



C. 169
11-7-77

OPINION DEL CONSEJO DE ESTADO
respecto del anteproyecto de
Libro II° de nuevo Código del
Trabajo, relativo a organiza-
ciones sindicales.

Oficio N° C.P.R. 5

Santiago, 11 de julio de 1977.

EXCELENTISIMO SEÑOR:

El Consejo de Estado ha estudiado el anteproyecto de Libro II° de nuevo Código del Trabajo, sobre organizaciones sindicales, que V. E. sometió en consulta a esta Corporación, y tiene el honor de emitiros la opinión que la materia le merece.

Para considerar este anteproyecto, el Consejo designó una Comisión, presidida por el Consejero señor Juan de Dios Carmona, que se abocó al análisis exhaustivo de todas sus normas y que reunió los más diversos antecedentes. En su labor, la Comisión contó con la valiosa colaboración, tanto del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social, don Sergio Fernández, como de distintos personeros de organismos públicos y de instituciones privadas y gremiales, vinculados a las actividades de los sindicatos. Todos ellos dieron a conocer sus opiniones sobre el particular, a la luz de sus propias experiencias.



La Comisión recibió a las siguientes personas que solicitaron ser oídas: Luis Alegría, presidente de la Confederación Nacional de Trabajadores del Plástico; Manuel Bustos, vicepresidente de la Federación Nacional Textil; Pedro Cifuentes, presidente de la Confederación de Sindicatos de la Industria Azucarera Nacional; Manuel Ríos, vicepresidente del Comando Nacional de Trabajadores del Petróleo; Andrés del Campo, presidente de la Confederación de Trabajadores del Banco del Estado; Enrique Mellado, presidente de la Confederación "Triunfo Campesino"; Germán Pinto, presidente de la Federación Sindical del Banco Español-Chile; Eduardo Ríos, presidente de la Confederación Marítima de Chile; Ernesto Vogel, presidente de la Federación Industrial Ferroviaria, y Tucapel Jiménez, presidente de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales.

La Comisión, por otra parte, invitó a expresar sus opiniones e hizo consultas a los siguientes dirigentes sindicales: Carlos Ortega Rocco, presidente de la Federación Bancaria de Chile; José Castillo Gutiérrez, presidente del Sindicato Industrial de la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones; Armando Aguirre, secretario general de la Federación Obrera Nacional del Cuero y del Calzado, y el vicepresidente de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, Hernol Flores.

Igualmente, la Comisión invitó a expresar sus puntos de vista a los siguientes dirigentes empresariales: Domingo Arteaga, presidente de la Sociedad de Fomento Fabril; Manuel Valdés, presidente de la Confederación de la Industria y del Comercio; Pablo Eguiguren y Gonzalo García Balmaceda, abogados de la Sociedad Nacional



de Agricultura; Antonio Ferrer y Rodrigo Norero, presidente y abogado, respectivamente, de la Asociación de Industriales del Calzado, e Isidoro Melero, presidente de la Asociación de Industriales del Cuero.

La Comisión consideró necesario oír las opiniones de los personeros que invitó porque tenía especial interés en conocer las experiencias de diversos sectores que han ampliado el ámbito de negociaciones y de actividades que corresponden al sindicato de empresa. Así podía formarse un juicio más real, que es fruto de la experiencia recogida, de lo que podría suceder en caso de ampliarse la estructura sindical y superar el ámbito del sindicato de empresa.

La inmensa mayoría de los dirigentes que concurrieron a las sesiones de la Comisión se pronunciaron por el mantenimiento del sindicato por empresa.

Finalmente, la Comisión recibió antecedentes sobre los convenios firmados por Chile en esta materia y algunos otros documentos que han enviado Embajadas de diversos países a las cuales se solicitó estos pormenores, en virtud de la experiencia que han desarrollado y que sirve para medir la tendencia de la ley y de la actividad sindical en las sociedades democráticas.

La incidencia que la acción sindical tiene en el desarrollo del país, ha llevado al Consejo a considerar principalmente en su estudio aquellos aspectos del anteproyecto que, en su concepto, merecen revisarse. Por ello, esta respuesta se extiende en los temas de mayor gravitación e, incluso, avanza en la formulación de nuevos esquemas que entiende ajustados a la realidad económica y social del país.



Todos estos puntos, que han merecido observaciones, son objeto de sugerencias, las cuales, a juicio del Consejo, son el producto de un adecuado análisis de las experiencias que Chile ha sufrido por años.

Antes de pasar a la exposición de tales recomendaciones, se ha creído conveniente referirse al punto capital de las normas consultadas, cual es lo que concierne a la estructura de las organizaciones gremiales.

En efecto, lo esencial del Libro II° materia de la consulta está constituido por la sustitución de los sindicatos industrial y profesional, actualmente vigentes, por los sindicatos organizados sobre la base de lo que se ha denominado "ramas de la actividad económica".

Ese esquema, que es en realidad un diseño novedoso y atractivo, pues pareciera ordenar la dispersa y en algunos casos poco afortunada situación actual, resulta absolutamente inconveniente e impracticable en nuestro país, como pasamos a demostrar.

Normas sobre estructura sindical,
contenidas en el anteproyecto.

El anteproyecto, en el inciso primero de su artículo 219, dispone que "los sindicatos de trabajadores sólo podrán constituirse por rama de actividad económica", y agrega, en el inciso segundo del mismo precepto, que "no obstante, en aquellas empresas actualmente existentes que empleen más de 300 trabajadores y que por sus características pueden estimarse similares a una rama de



actividad económica, por resolución fundada del Ministerio del Trabajo y Previsión Social se podrá autorizar la constitución de sindicatos dentro de la empresa".

Por su parte, el artículo 222 señala que "los trabajadores que presten servicios en una misma rama de actividad económica podrán organizarse en sindicatos dentro de una provincia", y su inciso segundo establece que "deberán funcionar con un mínimo de 100 trabajadores que represente, a lo menos, el 25% de aquellos que prestan servicios en la respectiva rama de actividad dentro de la provincia".

En estas dos disposiciones se encuentran las bases fundamentales de la forma que pueden asumir los sindicatos de trabajadores de acuerdo al anteproyecto.

Como una primera consideración, llama la atención que la nueva estructura sindical propuesta vaya a basarse en una unidad geográfica --la provincia-- que no guarda relación con la nueva organización administrativa del país, que se basa propiamente en la "región".

Cabe además señalar que estas normas se aplicarían a todos los trabajadores del país, sin distinción de actividades económicas; y que, por consiguiente, esa nueva estructura sindical debe entenderse propuesta también para las labores agrícolas, que han estado regidas hasta hoy por una legislación especial.

Observaciones del Consejo sobre la estructura sindical propuesta.

El Consejo ha tenido en vista diversas consideraciones que sirvieron para pro-



pugnar este nuevo esquema de estructura sindical en Chile:

1°) la tendencia de la organización sindical en los países más evolucionados es la del sindicato por rama de actividad;

2°) esta forma sindical evita los conflictos propios de las empresas, específicamente consideradas, y

3°) ella posibilita que los empresarios compitan en condiciones de igualdad en lo referente al factor trabajo, ya que la negociación se desplazaría hacia toda la rama de una actividad económica.

Si bien el Consejo tuvo oportunidad de considerar las ventajas antes señaladas, el estudio de las proposiciones concretas contenidas en el anteproyecto lo lleva a señalar una serie de graves inconvenientes que pasan a enumerarse.

1°) No existe un concepto claro de lo que es una "rama de actividad económica". Ante consultas concretas formuladas por la Comisión del Consejo que estudió primeramente esta materia, se concluyó que no se tiene una noción definida sobre el particular, aun en aspectos que pudieran parecer simples. Así, por ejemplo, al preguntar la Comisión a los personeros que recibió sobre qué se entendía por rama de actividad en lo bancario o financiero, no fue posible dilucidar si se quería decir que correspondía comprender en un solo sindicato a los empleados de todos los bancos privados, además de los del Banco del Estado o del Banco Central, o si también deberían incluirse a los de las sociedades anónimas financieras, cooperativas de ahorro y crédito y, asimismo, a los de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Lo mismo sucede en otros aspectos o sectores, como el pesquero, por



ejemplo. Y, si se tiene presente que el artículo 222 exige que para constituirse el sindicato se requiere un mínimo de 100 trabajadores que represente, a lo menos, el 25% de los que laboran en una rama de actividad, se entenderá cuan importante es tener dilucidado, anticipadamente, para la constitución del sindicato, si se ha reunido, o no, el número exigido por la ley para darle curso. La vida sindical es muy importante como para dejarla sujeta a posibles anulaciones de sindicatos en razón de no estar comprendido un sector determinado de empresas y trabajadores en la entidad gremial correspondiente.

2°) Dificultosa constitución de los sindicatos. Como ya se ha señalado, el artículo 222 exige que se reúna el 25% de los trabajadores de una rama de actividad económica para constituir un sindicato. Si se considera cualquiera actividad en Santiago, donde será fácil reunir a la gente (situación distinta a la de las demás regiones en que deberán reunirse los trabajadores de toda una provincia), puede concluirse que la mayoría de las actividades comprende sobre 20.000 (veinte mil) trabajadores. Creemos que será muy difícil, por no decir imposible, dada la situación actual de las actividades sindicales y lo poco dispuesta que está el común de la gente para celebrar reuniones, que se junten en Santiago más de 5.000 (cinco mil) trabajadores, de una vez, para constituir un sindicato. Actualmente, existen actividades que requerirán el doble de esta cantidad y será también dificultoso encontrar locales adecuados que puedan contener ese numeroso público.

3°) Lo señalado en el punto anterior puede producir la impresión de que se pretende, con esas normas, destruir toda la organización sindical chilena. En efecto, al promulgarse las nuevas disposiciones, se dará fin a los sin-



dicatos por empresa y deberán constituirse los nuevos sindicatos por rama de actividad o los sindicatos por empresa que se autoricen de acuerdo con el artículo 219. Puede suceder que por las dificultades analizadas para constituir los nuevos sindicatos, haya un lapso bastante prolongado en que sólo funcionen unos pocos sindicatos, situación que se explotará internacionalmente en forma desfavorable y que tendrá también una proyección inconveniente en la vida sindical.

4°) No menos ilógica es la elección de la unidad geográfica que se ha hecho en el anteproyecto. Aparece, en primer lugar, reñida con el plan de regionalización del país, y además la provincia es una extensión geográfica demasiado grande como para facilitar, primero, la constitución de sindicatos y , después, la celebración de asambleas por parte de los trabajadores. Este hecho provocará, consecuentemente, el desinterés cada vez mayor del trabajador por su sindicato, el que quedará entregado, sin contrapeso, a los dirigentes. Y, también, puede establecerse una verdadera tiranía sindical respecto de los trabajadores que pertenecen a empresas pequeñas o distantes del punto de funcionamiento de la directiva sindical.

5°) En un sector económico o rama de actividad económica existen empresas totalmente diferentes porque responden a realidades absolutamente distintas. ¿Por qué, entonces, tratar de asimilar el trato de remuneraciones o beneficios que pueden otorgar algunas empresas, a las demás?

En teoría, la forma sindical por rama de actividad económica debería favorecer a las empresas más eficientes. Sin embargo, las posibles conquistas que se obtengan mediante un



sindicato por rama de actividad pueden acordarse en desmedro de empresas pequeñas, que muchas veces no son ineficientes. Por esta razón, y comprobando la tendencia que sobre el particular acusa nuestra realidad, lo más probable es que se trate de resolver los problemas del sector más ineficiente, provocándose de esa manera una contradicción evidente con el proyecto económico del Gobierno.

6°) Al establecerse, también, en el anteproyecto, los sindicatos de empleadores por rama de actividad, aparece otra incompatibilidad con la política económica que se está llevando a cabo. Es posible que se llegue a acuerdo entre el sindicato de empleadores y el de trabajadores, también constituido por rama de actividad, y que el perjudicado sea el consumidor, eliminándose incluso toda competencia.

7°) El sindicato por rama de actividad desvincula poco a poco al trabajador de su empresa y termina también por desvincularlo de sus propios dirigentes. Se pretende, con él, evitar conflictos dentro de una empresa; pero en la práctica, el conflicto no sufre traslado alguno; tal vez lo amplía a todas las empresas del sector.

8°) El sindicato por rama de actividad con una unidad geográfica tan extensa como la provincia, favorecerá la politización de la vida sindical, porque los dirigentes o los candidatos a tales, se encontrarán en la necesidad de darse a conocer y de recorrer diferentes zonas, sectores o empresas, de manera que requerirán emprender verdaderas campañas para contar con la aquiescencia o el voto de los trabajadores.



9°) El sindicato por rama de actividad a escala provincial provocaría graves perturbaciones en el sector agrícola. El ámbito provincial resulta muy extenso para un sindicato campesino y para una negociación y, por otra parte, la agrupación por rama de actividad resulta impracticable en los predios agrícolas, pues en un mismo predio corrientemente se desarrollan actividades propias de distintas ramas, como la vitivinícola, la avícola, la ganadería, la lechería, la fruticultura, etcétera.

Finalmente, dentro de este rubro, queremos señalar algunos aspectos que miran a la experiencia vivida por el país en materia de organización sindical.

La forma de sindicato por empresa está vinculada e incorporada por más de medio siglo a la vida de la nación. Durante ese lapso, se ha podido medir una experiencia que, en términos generales, nos parece positiva. Como toda obra humana tiene errores y defectos o vicios, que nos parecen subsanables.

La empresa es una unidad económica; el sector o rama no lo es. Existe una mayor relación en los elementos humanos de esa unidad; el trabajador puede llegar a tener un mejor conocimiento de su empresa y, en ella, se le suscitará un mayor interés por la actividad gremial. El empresario se sentirá, a la vez, más penetrado de los problemas de sus trabajadores y más vinculado a su respectiva actividad.

Ha habido experiencias, que nos parecen muy positivas, sobre acciones sindicales por sectores o ramas, cuando las actividades empresariales presentan dificultades de trabajos



permanentes o tienen cambios de lugar o de labores, o simplemente necesitan de la agrupación para enfrentar mejor problemas comunes. Los sectores de la construcción, de la pesca, de los esquiladores, presentan obras y trabajos que deben tomarse en cuenta para no proponer un esquema rígido sobre estructura sindical.

Se necesita igualmente encontrar solución para aquellos trabajadores que, por desarrollar sus actividades laborales en empresas muy pequeñas o en lugares aislados, no tienen opción a organización sindical.

El sindicato campesino o agrícola ha sido en Chile una experiencia novedosa. La ley N° 16.625 es reciente y fue dictada con un criterio realista y de acuerdo con las normas más modernas sobre sindicalismo de ese sector.

Parece conveniente permitir la aplicación de normas que creemos ventajosas y adecuadas a nuestra realidad y no innovar en esta materia, mientras no se tenga experiencia sobre las modificaciones que puedan necesitar; sobre todo, por la muy diversa extensión y naturaleza de los predios. Por otra parte, resulta de toda lógica mantener normas distintas para labores y trabajadores que son esencialmente diferentes a los del sector industrial o minero.

o o o

Como ya nos referimos al comienzo de este oficio, el Consejo analizó exhaustivamente los aspectos importantes que, a su juicio, deben ser objeto de una profunda revisión en el proyecto que patrocine el gobierno. Pasamos, en seguida, a concretar nuestro parecer y a sugerir las ideas que deberían, en concepto de los Consejeros, presidir



e informar la nueva legislación sindical de nuestro país.

1°.- REGLA GENERAL: EL SINDICATO POR ESTABLECIMIENTO O POR EMPRESA SI ESTA CONSISTE EN UNA SOLA PLANTA, FAENA, TALLER, ETCETERA.

El Consejo recomienda mantener el sistema de que los sindicatos se constituyan por establecimiento minero, fabril o comercial, como forma básica de organización sindical, en la forma dispuesta por el artículo 384 del actual Código del Trabajo, pudiendo pertenecer a ellos todos los trabajadores de una misma empresa, cuyas faenas se desarrollen en una misma localidad.

Una vez que se eliminen las diferencias de beneficios en la legislación previsional entre obreros y empleados, los trabajadores tendrían la posibilidad de transformar su actual estructura sindical, en forma de agrupar a todos los trabajadores del respectivo establecimiento en un nuevo sindicato, siempre que así se acuerde por mayoría de ellos en votación secreta.

El Consejo cree de su deber expresar, con la mayor franqueza, que las sugerencias anteriores responden a su convicción de que el criterio del proyecto, favorable a los sindicatos por rama de actividad, es altamente inconveniente e impracticable.



2°.- PERIODO TRANSITORIO DE VIGENCIA DE LAS NORMAS ACTUALMENTE EN VIGOR, HASTA QUE SE APLIQUEN LAS NUEVAS CONFORME A LAS CONDICIONES YA SEÑALADAS.

El Consejo considera conveniente sugerir que, durante este período, se mantengan en vigor las normas del Código vigente, particularmente en lo que toca a los sindicatos profesionales, toda vez que éstos desaparecerían a la luz de las recomendaciones de este informe.

Cuando se constituyan nuevos sindicatos que agrupen a empleados y obreros, con arreglo a la legislación materia de este informe, la o las asambleas de las organizaciones existentes resolverán por mayoría, en votación secreta, cual subsiste, y el o los otros deberán disolverse.

3°.- EXCEPCIONES: SINDICATOS COMUNALES Y SINDICATOS POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA.

a) El sindicato comunal por rama de actividad, de trabajadores de empresas pequeñas. El Consejo considera que los trabajadores que no puedan sindicalizarse, porque no alcanzan el número suficiente para hacerlo dentro de un mismo establecimiento, puedan, en las comunas de importancia, formar sindicatos por ramas de actividad económica, definida cada una de estas ramas, en forma clara, por la Oficina de Planificación Nacional, en armonía con la Dirección del Trabajo.



b) El sindicato comunal, sin distinción de ramas de actividad económica. El Consejo recomienda que los trabajadores de todas las actividades o empresas de comunas pequeñas, cuyo número no es suficiente ni siquiera para constituir un sindicato sobre la base de cada rama, puedan agruparse en un solo sindicato comunal; sin distinción, por tanto, de la rama de actividad en la que se desenvuelven.

Al mismo tiempo, se estima indispensable que la ley precise en forma especial los fines de los sindicatos comunales --tanto de los descritos en esta letra como en la letra a) precedente-- que consistirían en todos los que son propios de los demás sindicatos, pero con la importante salvedad de que estos sindicatos comunales no podrían intervenir como partes en negociaciones colectivas ni, en general, plantear conflictos colectivos ni intervenir en ellos.

c) El sindicato por rama de actividad económica, en consideración a la actividad. El Consejo es partidario de que ciertas actividades, como las de la construcción, del sector pesquero, marítimo, etcétera, con una experiencia especial sobre su organización sindical, puedan adoptar formas más convenientes para el cumplimiento de su cometido. Creemos que ellas pueden ser las del sindicato por rama de actividad económica, debidamente definida cada rama por los organismos mencionados en la letra a) precedente.

Especial importancia atribuye el Consejo a la situación sindical de las actividades de la agricultura. Respecto de este sector, se coincide ampliamente en la idea de considerar muy conveniente respetar y no modificar los términos actuales de la ley N° 16.625 sobre sindicación campesina, to-



da vez que se aviene a la realidad de nuestras actividades agrícolas y a las aspiraciones del trabajador campesino, hasta que se obtenga una experiencia suficiente de las modificaciones que deban introducirse.

4°.- NORMAS SOBRE FEDERACIONES Y CONFEDERACIONES.

a) Requisitos para su existencia legal.

El Consejo desea dejar testimonio de su especial preocupación por las actividades que desarrollan estas entidades --que terminan por constituirse en serios obstáculos para el normal desarrollo de las actividades económicas y para la marcha adecuada del gobierno--, y con el objeto de que ellas no se transformen en estructuras falsas de la actividad sindical, al servicio de unos pocos dirigentes o de actividades y fines disociadores de la comunidad, se aprobó la idea de exigir que la constitución y funcionamiento de las federaciones y confederaciones obedezcan realmente a la opinión mayoritaria de los trabajadores, de suerte que sean absolutamente representativas de ella y no obra de un reducido número de interesados.

Para el evento de que se constituyan federaciones, el Consejo considera que debe quedar claramente definido el principio de que cada trabajador puede pertenecer sólo a un sindicato y que cada sindicato puede incorporarse sólo a una federación, o a una confederación, en los casos de excepción que más adelante se señalan.



En todo caso, el Consejo es partidario de establecer en la ley la autorización para crear estos organismos sólo sobre la base de una clara y categórica definición legal de sus funciones.

Por las razones anteriores y únicamente en el entendido de que existan los presupuestos transcritos, se acordó sugerir las normas que pasan a señalarse:

b) Federación de sindicatos de una empresa.

Podrán crearse federaciones de sindicatos de una misma empresa, cuando las actividades de ella se realicen en dos o más localidades y existan en las mismas sendos sindicatos, siempre que las respectivas asambleas así lo acuerden en votación secreta. Sus funciones consistirán en : I) asumir la representación gremial de los trabajadores ante las autoridades de gobierno; y II) llevar a cabo las negociaciones colectivas; debe entenderse que, formada una federación, los sindicatos que la integren quedan impedidos de presentar pliegos de peticiones y de intervenir en negociaciones y conflictos colectivos; debe entenderse, igualmente, que, firmado un acuerdo por una federación, sus estipulaciones obligan a todos los sindicatos que forman parte de ella.



c) Federaciones por rama de actividad, en forma excepcional.

En lo referente a la posibilidad de que se creen federaciones por rama de actividad económica, el Consejo es contrario a que tales organizaciones se establezcan como regla general. Se deja constancia de que el Consejero señor Guillermo Medina mantiene al respecto una opinión opuesta.

Sin embargo, el Consejo considera que los sindicatos que se constituyan por rama de actividad en atención a especiales características de un sector de la economía, podrán federarse a nivel regional, con las únicas finalidades de cumplir los cometidos que pasan a indicarse.

Estas organizaciones tendrían por objeto representar a los trabajadores de la rama respectiva ante las autoridades; y velar por el cumplimiento de los convenios colectivos del trabajo. Además, pero sólo con acuerdo de los Ministerios de Economía, Fomento y Reconstrucción y de Trabajo y Previsión Social, estas federaciones podrían encargarse de la negociación colectiva y siempre que, previa votación secreta, los distintos sindicatos que las integren así lo autoricen. Los acuerdos que, en el evento señalado, suscriban las federaciones, obligarán a todos los sindicatos que formen parte de ellas. Asimismo, si una federación se encargare de presentar el pliego de peticiones, los sindicatos que la componen quedarían por ese sólo hecho, inhibidos de presentar peticiones por su cuenta.



Cree el Consejo que si en una región existiere un solo sindicato de este tipo especial, organizado por rama de actividad económica y su dotación de trabajadores fuere muy escasa, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social podría autorizar su federación con otros congéneres de regiones vecinas.

d) Confederaciones nacionales de Sindicatos.

Estima el Consejo que este tipo de organizaciones sólo puede permitirse en el caso de las confederaciones existentes en la actualidad y que han sido creadas o autorizadas por ley.

Corresponderá a estas confederaciones constituidas por excepción, a las federaciones cuando existan o a los sindicatos, en su caso, la misión de formar y presentar al Ejecutivo las ternas necesarias para que éste, con la información del conjunto de ellas, designe a los representantes laborales que, de acuerdo con la ley o los convenios internacionales, deban integrar determinados organismos o participar en ellos; especialmente en las instituciones nacionales de previsión, de salud y seguridad social, o ante entidades de carácter internacional.

5°.- NORMAS SOBRE FUERO SINDICAL

Dado que, en concepto del Consejo, el sindicato por establecimiento constituye la mejor forma de organización sindical, resulta



aconsejable no modificar las normas sobre fuero contenidas en el primitivo Código del Trabajo, máxime cuando los preceptos del anteproyecto dicen relación con los planteamientos de una nueva estructura sindical, que en el mismo se propone y que el Consejo juzga inconveniente e impracticable.

Se sugiere, entonces, el mantenimiento de aquellas normas, porque están más de acuerdo con el sindicato por establecimiento. Resultan también más justificadas estas disposiciones, atendidos los nuevos requisitos que se sugiere establecer para llegar a ser dirigente --que en seguida se indican--, los que darían mayor seriedad al ejercicio de las funciones sindicales.

Nos parece conveniente, en materia de fuero sindical, introducir normas que prevengan o repriman las infracciones o delitos que se cometan contra la seguridad del país, de sus habitantes o de la empresa y de sus trabajadores, de acuerdo con los nuevos conceptos que sobre esta materia informan la acción de este gobierno.

Por otra parte, se considera conveniente que el fuero de los candidatos a directores subsista hasta treinta días después de haberse realizado la elección.



6°.- REQUISITOS PARA SER DIRIGENTE SINDICAL.

El Consejo cree firmemente que, para establecer bases sólidas en el funcionamiento de las organizaciones sindicales, es indispensable que la ley exija el cumplimiento de determinados requisitos mínimos que representen la posesión de cierta madurez y sentido de responsabilidad en los dirigentes sindicales.

Dentro de ese pensamiento, es recomendable que al director de una federación o confederación se le exija tener a lo menos 30 años de edad y cinco de antigüedad en la empresa a la cual pertenezca su sindicato.

Se sugiere que el director de un sindicato deba tener, a lo menos, 25 años de edad y una antigüedad en la empresa de 5 años o del tiempo que ésta tuviera de existencia si fuese inferior a dicho lapso.

7°.- NORMAS SOBRE PERMISOS.

El Consejo ha acordado recomendar que no se legisle sobre este tema en la forma detallada, poco flexible y tan restrictiva que consigna el anteproyecto. Cree sí que la materia puede tratarse en la ley para evitar los excesos que se cometieron hasta 1973, pero sugiere, en cambio, que sobre el particular se adopte una norma más elástica, consistente en que tales permisos serán materia de convención entre dirigentes y el empresario de acuerdo a las situaciones particulares existentes en cada caso, sin que puedan exceder, de modo alguno, de 16 horas a la semana, que el dirigente podrá distribuir durante el mes.



8°.- NORMA SOBRE CENSURA A LOS DIRIGENTES SINDICALES.

El Consejo concuerda con las normas que sobre esta materia contiene el anteproyecto en sus artículos 256 y 257. No obstante, considera que la sanción establecida en esta última disposición --prohibición de postular al mismo cargo sindical durante dos períodos completos-- debiera ser, por lo menos, susceptible de recurso ante los tribunales del trabajo.

9°.- SINDICACION DE LOS EMPLEADORES.

La sindicación de los empleadores sólo parece justificarse en casos calificados. El Consejo la recomienda únicamente en aquellas situaciones en que la ley haya autorizado que los trabajadores se organicen en sindicatos por rama económica en consideración a la actividad, de los que trata la letra c) del número 3° de estas proposiciones.

En tales casos, los empleadores de una misma rama podrán sindicarse en organizaciones que abarcarían la misma extensión geográfica que el correspondiente sindicato de trabajadores.

La función del sindicato de empleadores consistiría en llevar a cabo la negociación colectiva, además de la representación de sus miembros ante las autoridades.

Como ejemplo ilustrativo de casos en que parece conveniente adoptar estas formas sindicales, el Consejo señala muy especialmente a las actividades agrícola y pecuaria.



Se acordó hacer presente que se entiende que esta forma de asociación --el sindicato-- no obsta, en concepto del Consejo, a que los empleadores constituyan otras organizaciones al margen de la legislación laboral, como las actualmente existentes, haciendo notar si una importante salvedad, en el sentido de que estas últimas, que están sujetas a la legislación común, no deben realizar actividades de carácter sindical, especialmente la negociación colectiva.

10°.- LOS EMPLEADOS PUBLICOS EN RELACION CON LA SINDICACION.

Este Consejo de Estado estima que en principio no existe conveniencia alguna en aceptar la sindicación de los funcionarios públicos. Considera que, si se pretende crear un sistema en el cual los valores democráticos no van a ser trocados, no parece concebible que el propio ordenamiento jurídico incluya autorizaciones o preceptos que puedan significar un debilitamiento del principio de autoridad, que es natural a todo poder público y necesario para mantener la efectiva vigencia de tales valores. En efecto, graves perjuicios causaría al país un régimen legal en que prácticamente se institucionalice la presión que sobre los poderes del Estado pueda ejercerse desde la propia administración pública.

Para concluir así, no se ha ignorado que en el pasado se ha otorgado personalidad jurídica a determinadas organizaciones gremiales de esos empleados. Pero, justamente, la experiencia indica que legislar en tal sentido es motivo de grave daño, y lo prueba el hecho de que fue necesario cancelar la personalidad jurídica a algunos de esos gremios.



Por las razones anteriores, los empleados públicos jamás debieran asociarse para perseguir finalidades que son propias de los sindicatos, cuya más importante misión es la de intervenir en la negociación colectiva, ya sea en la etapa preliminar de preparación de pliegos de peticiones o en las etapas de discusión y consecución de los acuerdos y cumplimiento de ellos. Ni siquiera el anteproyecto ha asignado estos fines a las organizaciones de los empleados públicos, pues se los prohíbe el propio artículo 277.

En efecto, dentro del esquema del anteproyecto, la organización que forman los empleados públicos no tiene por objeto "negociar colectivamente las condiciones de trabajo ni ningún aspecto de carácter económico o social derivado de la actividad laboral de sus afiliados", como expresa el artículo 277, de suerte que cabe sostener que no debe tratarse de "sindicatos", sino solamente de asociaciones, las cuales, a juicio del Consejo, son admisibles únicamente en el caso de que persigan fines específicos.

En concepto del Consejo, los empleados públicos en servicio activo podrían constituir asociaciones para fines muy determinados, como, por ejemplo, de perfeccionamiento funcionario, de capacitación técnica, bienestar social, de carácter cultural, deportivo, habitacional, etcétera; a las cuales se integrarían mientras pertenezcan a la administración pública o al servicio estatal donde se desempeñan los asociados.

Conforme a esa concepción, y dado también que la organización que el anteproyecto propone para los empleados públicos carece de la finalidad inseparable de los sindicatos, se considera indispensable corregir los términos utilizados en el anteproyecto, sustituyendo, en el Título II°



del Libro en consulta, las palabras "organizaciones sindicales" por "asociaciones para fines específicos que no sean sindicales", cada vez que se emplean.

El Consejo recomienda que la ley establezca normas que permitan evitar la desnaturalización de estas asociaciones, y cuando una se extralimite en sus funciones o las desvirtúe, de manera que exista sospecha de que se está transformando en un organismo de resistencia a la autoridad, cualquiera persona pueda requerir la intervención de la Contraloría General de la República, para que ésta, después del examen de los antecedentes, resuelva en definitiva si tal asociación ha dado cumplimiento a sus fines o los ha desnaturalizado. En este último caso, esa Contraloría debiera encontrarse facultada para sancionar a los responsables individualmente considerados, si los hubiera, y para cancelar la personalidad jurídica de la asociación, si hallare mérito suficiente.

Es particularmente necesario la determinación de normas que prescriban que las asociaciones para fines específicos que los empleados públicos formen, sus directivas y personeros, deberán estar libres de toda injerencia, influencia u orientación político partidista, ideológica o de otra naturaleza, ajenas a los fines determinados para los cuales se haya constituido. Como consecuencia natural de este principio, debe prohibirse toda intervención, del tipo de las indicadas, en la generación y actividades de esas asociaciones y de sus directivas. La inobservancia de estos principios y normas debiera sancionarse por la Contraloría General, de oficio o a petición de cualquier interesado, en la forma antes referida.

Respecto del artículo 276 del anteproyecto, que prohíbe la formación de organizaciones gremiales, se coincide también en que debe evitarse la asociación civil en el Ministerio de Defensa Nacio-



nal, por el riesgo que de ello podría derivarse para la conveniente disciplina tan necesaria en un organismo cuya misión es muy delicada.

Además, tocante a la misma disposición, se sugiere referir la prohibición a los trabajadores de las empresas dependientes del Ministerio de Defensa Nacional por las razones que se explican en el número siguiente.

Sobre estas últimas materias, las ideas del Consejo pueden sintetizarse en el siguiente texto que sustituye al del anteproyecto:

"Artículo 276. No les serán aplicables las normas de este Libro II° y, en consecuencia, no podrán constituir sindicatos ni asociaciones de carácter gremial, ni afiliarse a ellos, el personal del Poder Judicial, los funcionarios y trabajadores del Ministerio de Defensa Nacional y de las instituciones, servicios o empresas de su dependencia, y los personales de la Gendarmería de Chile y de los cuerpos de bomberos con personalidad jurídica. Sin embargo, el personal perteneciente al Ministerio de Defensa Nacional, a sus instituciones, servicios o empresas dependientes, así como el de la Gendarmería de Chile, podrán constituir asociaciones para fines determinados, de las que trata este título, sólo con autorización de esa Secretaría de Estado o de la de Justicia, respectivamente, y previa aprobación de sus estatutos por el Ministerio que corresponda.

Lo prescrito en el inciso anterior, es sin perjuicio de la colegiación que corresponda a los profesionales universitarios de acuerdo a la ley."



El Consejo cree que las modificaciones que sobre esta materia sugiere tienden a evitar efectivamente una serie de problemas y futuras presiones, pues a veces, la amplitud de significados que encierran ciertos términos y la actividad y presión de intereses ajenos al bien general, hacen que se desvirtúen los conceptos precisos que el legislador ha querido establecer.

Se deja constancia de que el Consejero señor Medina opina en forma diferente sobre este punto referente a la sindicación de los empleados públicos, pensamiento que él ha resumido en el texto que se acompaña como anexo a este oficio.

o o o

11°.- SINDICACION DE LOS TRABAJADORES DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO.

Sobre el particular, concordando con el anteproyecto, el Consejo ha pensado que nada justifica innovar la actual situación, sin perjuicio de la prohibición de que trata la última parte del artículo 276, que se ha preferido referir a "las empresas dependientes de la Defensa Nacional" en vez de las "empresas vitales para la seguridad nacional ...". El Consejo opina que estos últimos términos son poco precisos y pueden dar lugar a extensiones inadecuadas.

Luego, a juicio del Consejo, los trabajadores de las empresas del Estado continuarían regidos en su totalidad por las normas del Código del Trabajo, en este caso, del Título I° del Libro II° en consulta (o por las normas de la ley básica sobre organizaciones sindicales que sean aplicables a los trabajadores del sector privado); y, aplican-



do el artículo 276, del Título II°, los de las empresas dependientes de la Defensa Nacional no podrían, genéricamente, agremiarse ni, menos, sindicarse.

Quedan a salvo, sí, los estatutos legales propios de algunas entidades, los cuales prevalecerán. Tal es el caso de la Empresa de Ferrocarriles del Estado, por ejemplo.

12°.- DEFENSA DEL CONSUMIDOR.

Entre los puntos que el Consejo quiere destacar, debe señalarse muy especialmente, lo atinente a la defensa de los intereses de los consumidores en relación con los convenios colectivos dentro de una economía de sana libre competencia.

Preocupan las demasías en que podrían incurrir los empresarios organizados en acuerdo con los trabajadores organizados, pues sus decisiones conjuntas pueden incidir en los precios en forma injusta y desfavorable para el consumidor. Se trata de defender al "poder social" frente a las exageraciones del "poder sindical".

No escapa a los miembros del Consejo de Estado que la solución de este problema, relativo a las situaciones en que existe oposición de intereses entre los acuerdos colectivos sindicales y los legítimos de los consumidores, requiere tener definido el papel que al consumidor mismo corresponde en la defensa de sus derechos, así como también el que cabe al Estado como árbitro de las diferencias.




Este Consejo cree necesario que se realice un estudio profundo sobre la materia, de manera que sus conclusiones permitan proteger debidamente al consumidor de las demandas del sector sindical. Una decisión sobre el particular requiere entrar a conocer las futuras normas sobre negociación colectiva, tema este último que corresponde al Libro III° del anteproyecto de nuevo Código y que esta Corporación estima que debería someterse a su conocimiento.

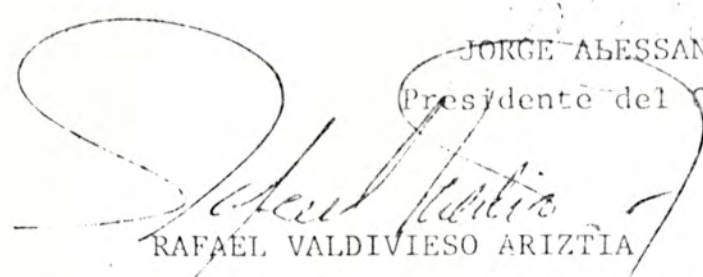
o o o

Como hemos expuesto, todas las observaciones anteriores derivan del profundo convencimiento de que el anteproyecto en consulta debe ser corregido, para considerar en las nuevas normas jurídicas las ideas y esquemas que obedezcan a la realidad y manera de ser nacionales.

Por todas esas consideraciones, el Consejo de Estado ha acordado emitir su opinión a V. E. en la forma transcrita.

Dios guarde a Vuestra Excelencia.


JORGE ALESSANDRI RODRIGUEZ
Presidente del Consejo de Estado


RAFAEL VALDIVIESO ARIZTIA
~~Secretario del Consejo de Estado~~

A SU EXCELENCIA
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
GENERAL DE EJERCITO
DON AUGUSTO PINOCHET UGARTE
PRESENTE



Aprobado en sesión de 28 de junio de 1977, con asistencia de los Consejeros señores Jorge Alessandri Rodríguez (Presidente), Gabriel González Videla (Vicepresidente), Enrique Urrutia Manzano, General de Ejército (R) Oscar Izurieta Molina, Almirante (R) Ramón Barros González, General del Aire (R) Diego Barros Ortiz, General de Carabineros (R) Vicente Huerta Celis, Juan de Dios Carmona Peralta, Hernán Figueroa Anguita, Juvenal Hernández Jaque, Enrique Ortúzar Escobar, Julio Philippi Izquierdo, Pedro Ibáñez Ojeda, Mercedes Ezquerro Brizuela y Arturo Fontaine Talavera.

RAFAEL VALDIVIESO ARIZTIA
Secretario del Consejo de Estado