

## EL TRABAJO EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Karla Varas Marchant<sup>1</sup>

### RESUMEN

En el debate sobre una nueva Constitución para Chile el trabajo ocupará un lugar central, ya que una de las principales causas del descontento ciudadano ha sido la desigualdad reinante en Chile, y resulta que uno de los cómplices de esa desigualdad es el modelo de relaciones laborales, razón por la cual, la oportunidad histórica que tenemos para repensar nuestro texto constitucional es a su vez una oportunidad histórica para fijar las nuevas bases de la protección del trabajo.

### 1. INTRODUCCIÓN

Las Constituciones, junto con establecer la forma jurídica del poder político, tienen la misión de plasmar un determinado orden social y económico. En otras palabras, una determinada forma de convivencia (Montoya 2003).

La crisis social y política que se gatilla a partir del alza del pasaje del metro en octubre de 2019, abrió el camino para iniciar en Chile, de forma inédita en nuestra historia, un debate democrático sobre una nueva Constitución.

La oportunidad que representa una nueva Constitución para Chile es especialmente relevante para el mundo del trabajo, ya que permitirá repensar la reconfiguración no sólo de las garantías fundamentales asociadas al trabajo, sino que, ante todo, el rol o espacio que ocuparán los derechos vinculados con el principio de libertad sindical –sindicación, negociación colectiva y huelga- en la Constitución, y la vinculación o nexo que tendrán con los valores fundamentales del texto constitucional, como por ejemplo, la igualdad.

¿Cómo se puede manifestar o expresar esa conexión?

Las proclamaciones constitucionales sobre la igualdad, presentes con distinto signo y alcance tanto en Constituciones liberales, social demócratas o totalitarias, no deben quedar en una mera proclamación formal, sino que debe dotársela de contenido y sentido de manera de plasmar una reacción contra situaciones de desigualdad. No se trata, por tanto, de la igualdad individual y abstracta del liberalismo, sino que de una igualdad social y económica, propia de un Estado Social de Derecho (Montoya 2003).

Pues bien, una de las vías de reacción ante las situaciones de desigualdad es el Derecho del Trabajo, ya que su finalidad esencial es introducir elementos compensatorios en la relación empresario-trabajador. Ese rol de nivelación o igualación, el Derecho del Trabajo lo cumple tanto desde su dimensión individual, introduciendo derechos mínimos irrenunciables que limitan la autonomía del empleador o, como dijera Supiot, que civilizan el poder empresarial (Supiot 1996) y, por sobre todo, desde su dimensión colectiva, permitiendo a los/as trabajadores/as a través de sus organizaciones sindicales y el ejercicio de sus principales medios de acción –la negociación colectiva y la huelga-, la construcción de un contrapoder.

---

<sup>1</sup> Abogada, Doctora en Derecho, profesora asociada de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, correo electrónico: Karla.varas@pucv.cl

En esta línea, el presente estudio busca contribuir a la reflexión constitucional que se avecina, en particular, al debate sobre los valores, principios y derechos que la Constitución debe consagrar en materia laboral.

## 2. EL TRABAJO EN LA CONSTITUCIÓN: BREVE PERSPECTIVA HISTÓRICA

Desde un ideario liberal, el rol que ocupa el trabajo en las constituciones es reducido, ya que se limita al reconocimiento de la libertad de trabajo e industria y, por tanto, a la elección de la profesión u oficio y a la libertad de acceso a los cargos y empleos públicos (Montoya 2003).

Esa fue la fórmula que siguió la Constitución Política de 1925, con el matiz de que dentro de las garantías constitucionales se incorporó la garantía de protección al trabajo en los siguientes términos: “Art. 10. La Constitución asegura a todos los habitantes de la República, n° 14: La protección al trabajo, a la industria, y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia. La ley regulará esta organización”. Luego en el inciso 3° del mismo numeral el constituyente establecía: “Ninguna clase de trabajo o industria puede ser prohibida, a menos que se oponga a las buenas costumbres, a la seguridad o a la salubridad públicas, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así”.

Fue a partir de la reforma constitucional del año 1970 contenida en la Ley N° 17.398 sobre Estatuto de Garantías Constitucionales, que se da inicio al constitucionalismo laboral, toda vez que del mero postulado libertario se transita al reconocimiento de la protección del trabajo y del principio de libertad sindical, en los términos siguientes:

*“Art. 10 n° 14: La libertad de trabajo y su protección. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de éste, a una remuneración suficiente que asegure a ella y su familia un bienestar acorde con la dignidad humana y a una justa participación en los beneficios que de su actividad provengan.*

*El derecho a sindicarse en el orden de sus actividades o en la respectiva industria o faena, y el derecho de huelga, todo ello en conformidad a la ley.*

*Los sindicatos y las federaciones y confederaciones 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.*

*Los sindicatos son libres para cumplir sus propios fines.*

*Ninguna clase de trabajo o industria puede ser prohibida, a menos que se oponga a las buenas costumbres, a la seguridad o a la salud públicas, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así;”*

Si bien se trató de un reconocimiento limitado de los derechos laborales básicos,<sup>2</sup> desde la perspectiva de nuestra historia constitucional significó el primer acercamiento a los derechos derivados del principio de libertad sindical, que como indicamos, resultan cruciales para la consecución de la igualdad real o material de los ciudadanos, valor esencial plasmado en los textos constitucionales.

---

<sup>2</sup> Libertad del trabajo y su protección y el derecho al trabajo en cuanto toda persona tiene derecho a la libre elección de éste y a una remuneración suficiente. Además, se garantiza que ninguna clase de trabajo o industria esté prohibida.

En efecto, la reforma constitucional reconoció el derecho de sindicación –en el orden de sus actividades o en la respectiva industria o faena-<sup>3</sup> el derecho a constituir sindicatos sin autorización previa y el de la libertad del sindicato para cumplir sus propios fines. Junto a la garantía constitucional de sindicalización, se consagró de forma expresa y al máximo nivel normativo el derecho de huelga, aunque delimitado a la regulación que de él haga la ley. En cuanto al derecho de negociación colectiva, si bien la reforma constitucional no lo incorporó de forma expresa, éste puede ser derivado del derecho del sindicato para cumplir sus propios fines (Rojas, 2020).

Luego, con la Constitución Política de 1980, aprobada en plena dictadura militar, se sigue la senda del reconocimiento limitado no sólo de los derechos laborales básicos, sino que ante todo de los derechos derivados del principio de libertad sindical. De ahí que resulta crucial el proceso constituyente que se avecina, ya que nos permitirá transitar de la fórmula liberal a la social, incorporando de forma expresa y decidida los derechos laborales básicos, sobre todo los de índole colectiva.

### 3. EL CONSTITUCIONALISMO LABORAL

Las Constituciones precursoras del reconocimiento de los derechos laborales básicos –no sólo los de índole liberal- fueron las constituciones de Querétaro (México, 1917);<sup>4</sup> la Declaración de los Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado (Unión Soviética, 1918) y la Weimar (Alemania, 1919).

En el ámbito de las declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos, los derechos laborales se insertan dentro de los denominados derechos económicos, sociales y culturales, consagrándose, entre otros, el derecho al trabajo, a su libre elección, al goce de condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a una remuneración equitativa y satisfactoria, un salario igual por trabajo de igual valor, a una limitación razonable de la jornada de trabajo, disfrute del tiempo libre, vacaciones pagadas, seguridad e higiene en el trabajo, protección contra el desempleo y el derecho a la seguridad social. En el ámbito colectivo, los instrumentos internacionales consagran los derechos de sindicación, negociación colectiva, huelga, garantías especiales para los representantes de los trabajadores/as, protección contra los actos de discriminación, entre otros.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Rojas indica que se trató de un reconocimiento parcial y limitado, ya que el constituyente lo circunscribió a específicos niveles de la estructura económica y que corresponden al orden de las actividades o de la respectiva industria o faena, lo que a su juicio y con toda razón, va en contra de la libertad sindical, ya que la definición de la estructura sindical debe ser entregada a los propios trabajadores/as (Rojas 2020).

<sup>4</sup> La Constitución de Querétaro constituye una referencia mundial en materia de elevación de los derechos laborales al máximo nivel normativo, calificado como “una auténtica declaración de principios y un código constitucional del trabajo individual y colectivo con alta intensidad y claridad protectoria”. (Arese 2017).

<sup>5</sup> En otros instrumentos internacionales cabe destacar: La Declaración de Filadelfia de 1944, que plasma el principio de que el trabajo no es una mercancía; Carta Internacional Americana de garantías sociales del trabajador de 1947; la que en 39 artículos desarrolla las instituciones esenciales del contrato individual de trabajo, contrato colectivo, el proceso judicial, la institucionalidad fiscalizadora y el derecho a la seguridad social; Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, artículos 22, 23 y 24; Carta de la Organización de Estados Americanos de 1948, artículo 45; Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948, artículos XIV, XV, XVI y XXII; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, artículos 6, 7, 8 y 9; Declaración de la Organización Internacional del Trabajo de los Principios y Derechos del Trabajo de 1998 y los más de 100 convenios internacionales que establecen principios y derechos básicos en el trabajo.

De esta manera, las garantías constitucionales asociadas al trabajo que suelen consagrarse en los textos constitucionales son variadas. Desde los derechos de índole liberal, como el derecho a la libre elección del trabajo o la garantía de que ninguna clase de trabajo puede estar prohibida, a los derechos laborales de carácter social, como el derecho a una remuneración equitativa o satisfactoria o a una justa retribución, el derecho a un salario igual por trabajo igual o trabajo del mismo valor, el derecho al ingreso mínimo, el derecho a la limitación razonable de la jornada de trabajo y el consecuente derecho al descanso y disfrute del tiempo libre, el descanso semanal, las vacaciones pagadas, la prohibición del trabajo infantil, el derecho a la no discriminación en el espacio laboral. En la perspectiva de los derechos de índole colectiva, las constituciones suelen consagrar los derechos de sindicación con alcance universal (trabajadores/as del sector público y privado), garantizando a los trabajadores/as el derecho a constituir sindicatos sin autorización previa, a afiliarse libremente a los mismos, la protección contra la discriminación sindical y el reconocimiento de sus principales medios de acción: la negociación colectiva y la huelga. Finalmente, las constituciones reconocen el derecho a la seguridad social.

La Constitución política vigente consagró los derechos liberales del trabajo –la libertad de trabajo y su protección-,<sup>6</sup> marginalmente los derechos de carácter social –el derecho a una justa retribución<sup>7</sup> y la prohibición de discriminación<sup>8</sup>- y de forma restrictiva los derechos de índole colectiva –sindicación,<sup>9</sup> negociación colectiva<sup>10</sup> y huelga<sup>11</sup>-. En lo que al derecho de seguridad social se refiere, la Constitución de 1980 se limita a señalar que la acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso a todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas.<sup>12</sup> De ahí que para el derecho del trabajo el cambio constitucional constituye un paso crucial para la sustitución del modelo, en especial, del modelo de relaciones colectivas de trabajo.

#### 4. HACIA UNA NUEVA CONFIGURACIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

La necesidad de una reconfiguración constitucional de las garantías asociadas al trabajo y la posición que ocuparán en la escala de valores del texto constitucional es imperiosa. La Constitución vigente no coloca al trabajo en el centro del orden jurídico y social y sus garantías, especialmente de índole colectiva, dado los obstáculos que la Constitución consagra, no logran cumplir el rol igualador que por esencia están llamados a realizar.

En efecto, la Constitución Política establece una serie de normas que limitan el accionar de los sindicatos, impidiéndoles alcanzar sus objetivos específicos. En primer lugar, les prohíbe participar en actividades políticas y sus dirigentes no pueden ser candidatos a cargos de elección popular. Su actuar es relegado a cuestiones de índole gremial (dentro de

---

<sup>6</sup> Artículo 19 N° 16 incisos 1°, 2° primera parte y 4°.

<sup>7</sup> Artículo 19 N° 16 inciso 2° parte final.

<sup>8</sup> Artículo 19 N° 16 inciso 4°.

<sup>9</sup> Artículo 19 N° 19.

<sup>10</sup> Artículo 19 N° 16 inciso 5°.

<sup>11</sup> Artículo 19 N° 16 inciso 6°.

<sup>12</sup> Artículo 19 N° 18.

los márgenes de la empresa), viéndose fuertemente restringidas las acciones que se desplieguen hacia el ámbito político.<sup>13</sup>

Por otro lado, el derecho de sindicación y sus principales medios de acción (negociación colectiva y huelga), no son de alcance universal, ya que su ejercicio está reservado únicamente a los trabajadores/as del sector privado.

No se garantiza de forma plena la autonomía colectiva, ya que la negociación colectiva se circunscribe al ámbito de la empresa<sup>14</sup> y no hay un reconocimiento explícito del derecho de huelga. La referencia constitucional a este derecho fundamental es únicamente para negar su ejercicio en el ámbito de la función pública y de los servicios esenciales.<sup>15</sup>

Como se puede apreciar, se trata de un modelo constitucional desconfiado del accionar colectivo de los trabajadores/as,<sup>16</sup> que no confiere un alcance pleno al principio de libertad sindical, pese a que nuestro país ha ratificado convenios internacionales que reconoce a este principio todas sus proyecciones: derecho de sindicalización con alcance universal, autonomía de los trabajadores/as para fijar la estructura y nivel sindical, así como el nivel de negociación colectiva, y ejercicio pleno y efectivo del derecho de huelga.<sup>17</sup>

Otros modelos constitucionales, consagran de forma amplia los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Así ocurre, por ejemplo, con la Constitución Argentina, la que establece que la organización sindical es libre y democrática, garantizándoles el derecho a concertar convenios colectivos de trabajo, recurrir a la conciliación y el arbitraje y el derecho de huelga.<sup>18</sup> La Constitución portuguesa, en tanto, reconoce a los trabajadores/as el derecho de libertad sindical para la defensa de sus derechos e intereses, garantizándoles sin discriminación alguna, los derechos de libertad de constitución en todos los niveles, de inscripción, organización y reglamentación interna, independencia,

---

<sup>13</sup> Las organizaciones sindicales no pueden intervenir en actividades político partidista (artículo 19 N° 19 parte final). Si hacen mal uso de la autonomía que la Constitución les reconoce, interviniendo indebidamente en actividades ajenas a sus fines específicos, serán sancionados de conformidad a la ley. Los cargos directos superiores de las organizaciones gremiales son incompatibles con los cargos directivos superiores, nacionales y regionales, de los partidos políticos (artículo 23). Finalmente, a propósito de las inhabilidades para ser candidatos a diputados y senadores, se señala que no podrán ser candidatos las personas que desempeñan un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal (artículo 57).

<sup>14</sup> El artículo 19 n° 16 inciso 5 de la Constitución Política garantiza: “La negociación colectiva con la empresa en que laboren es un derecho de los trabajadores, salvo los casos en que la ley expresamente no permita negociar. La ley establecerá las modalidades de la negociación colectiva y los procedimientos adecuados para lograr en ella una solución justa y pacífica. La ley señalará los casos en que la negociación colectiva deba someterse a arbitraje obligatorio, el que corresponderá a tribunales especiales de expertos cuya organización y atribuciones se establecerán en ella”.

<sup>15</sup> En el inciso 5° del referido artículo 19 n° 16 la Constitución Política dispone: “No podrán declararse 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”.

<sup>16</sup> En palabras de Caamaño, los ideólogos del modelo desvalorizan al sindicato, razón por la cual persiguen su atomización y la pérdida de su capacidad de actuación (Caamaño 2020).

<sup>17</sup> Entre otros, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los Convenios esenciales de libertad sindical de la OIT –Convenios N°s 87 y 98-, sumado a las interpretaciones realizadas por los órganos de control de la libertad sindical: Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

<sup>18</sup> Artículo 14 bis de la Constitución de la Nación Argentina.

información y consulta, entre otros. Luego, se consagra el derecho de los sindicatos a la contratación colectiva y a participar en la elaboración de la legislación del trabajo, en la gestión de las instituciones de seguridad social, dar su opinión en los planes económicos y sociales, estar representados en los órganos de conciliación social y participar en procesos de reestructuración corporativa. Finalmente, se consagra el derecho de huelga y la prohibición del cierre patronal, estableciendo que es de competencia de los trabajadores/as definir el ámbito de los intereses que se propongan defender mediante ella, no pudiendo la ley limitar ese ámbito. Además, el texto constitucional señala que será la ley la encargada de definir las condiciones de prestación de los servicios necesarios durante una huelga y asegurará el mantenimiento de los equipamientos e instalaciones, así como los servicios mínimos necesarios para atender las necesidades sociales esenciales.<sup>19</sup>

Las bases para una nueva consagración constitucional de los derechos de índole colectiva de los trabajadores/as, se pueden resumir del siguiente modo:

- a) Alcance universal del derecho de sindicación, tanto para los trabajadores/as del sector privado como público;
- b) Plena libertad de los trabajadores/as para constituir las organizaciones sindicales que estimen convenientes, pudiendo determinar libremente su nivel y estructura. La ley no debe inmiscuirse en esa esfera de autonomía propia de las organizaciones sindicales.
- c) Reconocimiento de su autonomía para fijar sus objetivos, fines, programa de acción y reglamentación interna, sin injerencia de ningún tipo.
- d) Reconocimiento de los derechos de información y consulta.
- e) Protección contra los actos de discriminación sindical y el reconocimiento de que los representantes sindicales deben gozar de protección y garantías especiales para el adecuado ejercicio de su cargo.
- f) Consagración del derecho de negociación colectiva, sin restricciones en cuanto a su nivel, el que será determinado autónomamente por las partes (nacional, ramal o sectorial).
- g) Consagración del derecho de huelga con alcance universal (sector público y privado) y con plena autonomía para definir cuáles serán los intereses que se defenderán a través de ella.
- h) Remisión a la ley para fijar las restricciones (jamás la prohibición), a la que deberá someterse el ejercicio del derecho de huelga cuando por sus características, pudiera poner en grave peligro la vida, salud o seguridad de toda o parte de la población.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

1. Arese, César. 2017. “Los derechos humanos laborales en las Constituciones latinoamericanas (El centenario de la Constitución de Querétaro)”, en *Revista Latinomericana de Derecho Social* N° 25, UNAM.
2. Caamaño, Eduardo. 2020. “Derecho de sindicación y nueva Constitución: La necesaria promoción de la libertad sindical y autonomía sindical”, en *AAVV Trabajo y Nueva Constitución*, Caamaño, Eduardo y Varas, Karla (coord.). Santiago: Ediciones DER.

---

<sup>19</sup> Artículos 55, 56 y 57 de la Constitución Política de Portugal.

3. Montoya, Melgar. 2003. “El trabajo en la Constitución”, en *Revista Foro Nueva Época* N° 0, España.
4. Rojas, Irene. 2020. “La protección al trabajo en la Constitución”, en *AAVV Trabajo y Nueva Constitución*, Caamaño, Eduardo y Varas, Karla (coord.). Santiago: Ediciones DER.
5. Supiot, Alain. 1996. *Crítica del derecho del trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.