Boletín N° 13.962-13

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Castro, Chahuán, Moreira, Prohens y Pugh, que limita la reelección de directores de las organizaciones sindicales y de las asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- Libertad sindical

En un Estado Democrático de Derecho debemos ser consientes de que la libertad de participar en diferentes procesos requiere de un cauce legal de habilitación, que no entrampe, sino que facilite el acceso equilibrado y equitativo de todos los ciudadanos a las instancias y magistraturas, es así como nuestra Carta fundamental establece en el artículo 13 que todo ciudadano puede optar a cargos de elección popular. Esta idea o noción de libertad y participación tiene su manifestación especial en un derecho totalmente autónomo, que es la libertad sindical, entendido en el numeral 19 del artículo 19 de la CPR como derecho a sindicarse en los casos y formas que señale la ley. Posteriormente y con el fin de determinar la autonomía de los entes sindicales la Constitución indica que gozarán los sindicatos de personalidad jurídica por el sólo hecho de registrar sus estatutos y actas constitutivas en la forma y condiciones que determine la ley. Luego se da paso a un importante mandato para el legislador, el cual es asegurar la autonomía de las organizaciones sindicales.

Por su parte el Convenio N° 87 de la Organización Mundial del Trabajo (OIT) en su artículo 2 establece que "Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas."

Así como en el ámbito político, el debate sobre la reelección de autoridades, se enfoca en la importancia de los cargos que se detentan y la responsabilidad que estos implican para quien es investido, algunos han señalado que la reelección puede propiciar que los políticos abusen de los poderes con que cuentan, a fin de perpetuarse en su cargo. Es por dicha razón que recientemente el Congreso impulsó una reforma constitucional que ha puesto límite a la reelección de las autoridades del mismo, así como a las autoridades locales, lo cual ha propiciado un debate sobre diferentes cargos de influencia social, que resultan de vital importancia para

el adecuado desarrollo institucional y sobre todo para la salvaguarda de los derechos colectivos de ciertos grupos, como lo son los trabajadores.

De este modo nuestro Código del Trabajo recoge en su Libro III la regulación de las organizaciones sindicales de forma pormenorizada, estableciendo como norma introductoria general en el artículo 212 que prescribe lo siguiente, "Reconócese a los trabajadores del sector privado y de las empresas del Estado, cualquiera sea su naturaleza jurídica, el derecho de constituir, sin autorización previa, las organizaciones sindicales que estimen convenientes, con la sola condición de sujetarse a la ley y a los estatutos de las mismas." Que encuentra su parangón en el sector público y las municipalidades en el artículo 1° de la Ley N° 19.296.

II. Sindicalización en cifras

La reforma laboral que apuntó a modernizar las relaciones entre trabajadores y empleadores creó una instancia denominada Consejo Superior Laboral, organismo encargado de entregar cada año un reporte sobre la sindicalización, la cual en el año 2019 se situó en un 20,9%, subiendo porcentualmente en unas décimas en relación al año 2018 cuando llegó al 20,6%. Esta tasa de participación de los trabajadores en organizaciones sindicales nos pone bajo el promedio de la OCDE que ascienden a un 30%, pero por encima de importantes potencias europeas como Alemania y Francia que no superan el 19%, pero por debajo de naciones como Islandia donde el porcentaje supera el 90%.

III. Poder sindical

El poder sindical se manifiesta en la capacidad de representar los intereses colectivos de los trabajadores en sus relaciones con los empleadores e incluso en instancias formales e informales en relación a las autoridades gubernamentales, en procesos de negociación política. Dichos procesos requieren de especialización y recursos, dispuestos por los mismos trabajadores para que sus dirigentes cumplan con los objetivos propuestos por sus bases.

Es así como la ley 20.940 que Moderniza las Relaciones Laborales publicada el 8 de septiembre de 2016, amplió la cobertura de la negociación colectiva entregando a su vez titularidad a las organizaciones sindicales, normas que incentivarían la participación de los trabajadores, pues ponían a los sindicatos en una posición de obtención casi exclusiva de beneficios y prestaciones en favor de los trabajadores. Esta nueva ley permitió el acceso a la información periódica por parte de los sindicatos, con el objeto de mejorar su posición frente a las negociaciones y simplificó la negociación reglada en el Código del Trabajo.

En los fundamentos planteados por la Ex Presidenta Bachelet en el proyecto que terminó con la dictación de la norma antes señalada se indica que "En las sociedades modernas la democracia no se limita al ejercicio de las libertades civiles y políticas, sino que comporta el ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales y culturales, entre los que se encuentran las libertades sindicales, con fines redistributivos. La organización de los trabajadores en sindicatos y órganos superiores de representación es fundamental para formular propuestas destinadas al mejoramiento de sus condiciones de empleo y de vida, así como el acceso a los frutos del crecimiento económico de las empresas.". Con esto queda claro que el diálogo social al interior de cualquier emprendimiento o empresa se debe encausar legalmente, pero con un claro objetivo, alcanzar la inclusión de todos en el desarrollo económico, social y cultural en un contexto de productividad y progreso sustentable a través de relaciones laborales justas y equilibradas, donde los intereses de los trabajadores no se vean afectados por ninguna razón o motivación ajena.

Con la reseñada reforma del año 2016, es de esperarse que las organizaciones sindicales se posicionen en el tiempo como entes relevantes, exentos de cualquier tipo de suspicacia, pues los sindicatos no son patrimonio de un sector político o partidista, sino que son patrimonio de los trabajadores.

IV. Asociaciones de funcionarios

Situación similar ocurre con las organizaciones constituidas de conformidad a la Ley N° 19.296 que establece normas sobre asociaciones de funcionarios de la administración del Estado, pues a pesar de las restricciones impuestas por razones de servicio público, estas entidades han alcanzado por el esfuerzo de sus representantes una connotada importancia, creando de hecho espacios de negociación, que dicen relación con el mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores fiscales, negociación en relación al reajuste de las remuneraciones, reconocimientos e incentivos al retiro, entre otros, son los logros que se cuentan en los últimos años, así como los procesos de desprecarización laboral del Estado, con modificaciones en plantas y acceso a labores bajo la cobertura de la protección social. Incluso pronunciamientos de la Contraloría General de la República y los Tribunales Superiores de Justicia, han apuntado a la extensión de derechos laborales como la sala cuna y la tutela laboral en favor de los servidores públicos.

V.- Estatuto del dirigente sindical

La libertad sindical da cuenta del hecho que las mismas organizaciones son soberanas para auto determinar sus normativas internas, sin que haya una intervención, particularmente del empleador, pero también de agentes estatales, salvo las leyes que regulen su creación y funcionamiento.

Para salvaguardar esta autonomía se ha dispuesto por parte del legislador laboral una serie de prerrogativas o derechos que facilitarán sus funciones, entre los cuales encontramos el fuero, que asiste al dirigente con el fin de protegerlo de decisiones arbitrarias en cuanto a su continuidad laboral, no pudiendo ser despedido en la medida que no exista un pronunciamiento judicial previo.

También cuentan con lo que se ha denominado en doctrina indisponibilidad del dirigente sindical, el artículo 243 inciso segundo establece que "Asimismo, durante el lapso a que se refiere el inciso precedente, el empleador no podrá, salvo caso fortuito o fuerza mayor, ejercer respecto de los directores sindicales las facultades que establece el artículo 12 de este Código." Es decir, el "ius variandi" del artículo 12, en cuanto al lugar de la prestación de los servicios o las funciones mismas no se puede ejercer en relación a los directores sindicales, salvo situaciones de caso fortuito o fuerza mayor.

Encontramos además los permisos semanales que no pueden ser inferior a 6 horas y que se aumenta en directa relación con la cantidad de trabajadores afiliados a la organización, los permisos complementarios para uno o más directores sindicales que requieran de un mayor tiempo para realizar su laboral sindical, los que deben ser comunicadas por los dirigentes o delegados, con a lo menos 10 días de anticipación a los empleadores.

Éstas y otras medidas legislativas aseguran que los representantes de los trabajadores puedan sin mayores sobresaltos cumplir con el propósito para el cual fueron designados por los trabajadores, en ningún caso puede este tipo de prerrogativas constituir un abuso del derecho de forma natural.

A este estatuto se le deben dar más y mejores herramientas para asegurar de mejor forma el cumplimiento de los cometidos sindicales, así como se regula el acceso a

los cargos, su salida y los requisitos básicos, es necesario establecer medidas de transparencia, que en el tiempo den mayor credibilidad a los directivos. Es en este sentido como la Central Unitaria de Trabajadores en su Congreso Nacional del año 2017 determinó una modificación a sus estatutos estableciendo que los cargos no podrán ser ocupados por la misma persona por más de ocho años seguidos. El argumento central es la **diversidad en** la **composición de las organizaciones acompañada de la necesidad de recambio generacional en las dirigencias**. Eric Campos vicepresidente de la organización señaló en su momento que "La experiencia de la presidencia de la CUT, tiene que tener una rotación necesaria para refrescar los liderazgos de una Central como la CUT que tiene que, permanentemente, estar generando cambios en su estrategia para mantenerla unidad interna".

VI.- Necesidad de protección legal de la función sindical

Es necesario que la libertad sindical se mantenga intacta, tanto, jurídica como fácticamente, y son precisamente las normas de límite a la reelección las que permiten cerrar un circulo virtuoso de protección a la labor del dirigente, otorgando dinamismo a la dirigencia, favoreciendo nuevos liderazgos y la participación de más trabajadores y funcionarios en cargos de representación. El escrutinio democrático permitirá, con la respectiva alternancia, fortalecer las labores de los procesos asociados a las organizaciones sindicales.

El necesario dinamismo en el ejercicio de los cargos genera la necesidad de limitar la reelección dada la importancia y relevancia de la actividad dirigencial, con el propósito de que los fines de las organizaciones de trabajadores y funcionarios no se vean entorpecidos por criterios ajenos a su naturaleza propia, que son precisamente la resistencia a las pretensiones que puedan afectar los intereses de los afiliados.

PROPUESTA LEGISLATIVA

Por este intermedio se propone incluir una norma que limite la elección indeterminada de directivos sindicales y de representantes de asociaciones de funcionarios, por lo cual es un proyecto que modifica dos cuerpos normativos, por un lado, el Libro III del Código del Trabajo al incluir un nuevo artículo 240 y a la ley N° 19.296 al incorporar una frase final al inciso primero del artículo 24. Y finalmente un artículo transitorio para fijar la retroactividad de la aplicación de la norma.

IDEA MATRIZ

Disponer normas generales de aplicación a todos los niveles de organizaciones de trabajadores del sector privado y funcionarios públicos que limiten la cantidad de periodos consecutivos por los cuales podrán ejercer un mismo cargo al interior de la entidad.

En razón de lo anterior es que los Senadores que suscriben, vienen en someter al conocimiento de este Honorable Senado el siguiente:

PROVECTO DE LEY

Artículo 1°.- Agréguese un nuevo artículo 240 al Código del Trabajo del siguiente tenor:

"Art. 240.- Los directores de las organizaciones reguladas en el presente título podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo hasta por dos períodos. Si los periodos excedieran los cuatro años, la segunda reelección se limitará hasta cumplir un máximo de 8 años en el cargo.".

Artículo 2°.- Agréguese al artículo 24 inciso primero de la Ley N° 19.296, a continuación de la palabra "reelegidos", la frase "sucesivamente en el cargo hasta por dos períodos, no pudiendo exceder en su totalidad un periodo de 8 años.".

"**ARTICULO TRANSITORIO.** La presente ley se aplicará tomando en consideración los periodos ejercidos sucesivamente desde la creación de la organización o desde que el directivo ha sido parte de la misma. Si su mandato

excediere el término indicado en la presente ley cesará en su cargo a los 60 días de promulgada la presente ley, debiendo citar a elecciones inmediatamente.