los principios de la libertad sindical, hipótesis que tendría lugar con situaciones como las huelgas de carácter puramente político o las huelgas decididas con mucha anticipación a que las negociaciones se lleven a cabo (OIT, 2018: p. 147). Sin embargo, el Comité de Libertad Sindical agrega que:

> "Si bien las huelgas de naturaleza puramente política no están cubiertas por los principios de la libertad sindical, los sindicatos deberían poder organizar huelgas de protesta, en particular con miras a ejercer una crítica con respecto a la política económica y social de los gobiernos"[25]. (OIT, 2018: p. 147)

Esto, puesto que el Comité de Libertad Sindical razona que:

> "El derecho de huelga no debería limitarse a los conflictos de trabajo susceptibles de finalizar en un convenio colectivo determinado: los trabajadores y sus organizaciones deben poder manifestar, en caso necesario en un ámbito más amplio, su posible descontento sobre cuestiones económicas y sociales que guarden relación con los intereses de sus miembros" (OIT, 2018: p. 148).

Respecto de la actividad sindical internacional, el Comité de la Libertad Sindical, hace énfasis en la importancia de los procesos tripartitos, en donde se relacionan tanto los sindicatos, con los empleadores y los gobiernos, en donde estos últimos pueden asumir roles de asistencia, en búsqueda de una solución de los conflictos de trabajo, así como también buscar la opinión de las organizaciones sindicales y de los gremios de empleadores para abordar en conjunto temas de importancia nacional, principalmente legislativos, como lo son el salario mínimo, la seguridad social, entre otros (OIT, 2004: p. 107).

En pocas palabras, en los pronunciamientos del Comité se reconoce la actividad política de las organizaciones sindicales, ampliando sus posibilidades actuación en instancias públicas, permitiendo la posibilidad de que mantengan relaciones con partidos políticos y recomendando

---

[25] En un caso en que la huelga general fue declarada como protesta contra una ordenanza sobre conciliación y arbitraje y que estaba dirigida sin duda alguna contra la política del gobierno, el Comité consideró que sería dudoso que las
quejas pudieran desestimarse basándose en que la huelga no era resultado de un conflicto laboral, ya que los sindicatos estaban en conflicto con el gobierno en su calidad de empleador de importancia, como consecuencia de una medida tomada por el mismo en materia de relaciones de trabajo y que en opinión de los sindicatos limitaba el ejercicio de los derechos sindicales (OIT, 2018: p. 147).

las instancias tripartidas con los empleadores y el gobierno. Destaca la protección que los pronunciamientos hacen respecto de la autonomía de las organizaciones, ya que es condición necesaria para alcanzar los fines que se proponen, por lo cual es menester resguardarlas de cualquier abuso e instrumentalización de agentes externos que desvíen los fines que la organización haya determinado y de la manera que mejor estimen.

2.3.2 Actividad político sindical en Chile

Como ya señalamos, podemos considerar a la CUT como el principal interlocutor de los trabajadores organizados ante el Estado y los organismos internacionales, conforme a los términos que el mismo legislador le reconoce en el artículo 284 del CT.

Destaca la organización que la CUT emplea para abordar cada problemática, así, haciendo uso de su libertad de reglamentación, por disposición del artículo 59 de su estatuto se crean las Secretarías Nacionales, entre las que se encuentran las secretarías: de negociaciones colectivas, de seguridad social, de cultura, de empleo, derechos humanos, entre otras, siendo un total de 14 secretarías, cada una a cargo de un miembro del Consejo Directivo Nacional, que es uno de los principales órganos deliberativos de la CUT. Estas secretarias tienen como finalidad organizar el trabajo de la central según lo dispuesto en sus estatutos y los requerimientos de su área de actividad[26].

En este marco orgánico y funcional encontramos actividades de la Central tanto el ámbito nacional como internacional, sobre este último, durante el transcurso del año 2018 se iniciaron encuentros y conversaciones formales e informales entre la CNC, la CUT -a través de su Secretaría de Comercio- y la Subsecretaría del Trabajo, instancia de diálogo tripartito que fue acompañado técnicamente por la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina. Esta instancia tuvo como propósito generar espacios que permitan construir una visión en común sobre el escenario de cambio que vive el mundo laboral, en donde el rápido proceso de transformación tecnológica tiene un impacto tanto en la empresa como en el empleo, en especial

[26] https://cut.cl/cutchile/wp-content/uploads/2019/10/Estatutos-de-la-Central-Unitaria-de-Trabajadores-2017.pdf

en el sector de comercio y turismo, por lo cual se buscan estrategias que aminoren sus efectos negativos[27].

En el ámbito nacional, la CUT ha participado en instancias legislativas, por ejemplo, con ocasión de la tramitación del proyecto de ley que busca modificar el sistema de gratificaciones, participaron durante la discusión del proyecto en la Comisión de Trabajo distintos actores del mundo del trabajo, siendo algunos de los representantes aquellos pertenecientes a la CPC, SOFOFA, CONAPYME -entre otros- teniendo de este modo una amplia representación el mundo empresarial, en desmedro del trabajador, en donde fueron únicamente representados por el Presidente de la Central Sindical Unión Nacional de Trabajadores y el Vicepresidente de la CUT; por lo cual, sí bien se fomentan instancias tripartitas con ocasión de la formulación de leyes laborales, la representación de los trabajadores es mucho menor, no sólo en la cantidad de participantes, sino que no fueron invitadas organizaciones sindicales como la Central Autónoma de Trabajadores[28].

Otro ejemplo del actuar con alcance nacional de la CUT son los llamados paros generales a los que convoca, muchas veces como respuesta a actuaciones del gobierno, sin ir más lejos, durante el mes de abril del año en curso, el Consejo Directivo Nacional Ampliado de la CUT resolvió por unanimidad convocar a una "huelga general sanitaria" durante el primero de mayo en la conmemoración del día internacional del trabajo, como clara señal de protesta por el mal manejo de la pandemia que ha tenido el gobierno, a esta huelga se adhirieron los sindicatos de la Corporación Nacional del Cobre, BancoEstado, la Empresa Nacional del Petróleo, Correos de Chile, Televisión Nacional, la Empresa Portuaria, la Empresa de Ferrocarriles del Estado, la Empresa Nacional de Aeronáutica y la Empresa Nacional de Minería. De esa forma, más de 35 mil trabajadores se sumaron a la movilización que busca visibilizar su descontento a causa de las medidas adoptadas por el gobierno[29].

---

[27] Información extraída íntegramente del sitio: https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/hojaderuta_chile_DS.pdf

[28] Información extraída íntegramente del sitio: https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=13784&prmBOLETIN=13240-13

[29] Información extraída íntegramente del sitio: https://www.cnnchile.com/pais/trabajadores-empresas-estatales-adhieren-huelga-cut_20210429/

Como podemos ver, efectivamente las organizaciones sindicales practican actividades políticas en variadas instancias de nuestra realidad nacional, siendo permitido por la legislación nacional en virtud del megaprincipio de la libertad sindical y su regulación internacional, sin embargo, los llamados a ejecutar estos actos políticos sindicales son sus dirigentes, a quienes paradójicamente la Constitución vigente les establece expresamente restricciones a su actuar dentro de la esfera política.

III. Capítulo tercero: Análisis a la prohibición político partidista

En el presente capítulo analizaremos cómo se manifiesta constitucionalmente la prohibición de intervención en actividades político partidistas hacia las organizaciones sindicales, con especial énfasis a los dirigentes de estas. Encontramos esta limitante en los artículos 19 N° 19, 23 y 57 N° 7 de la CPR, los cuales establecen respectivamente: 1) la prohibición de intervencionismo en actividades político partidistas, 2) incompatibilidades y 3) inhabilidades. Mediante el análisis de los elementos que dotan de contenido a estos perceptos podremos entender cómo opera en la práctica dichas limitaciones a la actividad sindicalista, partiendo desde la idea principal que fundamenta a la normativa constitucional que corresponde a idea de separar el mundo social del mundo de lo político o, en otras palabras, el "poder social" del "poder político" (Ugalde, 1990: p.35).

3.1 Prohibición a las organizaciones sindicales de participar en actividades político partidistas

3.1.1 Limitaciones al sindicato como grupo intermedio

Para comenzar el presente análisis, es necesario conocer la normativa constitucional en cuestión, así, el artículo 19 N° 19 al regular la libertad sindical de constitución y afiliación, en su inciso final, señala que: "la ley contemplará los mecanismos que aseguren la autonomía de estas organizaciones. Las organizaciones sindicales no podrán intervenir en actividades político partidistas". Esta norma no puede ser analizada de forma aislada, se debe concordar con lo dispuesto en el artículo 23 inciso 1, primera parte, del mismo cuerpo normativo:

"Los grupos intermedios de la comunidad y sus dirigentes que hagan mal uso de la autonomía que la Constitución les reconoce, interviniendo indebidamente en actividades ajenas a sus fines específicos, serán sancionados en conformidad a la ley".

Como podemos apreciar estos preceptos están íntimamente relacionados, debido a que el primero de ellos busca proteger la autonomía de las organizaciones sindicales, estableciendo a su vez una prohibición de participar en actividades político partidistas, y el segundo de ellos, refiriéndose a los grupos intermedios -calificación que se aplica a los sindicatos- limita su autonomía, sancionando toda vez que los grupos y sus dirigentes realicen indebidamente acciones ajenas a sus fines específicos.

En lo referente a este tipo de intervenciones político partidistas, el Comité de Libertad Sindical de la OIT se ha pronunciado estableciendo una serie de lineamientos aplicables a las normas constitucionales en análisis, los cuales fueron revisados en detalle en el segundo capítulo del presente texto, por lo que ahora solo nos referiremos a las decisiones del Comité que hacen referencia al tema en comento.

El Comité ha considerado que una prohibición a la actividad política sindical en términos amplios, como la consagrada en los artículos 19 N° 19 inciso final y 23 inciso 1 primera parte, puede generar que, al momento de su interpretación, se modifiquen y reduzcan las posibilidades de actuación de las organizaciones sindicales. Es necesario en este punto, recordar el primer apartado histórico del presente trabajo, en donde concluimos que el espíritu de estas normas era coartar a la actividad sindical al plano estrictamente gremial, relegándola solo al ámbito empresarial, protegiendo, desde la óptica del legislador, al sindicato de la instrumentalización de los partidos políticos y extrayéndola de la agenda político partidista, buscando la despolitización del sindicato como actor social.

Al respecto, el Comité establece ciertos límites a los movimientos sindicales, consistiendo principalmente en no deben incurrir en abusos en cuanto a su acción política, adoptando posturas exclusivamente políticas que comprometan su continuidad, sin embargo, esto no obsta que los trabajadores, a través de su organización, puedan establecer relaciones con un partido político o llevar a cabo una acción política para favorecer la realización de sus objetivos económicos y sociales.

Asimismo, es necesario revisar qué se entiende por fines específicos de una organización sindical, al respecto, y como ya mencionamos en el apartado anterior, los fines de las organizaciones sindicales se encuentran legalmente establecidos, en donde se considera que pueden realizar todas aquellas actividades contempladas en sus estatutos, siempre que éstas no estuvieren prohibidas por el ordenamiento jurídico, por lo que dependerá de las organizaciones sindicales en virtud de su autonomía y en el uso de su libertad de reglamentación, fijar los fines que perseguirá, dentro de los cuales podría llegar a existir, si así lo determinan los trabajadores organizados, intervenir en actividades político partidistas.

A propósito del análisis anterior, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

> "La autonomía de los cuerpos asociativos [...] se configura, entre otros rasgos esenciales, por el hecho de regirse por sí mismos; esto es, por la necesaria e indispensable libertad para organizarse del modo más conveniente según lo dispongan sus estatutos, decidir sus propios actos, la forma de administrarse y fijar los objetivos o fines que deseen alcanzar, por sí mismos y sin injerencia de personas o autoridades ajenas a la asociación, entidad o grupo de que se trata. No significa ello, en modo alguno, que puedan estos entes actuar de manera ilegal, dañosa o ilícita, amparándose en la referida autonomía, ya que de incurrir en excesos en su actuación quedan, obviamente, sujetos a las responsabilidades consecuenciales que toca a los tribunales de justicia conocer, comprobar y declarar en el correspondiente debido proceso" (Sentencia rol N.º 184, 1994: p. 8).

Entonces, tanto la doctrina internacional como la jurisprudencia nacional consideran que las organizaciones sindicales pueden y deben fijar sus propios fines, sin que estos tengan mayor limitación que el respeto al ordenamiento jurídico, por otro lado, serán los tribunales de justicia quienes serán llamados a conocer la infracción de los artículos constitucionales en análisis, por lo que para aplicar la sanción mencionada en el artículo 23 inc. 1, se deberá considerar tanto el tipo de organización - grupo intermedio- como la manera en que intervenga indebidamente en actividades ajenas a sus fines específicos, debiendo ser analizado caso a caso.

3.1.2 Limitaciones a los dirigentes sindicales de intervenir en actividades político partidistas

Existe una limitación directa a los dirigentes sindicales de intervenir en actividades político partidistas en el inciso 2 del artículo 23 de la CPR:

> "La ley establecerá las sanciones que corresponda aplicar a los 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".

Nos parece lógico que siendo la finalidad del legislador despolitizar la acción sindical, sean los dirigentes sindicales los sujetos a quienes está dirigida la norma, puesto que son ellos quienes tienen la labor de representar los intereses del sindicato, esto en razón de lo establecido en el artículo 234 del CT, el cual señala que: "el directorio representará judicial y extrajudicialmente al sindicato y a su presidente le será aplicable lo dispuesto en el artículo 8 del código de procedimiento civil", en ese sentido el artículo 236 del mismo cuerpo normativo, indica que el Director o Directores[30] serán electos conforme a lo señalado dentro de los estatutos de la organización.

Entonces, como la ley reconoce la autonomía de las organizaciones a través de la libertad de reglamentación, entregándoles la facultad de fijar en sus estatutos la organización interna y los fines de la organización sindical, nos parece ilógico que una norma constitucional limite directamente la actuación de sus dirigentes para poder participar (o intervenir en palabras del legislador) en instancias político partidistas, sin esclarecer en alguna norma legal el texto constitucional, es precisamente la técnica legislativa empleada la que permite una amplia interpretación a la aplicación de la prohibición, fenómeno que según los pronunciamientos del Comité de la Libertad Sindical no son apropiados, ya que tienden a restringir las posibilidades de actuación del sindicato. Entendemos que, si los trabajadores sindicalizados estiman que, para la consecución de sus fines, es conveniente que sus dirigentes realicen este tipo de actuaciones políticas, debiera permitírseles y así cumplir con el estándar que nos recomienda la máxima autoridad internacional en materia laboral.

[30] El legislador en su afán reglamentario establece en el artículo 235 del CT la cantidad de directores que debe contener cada sindicato en función de su número de afiliados.

En lo referente a las sanciones que establece el artículo 23 inciso 2 de la Constitución, podemos señalar que es una reiteración de la intención del legislador de la época de sancionar las actividades político partidistas, ya no solo en términos amplios como en el artículo 19 N° 19 inciso final respecto de las organizaciones sindicales, sino que es una persecución directa tanto a los dirigentes de partidos políticos como a los dirigentes gremiales, buscando impedir las relaciones de estos dirigentes pudieran mantener en representación de sus organizaciones. Por tanto, nos surge la interrogante de cuales son efectivamente las sanciones que hace mención el artículo en comento; para resolver esta duda realizamos una revisión de la normativa del momento histórico en que se gestó la prohibición constitucional.

Así, respecto de los dirigentes de partidos políticos, la sanción se encontraba regulada en el artículo 49 de la Ley N° 18.603: "Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos", que en su inciso primero señalaba que:

> "Los dirigentes de partidos políticos que incurrieren en la conducta prevista en el inciso segundo del artículo 23 de la Constitución Política, serán sancionados con multa en sus grados mínimo a medio e inhabilidad por el término de cinco años para ocupar cargos directivos en partidos políticos".

Esta sanción se mantuvo vigente hasta el año 2016, momento en el cual se promulgó la Ley N° 20.915, que modificó la Ley N°18.603, la que tenía como finalidad fortalecer el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilitar su modernización, en donde en su artículo primero derogó expresamente la sanción en comento señalando que se suprimiera el inciso 1 del artículo 49. No deja de llamar la atención que tuvieron que pasar más de 29 años para que existiera esta modificación a la ley orgánica de partidos políticos.

En lo referente al dirigente sindical, no se establece en ninguna normativa la sanción en específico, sin embargo, podemos sostener que, en el momento de su dictación, esta norma tenía un sentido dentro del plan para despolitizar los sindicatos, como ya lo comentamos en el primer capítulo del presente texto. Así, la Ley N°18.603 de 1987, establecía en el artículo 18 los requisitos para afiliarse a los partidos políticos, señalando a su vez aquellos cargos que no podían

afiliarse a estos, entre los cuales se encontraba el cargo de dirigente gremial o sindical[31]. Al respecto, el en inciso 2 del artículo en comento, señalaba que:

> "Las personas que, estando afiliadas a un partido político, ingresaren a alguna de las instituciones señaladas en el inciso precedente o **accedieren a un cargo de dirigente sindical o gremial,** cesarán de pleno derecho en su carácter de afiliadas a aquél".

Estableciendo de este modo, una incompatibilidad legal entre la afiliación a partidos políticos y el cargo de dirigente sindical, buscando asegurar de esta manera la completa desconexión entre la actividad sindical y la política partidista, ya establecida constitucionalmente, pudiendo considerarse como sanción de la incompatibilidad la desafiliación del partido.

Este artículo también fue modificado por la Ley N° 18.905 dictada el año 1990, la cual señalaba que se eliminase del inciso 2 la frase "o accedieren a un cargo de dirigente sindical o gremial"[32]; por tanto, derogando la incompatibilidad legal, pero manteniendo la constitucional, el mensaje del proyecto de ley señalaba que:

> "Se suprime la prohibición a los dirigentes gremiales y sindicales para afiliarse a un partido político, estableciéndose, sin embargo, la incompatibilidad entre los cargos directivos superiores de una entidad gremial o sindical, con los cargos directivos superiores de un partido político".

De esta manera, podemos apreciar que los intentos por despolitizar al sindicato estableciendo limitaciones a los dirigentes sindicales respecto de su relación con partidos políticos, teniendo su sanción una consagración legal en textos ya derogados, siendo, por tanto, las normas constitucionales en comento, nada más que un resabio de una época dictatorial marcada por la dogmática neoliberal y que seguían las directrices del plan laboral. No dejando de ser llamativo que solo se consiguió la derogación de las sanciones constitucionales a nivel legal, no suprimiéndolas en la Constitución vigente, a pesar de ser norma que no se adecua a la realidad nacional y que se encuentra vacía de toda posible aplicación, lo cual cobra sentido al

---

[31] Artículo 18.- Para afiliarse a un partido político se requiere ser ciudadano inscrito en los Registros Electorales. Con todo, no podrán afiliarse a partido político alguno el personal de las Fuerzas Armadas y el de las de Orden y Seguridad Pública, los funcionarios y empleados de los diferentes escalafones del Poder Judicial, los del Tribunal Calificador de Elecciones, los del Servicio Electoral, ni los dirigentes gremiales o sindicales. [...]

[32] Artículo único.4.- Modificase el artículo 18, de la siguiente manera:
b) Elimínese en su inciso segundo, la frase "o accedieren a un cargo de dirigente sindical o gremial".

revisar los altos requisitos que son necesarios para conseguir una reforma constitucional, entonces, parece razonable que sea mediante la derogación de leyes y no reformas constitucionales que se realicen los cambios que tienden a retomar la unión entre grupos intermedios de la sociedad, favoreciendo su cooperación para intervenir en temas de interés público.

En suma, las limitaciones constitucionales a los dirigentes sindicales para intervenir en actividades político partidistas, si bien existen a nivel regulatorio, son imposibles de aplicar en la realidad, toda vez que sus sanciones se encuentran derogadas, en el caso de la sanción dirigida a los dirigentes gremiales, esta se encuentra eliminada previo al retorno a la democracia, por lo cual podemos asegurar que este vestigio dictatorial no puede ser aceptado en estos tiempos porque implica directa una vulneración a la libertad sindical y a las directrices de la OIT.

3.2 Incompatibilidades constitucionales

Hemos realizado una revisión de la prohibición de participación político partidista, tanto de manera general -respecto de la organización sindical- como de manera particular -respecto del dirigente sindical-, pero nos queda pendiente por analizar las incompatibilidades consagradas en nuestro ordenamiento. Es necesario examinar en detalle este tipo de prohibición consagrada en el artículo 23 inciso 1 segunda parte de la CPR, el cual establece que: "son incompatibles los cargos directivos superiores de las organizaciones gremiales con los cargos directivos superiores, nacionales y regionales, de los partidos políticos".

La incompatibilidad se define como un impedimento o tacha legal para ejercer una función determinada o para ejercer dos o más cargos a la vez. También se entiende como la imposibilidad legal de acumular funciones públicas o mandatos electivos con determinadas ocupaciones privadas, por lo cual, podemos considerar que este concepto se halla especialmente referido a los empleos y funciones públicas. Esta tacha normalmente es determinada por vía legal, sin embargo, también existen incompatibilidades de hecho e incluso podemos encontrar incompatibilidades éticas (Osorio, 1984: p. 485).

Con este tipo de prohibiciones se busca evitar el conflicto de intereses en aquel sujeto que ostenta un cargo de naturaleza pública, en este orden de ideas, podemos apreciar que con el fin de salvaguardar la probidad en el cargo y evitar influencias externas, se determina mediante

normas prohibir que una vez en el cargo se pueda postular u obtener otro, ante lo cual surge el concepto de "dedicación exclusiva", definido como el ejercicio del cargo de empleado público con exclusión o prohibición de desempeñar cualquier otro trabajo o actividad profesional" (Horzella, 2019: p. 2).

Cronológicamente, encontramos una referencia a la prohibición en cuestión, en el Decreto Ley N° 2.657 del año 1979, que en su artículo 21 indica como requisito para ser Director sindical "no estar afecto a las inhabilidades o incompatibilidades que establezcan la Constitución Política o las leyes"; luego fue consagrado en idénticos términos en el Código del Trabajo de 1987 en el artículo 221 N° 5; finalmente, este requisito es eliminado en el año 1991 con el retorno a la democracia por la Ley N° 19.069, que establece normas sobre organizaciones sindicales y negociación colectiva.

La incompatibilidad constitucional en su texto original del año 1980 establecía en el artículo 23 inciso 1 segunda parte que: "el cargo de dirigente gremial será incompatible con la militancia en un partido político", sin embargo, con la ley N° 18.825 del año 1989 se modificó dicho artículo reemplazándolo con el texto que actualmente nos rige.

La Doctrina nacional ha dotado de contenido la incompatibilidad constitucional, señalando que esta no es aplicable a aquellas personas que no sean "Directivos", esto es, que no tengan facultad de mandar o dirigir y, que siendo del cargo "Directivo", este no sea "Superior", es decir que estén por debajo de otros directivos o bien subordinados a directivos que respecto de los primeros tienen el carácter de "Superior", siendo necesario para determinar la naturaleza del cargo que ostenta una persona la revisión de los Estatutos de la respectiva organización gremial (Ugalde, 1990: p. 42).

Entonces, para que se aplique la incompatibilidad debe cumplirse que sean personas que desempeñan cargos: 1) directivos y 2) superiores, pero no se pueden analizar de forma abstracta, siempre deben revisarse los respectivos estatutos de la organización gremial, en donde, en virtud de su libertad de reglamentación, se deben determinar tanto los requisitos para ser director superior como las incompatibilidades que los afecten si así lo decide la organización sindical. Al respecto, el dictamen N° 2922 del año 2020, de la Dirección del Trabajo, continúa esta misma idea, señalando que:

"En virtud del principio de autonomía de que gozan las organizaciones sindicales, consagrado tanto en el artículo 19 N°19 de la Constitución Política de la República como en el convenio 87 de la OIT, y recogido por las normas del Libro III del Código del Trabajo, son las propias organizaciones sindicales las que deben establecer en sus respectivos estatutos los requisitos para ser elegido dirigente sindical, cuyo incumplimiento implique la separación del cargo, sin perjuicio del derecho del afectado de someter tal decisión adoptada por el sindicato, al conocimiento y resolución de los Tribunales de Justicia".

A partir de este estudio podemos concluir que la incompatibilidad se encuentra razonablemente justificada, debido a que la dedicación exclusiva tiene especial sentido porque la superposición de cargos afectara las labores que puede desempeñar, en este caso, el Director sindical, sin embargo, consideramos que esta no debería encontrarse regulada en la Constitución vigente de un modo tan especifico, puesto que afecta directamente la autonomía de las organizaciones sindicales, puesto que son ellas las que en sus estatutos deben determinar las incompatibilidades que puedan afectar o no al Director sindical.

3.3 Inhabilidades parlamentarias de los dirigentes sindicales

En el presente apartado analizaremos las inhabilidades, las cuales pueden conceptualizarse como aquellas que afectan a personas que, aun teniendo los requisitos de elegibilidad, no pueden ser elegidas para puestos de elección popular por desempeñar determinados cargos o encontrarse en las situaciones específicas que señala la Constitución (Congreso Nacional, 2007: p. 1).

Las inhabilidades e incompatibilidades son tipos de prohibiciones parlamentarias, las cuales son limitaciones de derecho público que afectan la elección de diputados y senadores y el ejercicio de los cargos parlamentarios, cuyas infracciones aparejan sanciones como la nulidad de la elección, la cesación en el cargo de congresal y la nulidad del nombramiento, según los casos (STC 2087 c. 4). Sin embargo, son muy diferentes; por un lado, la incompatibilidad tiene lugar con ocasión de la acumulación de dos o más cargos, en el sentido de que una vez en el puesto no pueda optar a ejercer otro cargo simultáneamente; por otro lado, la inhabilidad establece una prohibición en razón de la calificación especial del sujeto a quien se refiere la norma.

La inhabilidad se encuentra consagrada en el artículo 57 N° 7 de la CPR, el cual señala que: "no pueden ser candidatos a diputados ni a senadores: 7) Las personas que desempeñan un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal". Esta prohibición, a diferencia de la incompatibilidad desarrollada en el apartado anterior, no sufrió alteraciones con la reforma constitucional del año 1989.

Las inhabilidades son limitaciones de derecho público, lo que implica que, con ocasión de su aplicación, solo deben limitarse a las causales expresamente contempladas en la Constitución y no pueden aplicarse otras por analogía, similitud o extensión (STC 433 c. 38). Así las cosas, si bien la inhabilidad hace referencia a cargos dentro del Congreso Nacional, nada prohíbe al dirigente sindical de postular a la presidencia de la república, fenómeno que parece a lo menos curioso, siendo la presidencia un cargo de mayor representación e injerencia en el acontecer nacional, por lo cual podemos inferir que el legislador buscaba evitar con esta inhabilidad que las ideas "subversivas" de los movimientos sindicales del siglo pasado estuvieran consagradas legalmente.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre las prohibiciones parlamentarias, dentro de las cuales se encuentran las incompatibilidades y las inhabilidades en estudio, señalando que estas tienen como fundamento:

> "la trascendental finalidad de cautelar y asegurar la independencia global de los diputados y senadores, tanto respecto del Poder Político cuanto de los diferentes grupos de presión, sean económicos o sociales, y de preservar la respetabilidad y la dignidad del cargo de parlamentario, para lo cual establece una primera especie, las inhabilidades parlamentarias, que constituyen un conjunto de prohibiciones de elección y de ejecución de actos determinados respecto de quienes aspiran a un cargo de diputado o senador o lo están ejerciendo, inhabilidades que pueden ser absolutas, si consisten en la falta de alguno de los requisitos que la Constitución señala para ser elegido diputado (artículo 48) o senador (artículo 50), y relativas, si afectan las candidaturas y el ejercicio del cargo parlamentario. Estas últimas pueden ser, a su vez, preexistentes (artículo 57), si impiden ser candidatos a parlamentarios, y sobrevinientes (artículo 60), si determinan la cesación en el cargo de diputado o senador"(STC 190 c.9).

La doctrina nacional ha sostenido que el fundamento de las inhabilidades no radica exclusivamente en el principio de separación de poderes, sino que además "en el propósito de evitar la intervención gubernativa sobre el cuerpo electoral, que pudiera ejercerse en beneficio de esos altos funcionarios, con todos los elementos de influencia que provienen de la índole de sus facultades" (Silva, 2000: p. 278), porque como podemos apreciar en los otros numerales del artículo 57 CPR, exceptuando el 7 y 8, se establecen inhabilidades a personas que ostentan cargos de funcionarios públicos, tales como ministros de estado, magistrados del poder judicial, miembros del consejo del Banco Central, fiscales y comandantes de las fuerzas armadas, entre otros.

El numeral 8 es un caso muy distinto al consagrado en el numeral 7 del artículo en comento, el primero de ellos señala que estarán afectos de inhabilidad "las personas naturales y los gerentes o administradores de personas jurídicas que celebren o caucionen contratos con el Estado", lo cual nos parece sensato, en la medida en que entendemos que esta prohibición busca tutelar la probidad en la administración del Estado, garantizando a su vez que los negocios mantenidos con el Estado no afecten la labor parlamentaria, influyendo, en definitiva, con sus intereses económicos en la redacción de las leyes. Por tanto, esta fundamentación no es aplicable a la inhabilidad establecida en el numeral 7, puesto que la influencia negativa en la elaboración de normas que un dirigente sindical podría ejercer es menor y poco probable comparativamente con alguien que mantiene negocios económicos con el Estado.

Por lo cual, podemos concluir que los fundamentos detrás de estos dos numerales son muy distintos, y que la norma los desarrolle en forma conjunta, estableciendo incluso un mismo requisito para su aplicación, da la impresión errónea de que estamos ante casos que tienen una misma razón de ser, cuestión que encuentra establecida en desmedro del dirigente sindical, quien representa a un grupo intermedio de la sociedad, a diferencia que una persona -natural o jurídica- que vela por sus propios intereses económicos, demostrando la discriminación que sufren los dirigentes sindicales para acceder a un escaño en el Congreso, a pesar de ser agentes sociales que podrían incidir en las iniciativas legales que conlleven beneficios hacia los trabajadores.

Así, en el inciso final del artículo en comento, se regula la aplicación de la inhabilidad que afecta a los dirigentes sindicales, señalando que: "respecto de las personas mencionadas en los números 7) y 8) [...] no deberán reunir esas condiciones al momento de inscribir su

candidatura, [...] si no fueren elegidos en una elección no podrán volver al mismo cargo ni ser designados para cargos análogos a los que desempeñaron hasta un año después del acto electoral". Por lo cual vemos que no solamente se les prohíbe postular a los cargos de senadores y diputados, sino que, se señala como requisito para presentarse como candidatos a cargos parlamentarios su renuncia al cargo de directivo sindical sin posibilidad de volver, si no es electo, al cargo que ya ejercía o a ser designado en uno análogo, disposición que tiene la intención clara de desalentar la candidatura a cargos parlamentarios de los dirigentes sindicales.

La inhabilidad que afecta a los dirigentes sindicales cobró especial importancia en el proceso constituyente. La reforma constitucional que introduce la Ley N° 21.200 del año 2019, tiene como finalidad señalar el procedimiento para elaborar una nueva Constitución de la República, la cual modifica el capítulo XV incluyendo nuevas normas, entre ellas el artículo 132, que con ocasión de los requisitos e incompatibilidades de los candidatos para ser Convencionales Constituyentes, señala en su inciso quinto que: "las personas que desempeñen un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal deberán suspender dichas funciones desde el momento que sus candidaturas sean inscritas [...]", lo cual permite la participación de los directores sindicales como candidatos en el marco del proceso constituyente, esto sin que se aplique lo señalado en el inciso final del artículo 57 de la CPR, por lo cual su candidatura no tendrá como consecuencia que en caso de no ser electos como Convencionales, podrá volver al mismo cargo de director sindical que ya desempeñaba o a uno análogo. Esto demuestra la actual consideración que se tiene de los directores sindicales como agentes políticos que representan a un grupo intermedio, cuya participación en instancias políticas-publicas es permitida y deseada, sin que su fracaso conlleve consecuencias negativas que desalienten su participación en instancia tan importante como la elaboración de una nueva constitución.

Es así, como la Dirección del Trabajo tuvo que sistematizar los efectos de esta reciente norma constitucional en el Dictamen Ordinario N°50/2 de fecha 11 de enero de 2021, sin embargo, esta no tuvo aplicación práctica, puesto que curiosamente ningún dirigente sindical fue electo como Convencional Constituyente, sin perjuicio de que tanto la CUT como otras organizaciones sindicales, respaldaron activamente a una serie de candidatos que eran dirigentes de distintas organizaciones de trabajadores[33], muchos de los cuales se encontraban afiliados a

[33] https://cut.cl/cutchile/2021/05/12/conoce-a-a-las-y-los-dirigentes-sindicales-candidatos-a-constituyentes-respaldados-por-la-cut/

distintos partidos políticos, entre los que figura: el Partido Comunista, el Partido Socialista y el Partido Igualdad[34].

Consideramos que la candidatura de los dirigentes sindicales pertenecientes a un partido político y apoyados por las organizaciones sindicales, es una clara intervención político partidista por parte de estos, cuestión que ni siquiera se cuestionó y menos aún se intentó prohibir o restringir por parte de los poderes públicos, es más, este fue un fenómeno fomentado y aceptado por la comunidad, implicando que las normas en comento perdieron toda su fundamentación para la sociedad, volviéndose por tanto normas irrelevantes e inútiles.

Lo más notable del artículo 132 inciso 5 de la Ley N° 21.200, es que esta fue promulgada en democracia; de igual modo que la Ley 20.915 ya comentada, la cual eliminó la última sanción que quedaba consagrada en el artículo 23 inciso segundo en virtud del artículo 19 N°19 inciso final, normas que contienen las limitaciones a los dirigentes sindicales de intervenir en actividades político partidistas. Ambas reformas constitucionales tendieron a facilitar la participación política de los dirigentes sindicales de manera independiente de los partidos políticos, esto tiene sentido en el contexto en el que se dictaron estas normas, es decir, representando a una sociedad muy distinta a la de hace 30 años, puesto que la ley es una manifestación de la evolución político social. El estallido social del año 2019 marcó un hito en la historia nacional y con ocasión de él se reinterpretaron las normas constitucionales con la finalidad de sortear los enclaves totalitarios que aún se encuentran en el texto constitucional vigente.

Conclusiones

Las normas constitucionales estudiadas niegan la relación histórica de apoyo mutuo entre los partidos políticos y las organizaciones sindicales, el fundamento detrás de estas normas es evitar el carácter subversivo históricamente es inherente a las organizaciones sindicales, fenómeno muy del siglo XX, el cual fue profundamente marcado por la cuestión social, la dictadura chilena, el escenario mundial la guerra fría y la instauración de la dogmática neoliberal en Latinoamérica. De este modo, el espíritu de las normas constitucionales era despolitizar a las

[34] https://interactivo.latercera.com/candidatos-constituyentes/

organizaciones sindicales, tal como se hizo en un primer momento a través del Plan Laboral, siendo por tanto solo un resabio de la Dictadura militar.

Es así que desde el retorno a la democracia se han presentado varios proyectos de ley que buscan modificar la Constitución Política de la Republica vigente, como por ejemplo aquel presentado recientemente que busca derogar la inhabilidad que afecta a los dirigentes sindicales, debido a que la mirada del rol que desempeñan las organizaciones sindicales en la sociedad dista mucho del imperante al momento de la gestación de las normas prohibitivas, principalmente debido al actual desarrollo conceptual que tiene la libertad sindical y los atributos que la componen.

De este modo, la OIT ha reconocido que la actividad política no se encuentra separada de la esfera sindical, puesto que las organizaciones de trabajadores -en virtud de la libertad sindical- pueden libremente determinar tanto sus fines propios como su plan de acción, en donde se pueden acordar actuaciones políticas siempre que estas busquen la consecución de sus fines. Entonces, se fomenta las actuaciones de las organizaciones sindicales en instancias públicas, permitiendo la posibilidad de que mantengan relaciones con partidos políticos y recomendando las instancias tripartidas con los empleadores y el gobierno. Así, las centrales de trabajadores son el tipo de organización sindical que por antonomasia representan los intereses de los trabajadores asociados fuera de la empresa, cuestión que es reconocida por el legislador en el artículo 286 del CT, el cual hace mención expresa a las labores de carácter público que este tipo de organización sindical puede realizar.

El conflicto analizado en este estudio tiene lugar al momento de reconocer y proteger la libertad sindical en nuestra Constitución Política, en donde se generan restricciones expresas a los atributos de la libertad sindical; es así como en el artículo 19 N° 19 inciso final, en su primera parte se les reconoce autonomía a las organizaciones sindicales, sin embargo, en la segunda parte se afecta la libertad de actuación, toda vez que establece una prohibición general de participación político partidista, no permitiendo de modo alguno las posibles relaciones que requieran establecer con los partidos políticos.

En este mismo sentido, el artículo 23 de la CPR establece la incompatibilidad entre el cargo de dirigente sindical y los cargos superiores de los partidos políticos, cuestión que nos

parece sensata a pesar del fundamento que existía detrás de su elaboración, puesto que es necesario que se fomente la exclusividad en los cargos, debido a que en la practica la acumulación de estos genera una sobre carga que podría debilitar la representación que ejercen los directores. Sin embargo, es necesario resaltar que las organizaciones sindicales en virtud de la libertad de reglamentación deben por medio de sus estatutos establecer aquellas incompatibilidades que afecten a los directores sindicales, quedando por tanto al criterio de los representados. Es así como nuevamente se afecta la libertad sindical.

Respecto de las sanciones establecidas en el artículo en comento, son una persecución directa tanto a los dirigentes de partidos políticos como a los dirigentes gremiales, buscando impedir las relaciones de estos pudieran mantener en representación de sus organizaciones, sin embargo, estas fueron modificadas con ocasión al retorno a la democracia, puesto que era evidente que esta normativa afectaba intrínsecamente a la libertad sindical, no siendo acorde a un estado de derecho. Por tanto, la prohibición constitucional de participar en actividades político partidistas que afecta tanto a las organizaciones sindicales como a sus dirigentes, no tiene un contenido real, toda vez que su infracción no acarrea ninguna consecuencia.

La última afectación a la libertad sindical, la encontramos cuando se regulan las inhabilidades parlamentarias en el artículo 57 N° 7 de la Constitución Política de la República, norma que les prohíbe a los dirigentes sindicales postular a los cargos de senadores y diputados, cuestión que consideramos discriminatoria, puesto que nada prohíbe al dirigente sindical de postular a la presidencia de la república, cargo de mayor injerencia social, por lo cual podemos asegurar que el legislador buscaba evitar que las ideas "subversivas" de los movimientos sindicales del siglo pasado estuvieran consagradas legalmente. Además, esta normativa señala como requisito para la inscripción de su candidatura la renuncia al cargo que ostenta, sin posibilidad de volver a este o a uno similar si no es electo, requisito que tiene la clara intención de desalentar la candidatura a cargos parlamentarios de los dirigentes sindicales. Esta discriminación que afecta a los dirigentes sindicales atenta directamente contra la libertad de actuación sindical, toda vez que prohíbe indirectamente establecer como medio de acción sindical la candidatura de un dirigente gremial para que representante los intereses de los trabajadores ante el Congreso Nacional.

La normativa constitucional estudiada habría desincentivado la participación de los dirigentes sindicales en el proceso constituyente que actualmente estamos viviendo, sin embargo, la reforma constitucional que introduce el articulo 132, permite la candidatura de los dirigentes sindicales como Convencionales sin que se les aplique la consecuencia negativa contenida en el inciso final del articulo 57 de la actual constitución, con lo que se buscaba fomentar su participación, permitiendo incluso se presentaran candidaturas de dirigentes sindicales que pertenecían a un partido político y eran apoyados sus organizaciones, siendo un claro ejemplo de participación político sindical, que ocurrió a pesar de la expresa prohibición contenida en el articulo 19 N° 19 inc. final de la Carta Magna.

Finalmente podemos concluir que el proceso constituyente es necesario, puesto que es el paso fundamental para avanzar a un pleno Estado de Derecho, con una regulación sindical acorde a los lineamientos internacionales y que refleje el sentir de la sociedad a la cual se les aplicara, en donde se permita la participación de las organizaciones sindicales como actores políticos, si así lo estiman conveniente para la consecución de sus fines.

Bibliografía

- Acevedo, Nicolas (2015): "Un fantasma recorre el campo: Anticomunismo, sindicalización campesina y Ley de Defensa Permanente de la Democracia (chile, 1946-1948)" en Cuadernos de Historia 42 Departamento De Ciencias Históricas Universidad de Chile - junio 2015, pp. 127 - 151.
- Araya, Rodrigo (2014): "Cambios y continuidades en el movimiento sindical chileno en los años 80. El caso del Comando Nacional de Trabajadores" en Historia No 47, vol. 1, enero-junio, pp. 11-37.
- Chávez, Erick (2021): "Derecho del trabajo- Derecho individual, colectivo y jurisdicción laboral". 9da edición, Tofulex Ediciones Jurídicas, Chile.
- Díaz, Estrella, y Gálvez, Thelma (2017): "Ley de Sindicalización Campesina de 1967: El instrumento que le otorgó dignidad a los campesinos" en Taller de Coyuntura, Dirección del Trabajo, Santiago, Chile. 1a. ed., pp. 1 - 36.
- Drake, Paul (2003): "El movimiento obrero en Chile: de la Unidad Popular a la Concertación" en Revista de Ciencia Política, Volumen XXIII N.º 2, pp. 148-158.
- Feres, María (2008): "Gobiernos progresistas y movimiento sindical. La experiencia chilena.", en Gobiernos Progresistas y Movimiento Sindical en el Cono Sur, Jaime Ensignia. Friedrich Ebert Stiftung (ed.), Chile, pp. 1- 52.
- Fernández, Joaquín (2020): "El sindicato como actor político: análisis crítico de su status quo respecto de los fines sindicales." En: Revista de Estudios Ius Novum, Vol. 13 Núm. 2, pp. 52- 86.
- Fernández, Sergio (1976): Actas oficiales de la Comisión Constituyente sesión 195ª, celebrada en martes 30 de marzo de 1976, en Tomo VI, pp. 390- 418.
- Gamonal, Sergio (2002): "Derecho colectivo del trabajo". Santiago: Lexis Nexis, Chile.
- Gómez, Sergio (1985): "El Movimiento Campesino En Chile" en Programa Flacso-Santiago de Chile, Número 246, mayo, pp. 1 - 49.
- Grez, Sergio (1994): "La trayectoria histórica del mutualismo en Chile (1853 - 1990) apuntes para su estudio" en Revista de Humanidades y Ciencias Sociales, N° 35 Primer Semestre de 1994, pp. 293 - 315.
- Guzmán, Jaime (1978): Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República Sesión N° 376, celebrada el 24 de mayo de 1978, en Tomo XI, pp. 100- 117.

- Guzmán, Jaime (1978): Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República SESIÓN 416ª, celebrada en jueves 5 de octubre de 1978, en Tomo XI, pp. 1.180- 1.232.
- Horzella, Barbara (2019): "Incompatibilidades, Inhabilidades y dedicación exclusiva en el ámbito parlamentario". En: Biblioteca del Congreso Nacional, N.º SUP: 122958.
- Lagos, Ricardo (15 de noviembre de 2020) En Reformas de 2005: Por qué le llaman la "Constitución de Lagos" y qué tan distinta es de la original de 1980. https://www.cnnchile.com/plebiscito2020/reformas-2005-por-que-constitucion-lagos_20201015/
- Medel, Rodrigo (2013): "Movimiento sindicalista campesino en Chile, 1924-2000" en Centro de investigación político social del trabajo, junio, pp. 1 - 16.
- Memoria Chilena (2018): "Concertación de Partidos por la Democracia (1988-2009)" en http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-printer-31414.html
- Memoria Chilena (2018): "Crisis económica 1982" revisado en: http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-98012.html
- Narbona, Karina (2015): "Para una Historia del Tiempo Presente: lo que cambió el Plan Laboral de la dictadura" en Fundación SOL, Ideas para el Buen Vivir, N°6, pp. 1 - 13.
- Oficina Internacional del Trabajo (2018): "La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical", Sexta edición, Ginebra, Suiza.
- Oficina Internacional del Trabajo (2004): "Organizarse en pos de la Justicia Social: Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo", Conferencia Internacional del Trabajo, 92.a reunión, Ginebra, Suiza.
- Ossorio, Manuel (1984): "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales", Editorial Heliasta, Buenos Aires.
- Piñera, José (1990): "La revolución laboral en Chile", versión resumida en Zig-Zag. Santiago, Chile. Revisado en: http://www.josepinera.org/zrespaldo/REVOLUCION%20LABORAL%20RESUMIDO.pdf
- Reyes, Luis (2010): "La Cuestión Social en Chile: Concepto, problematización y explicación. Una propuesta de revisión historiográfica" en Estudios Históricos CDHRP, Año II, noviembre 2010 - N.º 5 – ISSN: 1688 – 5317. Uruguay, pp. 1 - 14.

- Rojas, Irene (2007): "Las reformas laborales al modelo normativo de negociación colectiva del plan laboral" en Revista Ius Et Praxis, Año 13 N° 2, pp. 195 - 221.
- Rojas, Sergio (2005) "Los trabajadores chilenos, desde la colonia hasta 1973" en Centro de Estudios Miguel Enríquez, Archivo Chile, pp. 1 -114.
- Silva, Alejandro (2000): "Tratado de derecho constitucional", Tomo VI, 2ª edición, Editorial Jurídica de Chile.
- Thayer, William, y Novoa, Patricio (2011): "Manual de Derecho del Trabajo", Tomo II, Editorial Jurídica de Chile.
- Ugalde, Rodrigo (1990): "Comentarios a la Modificación Realizada al Artículo 23 de la Constitución Política de 1990". En: La reforma constitucional de 1989. Estudio crítico, Cuadernos de análisis jurídico, pp. 35- 44.
- Zapata, Francisco (1974): "Las relaciones entre el movimiento obrero y el Gobierno de la Unidad Popular: 1970-1973. En Las relaciones entre el movimiento obrero y el gobierno de Salvador Allende", 2nd Edición corregida y aumentada ed., Vol. 4, Colegio de México, pp. 47–70.

Normas y Jurisprudencia consultada

- Congreso Nacional (2017): Boletín N°11.137-0 de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.
- Congreso Nacional (2017): Boletín N°4874-07, Moción de Reforma Constitucional que amplía el plazo de inhabilidades previstos en el artículo 57 a los cargo que indica.
- Decreto ley N° 12 (1973): "Cancela la personalidad jurídica de la Central Única de Trabajadores de Chile y prohíbe su existencia, organización o funcionamiento" revisada en: http://bcn.cl/2m73s
- Decreto Ley 2756 (1979): "Establece normas sobre organización sindical", revisada en: http://bcn.cl/2f7ek
- Decreto Ley 2376 (1979): "Establece normas sobre organización y elección de las directivas sindicales", revisada en: http://bcn.cl/2rzci
- Decreto Ley 3464 (1980): "Aprueba nueva Constitución Política y la somete a ratificación por plebiscito", revisada en: http://bcn.cl/2jy4t

- Historia de la ley 18.620 (1987): Código del trabajo, revisada en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/43532/1/HL18620.pdf, pp. 1 - 1.048
- Ley N° 21.200 (2019): "Modifica el Capítulo XV de la Constitución Política de la República" disponible en: http://bcn.cl/2l5ad
- Ley 18.905 Modifica la Ley N° 18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, disponible en: http://bcn.cl/2u78l
- Tribunal Constitucional (1994): "Sentencia rol N.º 184", disponible en: http://e.tribunalconstitucional.cl/resultado/Inciso--481