CUADERNO JURIDICO

LA LIBERTAD SINDICAL EN EL ORDENAMIENTO LABORAL CHILENO Y LOS CONVENIOS 87 Y 98 DE LA OIT

Sergio Gamonal Contreras
Profesor Derecho del Trabajo
Facultad de Derecho
Universidad Adolfo Ibáñez

INDICE

I. Plan de la obra 5

II. La libertad sindical: Generalidades 6

III. La libertad sindical en la Constitución Política de 1980 13

IV. Tratados ratificados por Chile que consagraban derechos sobre la libertad sindical, con anterioridad a la ratificación de los Convenios 87 y 98 18

V. Los Convenios 87 y 98 de la OIT 24

VI. Efectos de la aprobación de los Convenios 87 y 98 en el derecho colectivo chileno 27

VII. El ordenamiento laboral chileno en relación al principio de libertad sindical 30

VII.1 Normas legales chilenas que se encuentran en clara contradicción con los convenios 87 y 98 de la OIT, sobre libertad sindical, derecho de sindicación y negociación colectiva 31

Código del Trabajo 31

Artículos

82 31
217 32
219 32
228 32
235 33
265 33
266 34
268 34
292 34
299 35
303 36
304 36
305 N° 1 38
306 38
307 39
314 40

315 41
317 42
322 42
328 44
334 44
344 45
351 46
370 46
371 48
373 49
374 49
381 50
384 51
385 53
12 transitorio 54

Decreto ley N° 2.757 sobre organizaciones gremiales 54
Artículos
1° 54
18 N° 2 55
21 56
29 56
37 57

Ley N° 19.296 sobre organizaciones de funcionarios públicos 57
Artículos
1° 57
13 58
17 58
48 58
49 59
51 59
64 60

Ley N° 12.927 sobre seguridad interior del Estado 61
Artículos
11 61
38 62

Ley N° 18.834 sobre estatuto administrativo 63
Artículo
78 63

Decreto ley N° 211 sobre libre competencia 64
Artículo
17 64

VII.2 Normas legales chilenas que podrían considerarse en eventual oposición con los convenios 87 y 98 de la OIT, sobre libertad sindical, derecho de sindicación y negociación colectiva 65

Código del Trabajo 65
Artículo
214 65
236 N° 4 66
237 66
242 66
255 66
259 67
305 67
332 68
380 69
386 letras e) y f) 70

Decreto ley N° 2.757 sobre organizaciones gremiales 71
Artículos
11 71
19 72
29 72

Ley N° 19.296 sobre organizaciones de funcionarios públicos 73

Artículos
3° 73
18 N° 2 74
19 74
24 75
42 75

VIII. Propuestas de política legislativa 76

IX. Conclusiones 79

Bibliografía 81

I. Plan de la obra

En este trabajo analizaremos los efectos y consecuencias de la reciente aprobación, por parte de Chile, de los Convenios 87 y 98 de la OIT, sobre libertad sindical.

Para ello dividimos nuestro estudio en cuatro partes. En la primera, se realizan algunas consideraciones generales sobre la libertad sindical desde una perspectiva doctrinaria, estudiando las normas que a nivel constitucional regulan este principio en nuestro país y los tratados sobre derechos humanos ratificados por Chile que consagraban la libertad sindical con anterioridad a la ratificación de los mencionados Convenios.

En la segunda parte, se estudia el contenido de los Convenios 87 y 98 de la OIT y las consecuencias de su reciente aprobación por parte de nuestro país.

En la tercera, enumeramos los preceptos legales que, en nuestra opinión, vulneran la libertad sindical, y que, por ende, son inconstitucionales.

Posteriormente, en la cuarta parte, proponemos algunas líneas directrices en materia de libertad sindical en nuestro país, desde una perspectiva legislativa.

Finalizamos con unas breves notas conclusivas sobre la materia expuesta y las principales consecuencias que producirá la aprobación de los Convenios en comento.

II. La libertad sindical: Generalidades

> "Hemos llegado a una clara comprensión del hecho de que la verdadera libertad individual no puede existir sin seguridad e independencia económica. Los hombres necesitados no son hombres libres"
> Franklin D. Roosevelt

La libertad sindical es un principio fundamental del derecho del trabajo que no sólo permite constituir sindicatos, sino también facilitar y fomentar la "actividad sindical" comprensiva de todos aquellos comportamientos tendientes a hacer efectiva la coalición sindical.

La libertad sindical parte de la base del reconocimiento del conflicto en las relaciones de trabajo, así como del diálogo y de las posibilidades de convergencia entre los actores sociales[1].

Aunque los empleadores también son titulares de la libertad sindical, ésta surge como prerrogativa de los trabajadores y de sus organizaciones frente al poder empresarial. Posteriormente, con el transcurso del siglo XX, se amplía el ámbito de cobertura de la libertad sindical a los empleadores, como proyección de la libertad de asociación. Sin embargo, es una extensión parcial toda vez que ciertos atributos de la libertad sindical sólo son reputables en favor de los trabajadores, como por ejemplo el derecho de huelga[2], a fin de nivelar el poder negociador de los mismos frente al empleador.

Este principio no sólo debe garantizarse a los trabajadores y empleadores frente al Estado y sus autoridades, sino también respecto de sus contrapartes sociales.

Podemos hablar de libertad sindical desde una perspectiva individual y otra colectiva. La primera se relaciona con los trabajadores o empleadores individualmente considerados y la colectiva con los sindicatos una vez constituidos.

A su vez, la libertad sindical individual puede ser positiva o negativa. Positiva, como la facultad de constituir un sindicato y de afiliarse a los ya formados;

---

[1] Siqueira Neto, José Francisco, "Liberdade Sindical no Mercosul e Chile" Representaçào dos Trabajhadores nos Locais de Trabalho: Limites e possibilidades de democracia, PROSUR, 1999, p. 5.

[2] Si bien existe el denominado cierre patronal, éste no es comparable con la huelga, consagrada en casi todas las constituciones de los países Occidentales, constitutiva de la libertad sindical y estimada un derecho humano esencial.

o negativa, como libertad del trabajador para desafiliarse o hacer abandono del sindicato, así como para no pertenecer a sindicato alguno.

En perspectiva colectiva, la libertad sindical implica una serie de condiciones que permíten la realización del fin último de toda organización sindical: la defensa de los intereses colectivos de sus representados.

Analizando el contenido de la libertad sindical es posible distinguir diversos **atributos** de este derecho, que nos permiten caracterizarlo y perfilar sus elementos esenciales. Los tres primeros se relacionan con la libertad sindical individual y los restantes con la colectiva:

1) Libertad de constitución: Forma parte de la libertad sindical individual positiva y consiste en la facultad de los trabajadores y empleadores de constituir libremente las organizaciones sindicales que más les convengan.

Este atributo implica que la legislación no debe hacer distinciones en cuanto a la posibilidad de constituir sindicatos, como por ejemplo establecer discriminaciones en cuanto a ocupación, sexo, color, raza, credo, nacionalidad y opinión política; no debe requerirse de autorización previa para constituirlos, y el tipo de organización debe ser libremente elegido por los constituyentes de la misma[3].

La única excepción a este atributo radica en los límites que el legislador pueda establecer respecto de las fuerzas armadas y de la policía, las cuales, por razones de interés general, perfectamente podrían quedar excluidas de estos derechos.

2) Libertad de afiliación: Los trabajadores y empleadores son libres de adherir a la o las organizaciones que deseen.

3) Libertad sindical negativa: Los trabajadores y empleadores son libres de desafiliarse de la o las organizaciones a que pertenezcan. También son libres de no pertenecer a organización alguna, lo cual perfectamente puede ser garantizado a nivel legal.

Por el contrario, si la legislación establece la afiliación obligatoria se transgrede este atributo y, por ende, la libertad sindical.

---

[3] *Libertad Sindical y Negociación Colectiva*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 81ª reunión, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1994, p. 23.

Si la legislación nada dice y la sindicación obligatoria es acordada por los actores sociales (empleadores y trabajadores), por medio de las denominadas "cláusulas de seguridad sindical", el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo ha estimado que no se transgrede la libertad sindical[4].

4) Libertad colectiva de reglamentación: Consiste en la autonomía de los sindicatos para dictar sus propios estatutos internos.

Si la legislación establece exigencias a los estatutos, éstas deben ser sólo de forma. Además, los estatutos y reglamentos administrativos no pueden quedar sujetos a una aprobación previa, de carácter discrecional, por parte de las autoridades[5].

5) Libertad colectiva de representación: Los sindicatos son libres de elegir a sus representantes sin injerencia del Estado y con la única limitación de respetar el principio democrático.

6) Libertad colectiva de disolución: Los sindicatos sólo pueden ser disueltos o su actividad suspendida por un acuerdo de sus afiliados o por sentencia judicial. Jamás podrán ser disueltos o suspendidos por una decisión administrativa.

7) Libertad colectiva de actuación sindical: 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.

Dentro de la libertad colectiva de actuación sindical, podemos distinguir una faceta de gestión interna y otra externa.

La gestión interna faculta de los sindicatos para organizar libremente su trabajo interno, su administración y actividades; sin injerencias de ninguna especie.

Sin embargo, el trabajo interno del sindicato deberá respetar el principio democrático en la adopción de las decisiones, y el Estado podrá adoptar reglas que aseguren dicha democracia.

Se trata, entre otros, del derecho de disponer libremente de sus fondos y recursos, de celebrar reuniones sindicales, de que los dirigentes sindicales puedan tener acceso a los lugares de trabajo y mantener contactos con los miembros de la dirección.

---

[4] *Libertad Sindical* , op. cit., pp. 48 y 49.
[5] *Libertad Sindical*, op. cit., p. 51.

Desde una perspectiva externa, la libertad colectiva de actuación sindical, como atributo de la libertad sindical, implica el derecho de realizar toda actividad relativa a la defensa de los intereses de los miembros de la organización.

Sin duda, estamos ante el más importante atributo de la libertad sindical, sin el cual no tienen sentido los demás.

Comprende, entre otras acciones, la realización de ciertas actividades políticas relativas a los intereses de sus representados[6], la posibilidad de concurrir y ser oídos ante organismos consultivos de carácter público, el participar en procesos de concertación social y, especialmente, el derecho de negociar colectivamente y de recurrir a la huelga.

Tanto la negociación colectiva como la huelga son dos elementos esenciales de la libertad sindical, sin el cual los demás aspectos carecen de relevancia. Por lo mismo, si bien la libertad sindical es reconocida a empleadores y trabajadores, el derecho de huelga, como derecho fundamental sólo es reconocido a las organizaciones de trabajadores, en el entendido de que la huelga constituye un mecanismo de autotutela colectiva que permite equilibrar los poderes entre empleadores y trabajadores, a fin de que puedan negociar libremente y en pié de igualdad.

Además, la huelga es la principal garantía de cumplimiento de los derechos sindicales, de la libertad sindical y de los derechos individuales del trabajo. Más eficaz que cualquier recurso judicial o fiscalización administrativa.

Giugni explica que este derecho de huelga "confiere al principio de libertad de organización (...) un potente instrumento de efectividad, ya que es la garantía de la huelga la que permite la existencia y actuación de la organización sindical dentro de un sistema económico centrado largamente en el mercado y en la iniciativa económica privada"[7]. Por su parte, Ermida afirma que el sindicato, la negociación colectiva y la huelga son los tres pilares indispensables e interdependientes sobre los cuales descansa el derecho colectivo del trabajo, "al punto de que la falta de cualquiera de los mismos impide el funcionamiento de éste"[8]. Por

---

[6] Para la OIT tanto las legislaciones que asocian estrechamente a los sindicatos a los partidos políticos como aquellas que prohiben toda actividad política de los sindicatos vulneran la libertad sindical. La legislación debe alcanzar un equilibrio razonable entre el interés legítimo de las organizaciones de expresar su punto de vista acerca de cuestiones de política económica y social que interesan a sus afiliados y un grado adecuado de separación entre la acción política propiamente tal y las actividades sindicales. Ver *Libertad Sindical*, op. cit., p. 62.

[7] Giugni, Gino, *Diritto Sindacale*, Bari, Cacucci, 1997, p. 225.

[8] Ermida Uriarte, Oscar, Sindacati in Regime di Libertà Sindacale, 1989, p. 50.

ello, la huelga es un instrumento de la libertad sindical[9], consistente "en un instituto típico del derecho colectivo que procura efectivizar, precisamente, la autotutela laboral y la libertad sindical."[10].

En está línea, el Tribunal Federal Alemán postula que para avanzar de la libertad individual de asociación a un sistema de convenios colectivos debe aceptarse necesariamente el derecho a la huelga, ya que, de no ser así, "las negociaciones sobre convenios colectivos representarían tan sólo una "petición colectiva de limosna"."[11].

En muchos países desarrollados se ha entendido que la libertad de asociación protegida a nivel constitucional implica también la libertad de huelga (Alemania, Bélgica, Holanda, Dinamarca y Luxemburgo)[12]. Inclusive, en el caso Alemán, ante el silencio constitucional sobre la huelga la jurisprudencia ha entendido que la libertad de asociación constitucional no sólo comprende una "libertad" sino un "derecho" de huelga[13].

Todo lo anterior sin perjuicio de los límites que puedan establecerse a la actuación sindical. Estos límites deberán fundarse en el interés general y no podrán afectar en su esencia la actividad sindical. En los casos extremos en que deba prohibirse una huelga, deberán contemplarse medidas accesorias o alternativas que permitan negociar colectivamente y tutelar los intereses de los trabajadores.

8) Libertad colectiva de federación: Los sindicatos pueden libremente federarse, confederarse y formar organizaciones internacionales, así como asociarse o desafiliarse de las mismas.

Las federaciones y confederaciones, por su parte, gozan de los demás atributos de la libertad sindical en perspectiva colectiva ya enunciados.

Por otra parte, complemento directo de los atributos de la libertad sindical recién explicados son los **mecanismos de tutela** que el mismo legislador pueda establecer, como por ejemplo, el fuero sindical y de las prácticas desleales.

---

[9] Ermida Uriarte, Oscar, *Apuntes sobre la huelga*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2ª edición, 1986, p. 10.
[10] Ermida, op. cit. Apuntes ..., p. 9.
[11] Däubler, Wolfgang, Derecho del trabajo, 1994, p. 237.
[12] Di Cerbo, Fernando, Il diritto del lavoro dei paesi dell'Europa continentale partecipanti alla CEE, 1983, p. 50.
[13] Veneziani, Bruno, Stato e autonomia collettiva. Diritto sindacale italiano e comparato, 1992, p. 355. Ver, además, Daubler, Wolfgang, op. cit., pp. 231 y ss.

Finalmente, antes de concluir esta introducción debemos preguntarnos si la **libertad sindical es o no un derecho humano esencial.**

Antes que nada precisaremos que la expresión derechos humanos es incompleta e inadecuada, y debe entenderse como referencia a los "derechos fundamentales o esenciales de la naturaleza humana"[14]. Hübner los define como "un conjunto de facultades innatas, inherentes a la persona humana por el solo hecho de serlo, que tienen por objeto su resguardo y perfeccionamiento en todos los aspectos propios de su naturaleza física, espiritual y social"[15].

Generalmente se plantea que la libertad sindical es un derecho social y económico, de aquellos derechos humanos denominados de "segunda generación". En efecto, se suele distinguir entre derechos humanos de primera y de segunda generación. Los de primera serían los derechos civiles y políticos reconocidos en el siglo XIX y los de segunda los derechos económicos, sociales y culturales garantizados en el siglo XX[16]. Los primeros estarían relacionados con la libertad y los segundos con la igualdad. Sin embargo, ambos grupos de derechos tienen como objetivo común el resguardo de la dignidad humana, conformando un solo todo con interrelaciones mutuas[17].

Además, los derechos humanos de segunda generación más que derechos económicos, sociales y culturales "elevados" a la categoría de derechos fundamentales, son derechos humanos a los cuales se les atribuye un contenido económico, social o cultural[18]. De hecho, desde una perspectiva jurídica no es clara su línea divisoria, ya que los derechos sociales derivan de un desarrollo mayor de los civiles y políticos, y porque hay derechos sociales que son aplicaciones inmediatas de los algunos derechos individuales en materias determinadas[19].

Inclusive, "en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales, se suelen citar los derechos sindicales, como el derecho a la libertad sindical, el derecho a la huelga, o a la libertad de educación, los cuales se parecen

---

[14] Hübner Gallo, Jorge Iván, *Los Derechos Humanos*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1994, pp. 69 y 70. Este autor nos dice: "Como es obvio, todos los derechos existentes son propios del hombre, son humanos: ni los animales ni las cosas son sujetos de Derecho y, por lo tanto, carecen de cualquier tipo de derechos.".

[15] Hübner, op. cit., p. 85.

[16] También se habla de una tercera generación de derechos humanos, comprensiva por ejemplo del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

[17] Hübner, op. cit., p. 131. El profesor Hübner dice a este respecto: "La igualdad, sin libertad, se concretaría en la opresión; y la libertad, sin igualdad, en la injusticia".

[18] Mayorga Lorca, Roberto, *Naturaleza Jurídica de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2ª edición, 1990, p. 30.

[19] Hübner, op. cit., p. 135.

mucho a los derechos civiles y políticos y en general, a las libertades públicas, como la libertad de asociación."[20].

Desde una perspectiva filosófica Hübner enfatiza que ambas categorías de derechos constituyen una sola unidad, toda vez que persiguen un mismo objetivo: el resguardo de la dignidad humana y el desarrollo integral de la persona. Ambos grupos tienen el mismo fundamento y la misma esencia, diferenciándose sólo en aspectos accidentales[21].

Por otra parte, los principales derechos sociales son una extensión o derivación de los derechos individuales básicos[22], existiendo tres derechos humanos de segunda generación, contemplados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (vigente en nuestro país), que deben ser garantizados y respetados de inmediato por los Estados partes. Se trata del derecho de sindicación, del derecho de huelga y de la libertad de educación. Son derechos de cumplimiento inmediato ya que son derechos cuya realización no requiere de condiciones previas que garanticen su ejercicio, bastando que la autoridad autorice su ejercicio[23].

Por lo tanto, la calificación de los derechos de sindicación y de huelga como derechos sociales obedece más a razones histórica que técnicas. De hecho, algunos autores estiman que se trata de una categoría especial de derechos civiles y políticos, ya que no pueden ser caracterizados como derechos que fundamentalmente generen obligaciones positivas por parte del Estado[24] y el propio Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 22, reconoce el derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse a los mismos para la protección de sus intereses[25].

Desde otra perspectiva, siguiendo las investigaciones de Maslow y Max-Neef, el profesor Mayorga plantea que los derechos económicos, sociales y culturales son fundamentales e inherentes a la naturaleza del hombre, ya que están relacionados con las necesidades básicas de la persona, a saber, de susbsitencia, autorrealización, pertenencia y protección. En el caso del derecho a la sindicación y

---

[20] Pedro Nikken citado por Hübner, op. cit., p. 135.
[21] Hübner, op. cit., p. 136. En la misma línea, Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, "Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales", en CONTEXTOS Revista Crítica de Derecho Social, Buenos Aires, N° 1, 1997, p. 6.
[22] Hübner, op. cit., p. 136.
[23] Consultar Mayorga, op. cit., p. 169.
[24] Abramovich y Courtis, op. cit., p. 8.
[25] Ver párrafo IV.

del derecho de huelga, las necesidades básicas satisfechas son la de pertenencia y de protección, respectivamente[26].

Por las consideraciones anteriores concluimos que la libertad sindical y todos sus atributos constituyen derechos esenciales y fundamentales de la naturaleza humana.

III. La libertad sindical en la Constitución Política de 1980[27]

Las constituciones chilenas desde 1925 han contemplado normas laborales[28]. En el ámbito del derecho colectivo la Constitución chilena de 1980, actualmente en vigor, consagra los siguientes principios[29]:

1) El principio de la Negociación Colectiva: El artículo 19, N° 16°, inciso quinto, de la Constitución de 1980, asegura a todos los trabajadores el derecho de negociar colectivamente en la empresa en que laboren, salvo los casos en que la ley expresamente no permita negociar. Agrega que la ley establecerá las modalidades de la negociación colectiva y los procedimientos adecuados para lograr en ella una solución justa y pacífica. Asimismo, la norma legal establecerá los casos en que la negociación colectiva deberá someterse a arbitraje obligatorio.

2) El principio de la Libertad Sindical: Nuestro Código Político concibe la libertad sindical como un derecho exclusivo de los trabajadores. Sin embargo, los empleadores pueden organizarse al tenor del derecho general de asociación, contemplado en el artículo 19 N° 15° de la Constitución Política.

El artículo 19, N° 19°, incisos primero y segundo, de la Constitución de 1980, consagra el derecho de sindicación y la libertad sindical negativa.

---

[26] Mayorga, op. cit., pp. 181 y ss.

[27] En este acápite nos hemos basado en nuestro artículo "Efectos de la ratificación de los Convenios 87 y 98 de la OIT, en el Derecho Colectivo Chileno", Revista Laboral Chilena, noviembre 1999, pp. 81-91.

[28] Para una revisión de las normas constitucionales chilenas hasta 1980, ver Gamonal Contreras, Sergio, *Introducción al Derecho del Trabajo*, Santiago, Editorial Jurídica CONOSUR, 1998, pp. 34 a 39.

[29] Para un mayor detalle respecto de estos principios, consultar Gamonal, op. cit., Introducción..., pp. 56 y ss.

En efecto, el artículo 19 N° 19° inciso primero establece "El derecho de sindicarse en los casos y formas que señale la ley. La afiliación sindical será siempre voluntaria.". Por su parte, su inciso segundo dispone que: "Las organizaciones sindicales gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de registrar sus estatutos y actas constitutivas en la forma y condiciones que determine la ley."

La primera parte de este inciso primero y el inciso segundo, consagran expresamente en nuestro ordenamiento constitucional la libertad sindical positiva, como derecho de los trabajadores de constituir sindicatos y afiliarse a los mismos. Dichas organizaciones adquieren personalidad jurídica por el solo hecho de registrar sus estatutos y actas constitutivas en la forma que determine la ley.

La segunda parte de este inciso primero del artículo 19 N° 19° que dice "La afiliación sindical será siempre voluntaria.", garantiza la libertad sindical negativa, en cuanto derecho de los trabajadores a desafiliarse de los sindicatos y a no asociarse a ningún sindicato.

3) El principio constitucional de Autonomía Colectiva o Sindical: Artículo 19 N° 19° inciso tercero de la Constitución de 1980, reconoce la autonomía colectiva de las organizaciones sindicales al establecer que la ley contemplará los mecanismos que aseguren la autonomía de estas organizaciones.

Lo anterior se refuerza con lo dispuesto en el artículo 1° inciso tercero de la Constitución, en orden a establecer la autonomía de los grupos intermedios para cumplir sus propios fines específicos, lo cual es plenamente aplicable a los sindicatos, en cuanto grupos intermedios.

Considerando los tres principios enunciados, debemos hacer algunas consideraciones a su respecto:

1) El régimen legal que regule o limite las garantías constitucionales del artículo 19 no puede afectar estos derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio, según dispone el numeral 26° del mencionado artículo 19 de nuestra Carta Fundamental.

Un derecho es afectado en su esencia, en palabras de nuestro Tribunal Constitucional: "cuando se le priva de aquello que le es consustancial de manera tal que deja de ser reconocible y que se "impide el libre ejercicio" en aquellos casos en que el legislador lo somete a exigencias que lo hacen irrealizable, lo entraban más allá de los razonable o lo privan de tutela jurídica."[30].

[30] Fallo Rol N° 43, considerando 21.

La doctrina señala que para conocer la esencia de un derecho constitucional es necesario examinar su texto, a fin de determinar si sólo lo menciona o si, por el contrario, la Constitución contempla el núcleo del derecho o libertad de que se trate[31]. Si la normativa constitucional comprende el núcleo del derecho o libertad reconocido, éste debe ser interpretado para fijar su sentido, en forma extensiva respecto de su titular y restrictiva respecto de la autoridad legislativa que lo regula, complementa, limita o restringe[32]. Cuando la Constitución solamente menciona el derecho sin proporcionar elementos para configurarlo, el legislador no detenta por ello una potestad discrecional, siendo "imperativo proceder a la integración o creación jurídica para colmar los vacíos mediante una interpretación teleológica congruente con los Principios Generales del Derecho y la Equidad. En otras palabras, no hay lagunas en la Constitución ni puede haber en ella resquicios."[33].

Por lo tanto, la legislación sindical chilena debe respetar la esencia de los principios constitucionales en materia sindical, a riesgo de ser inconstitucional e inaplicable al tenor del principio de supremacía constitucional. Pensamos que un análisis detallado de nuestros preceptos legales, a la luz de los referidos principios (de negociación colectiva, libertad sindical y autonomía), podría concluir en la inaplicabilidad de algunos de ellos[34].

2) Los principios enumerados se encuentran reforzados por lo dispuesto en el artículo 5° de la Constitución, en orden a que los órganos del Estado deben respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana y que se encuentran consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados y vigentes en Chile.

Es necesario recordar que existen diversos tratados internacionales ratificados y vigentes en Chile que consagran la libertad sindical como derecho esencial, como estudiaremos más adelante.

3) No obstante lo señalado, podría sostenerse que la debida interpretación de estos principios constitucionales debiera ser restrictiva al tenor de lo consignado en las Actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, en las que se dejó constancia expresa de la intención de privilegiar métodos de solución

---

[31] Cea Egaña, José Luis, *Tratado de la Constitución de 1980*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1988, p. 295.
[32] Ibídem.
[33] Cea, op. cit., pp. 295-296.
[34] Al respecto, consultar Gamonal Contreras, Sergio, "Perspectivas futuras del Derecho Sindical chileno. Desafíos de nuestro Derecho Sindical", en Revista Derecho y Humanidades, N° 5, 1997, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, p. 97.

distintos de la negociación colectiva, reduciendo y limitando el derecho de huelga lo más posible.

Sin embargo, creemos firmemente que la interpretación de los mencionados principios debe sujetarse a criterios más objetivos, por las siguientes consideraciones:

a) Si bien la historia fidedigna del establecimiento de un precepto es un antecedente importante, no puede ser determinante, más aún si del tenor literal de la Constitución se desprende claramente el establecimiento de un principio jurídico. Si la intención del constituyente es restringir un principio debe hacerlo en forma expresa.

b) La Comisión de Estudios de la Nueva Constitución no era un cuerpo legislativo, sino una Comisión especial cuyo fin era realizar una proposición acerca de la nueva Constitución, sin tener capacidad resolutiva.

c) Si se concluyere que la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución fue un cuerpo legislativo, es difícil determinar la historia fidedigna completa de la Carta de 1980. Ello porque fue estudiada por la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, de la que hay actas completas; por el Consejo de Estado cuyas actas no se han publicado, y por la Junta de Gobierno, donde no existen actas.

O sea, la Constitución de 1980 habría sido elaborada por tres cuerpos colegiados y sólo se dispone de las actas del primero de ellos. ¿Es correcto afirmar que dichas actas son la historia fidedigna del establecimiento de la norma constitucional? Pensamos que son un aporte interesante y valioso pero no concluyente, menos aún para limitar un derecho humano esencial como la libertad sindical.

d) Además, debe considerarse un argumento de interpretación constitucional.

La Constitución de 1980 fue aprobada por plebiscito y la reforma de 1989 también. El argumento histórico pretende determinar la intención o espíritu de la norma a través de la historia fidedigna de su establecimiento. Esta historia es fácil de recopilar cuando se trata del legislador, pero la situación cambia si es el pueblo quien vía plebiscito aprueba directamente un texto constitucional. ¿Cuál es la historia fidedigna en este caso? ¿El pueblo vota un texto o las actas de la Comisión que propuso dicho texto?

Si es el pueblo quien vota directamente un determinado texto constitucional, cualquier argumento de historia fidedigna queda reducido a un papel más que secundario.

Al respecto, Oscar Ermida expresa que "los antecedentes legislativos de una ley, ..., tienen cierto valor interpretativo. Pero eso no es así en materia constitucional, especialmente cuando la Constitución es aprobada en plebiscito por el pueblo, porque la validez de la Constitución no se extrae –como la de una ley- de la aprobación que hace el Parlamento (en cuyo caso tienen cierto valor las intenciones del legislador, y las discusiones de los legisladores al aprobar la Ley). Las discusiones de quienes redactaron el texto constitucional quedan de alguna manera borradas y superadas por la ratificación popular."[35].

Para la doctrina constitucional "la totalidad de las normas contenidas en una constitución escrita integran un sistema de garantía instituido a favor de los administrados. De ahí que se imponga un severo sometimiento por parte del intérprete al tenor literal de sus disposiciones, y no a sus antecedentes, a las intenciones de sus redactores. Ello resulta tanto más necesario en el caso de las constituciones que extraen su autoridad no del voto de una Asamblea Constituyente o de un Parlamento, sino de un plebiscito o de un referéndum."[36].

---

[35] Ermida Uriarte, Oscar, op. cit., Apuntes..., p. 24.
[36] Justino Jiménez de Aréchaga citado por Ermida, op. cit., Apuntes..., p. 25.

IV. Tratados ratificados por Chile que consagraban derechos sobre la libertad sindical, con anterioridad a la ratificación de los Convenios 87 y 98

Diversas declaraciones de derechos y tratados internacionales vigentes en Chile sobre derechos humanos, contemplan derechos laborales y complementan los principios constitucionales reseñados en el párrafo anterior[37].

---

[37] La defensa de los derechos humanos se encuentra especialmente tutelada en nuestro sistema jurídico. Uno de los mecanismos orientados a la defensa del individuo y de sus derechos básicos ha sido la norma contemplada en el artículo 5°, inciso segundo, de la Constitución de 1980, que dispone lo siguiente: "El ejercicio de la soberanía reconoce como límite el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.".
Este inciso fue modificado por la reforma constitucional de 17 de agosto de 1989, ley N° 18.825, que estableció la redacción recién citada.
La modificación de este inciso ha producido un arduo debate acerca de la jerarquía de los derechos humanos consagrados en tratados vigentes en Chile. Lo que buscaba esta reforma era "robustecer las garantías constitucionales y la vigencia de los derechos humanos" ya establecida en la redacción original de este precepto que disponía que "el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana." (Informe de la Comisión Técnica formada por Abogados, Especialistas en Derecho Constitucional y Cientistas Políticos designados por Renovación Nacional y la Concertación de Partidos Por la Democracia, citado por Cecilia Medina, "El derecho internacional de los derechos humanos", en *Sistema Jurídico y Derechos Humanos. El derecho nacional y las obligaciones internacionales de Chile en materia de derechos Humanos*, Santiago, Escuela de Derecho, Universidad Diego Portales, serie publicaciones especiales N° 6, 1996, p. 61.).
Como señala Cecilia Medina no era necesaria reforma alguna para asignar a los derechos humanos o esenciales de la naturaleza humana jerarquía constitucional. Por lo anterior, es posible afirmar que la reforma buscaba perfeccionar la certeza jurídica "al reconocer constitucionalmente ciertos catálogos en los cuales los derechos esenciales de la persona humana están consagrados: el de la propia Constitución y el de los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes." (Medina, Cecilia, op. cit., p. 66.).
La doctrina constitucional se ha pronunciado mayoritariamente por aceptar que los derechos humanos, asegurados en un tratado vigente en Chile, se integran al ordenamiento jurídico interno formando parte de la Constitución material y adquiriendo plena vigencia, validez y eficacia jurídica. Ningún órgano del Estado puede desconocerlos, debiendo ser respetados, promovidos y protegidos, según el mandato del artículo 5°, inciso segundo, de la Constitución Política (Nogueira Alcalá, Humberto, "Los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico chileno", en Ius et Praxis, Universidad de Talca, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1997, p. 24. En el mismo sentido consultar los artículos de Cea Egaña, José Luis, "Los tratados de derechos humanos y la Constitución Política de la República", p. 83; Cumplido, Francisco, "Los tratados internacionales y el artículo 5° de la Constitución" p. 98; Precht Pizarro, Jorge, "Vino nuevo en odres viejos: Derecho Internacional convencional y Derecho Interno chileno", p. 121 y ss., todos en Ius et Praxis, Universidad de Talca, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1997. Una tesis distinta en Silva Bascuñán, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo IV, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1997, p. 124. Además, consultar Ríos Alvarez, Lautaro, "Jerarquía normativa de los tratados internacionales sobre derechos humanos", en Ius et Praxis, Universidad de Talca, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1997, pp. 110 y ss.).

Desde febrero del año 2.000 podremos agregar la vigencia de los Convenios 87 y 98 de la OIT, sin embargo los instrumentos que mencionaremos se encuentran vigentes con anterioridad a la aprobación de dichos Convenios y, el más importante para nuestro estudio, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, estaba vigente con anterioridad a la reforma del artículo 5°, de la Constitución, en el año 1989.

En cuanto a las declaraciones, debemos considerar la Declaración Universal de Derechos Humanos que establece en su artículo 23 punto 4[38] el derecho a fundar sindicatos y sindicarse; y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que consagra en su artículo XXII el derecho de asociarse sindicalmente[39].

Aunque estas Declaraciones en principio no constituyen un "tratado internacional", el derecho internacional les ha otorgado valor de norma porque ambas serían una interpretación de los preceptos en que se mencionan los derechos humanos en las respectivas Cartas de la Organización de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos[40].

La violación de un derecho humano comprendido en un tratado vigente en Chile implica una transgresión a la Constitución –artículo 5° inciso segundo- y al tratado.
Además, los órganos del Estado no pueden tener una actitud pasiva frente a estos derechos, sino "en una postura de vigilancia y afirmación en cuanto a su observancia y de actividad en su promoción" (Silva Bascuñán, op. cit., p. 110.).
Cabe destacar que la doctrina constitucional ha sido concluyente al afirmar que si un tratado sobre derechos humanos completa o aclara la Constitución sin contradecirla, clarificando o puntualizando aspectos nuevos, ha de darse preferencia a la preceptiva del tratado por la obligación del Estado de respetar y promover los derechos esenciales (Silva Bascuñán, op. cit., p. 126.).
Por último, es dable señalar que si un tratado convenido y vigente con anterioridad a la reforma del artículo 5°, inciso segundo, se encontraba en conflicto con la Constitución Política, debe entenderse que dicha reforma modificó la Constitución en esos aspectos, toda vez que el tratado respectivo adquirió rango constitucional desde el momento de la reforma (Troncoso, Claudio y Vial, Tomás, citados por Silva Bascuñán, op. cit., p. 129.). En la misma línea pero con una postura más atenuada, Silva Bascuñán señala que en este caso el juez "ateniéndose a la misma Carta, podrá dar primacía al tratado sin que ello importe el reconocimiento de una alteración ni derogación de precepto alguno del texto constitucional" (Silva Bascuñán, op. cit., p. 129.).

[38] Artículo 23:
"4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.".

[39] Artículo XXII: "Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.".

[40] Para el derecho internacional, la "interpretación dinámica" de los tratados se refleja en la amplitud del concepto de "contexto del tratado", en el sentido de que los instrumentos redactados con motivo de la interpretación del tratado, adoptados por las mismas partes del tratado original, pueden entenderse como una interpretación del primer acuerdo. Al respecto ver Medina, Cecilia, op. cit., p. 81 y nota 128.

En cuanto a los tratados propiamente tales, podemos citar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, que estatuye en su artículo 8[41], distintos derechos sindicales y de la autonomía colectiva.

Además, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, consigna en su artículo 22[42], diversos derechos sindicales y la autonomía colectiva.

Por último, la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto San José de Costa Rica", de 1969, en su artículo 16[43], establece la libertad de asociación, en especial respecto de fines sindicales.

---

[41] Artículo 8:
"1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:
a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;
b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;
c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección d ellos derechos y libertades ajenos;
d) El derecho de huelga, ejercido en conformidad con las leyes de cada país.
2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.
3. Nada de los dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.".

[42] Artículo 22:
"1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.
2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de la fuerzas armadas y de la policía.
3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar las medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.".

[43] Artículo 16: "LIBERTAD DE ASOCIACIÓN
1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.
2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Al tenor de lo dispuesto en nuestra Carta Fundamental y en los mencionados tratados, podemos sostener que, con anterioridad a la ratificación de los Convenios 87 y 98 por parte de Chile, el principio de libertad sindical se encontraban plenamente establecido como principio jurídico vigente y aplicable al sistema de relaciones laborales chileno, lo que importaba la inaplicabilidad de las normas legales contrarias a este principio en nuestro ordenamiento.

Una situación especial a considerar y que hasta el momento hemos omitido, es la del derecho de huelga[44]. En efecto, la Constitución de 1980 en su artículo 19 N° 16° inciso final, establece que "no podrán declarase en huelga los funcionarios del Estado ni de las municipalidades. Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional. La ley establecerá los procedimientos para determinar las corporaciones o empresas cuyos trabajadores estarán sometidos a la prohibición que establece este inciso.".

Esta prohibición de huelga establecida en el artículo 19 N° 16° de la Constitución Política fue enmendada por la reforma del artículo 5°, inciso segundo, de la Ley Fundamental, toda vez que el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales vigente al momento de la reforma[45], consagraba en su artículo 8.1 d) "el derecho de huelga, ejercido en conformidad a las leyes de cada país". Asimismo, encontramos otras normas sobre libertad sindical que se contenían en tratados internacionales vigentes en nuestro país, al momento de la reforma de 1989[46].

Además, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –al igual que el de Derechos Civiles y Políticos[47]- establece en su artículo 8.3 que los

---

3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.".

[44] En este acápite nos hemos basado en nuestro artículo "Efectos de la ratificación de los Convenios 87 y 98 de la OIT, en el Derecho Colectivo Chileno", Revista Laboral Chilena, noviembre 1999, pp. 81-91.

[45] Este Pacto fue ratificado en 1972, promulgado en abril de 1979 y publicado en el diario oficial el 27 de mayo de 1989, casi tres meses antes de la publicación de la reforma constitucional (17 de agosto) que modificó el artículo 5° inciso segundo. Lo anterior, sin perjuicio de señalar que la doctrina está conteste en que los tratados rigen desde su aprobación (siempre que estén vigentes a nivel internacional) sin que sea necesaria su promulgación o publicación, trámites propios de ley.

[46] El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue ratificado en 1972, promulgado en 1976, y publicado en el diario oficial el 29 de abril de 1989. Por el contrario, la Convención Americana de Derechos Humanos "Pacto San José de Costa Rica", fue aprobada con posterioridad a la reforma de 1989, y publicada en el diario oficial el 5 de enero de 1991.

[47] Artículo 22.3 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Estados Partes en el mismo, que a su vez hayan ratificado el Convenio 87 de la OIT, no pueden menoscabar las garantías de este último invocando las normas contenidas en el Pacto. Esta disposición es de gran importancia. Constituye un directo reenvío de los Pactos al Convenio 87 de la OIT, estableciendo dos límites: uno a los Estados Partes en orden a nó menoscabar las facetas de la libertad sindical contenidas en el Convenio, y otro, al intérprete de los Pactos, en orden a que la consagración de la libertad sindical, no obstante tener un menor desarrollo que en el señalado Convenio, comprende, como principio y derecho humano esencial, todos los atributos de la libertad sindical desde una perspectiva individual y colectiva.

En conclusión, los artículos 8.1 d) y 8.3 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consagran lo siguiente:

i) El "derecho" de huelga;
ii) Su ejercido conforme a las leyes de cada país, y
iii) Este ejercicio no puede menoscabar las garantías contempladas en el Convenio 87 de la OIT, para aquellos Estados que lo hayan ratificado.

Por lo anterior, es forzoso concluir que los límites al derecho de huelga deben establecerse en armonía con la doctrina de la OIT, especialmente los dictámenes del Comité de Libertad Sindical.

Como dijimos, la prohibición de huelga establecida en el artículo 19 N° 16° de la Constitución Política fue modificada por la reforma del artículo 5°, inciso segundo, del Código Político, al elevar a rango constitucional los derechos humanos comprendidos en los tratados sobre derechos humanos ratificados por Chile y que se encontraban vigentes, especialmente el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[48]. Sin embargo, es necesario precisar esta afirmación:

a) La primera parte del artículo 19 N° 16° inciso final dispone que "no podrán declarase en huelga los funcionarios del Estado ni de las municipalidades".

La prohibición constitucional resulta excesiva y muy general. El artículo 5°, inciso segundo, no sólo es de rango constitucional, sino que también se ubica en el capítulo de Bases de la Institucionalidad, atenuando dicha prohibición al elevar los tratados de marras a nivel constitucional.

Atendiendo a la doctrina de la OIT en esta materia, la única prohibición absoluta y aceptable del derecho de huelga es la que pudiere estatuirse respecto de las fuerzas armadas, policías y de aquellos funcionarios públicos que

[48] Consultar nota 37.

ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado[49]. Llegamos a esta conclusión considerando los siguientes preceptos: artículo 5° inciso segundo de la Constitución Política en armonía con los artículos 8.1 d) y 8.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ya citados anteriormente.

Por lo expuesto, la prohibición constitucional después de la reforma de 1989, subsiste pero sólo respecto de las fuerzas armadas, policías y de aquellos funcionarios públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado.

b) La segunda parte del artículo 19 N° 16° inciso final dispone que no podrán declararse en huelga "las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional".

Si bien es razonable y necesario limitar el derecho de huelga en algunos casos, resulta de gran amplitud la prohibición en comento. Sin embargo, ella fue complementada y aclarada por la reforma al artículo 5°, tantas veces señalada, y por los tratados que consagran la libertad sindical con anterioridad a agosto de 1989, especialmente el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en orden a que esta prohibición de huelga sólo es aplicable a los servicios esenciales[50]. Pensamos, además, que resulta imperativo un legislación moderna sobre esta materia.

Una interpretación distinta vulneraría la libertad sindical, el derecho de huelga y el artículo 5°, inciso segundo, de la Constitución. En la doctrina y derecho comparado no se discute que la libertad sindical comprende el derecho de huelga[51].

c) En cuanto a la huelga en el sector privado, la Constitución guarda silencio.

Sin embargo, desde la reforma de 1989 se agregan aspectos nuevos en orden a que la legislación no podría prohibir la huelga o limitarla más allá de lo razonable, ya que en ese caso se incurriría en una inconstitucionalidad por violentar el artículo 5° de la Constitución Política.

---

[49] *La Libertad Sindical*, Oficina Internacional del Trabajo, 4ª edición revisada, 1996, párrafo 534.

[50] Entendemos por servicios esenciales, aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población. Ver *La Libertad Sindical*, Oficina Internacional del Trabajo, 3ª edición, 1985, párrafo 394.

[51] Consultar Ermida Uriarte, Oscar, "La huelga en el derecho internacional y comparado del trabajo", en *Apuntes sobre la huelga* (publicado originalmente en la revista Derecho Laboral, Montevideo, 1990, tomo XXXIII N° 160), Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1996, pp. 127 y 128, y Gamonal Contreras, Sergio, "El derecho chileno de negociación colectiva y los Convenios 87 y 98 de la OIT", en Revista Laboral Chilena, N° 4, abril de 1999, pp. 76 y ss.

Esta conclusión se basa en que, como hemos dicho, los tratados vigentes sobre derechos humanos al mes de agosto de 1989 consagraban la libertad sindical y el derecho de huelga como un derecho humano esencial, y la reforma al artículo 5° inciso segundo elevó estos principios a rango constitucional contemplándolos expresamente en la nómina de derechos esenciales que limitan la soberanía y que deben respetar y promover todos los órganos del Estado.

Cabe considerar, finalmente, el artículo 19 N° 19° inciso final, que establece que las organizaciones sindicales no podrán intervenir en actividades político partidistas. La situación de esta normas es similar a la del huelga. La defensa de intereses colectivos en algunos casos es de difícil separación de la actividad política en sentido amplio, como por ejemplo ocurre con las negociaciones tripartitas del ingreso mínimo. Atenta contra la libertad de actuación sindical una prohibición absoluta de toda actividad política de los sindicatos, así como también una actuación en exceso vinculada a la política contingente. Debe establecerse un justo equilibrio en esta materia.

Los tratados que consagraban la libertad sindical, especialmente el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, complementan esta prohibición constitucional en orden a que no se impide que la defensa de los intereses económicos profesionales puedan significar cierta actividad política en sentido amplio. De lo contrario, se violentaría la libertad sindical.

Finalmente, es necesario realizar dos observaciones:

1) Nuestro ordenamiento legal, especialmente el Código del Trabajo, contiene una concepción restrictiva de libertad sindical y muchas de sus normas vulneran los principios constitucionales expuestos, así como la normativa contenida en los tratados indicados.

2) Los operadores del derecho colectivo han continuado aplicando las normas legales, sean o no compatibles con la libertad sindical.

V. Los Convenios 87 y 98 de la OIT

Los Convenios N°s. 87 y 98, de la Organización Internacional del Trabajo, sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación, y sobre la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva,

respectivamente, son los más importantes que ha sancionado la OIT y, en la actualidad, han sido ratificados por más de cien países cada uno.

Se trata de los primeros tratados internacionales[52] sobre derechos humanos e inclusive, en el caso del Convenio N° 87, su aprobación es anterior a la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Como señala Corvera, la OIT sindica a estos Convenios dentro de los que consagran los cuatro derechos más importantes, esenciales o fundamentales, en materia laboral, a saber: la libertad sindical y la negociación colectiva; la prohibición del trabajo forzoso; la abolición efectiva del trabajo infantil, y la no discriminación en el empleo o profesión[53].

Ya en su Constitución de 1919, la OIT confería a la libertad sindical el carácter de principio básico, lo que es reforzado en la Declaración de Filadelfia, de 1944 (incorporada como anexo de esta Constitución), al establecer como principio fundamental que: "I b) la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante"; consagrando como labor de la OIT el fomentar entre todas las naciones del mundo programas que permitan "III e) lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, ...".

Asimismo, en 1998, la OIT formuló una declaración sobre los "Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo", reiterando que la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva constituyen un estándar mínimo aceptable de civilización que vincula a todos los Estados aún cuando no hayan ratificado los Convenios Fundamentales[54].

Por otra parte, como señaláramos anteriormente, diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos establecen la libertad sindical como derecho fundamental[55]. Aún más, los Pactos de la ONU sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sobre Derechos Civiles y Políticos[56], disponen que los Estados Partes

---

[52] Los Convenios de la OIT, son verdaderos tratados multilaterales pero de especial naturaleza. Son los instrumentos internacionales laborales por excelencia, siendo sus características más importantes: 1) emanar de un órgano internacional y no de un acuerdo bilateral entre Estados, 2) ser instrumentos adoptados en forma tripartita, 3) tratarse de normas que inclusive en el evento de no ser ratificadas dan origen a ciertas obligaciones por parte de los Estados miembros de la OIT. Sobre este punto, ver Montt Balmaceda, Manuel, *Principios de Derecho Internacional del Trabajo*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1984, p. 66.

[53] Corvera, Diego, *El régimen laboral chileno y su vinculación con los correspondientes del Mercosur*, Oficina Internacional del Trabajo, Equipo Técnico Multidisciplinario para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, 1999, p. 39.

[54] Ibídem.

[55] Ver párrafo IV.

[56] Artículos 8.3 y 22.3, respectivamente.

que a su vez hayan ratificado el Convenio 87 de la OIT no pueden menoscabar las garantías del mismo invocando las normas contenidas en los Pactos.

Existe consenso en que el Convenio N° 87 es autoejecutable, a diferencia del N° 98 donde se discute su eficacia inmediata.

A fines de 1998 Chile aprobó los Convenios N°s. 87 y 98 de la OIT[57].

En cuanto a su contenido sustancial, ambos Convenios consagran, entre otras facultades de las organizaciones de trabajadores y empleadores, la de estructurar su propio programa de acción, lo cual se relaciona directamente con la noción de autonomía colectiva.

Dentro de este "programa de acción" encontramos fundamentalmente tres mecanismos: la negociación colectiva, la huelga y los convenios o contratos colectivos.

El Convenio 87 establece la libertad sindical positiva (arts. 2 y 7) y las libertades colectivas de reglamentación (art. 3); de representación (art. 3); de gestión interna (art. 3); de disolución (art. 4), y de federación y confederación (art. 5).

Además, contempla expresamente el derecho de las organizaciones de trabajadores y empleadores de "organizar sus actividades y de formular su propio programa de acción", debiendo las autoridades públicas –poderes del Estado- abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal (art. 3).

Estatuye asimismo que los trabajadores y empleadores y sus respectivas organizaciones deben respetar la legalidad, estableciendo, a su vez, dos importantes limitaciones, una al poder legislativo y otra al judicial, toda vez que la legislación no puede menoscabar ni ser aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas en el Convenio (art. 8).

El Convenio 98, por su parte, dispone que los trabajadores deberán gozar de la adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo, especialmente, entre otras materias, en lo relativo a sus participación en actividades sindicales (art. 1).

---

[57] Estos Convenios fueron promulgados el 17 de febrero de 1999 y publicados en el diario oficial el 12 de mayo del mismo año. El 1 de febrero de 1999 fue registrada su ratificación ante la OIT.

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

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

VI. Efectos de la aprobación de los Convenios 87 y 98 en el derecho colectivo chileno

La aprobación de los Convenios 87 y 98 constituye un acontecimiento relevante en el derecho colectivo del trabajo chileno por diversas razones.

En primer lugar estos Convenios complementan y precisan aún más los derechos humanos laborales, de naturaleza sindical, contemplados en los tratados internacionales sobre derechos humanos vigentes en Chile. Inclusive, como hemos señalado, los Pactos de la ONU hacen expresa mención al Convenio 87 al precisar que las disposiciones de los Pactos no autorizan a los Estados Partes en dicho Convenio a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en el Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.

Su ratificación es importante ya que refuerzan el reconocimiento constitucional (por medio del artículo 5° inciso segundo) a los derechos humanos laborales relativos a la libertad sindical.

Su aprobación, además, fortalece los derechos civiles, ya que la libertad sindical como derecho humano de segunda generación, es considerado un derecho esencial para la efectiva aplicación de los derechos humanos de primera generación. Los derechos humanos clásicos y los sociales "no se funden, pero se implican de manera dialéctica, ejerciendo una mutua influencia que los perfecciona"[58]. Al respecto, en la Conferencia de Derechos Humanos de Teherán, en 1968, se proclamó la indivisibilidad de los derechos humanos en el sentido de que la plena realización de los derechos civiles y políticos es imposible sin el goce de los

[58] Mascaro Nascimento, Amauri, *Teoría General del Derecho del Trabajo*, San Pablo, LTr, 1999, p. 308.

derechos económicos, sociales y culturales, y la OIT, por su parte, ha destacado la interdependencia de los derechos sindicales en relación con las libertades civiles, en la Conferencia Internacional de 1970[59].

Incluso la doctrina laboral ha sostenido que todos los instrumentos internacionales en que se reconocen Derechos Humanos Fundamentales deben ser considerados como fuente del derecho del trabajo, tanto en sentido formal como material[60].

En segundo lugar, la ratificación de los Convenios 87 y 98 complementa la tesis que hemos sostenido en cuanto a los principios constitucionales consagrados en la Carta de 1980, y a los tratados sobre derechos humanos vigentes con anterioridad a la aprobación de los señalados Convenios y a la reforma constitucional de 1989.

En este contexto postulamos que la aprobación de los Convenios 87 y 98 no plantea dudas en cuanto a que los derechos humanos que ellos consagran refuerzan a los ya incorporados materialmente a la Constitución, como sostuvimos en los acápites anteriores.

Los derechos humanos en materia laboral, específicamente sindical, se han visto perfeccionados y complementados sin perjuicio de opinar que ya se habían incorporado a la Constitución material por la vigencia del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto San José de Costa Rica".

En esta perspectiva, la ratificación de los Convenios es muy importante pero no cambia el fondo de los derechos sindicales ya consagrados en nuestro ordenamiento.

En tercer y último lugar, el efecto más importante de la aprobación de los Convenios 87 y 98 es "cultural".

La ratificación de estos Convenios ha provocado un amplio debate doctrinario acerca de la libertad sindical, de los efectos de estos Convenios y de la

---

[59] Racciatti, Octavio Carlos, "El tratado internacional como fuente del derecho del trabajo", en *Treinta y Seis Estudios sobre las Fuentes del Derecho del Trabajo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1995, p. 186.

[60] Mantero de San Vicente, Osvaldo, *Derecho del Trabajo en los países del Mercosur*, Un estudio de derecho comparado, primera parte, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1996, p. 164.

compatibilidad del Código del Trabajo con la libertad sindical y la autonomía colectiva.

Lo anterior es de gran trascendencia, sobre todo si se considera que, como pretendemos haber demostrado, desde el 17 de agosto de 1989 (fecha de publicación de la reforma al artículo 5°) el principio de libertad sindical es plenamente aplicable en Chile y de rango constitucional. Sin embargo, los Tribunales, la Dirección del Trabajo y los actores sociales por años han seguido aplicando el Código del Trabajo, muchas de cuyas normas transgreden la libertad sindical y, por ende, son inconstitucionales.

Aún más, antes de la reforma de 1989 la Carta Fundamental contemplaba los principios que enunciamos en el acápite III, los que se encontraban reforzados por la redacción original del artículo 5°, inciso segundo, que disponía que "el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana".

Por todo lo anterior, esperamos que el debate producido sirva para que, en la práctica, los trabajadores puedan ejercer todos los derechos humanos básicos que el principio de libertad sindical implica.

Finalmente, debemos hacer presente que la interpretación de la libertad sindical como derecho humano esencial de nivel constitucional, debe ser una interpretación extensiva de carácter teleológico, considerando su finalidad protectora y tutelar. Incluso, en derecho internacional la interpretación de las normas sobre derechos humanos debe ser dinámica, debiendo interpretarse los derechos el la forma más amplia posible, a diferencia de sus limitaciones que deben ser interpretadas en forma restrictiva[61].

Además, es plenamente aplicable a la interpretación de la libertad sindical el principio protector del derecho del trabajo, específicamente la *regla in dubio pro operario*[62]. Por su parte, en derecho internacional, la interpretación de los tratados de derechos humanos debe ser *pro hominis*, esto es siempre a favor del individuo[63], en armonía con el derecho constitucional que estipula el *principio pro libertate*, como presunción general a favor de la libertad del ciudadano[64].

---

[61] Medina, Cecilia, op. cit., pp. 81 y ss.
[62] Sobre esta regla ver Gamonal, op. cit., Introducción..., pp. 135 y ss.
[63] Medina, Cecilia, op. cit., pp. 79 y ss.
[64] Pérez Luño, Antonio, *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 5ª edición, Madrid, Tecnos, 1995, p. 315.

VII. El ordenamiento laboral chileno en relación al principio de libertad sindical

Estimamos que un estudio acabado de la libertad sindical en nuestro país, no puede limitarse a lo ya expuesto. Se hace imprescindible completar lo anterior con un análisis de las normas legales que transgreden al libertad sindical y que, por ende, son inconstitucionales.

Además, enunciaremos aquellas normas que, sin vulnerar directamente este principio, podría entenderse que lo contravienen, caso en el cual deberán ser interpretadas a la luz del principio de la libertad sindical.

Para nuestro análisis hemos recurrido a la copiosa y detallada jurisprudencia del Comité de Libertad Sindical de la OIT, en adelante C.L.S., creado en 1951. Se trata de un órgano tripartito con representantes de los gobiernos, empleadores y trabajadores, compuesto por nueve miembros del Consejo de Administración de la OIT y un Presidente independiente. Su función consiste en estudiar las quejas sobre violaciones a los Convenios sobre libertad sindical, independientemente de que los países objeto de las denuncias hayan o no ratificado los Convenios N°s. 87 y 98.

La doctrina de la OIT en esta materia ha sido de que todos los países adherentes a la misma -hayan o no ratificado los Convenios sobre libertad sindical-, deben respetar los principios básicos y fundantes de la OIT, que figuran en su Constitución y en la Declaración de Filadelfia, especialmente la libertad sindical[65].

Con decenios de años de trabajo y poco más de dos mil casos estudiados, la jurisprudencia del C.L.S. constituye la más completa doctrina acerca de la libertad sindical y sus alcances, comprendiendo todos los atributos que hemos desarrollado en este trabajo.

Para una mejor exposición mencionaremos precepto por precepto, indicando los dictámenes del C.L.S. más pertinentes a la materia, finalizando, en cada caso, con una breve conclusión sobre el atributo específico de la libertad sindical transgredido.

---

[65] *Libertad sindical,* op. cit., p. 8.

VII.1 Normas legales chilenas que se encuentran en clara contradicción con los convenios 87 y 98 de la OIT, sobre libertad sindical, derecho de sindicación y negociación colectiva.

NORMAS LEGALES CHILENAS	DICTAMENES DEL COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL
CODIGO DEL TRABAJO	**DICTAMENES DEL COMITE DE LIBERTAD SINDICAL**
Artículo 82, establece que en ningún caso las remuneraciones de los aprendices podrán ser reguladas a través de convenios o contratos colectivos o fallos arbitrales recaídos en una negociación colectiva.	1) El C.L.S. ha dictaminado que el derecho de libre negociación colectiva para todos los funcionarios asalariados que no gozan de las garantías que establece un estatuto de funcionarios públicos constituye un derecho sindical fundamental. La autonomía de las partes en la negociación colectiva es también un tema importante[66]. 2) El C.L.S. ha establecido que el derecho de negociar libremente con los empleadores las condiciones de trabajo constituye un elemento esencial de la libertad sindical, y los sindicatos deberían tener el derecho, mediante negociaciones colectivas o por otros medios lícitos, de tratar de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de aquellos a quienes representan, mientras que las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir de forma que este derecho sea coartado o su legítimo ejercicio impedido. Tal intervención violaría el principio de que las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberían tener el derecho de organizar sus actividades y formular su programa[67]. 3) El C.L.S., en cuanto al principio de autonomía de las partes en el proceso de negociación colectiva, ha dicho que éste implica que las autoridades públicas por regla general no deberían intervenir para modificar el contenido de los convenios colectivos libremente pactados[68]. 4) Para el C.L.S., el Convenio 97 en especial su art. 4, es de aplicación tanto en el sector privado como en las empresas nacionalizadas y organismos públicos[69]. 5) Respecto de los trabajadores sujetos a un período de prueba, el C.L.S. ha dictaminado que la denegación de su derecho de sindicación puede plantear problemas de aplicación con el Conv. 87[70].
Conclusión: Esta norma vulnera la libertad colectiva de actuación sindical, ya que no es razonable ni acorde con la libertad sindical excluir a los aprendices de la negociación colectiva. Volveremos sobre este punto, al tratar el art. 305 que nuevamente los excluye de la negociación colectiva.	

[66] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 581.
[67] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 583.
[68] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 593.
[69] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 597.
[70] La Libertad Sindical, op. cit., 1996, párrafo 238.

Artículo 217, dispone que las normas de organizaciones sindicales y negociación colectiva del Código, no serán aplicables a los funcionarios de las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el Gobierno a tráves de dicho Ministerio.	1) El C.L.S. ha dictaminado que los trabajadores civiles de los establecimientos manufactureros de las fuerzas armadas deben tener el derecho de constituir, sin autorización previa, las organizaciones que estimen convenientes, de conformidad con el Convenio 87[71]. 2) El C.L.S. ha precisado que el personal civil en los bancos del ejército debería gozar del derecho de constituir las organizaciones sindicales y de afiliarse a las mismas[72].
Conclusión: Este precepto transgrede la libertad de constitución y afiliación y la libertad colectiva de actuación sindical en el entendido de que la excepción que establecen el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Convenio 87 respecto de las fuerzas armadas y de la policía no alcanza a las empresas estatales relacionadas al rubro de defensa.	

Artículo 219 establece que cuando, en uso de sus facultades legales, el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción determine las empresas en que el Estado tenga aportes, participación o representación mayoritarios en las que se deberá negociar colectivamente por establecimiento, se entenderá que dichas unidades tendrán el carácter de empresas para todos los efectos del presente título.	1) El C.L.S. ha dicho que la determinación del nivel de negociación debería depender de la voluntad de las partes[73]. 2) El C.L.S. ha establecido que en base al principio de negociación colectiva libre y voluntaria, establecido en el artículo 4 del Convenio 98, la determinación del nivel de negociación colectiva debería depender esencialmente de la voluntad de las partes y, por consiguiente, dicho nivel no debería ser impuesto en virtud de la legislación, de una decisión de la autoridad administrativa o de una jurisprudencia de la autoridad administrativa del trabajo[74].
Conclusión: Vulnera la libertad colectiva de actuación sindical que el Ministerio de Economía determine en qué empresas estatales se negocia por establecimiento.	

Artículo 228 que señala que para constituir un sindicato interempresa, de trabajadores eventuales o transitorios, o de trabajadores independientes, se requiere del concurso de un mínimo de veinticinco trabajadores. Su inciso segundo dispone que los trabajadores con contrato de plazo fijo o por obra o servicio determinado podrán también afiliarse al sindicato interempresa una vez que éste se encuentre constituido.	1) El C.L.S. ha subrayado la importancia que atribuye a que los trabajadores y los empleadores puedan de manera efectiva constituir con plena libertad organizaciones de su elección y afiliarse libremente a ellas[75] 2) El C.L.S. ha dicho que todos los trabajadores, sin distinción alguna, deben tener derecho a constituir organizaciones de su elección y a afiliarse a ellas, ya sean trabajadores permanentes, trabajadores contratados temporalmente, o trabajadores temporeros[76].
Conclusión: Infringe la libertad de constitución el que los trabajadores con contrato de plazo fijo o por obra	

[71] La Libertad Sindical, op. cit., 1996, párrafo 223.
[72] La Libertad Sindical, op. cit., 1996, párrafo 224.
[73] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 632.
[74] La Libertad Sindical, op. cit., 1996, párrafo 851.
[75] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 222.
[76] La Libertad Sindical, op. cit., 1996, párrafo 236.

o servicio determinado no puedan constituir un sindicato interempresa, aunque puedan posteriormente afiliarse al sindicato interempresa una vez que éste se encuentre constituido.

Artículo 235 inciso primero establece que los sindicatos serán dirigidos por un director, el que actuará en calidad de presidente, si reúnen menos de veinticinco afiliados; por tres directores, si reúnen de veinticinco a doscientos cuarenta y nueve afiliados; por cinco directores, si reúnen de doscientos cincuenta a novecientos noventa y nueve afiliados; por siete directores, si reúnen de mil a dos mil novecientos noventa y nueve afiliados, y por nueve directores, si reúnen tres mil o más afiliados.	1) El C.L.S. ha indicado que la determinación del número de dirigentes de una organización debería ser de la competencia de las propias organizaciones sindicales[77].
Conclusión: Se vulnera la libertad colectiva de representación al determinarse legalmente el número de directores sindicales, sin perjuicio del derecho del legislador de limitar o fijar la cantidad de directores que gozarán de fuero sindical.	

Artículo 265 incisos primero y segundo, que disponen que los libros de actas y de contabilidad del sindicato deberán llevarse permanentemente al día, y tendrán acceso a ellos los afiliados y la Dirección del Trabajo, la que tendrá la más amplia facultad inspectiva, que podrá ejercer de oficio o a petición de parte. Las directivas de las organizaciones sindicales deberán presentar los antecedentes de carácter económico, financiero, contable o patrimonial que requiera la Dirección de Trabajo o exijan las leyes o reglamentos. Si el directorio no diere cumplimiento al requerimiento formulado por dicho Servicio dentro del plazo que éste le otorgue, el que no podrá ser inferior a treinta días, se aplicará la sanción establecida en el artículo 300.	1) El C.L.S. ha expresado que la libertad sindical implica el derecho de los trabajadores y de los empleadores a elegir libremente a sus representantes y a organizar su administración y actividades sin injerencia alguna de las autoridades políticas[78]. 2) El C.L.S. ha manifestado que las únicas limitaciones a los derechos enunciados en el artículo 3 del Convenio 87 que eventualmente se podrían admitir, deberían circunscribirse a asegurar el respecto de las reglas democráticas en el movimiento sindical[79]. 3) El C.L.S. ha señalado que el control de las autoridades públicas sobre los fondos sindicales debería limitarse normalmente a la presentación periódica de balances financieros. Si las autoridades tienen la facultad discrecional de inspeccionar o pedir información en cualquier momento, existe un peligro de injerencia en la administración de los sindicatos[80]. 4) El C.L.S. ha estimado que una investigación de la situación financiera de un sindicato no debe efectuarse más que en casos excepcionales, es decir, cuando está justificada por circunstancias especiales, por ejemplo, con motivo de supuestas irregularidades aparentes en las cuentas financieras anuales o por ser objeto de una denuncia formulada por los miembros del

[77] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 298.
[78] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 319.
[79] La Libertad Sindical, op. cit., 1996, párrafo 425.
[80] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 333.
[81] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 336.

	sindicato[81].
Conclusión: Se transgrede la libertad colectiva de gestión interna cuando las facultades de la Dirección del Trabajo en materia de control son excesivas.	

Artículo 266 establece que se entiende por federación unión de tres o más sindicatos y por confederación la unión de cinco o más federaciones o de 20 o más sindicatos. La unión de 20 o más sindicatos podrá dar origen a una federación o confederación, indistintamente.	1) El C.L.S. ha manifestado que una legislación que exija un número mínimo de sindicatos y federaciones para constituir organizaciones de grado superior e impida la constitución de federaciones y confederaciones de diferentes actividades en una misma localidad o región, está en contradicción con el artículo 5 del Convenio 87[82]. 2) El C.L.S. ha expuesto que toda restricción, directa o indirecta, al derecho de los sindicatos a constituir asociaciones de sindicatos pertenecientes a la misma rama de actividad o ramas de actividad diferentes, sobre una base regional, no sería conforme a los principios de libertad sindical[83].
Conclusión: Se infringe la libertad colectiva de federación si la legislación exige un número mínimo de organizaciones sindicales para constituir una federaciones, y de organizaciones sindicales o federaciones para constituir una confederación.	

Artículo 268 inciso cuarto dispone que las asambleas de las federaciones y confederaciones estarán constituidas por los dirigentes de las organizaciones afiliadas, los que votarán de conformidad a lo dispuesto en el artículo 270.	1) El C.L.S. ha expresado que la libertad sindical implica el derecho de los trabajadores y de los empleadores a elegir libremente a sus representantes y a organizar su administración y actividades sin injerencia alguna de las autoridades políticas[84]. 2) El C.L.S. ha manifestado que las únicas limitaciones a los derechos enunciados en el artículo 3 del Convenio 87 que eventualmente se podrían admitir, deberían circunscribirse a asegurar el respecto de las reglas democráticas en el movimiento sindical[85]
Conclusión: Se vulneran las libertades colectivas de federación y de gestión interna si la determinación de las asambleas de las organizaciones de grado superior es sustraída de la autonomía colectiva.	

Artículo 292 inciso final, respecto de las sanciones de las prácticas desleales o antisindicales, establece que el juez deberá disponer que se subsanen o enmienden los actos que constituyen prácticas desleales, salvo los que importen la terminación del contrato de trabajo, en cuyo caso, sin perjuicio de aplicarse las normas que regulan la materia, se deberá imponer una multa no inferior a una unidad tributaria anual.	1) El C.L.S. ha dicho que los gobiernos deben tomar medidas para proteger a los trabajadores contra actos que, como el despido, pueden acarrear una discriminación antisindical en materia de empleo[86]. 2) El C.L.S. ha manifestado que parecería que en ciertos casos en que en la práctica la legislación nacional permite a los empleadores, a condición de que paguen la indemnización prevista por la ley en todos los casos de despido injustificado, despedir a un trabajador, incluso si el motivo real es su afiliación a un sindicato o su actividad sindical, no concede una protección

[82] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 510.
[83] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 515.
[84] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 319.
[85] La Libertad Sindical, op. cit., 1996, párrafo 425.
[86] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 542.

	suficiente contra los actos de discriminación antisindical mencionados en el Convenio 98[87]. 3) El C.L.S. expresa que no se deberían autorizar los actos de discriminación antisindical bajo pretexto de despido por razones económicas[88]. 4) El C.L.S. es de opinión de que ante un despido antisindical debe existir la posibilidad de reintegro del afectado a su puesto de trabajo[89].
Conclusión: Las normas que regulan la materia, según la referencia que hace el art. 292 inciso final, no contemplan el reintegro por despido. Una adecuada tutela de la libertad sindical exige el reintegro a su puesto de trabajo del trabajador despedido por motivos sindicales. En caso contrario puede peligrar la subsistencia de los sindicatos y vulnerarse la libertad de constitución, afiliación y la libertad colectiva de actuación sindical.	

Artículo 299 dispone que las organizaciones sindicales estarán sujetas a la fiscalización de la Dirección del Trabajo y deberán proporcionarle los antecedentes que les solicite.	1) El C.L.S. ha expresado que la libertad sindical implica el derecho de los trabajadores y de los empleadores a elegir libremente a sus representantes y a organizar su administración y actividades sin injerencia alguna de las autoridades políticas[90]. 2) El C.L.S. ha manifestado que las únicas limitaciones a los derechos enunciados en el artículo 3 del Convenio 87 que eventualmente se podrían admitir, deberían circunscribirse a asegurar el respecto de las reglas democráticas en el movimiento sindical[91]. 3) El C.L.S. ha señalado que el control de las autoridades públicas sobre los fondos sindicales debería limitarse normalmente a la presentación periódica de balances financieros. Si las autoridades tienen la facultad discrecional de inspeccionar o pedir información en cualquier momento, existe un peligro de injerencia en la administración de los sindicatos[92]. 4) El C.L.S. ha estimado que una investigación de la situación financiera de un sindicato no debe efectuarse más que en casos excepcionales, es decir, cuando está justificada por circunstancias especiales, por ejemplo, con motivo de supuestas irregularidades aparentes en las cuentas financieras anuales o por ser objeto de una denuncia formulada por los miembros del sindicato[93].
Conclusión: Se transgrede la libertad colectiva de gestión interna, al igual que en el artículo 265, toda vez	

[87] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 547.
[88] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 549.
[89] La Libertad Sindical, op. cit., 1996, párrafos 755, 756 y 757.
[90] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 319.
[91] La Libertad Sindical, op. cit., 1996, párrafo 425.
[92] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 333.
[93] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 336.

que las facultades de la Dirección del Trabajo en materia de control son excesivas y restringen la libertad sindical.

Artículo 303 inciso primero define la negociación colectiva como el procedimiento a través del cual uno o más empleadores se relacionan con una o más organizaciones sindicales o con trabajadores que se unan para tal efecto, o con unos y otros, con el objeto de establecer condiciones comunes de trabajo y de remuneraciones por un tiempo determinado, de acuerdo con las normas contenidas en los artículos siguientes.	1) Para el C.L.S. la Recomendación sobre contratos colectivos, 1951 (núm. 91), da preeminencia, en cuanto a una de las partes en la negociación colectiva, a las organizaciones de trabajadores, refiriéndose a los representantes de los trabajadores no organizados solamente en el caso de ausencia de tales organizaciones. En estas circunstancias, la negociación directa entre la empresa y sus trabajadores, por encima de las organizaciones representativas cuando las mismas existen, puede en ciertos casos ir en detrimento del principio por el cual se debe estimular y fomentar la negociación colectiva entre empleadores y organizaciones de trabajadores[94]. 2) El C.L.S. ha dicho que la Recomendación 91 sobre los contratos colectivos (1951) dispone: <<A los efectos de la presente recomendación, la expresión 'contrato colectivo' comprende todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo y empleo, celebrado entre un empleador, un grupo de trabajadores o una o varias organizaciones de empleadores, por una parte y, por otra, una o varias organizaciones representativas de trabajadores o, en ausencia de tales organizaciones, representantes de los trabajadores interesados, debidamente elegidos y autorizados por estos últimos, de acuerdo con la legislación nacional.>> A este respecto, el Comité subrayó que la mencionada Recomendación pone énfasis en el papel de las organizaciones de trabajadores en tanto que parte en la negociación colectiva. La negociación directa entre la empresa y sus trabajadores, por encima de las organizaciones representativas cuando las mismas existen, puede en ciertos casos ir en detrimento del principio por el cual se debe estimular y fomentar la negociación colectiva entre empleadores y organizaciones de trabajadores[95].
Conclusión: Vulnera la libertad colectiva de actuación sindical una legislación que, al definir la negociación colectiva, iguale a las coaliciones transitorias de trabajadores con los sindicatos. Lo anterior se basa en que estas coaliciones, transitorias y con poca organización, pueden ser fácilmente controladas por los empleadores y utilizadas para combatir a los sindicatos.	

Artículo 304 inciso segundo dispone que no existirá negociación colectiva en las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se	1) El C.L.S. ha dictaminado que los trabajadores civiles de los establecimientos manufactureros de las fuerzas armadas deben tener el derecho de constituir, sin autorización previa, las organizaciones que estimen convenientes, de conformidad con el

[94] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 608.
[95] La Libertad Sindical, op. cit., 1996, párrafo 786.
[96] La Libertad Sindical, op. cit., 1996, párrafo 223.

relacionen con el Supremo Gobierno a través de este Ministerio y en aquellas en que leyes especiales la prohiban.	Convenio 87[96]. 2) El C.L.S. ha precisado que el personal civil en los bancos del ejército debería gozar del derecho de constituir las organizaciones sindicales y de afiliarse a las mismas[97].
Conclusión: Se infringe la libertad colectiva de actuación sindical ya que la excepción que establecen el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Convenio 87 respecto de las fuerzas armadas y de la policía no alcanza a las empresas estatales relacionadas al rubro de defensa, por lo que estimamos que este artículo 304 vulnera la libertad sindical.	

Artículo 304 inciso tercero establece que tampoco podrá existir negociación colectiva en las empresas o instituciones públicas o privadas cuyos presupuestos, en cualquiera de los dos últimos años calendario, hayan sido financiadas en más de un 50% por el Estado, directamente, o a través de derechos o impuestos.	1) El C.L.S. ha señalado que el derecho de libre negociación colectiva para todos los asalariados que no gozan de las garantías que establece un estatuto de funcionarios públicos constituye un derecho sindical fundamental. La autonomía de las partes en la negociación colectiva es también importante[98]. 2) Para el C.L.S. el Convenio 98, en especial su artículo 4, relativo al estímulo y fomento de la negociación colectiva, es de aplicación tanto en el sector privado como en el de las empresas nacionalizadas y organismos públicos, pudiendo exceptuarse a los funcionarios públicos[99]. 3) El C.L.S. ha dictaminado que todos los trabajadores de la administración pública que no están al servicio de la administración del Estado deberán disfrutar del derecho de negociación colectiva, y debería darse prioridad a la negociación colectiva como medio de solucionar los conflictos que puedan surgir respecto de la determinación de las condiciones de empleo en la administración pública[100]. 4) Para el C.L.S. los empleados de empresas comerciales o industriales del Estado deberían poder negociar convenciones colectivas[101].
Conclusión: Este inciso vulnera la libertad colectiva de actuación sindical al prohibir la negociación colectiva en las empresas o instituciones públicas o privadas que señala, toda vez que la negociación colectiva como medio de solución de conflictos debe ser restringida sólo en los excepcionales casos que ha señalado el C.L.S.	

Artículo 304 inciso final estatuye que el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción determinará las empresas en las que el Estado tenga aporte, participación o representación	1) El C.L.S. ha dicho que la determinación del nivel de negociación debería depender de la voluntad de las partes[102]. 2) El C.L.S. ha establecido que en base al principio de negociación colectiva libre y voluntaria, establecido en el

[97] La Libertad Sindical, op. cit., 1996, párrafo 224.
[98] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 581.
[99] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 597.
[100] La Libertad Sindical, op. cit., 1996, párrafo 793.
[101] La Libertad Sindical, op. cit., 1996, párrafo 796.
[102] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 632.

mayoritarios en que se deberá negociar por establecimiento, entendiéndose que dichas unidades tendrán el carácter de empresas para todos los efectos de este Código.	artículo 4 del Convenio 98, la determinación del nivel de negociación colectiva debería depender esencialmente de la voluntad de las partes y, por consiguiente, dicho nivel no debería ser impuesto en virtud de la legislación, de una decisión de la autoridad administrativa o de una jurisprudencia de la autoridad administrativa del trabajo[103].
Conclusión: A la luz de los principios de libertad sindical no resulta razonable que el Ministerio de Economía determine en qué empresas estatales se negocia por establecimiento, transgrediendo la libertad colectiva de actuación sindical.	

Artículo 305 en su N° 1 dispone que no podrán negociar colectivamente: 1.- los trabajadores sujetos a contrato de aprendizaje y aquellos que se contraten exclusivamente para el desempeño en una determinada obra y faena transitoria o de temporada;	1) El C.L.S. ha dicho que el derecho de libre negociación colectiva para todos los asalariados que no gozan de las garantías que establece un estatuto de funcionarios públicos constituye un derecho sindical fundamental. La autonomía de las partes en la negociación es también importante[104]. 2) El C.L.S. ha manifestado que el derecho de negociar libremente con los empleadores las condiciones de trabajo constituye un elemento esencial de la libertad sindical, y los sindicatos deberían tener el derecho, mediante negociaciones colectivas o por otros medios lícitos, de tratar de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de aquellos a quienes representan, mientras que las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir de forma que este derecho sea coartado o su legítimo ejercicio impedido. Tal intervención violaría el principio de que las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberían tener el derecho de organizar sus actividades y formular su programa[105]. 3) El C.L.S. ha dicho que ninguna disposición del Convenio 98 autoriza la exclusión del personal temporero de su campo de aplicación[106].
Conclusión: Transgrede la libertad sindical y la libertad colectiva de actuación sindical, constituyendo, además, una discriminación arbitraria que los trabajadores sujetos a contrato de aprendizaje y aquellos que se contraten exclusivamente para el desempeño en una determinada obra y faena transitoria o de temporada no puedan negociar colectivamente.	

Artículo 306 inciso segundo precisa que no serán objeto de negociación colectiva aquellas materias que restrinjan o limiten la facultad del empleador de organizar, dirigir y administrar la empresa y aquellas ajenas a la misma.	1) El C.L.S. es de opinión de que debería estimularse y fomentarse entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo[107].

[103] La Libertad Sindical, op. cit., 1996, párrafo 851.
[104] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 581.
[105] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 583.
[106] La Libertad Sindical, op. cit., 1996, párrafo 802.
[107] La Libertad Sindical, op. cit., 1996, párrafo 781.

	2) El C.L.S. ha manifestado que el derecho de negociar libremente con los empleadores las condiciones de trabajo constituye un elemento esencial de la libertad sindical, y los sindicatos deberían tener el derecho, mediante negociaciones colectivas o por otros medios lícitos, de tratar de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de aquellos a quienes representan, mientras que las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir de forma que este derecho sea coartado o su legítimo ejercicio impedido. Tal intervención violaría el principio de que las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberían tener el derecho de organizar sus actividades y formular su programa[108]. 3) El C.L.S. ha expresado que el principio de autonomía de las partes en el proceso de negociación colectiva fue generalmente reconocido durante las deliberaciones preliminares que condujeron a la adopción por la Conferencia Internacional del Trabajo, en 1981, del Convenio sobre el fomento de la negociación colectiva (núm. 154). De este principio se deduce que las autoridades públicas, por regla general, no deberían intervenir para modificar el contenido de convenios colectivos libremente pactados. Tales intervenciones sólo podrían justificarse por razones imperiosas de justicia social y de interés general[109]. 4) El C.L.S. llamó la atención sobre el hecho de que, cuando la legislación establece ciertas limitaciones en materia de atribución de empleos, tales limitaciones pueden impedir la negociación de convenios colectivos para mejorar las condiciones de empleo, incluidas las condiciones que reglamentan el acceso a empleos determinados, infringiendo, por consiguiente, los derechos de los trabajadores interesados en lo que respecta a negociación colectiva y a la mejora de sus condiciones de trabajo[110]. 5) Para el C.L.S. una legislación que modifica convenios colectivos que ya estaban en vigor desde hacía cierto tiempo y que prohibe que en el futuro se concluyan convenios colectivos concernientes a la dotación de buques, no está de conformidad con el artículo 4 del convenio 98[111].
Conclusión: Se infringe la libertad colectiva de actuación sindical, ya que la expresión "facultad de organizar, dirigir y administrar la empresa" utilizada en el precepto en comento, es muy amplia. Debieran ser las partes las que determinen el contenido de la negociación colectiva.	

Artículo 307 establece que ningún trabajador podrá estar afecto a más de un contrato colectivo de trabajo celebrado	1) El C.L.S. es de opinión de que debería estimularse y fomentarse entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores,

[108] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 583.
[109] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 593.
[110] La Libertad Sindical, op. cit., 1996, párrafo 809.
[111] La Libertad Sindical, op. cit., 1996, párrafo 810.

con el mismo empleador de conformidad a las normas de este Código.	por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo[112]. 2) El C.L.S. ha manifestado que el derecho de negociar libremente con los empleadores las condiciones de trabajo constituye un elemento esencial de la libertad sindical, y los sindicatos deberían tener el derecho, mediante negociaciones colectivas o por otros medios lícitos, de tratar de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de aquellos a quienes representan, mientras que las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir de forma que este derecho sea coartado o su legítimo ejercicio impedido. Tal intervención violaría el principio de que las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberían tener el derecho de organizar sus actividades y formular su programa[113].
Conclusión: La norma en comento vulnera la libertad colectiva de actuación sindical al impedir a los trabajadores estar sujetos a más de un contrato colectivo de trabajo celebrado con el mismo empleador, limitando la autonomía colectiva de las partes.	

Artículo 314 inciso primero estatuye que sin perjuicio del procedimiento de negociación colectiva reglada, con acuerdo previo de las partes, en cualquier momento y sin restricciones de ninguna naturaleza, podrán iniciarse, entre uno o más empleadores y una o más organizaciones sindicales o grupos de trabajadores, cualquiera sea el número de sus integrantes, negociaciones directas y sin sujeción a normas de procedimiento para convenir condiciones comunes de trabajo y remuneraciones u otros beneficios, aplicables a una o más empresas, predios, obras o establecimientos por un tiempo determinado.	1) Para el C.L.S. la Recomendación sobre contratos colectivos, 1951 (núm. 91), da preeminencia, en cuanto a una de las partes en la negociación colectiva, a las organizaciones de trabajadores, refiriéndose a los representantes de los trabajadores no organizados solamente en el caso de ausencia de tales organizaciones. En estas circunstancias, la negociación directa entre la empresa y sus trabajadores, por encima de las organizaciones representativas cuando las mismas existen, puede en ciertos casos ir en detrimento del principio por el cual se debe estimular y fomentar la negociación colectiva entre empleadores y organizaciones de trabajadores[114]. 2) El C.L.S. ha establecido que debería estimularse y fomentarse entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo[115]. 3) El C.L.S. ha señalado la importancia que concede al derecho de negociación de las organizaciones representativas, estén o no registradas[116]. 4) El C.L.S. ha precisado que teniendo en cuenta la importancia de la independencia de las partes en la negociación colectiva, las

[112] La Libertad Sindical, op. cit., 1996, párrafo 781.
[113] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 583.
[114] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 608.
[115] La Libertad Sindical, op. cit., 1996, párrafo 781.
[116] La Libertad Sindical, op. cit., 1996, párrafo 784.

	negociaciones no deberían llevarse a cabo en nombre de los trabajadores o de sus organizaciones por conducto de representantes designados o controlados por los empleadores o sus organizaciones[117].
Conclusión: La posibilidad de celebrar convenios colectivos con una o más organizaciones sindicales o grupos de trabajadores, cualquiera sea el número de sus integrantes, constituye un atentado a la libertad colectiva de actuación sindical por la amplitud de los términos utilizados. En efecto, al permitirse estos acuerdos, "cualquiera sea el número de trabajadores" puede implicar, en la práctica, la eliminación de la negociación colectiva.	

Artículo 315 inciso primero dispone que la negociación colectiva se iniciará con la presentación de un proyecto de contrato colectivo por parte del o los sindicatos o grupos negociadores de la respectiva empresa. Su inciso tercero precisa que podrán presentar proyectos de contrato colectivo en una empresa o en un establecimiento de ella, los grupos de trabajadores que reúnan, a lo menos, los mismos quórum y porcentajes requeridos para la constitución de un sindicato de empresa o el de un establecimiento de ella. Estos quórum y porcentajes se entenderán referidos al total de los trabajadores facultados para negociar colectivamente, que laboren en la empresa o predio o en el establecimiento, según el caso.	1) Para el C.L.S. la Recomendación sobre contratos colectivos, 1951 (núm. 91), da preeminencia, en cuanto a una de las partes en la negociación colectiva, a las organizaciones de trabajadores, refiriéndose a los representantes de los trabajadores no organizados solamente en el caso de ausencia de tales organizaciones. En estas circunstancias, la negociación directa entre la empresa y sus trabajadores, por encima de las organizaciones representativas cuando las mismas existen, puede en ciertos casos ir en detrimento del principio por el cual se debe estimular y fomentar la negociación colectiva entre empleadores y organizaciones de trabajadores[118]. 2) El C.L.S. ha dicho que la Recomendación 91 sobre los contratos colectivos (1951) dispone: <<A los efectos de la presente recomendación, la expresión 'contrato colectivo' comprende todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo y empleo, celebrado entre un empleador, un grupo de trabajadores o una o varias organizaciones de empleadores, por una parte y, por otra, una o varias organizaciones representativas de trabajadores o, en ausencia de tales organizaciones, representantes de los trabajadores interesados, debidamente elegidos y autorizados por estos últimos, de acuerdo con la legislación nacional.>> A este respecto, el Comité subrayó que la mencionada Recomendación pone énfasis en el papel de las organizaciones de trabajadores en tanto que parte en la negociación colectiva. La negociación directa entre la empresa y sus trabajadores, por encima de las organizaciones representativas cuando las mismas existen, puede en ciertos casos ir en detrimento del principio por el cual se debe estimular y fomentar la negociación colectiva entre empleadores y organizaciones de trabajadores[119].
Conclusión: Atenta contra la libertad colectiva de actuación sindical el pié de igualdad con que la legislación contempla a las coaliciones transitorias de trabajadores en relación a los sindicatos.	

Artículo 315 inciso final establece que todas las negociaciones entre un	1) El C.L.S. es de opinión de que debería estimularse y fomentarse entre los empleadores y las organizaciones de

[117] La Libertad Sindical, op. cit., 1996, párrafo 789.
[118] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 608.
[119] La Libertad Sindical, op. cit., 1996, párrafo 786.

empleador y los distintos sindicatos de empresa o grupos de trabajadores, deberán tener lugar durante un mismo período, salvo acuerdo de las partes. Se entenderá que lo hay si el empleador no hiciese uso de la facultad señalada en el artículo 318.	empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo[120]. 2) El C.L.S. ha manifestado que el derecho de negociar libremente con los empleadores las condiciones de trabajo constituye un elemento esencial de la libertad sindical, y los sindicatos deberían tener el derecho, mediante negociaciones colectivas o por otros medios lícitos, de tratar de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de aquellos a quienes representan, mientras que las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir de forma que este derecho sea coartado o su legítimo ejercicio impedido. Tal intervención violaría el principio de que las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberían tener el derecho de organizar sus actividades y formular su programa[121].
Conclusión: Aparece como una intervención excesiva en la libertad colectiva de actuación sindical el establecer que todas las negociaciones entre un empleador y los distintos sindicatos de empresa o grupos de trabajadores, deberán tener lugar durante un mismo período, salvo acuerdo de las partes.	

Artículo 317 establece en sus dos primeros incisos que en las empresas en que no existiere contrato colectivo anterior, los trabajadores podrán presentar al empleador un proyecto de contrato colectivo en el momento que lo estimen conveniente. No podrán, sin embargo, presentarlo en uno o más períodos que, cubriendo en su conjunto un plazo máximo de sesenta días en el año calendario, el empleador haya declarado no aptos para iniciar negociaciones.	1) El C.L.S. es de opinión de que debería estimularse y fomentarse entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo[122]. 2) El C.L.S. ha manifestado que el derecho de negociar libremente con los empleadores las condiciones de trabajo constituye un elemento esencial de la libertad sindical, y los sindicatos deberían tener el derecho, mediante negociaciones colectivas o por otros medios lícitos, de tratar de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de aquellos a quienes representan, mientras que las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir de forma que este derecho sea coartado o su legítimo ejercicio impedido. Tal intervención violaría el principio de que las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberían tener el derecho de organizar sus actividades y formular su programa[123].
Conclusión: Contraviene la libertad colectiva de actuación sindical el establecer un derecho unilateral del empleador para impedir que se inicie un proceso de negociación colectiva en ciertos períodos del año.	

Artículo 322 establece que en las empresas en que existiere contrato	1) El C.L.S. ha establecido que cualquier limitación a la negociación colectiva por parte de las autoridades debería estar

[120] La Libertad Sindical, op. cit., 1996, párrafo 781.
[121] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 583.
[122] La Libertad Sindical, op. cit., 1996, párrafo 781.
[123] La Libertad Sindical, op. cit., 1985, párrafo 583.