

# LA HUELGA COMO DERECHO FUNDAMENTAL

## Abstract

El derecho a la huelga forma parte del catálogo de derechos fundamentales reconocidos por tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran plenamente vigentes. Sin perjuicio de lo anterior, y a pesar de diversas recomendaciones hechas al Estado de Chile por parte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Comité de Derechos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, el Estado de Chile mantiene una legislación ampliamente restrictiva del derecho a la huelga en sus aspectos esenciales. Al mismo tiempo, este contexto restrictivo se manifiesta también en la retórica del Gobierno, los medios de comunicación y la jurisprudencia judicial y administrativa, agravando las posibilidades de reconocimiento del derecho a huelga. Este capítulo da cuenta de este contexto general de hostilidad al derecho a huelga y sus principales consecuencias para el pleno cumplimiento de las obligaciones internacionales por parte de Chile.

## I. INTRODUCCIÓN.

*“La historia social muestra hasta ahora que los sindicatos casi siempre están reducidos a exigir y a conseguir una mejora de las condiciones de trabajo. En una oposición de intereses como ésta los contratos colectivos serían en general, sin el derecho de huelga, nada más que una mendicidad colectiva”.*

*Tribunal Federal del Trabajo Alemán BAG 10.06.1980.*

El trabajo y su protección son considerados en la comunidad internacional como elementos fundamentales para el desarrollo de la persona y para el respeto de su dignidad. En atención a lo anterior, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce “el derecho a trabajar” (art. 6), y a que dicho trabajo se realice en “condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias” (art. 7), especialmente el derecho a “una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin

distinciones de ninguna especie” y a “condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias” (art. 7).

Precisamente, para el logro de esas condiciones de trabajo equitativas que permitan al trabajador una remuneración que le garantice condiciones de vida digna, es imprescindible el reconocimiento para los trabajadores de otro derecho fundamental: el derecho de huelga. En ese sentido, el derecho de huelga es también un derecho fundamental reconocido en el artículo 8, número 2, del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>1</sup>.

La huelga es, asimismo, una manifestación esencial de la libertad sindical consagrada por el Convenio N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo (artículos 3 y 10), tratado internacional de derechos fundamentales vigente en Chile desde el año 2000. Como ha señalado el Comité de Libertad Sindical de la OIT “el derecho de huelga es uno de los elementos esenciales del derecho sindical”<sup>2</sup>. Así, si la huelga es un derecho especialmente sensible para el logro de otros derechos sociales y laborales como son el de condiciones dignas de vida del trabajador y su familia, y el derecho de un salario equitativo, entonces, dicho derecho es especialmente relevante en Chile.

En efecto, la huelga como derecho de reivindicación laboral se vuelve particularmente significativo en un país que muestra una persistente desigualdad en la distribución de la riqueza, y donde, tal como lo ha destacado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Naciones Unidas, “el salario mínimo aún no es suficiente para garantizar un nivel de vida digno a los trabajadores y sus familias”<sup>3</sup>.

No cabe olvidar que, precisamente, por el bajo e insuficiente nivel que exhiben los salarios de buena parte de los trabajadores dependientes, el año 2007 nuestra sociedad enfrentó un áspero debate acerca de las propuestas provenientes de la Iglesia Católica para la fijación de un “derecho a un salario ético” basado en que *“a la conciencia cristiana de Chile no le puede resultar indiferente el sufrimiento de tantos hombres y mujeres -trabajadores, jubilados, pensionados y montepiados-, que no logran vivir con dignidad si no acceden a un ingreso que permita a una familia satisfacer sus necesidades básicas*

---

<sup>1</sup> “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar: d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país”. Ratificado por Chile el 10 de Febrero de 1972. Asimismo, la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, de 1948, prevé en su artículo 27 que: “Los trabajadores tienen derecho a la huelga. La ley regula este derecho en cuanto a sus condiciones y ejercicio”. También se reconoce el derecho de huelga en el artículo 8 (1) (b) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>2</sup> Comité de Libertad Sindical, Organización Internacional del Trabajo, Segundo Informe, 1952, caso número 28, párrafo 68.

<sup>3</sup> Tercer Informe Periódico de Chile sobre aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Párrafo 17, 44ª y 46ª Período de Sesiones, 18 y 19 de noviembre de 2004.

*acordes con la naturaleza de quienes son hijos de Dios*"<sup>4</sup>. Este debate fue fundamental para darle motivo al Gobierno a la creación del denominado Consejo Asesor Presidencial de Equidad y Trabajo, uno de cuyos objetivos era "mejorar la distribución del ingreso y las políticas públicas tendientes a ese fin"<sup>5</sup>.

Esa realidad salarial en Chile esta nítidamente expresada por la ciudadanía en las encuestas efectuadas en el año 2007: el 40 por ciento de los trabajadores no cree que se le pague en razón de lo que hace, y en el caso de la PYME esa percepción aumenta al 44 por ciento. Asimismo, el 40 por ciento de los trabajadores considera que lo que gana no le alcanza ni siquiera para su "presupuesto familiar"<sup>6</sup>. Al mismo tiempo, frente a ese escenario salarial, los trabajadores chilenos valoran abrumadoramente la negociación colectiva y la libertad sindical como un mecanismo para reivindicar sus derechos: el 80 por ciento creen que servirían para relaciones laborales más justas y el 77 por ciento que servirían para obtener mejores salarios<sup>7</sup>. Dentro de esa valoración positiva del derecho a la libertad sindical, los trabajadores chilenos también estiman a la huelga como medio legítimo de reivindicación laboral, y rechazan, por un 62 por ciento, considerarla "una forma de presión incorrecta porque daña la economía del país"<sup>8</sup>.

Por ello, si parte importante de los trabajadores chilenos se encuentran sujetos a condiciones salariales que no le permiten garantizar condiciones de vida dignas, y que ellos mismos perciben como poco equitativas, y al mismo tiempo, sostienen que un modo legítimo de expresar esa disconformidad y reivindicación laboral es la huelga, debería resultar especialmente preocupante el restrictivo marco que dicho derecho fundamental enfrenta en Chile. En efecto, el ejercicio del derecho de huelga se encuentra en Chile sujeto a un contexto particularmente hostil, especialmente en comparación a otros derechos fundamentales. Dicha hostilidad se expresa en múltiples restricciones provenientes de distintas fuentes: desde la propia regulación legal y la jurisprudencia judicial, hasta el trato dispensado a la misma por el discurso público de los medios de comunicación social.

No es de extrañar, entonces, que ante tantas restricciones y trabas para el ejercicio del derecho de reivindicación laboral por excelencia como es la huelga, los trabajadores chilenos opinen mayoritariamente, por un 74 por ciento, que "no tienen ninguna capacidad para influir en el nivel de remuneraciones que reciben"<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> Declaraciones Monseñor Goic, CECH, 17.09.2007.

<sup>5</sup> Descripción de la Misión del Consejo Asesor Trabajo y Equidad, ver [www.trabajoyequidad.cl](http://www.trabajoyequidad.cl). Visita el 03.06.2008.

<sup>6</sup> Encuesta Consejo Asesor Trabajo y Equidad, punto I, número 1, letra b.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, punto II, número 3.

<sup>8</sup> Encuesta Derechos y Ciudadanía en el Chile de Hoy, Fundación GENERA, 2006, p 44.

<sup>9</sup> Encuesta Consejo Asesor Presidencial de Equidad y Trabajo, punto I, número 3, letra a.

En adelante, y siguiendo una línea de este informe de derechos humanos en años anteriores en materia de derecho del trabajo, revisaremos la particular situación del derecho de huelga y las significativas restricciones que su ejercicio viene soportando en los últimos años en Chile.

## **1.- Restricciones normativas al derecho de huelga en Chile.**

La regulación legal de la huelga en Chile se muestra como una total excepcionalidad tanto mirada desde el contexto del derecho comparado, como desde la jurisprudencia consolidada de la Organización Internacional del Trabajo. Nuestro orden jurídico trasunta una agresiva actitud con respecto de la huelga, especialmente por parte del legislador, que responde, evidentemente, a la ideología dominante en los redactores de dicha regulación legal, el denominado “plan laboral” de 1978. Dichos redactores pretendía negar el conflicto colectivo en las relaciones laborales, al que se acusaba, sin vacilaciones, de propio de doctrinas marxistas<sup>10</sup>.

El legislador chileno regula con detallismo el ejercicio de la huelga. Se distancia, en ese sentido, nuestra legislación laboral de aquellos sistemas de relaciones laborales donde se da prioridad a la autonomía colectiva de los actores laborales, y se asume un cuidadoso respeto a las acciones de tutela propias de la libertad sindical como es la huelga. Desde casos como el italiano o el francés, hasta las muestras de abstencionismo en nuestro entorno, como el caso de argentino o el de uruguayo<sup>11</sup>.

En nuestro continente, Uruguay se encuentra en el extremo opuesto al caso chileno: salvo las normas que regulan los servicios esenciales, contenidos en la Ley N° 13.720, existe total silencio normativo sobre el ejercicio de la huelga, atendido “la tradicional oposición de la clase trabajadora a toda reglamentación del derecho de huelga, por considerar que el mero hecho de reglamentar un instituto de este tipo, implica, de algún modo, limitarlo”<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> El redactor de la legislación laboral de la dictadura, conocido en el mundo del trabajo como el plan laboral (D.L. 2.758 de 1979), lo expresaba así: “el plan laboral partió de premisas muy distintas a las de la antigua legislación al momento de diseñar el proceso de negociación colectiva. La idea básica fue sacar a este proceso de la arena de conflicto y confrontación social en que había sido situado históricamente -con gran satisfacción de los partidarios de la lucha de clases- y devolverlo a su función natural, que es mantener la más estrecha correspondencia posible entre las remuneraciones de los trabajadores y la productividad del trabajo”. PIÑERA, J. *La revolución laboral en Chile*, Zig Zag, 1990, Chile, p 49.

<sup>11</sup> En Italia, la Constitución de 1947, en su artículo 40, consagra el derecho a huelga y deberá ejercerse según las leyes que lo regulan. Nunca se ha dictado una ley sistemática o reglamentaria de la huelga, y sólo existen normas específicas para los servicios esenciales (ley N° 146 de 1990). Una situación similar es el caso francés, en donde la Constitución de 1946 señala, en el párrafo 7 del Preámbulo, que “el derecho de huelga se ejerce dentro del cuadro de leyes que lo reglamentan”, leyes reglamentarias que nunca se han dictado, dando un marco de plena autonomía a la acción colectiva de los trabajadores.

<sup>12</sup> ROSENBAUM, AMEGLIO Y RASO, *Intervención y autonomía en las relaciones colectivas del trabajo en Uruguay*, FCU, 1994, p 310.

En contraposición, nuestro modelo de huelga legalmente intervenida se acerca a aquellos países de escasa sindicación y de poca tradición de dialogo social, que se caracterizan por una fuerte aversión al conflicto colectivo, y una fuerte preeminencia tanto de la autonomía individual como de la injerencia estatal<sup>13</sup>. El caso chileno, en todo caso, representa el extremo dentro de este modelo reglamentario. Así lo ha destacado la doctrina extranjera, llamando la atención en el rol marginal y restrictivo que nuestra legislación le ha asignado al derecho de huelga:

*“La posición marginal surge de la propia ubicación que muchas legislaciones le otorgan al ejercicio del derecho de huelga como mecanismo de auto tutela y de solución de conflicto. Según las características del derecho reglamentario de las legislaciones incluidas en estudio, el derecho de huelga es puesto lo más lejos posible de su utilización efectiva y aún aceptándolo (porque no hay más remedio) se prevén formas de intervención estatal que arrasan con el derecho fundamental sin correspondencia o contrapartida. Tal es el caso, por ejemplo, de Chile donde la ley plantea la posibilidad de que la autoridad estatal corte el desarrollo de la huelga con un acto de autoridad del Poder Ejecutivo. Este síntoma de marginación se aprecia también, sin llegar al extremo chileno, cuando se plantea en muchas legislaciones de la región que la huelga sea utilizada como el último recurso (legislación brasilera, peruana, colombiana, entre otras)”<sup>14</sup>.*

### **1.1.- Alcance y finalidad del derecho de huelga.**

La huelga es considerada en nuestra legislación como una etapa dentro del procedimiento de negociación colectiva reglada, contemplado en el Código del Trabajo. La ley laboral chilena sólo permite la huelga en la etapa posterior a la negociación directa de las partes, y como una medida de acción directa vinculada única y exclusivamente a la negociación o renegociación de un contrato colectivo.

Fuera de la negociación colectiva, dirá ROJAS, la huelga constituiría una falta disciplinaria, por lo que tendría efectos contractuales. Además, también podría constituir un delito al tipificarse la figura de “interrupción o suspensión colectiva, paro o huelga”, que contempla la Ley num. 12.957, de 1958, sobre Seguridad Interior del Estado”<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Optan por un modelo de huelga reglamentaria o intervenida legalmente países como Ecuador (Capítulo II del Código del Trabajo), Perú (Decreto Ley N° 25.593 de 1992), Panamá (artículos 398 y ss. del Código del Trabajo de 1971), Colombia (Capítulo IV del Código del Trabajo).

<sup>14</sup> FERNANDEZ, H. “Derecho de Huelga y medios de composición de los conflictos colectivos de trabajo”, *Relaciones Laborales*, N° 10, 1996, Uruguay, p 75.

<sup>15</sup> ROJAS, I. “Las reformas laborales al modelo normativo de la negociación colectiva del plan laboral”, *Ius et praxis*, N° 13, 2007, p 8.

Se aleja así nuestra ley de la huelga como un derecho de finalidad múltiple y de ejercicio autónomo por sus titulares, restringiendo su alcance al estricto ámbito de la negociación colectiva reglada y dentro del estricto momento previsto por la ley: posterior al fracaso de la negociación directa entre las partes.

Así, en aquellas sociedades más respetuosas de la libertad sindical, la finalidad de la huelga no esta regulada por la ley, y dejan a los actores sindicales determinar cual será el objetivo de la huelga respectiva<sup>16</sup>. El caso chileno, incluso, se aleja del modelo de huelga mayoritario en el derecho latinoamericano<sup>17</sup>. En estos casos, a pesar de las restricciones legales, los diversos ordenamientos le reconocen a la huelga una pluralidad de objetivos o finalidades legítimas tales como reivindicaciones salariales, de solidaridad, de cumplimiento de contratos colectivos, etc.

El modelo contractualista de huelga, en cambio, fija una única y determinada finalidad para la huelga: la negociación o renegociación de un convenio colectivo. De modo tal, que cualquier huelga que no persiga ese único objetivo -el deseado expresamente por el legislador- debe ser considerada ilícita. Uno de los pocos casos en el derecho comparado de un modelo tan restrictivo corresponde a la legislación chilena<sup>18</sup>. Se desconoce así cualquier otro objetivo que no sea la reivindicación contractual dentro del procedimiento reglado de negociación colectiva previsto por la ley. En Chile, en consecuencia, son ilegales tipos y modalidades de huelgas consideradas lícitas en el derecho comparado como son,

---

<sup>16</sup> En nuestro continente, le reconocen a los trabajadores y sus organizaciones, determinar la finalidad de la huelga Uruguay, Argentina o Brasil. En el caso brasileño, a pesar de que existe una regulación legal expresa de la huelga (Ley 7.783/89), se reconoce por el propio texto constitucional que “compete a los trabajadores decidir sobre la oportunidad de ejercicio y sobre los intereses que por medio de la huelga deban defenderse” (art. 9 de la Constitución de 1988).

En esta misma situación se encuentra el caso italiano, donde la Constitución reconoce el derecho de huelga, pero no señala que finalidad debe perseguir, cuestión que tampoco ha quedado determinada por el legislador, que, como señalamos, no ha dictado ley al respecto. Ello ha llevado a la Corte Constitucional ha construir un concepto amplio de huelga: “la abstención colectiva del trabajo dispuesta por una pluralidad de trabajadores, para el logro de un fin común”. En la misma situación se encuentra Portugal donde la Constitución señala, en su artículo 58 N°1 y 2, que “es garantizado el derecho a huelga” y que “compete a los trabajadores definir el ámbito de intereses a defender a través de la huelga, no pudiendo la ley limitar ese ámbito”.

<sup>17</sup> Es el establecido, entre otros, en Ecuador (art. 490 del Código del Trabajo), México (artículo 450 de la Ley Federal del Trabajo), Panamá (artículo 480 del Código del Trabajo).

<sup>18</sup> La doctrina cita como otro ejemplo de modelo de huelga contractual al caso peruano, regulado por el Decreto Ley N° 25.593 de 1992, legislación que “en su afán de controlar y reprimir las medidas de presión de los trabajadores, las limita a la modalidad clásica de huelga, bajo grandes requisitos y proscribiendo todas las demás formas en que se expresa en realidad este derecho. VILLAVICENCIO, A. “Intervención y autonomía en las relaciones colectivas de trabajo en Perú”, en AAVV Intervención y Autonomía en las relaciones colectivas del trabajo, Fundación de Cultura Universitaria, Uruguay, 1993 p 267.

entre otras, las huelgas de reivindicación política-económica, las de solidaridad, las defensivas de cumplimiento del convenio colectivo, etc.

Aunque la OIT no ha señalado un modelo como correcto entre los anteriormente explicados, si ha explicitado las prohibiciones normativas que lesionan el derecho de huelga y el contenido normativo del Convenio N° 87 sobre libertad sindical. En ese sentido, cabe recordar que la OIT ha señalado, a través del Comité de Libertad Sindical, que<sup>19</sup>:

- *“Que la declaración de ilegalidad de una huelga nacional en protesta por las consecuencias sociales y laborales de la política económica del gobierno y su prohibición constituyen una grave violación de la libertad sindical ( OIT 1996, párrafo 493).*
- *“Los trabajadores deberían poder realizar huelgas de solidaridad cuando la huelga inicial con la que solidarizan sea, en si misma, legal (OIT 1983b, párrafo 217); “la prohibición general de huelgas de solidaridad podría ser abusiva” (párrafo 168, OIT 1994a).*
- *“Los trabajadores y sus organizaciones deben poder manifestar en un ámbito mas amplio, en caso necesario, su posible descontento sobre cuestiones económicas y sociales que guarden relación con los intereses de sus miembros” (párrafo 484, OIT 1996).*
- *“La prohibición de toda huelga no vinculada a un conflicto colectivo en el que sean parte los trabajadores o el sindicato, está en contradicción con los principios de libertad sindical” (párrafo 489, OIT 1996).*

De este modo, como es fácil de advertir, el actual modelo contractualista restrictivo de la legislación chilena vulnera el derecho de huelga como manifestación de la libertad sindical contemplada en el Convenio N 87 de la OIT en todas sus dimensiones. Por eso, no debe llamar la atención, que esta concepción restrictiva en extremo, haya llevado a la OIT ha cuestionar la normativa legal chilena, señalándole directamente al Gobierno que:

*“La Comisión estima que las organizaciones sindicales encargadas de defender los intereses socioeconómicos y profesionales de los trabajadores deberían, en principio, poder recurrir a la huelga para apoyar sus posiciones en la búsqueda de soluciones a los problemas derivados de las grandes cuestiones política económica y social que tienen consecuencias inmediatas para sus miembros y para los trabajadores en general, especialmente en materia de empleo,*

---

<sup>19</sup> El Comité de Libertad Sindical es un órgano de control de la Organización Internacional del Trabajo, cuya misión es conocer, tramitar y resolver las cuestiones concretas planteadas en queja, para determinar si se ajusta o no a los principios de la libertad sindical contenidos especialmente en los Convenios N° 87 y 98 de la OIT. Su fundamento corresponde a la Constitución de OIT, la Declaración de Filadelfia y las Decisiones del Consejo de Administración, adoptadas entre las reuniones 117<sup>a</sup> (noviembre de 1951) y 209<sup>a</sup> (mayo - junio de 1979).

*de protección social y de nivel de vida. Además, los trabajadores deberían poder realizar huelgas de solidaridad cuando la huelga inicial con la que solidarizan sea, en sí misma, legal*<sup>20</sup>.

No resulta extraño, entonces, que buena parte de los movimientos laborales de connotación pública en Chile, que a la luz del derecho internacional deberían ser considerados lícitos, sean calificados en nuestro país, en cambio, de ilegales. En efecto, en el año 2007, el número de huelgas ilegales alcanzó un total de 135, casi el mismo número que las legales que alcanzaron un total de 146.<sup>21</sup> Dicha situación crea un complejo escenario para los trabajadores chilenos, ya que los movimientos y la acción colectiva que no se ajuste al estrecho y restrictivo marco de la ley vigente, es rápidamente descalificado, tanto por la autoridad como por las empresas, por su naturaleza de ilegal, relegando a un segundo plano el fondo y el contenido de dichos movimientos.

En el año 2007 se vivió un caso paradigmático de lo anterior, con la huelga iniciada por los trabajadores de las diversas empresas contratistas de la *Corporación Nacional del Cobre (CODELCO)*, la que rápidamente fue calificada por la empresa de ilegal. Dicha huelga, motivada por las condiciones salariales de dichos trabajadores y la evidente diferencia económica con los trabajadores contratados directamente por la empresa estatal, corresponde a una huelga que se encuentra dentro del marco que, en conformidad a la doctrina de la Organización Internacional del Trabajo, debería ser considerada lícita.

Los trabajadores contratistas de CODELCO justificaron su acción, tanto en razones salariales -sus bajas remuneraciones-, como en razones político-profesionales -las discriminatorias condiciones económicas en que trabajan en relación a los trabajadores directos de la empresa estatal en situación comparable.

Y aunque en Chile es plenamente legal la negociación colectiva de carácter voluntario entre trabajadores de distintos empleadores, y una empresa en particular, como sería en este caso CODELCO, las peticiones de los trabajadores contratistas fueron descartadas, más que por su contenido, por tratarse de una huelga ilegal, tanto por los ejecutivos de la empresa, como por el propio Gobierno.

En este último caso, y referido al conflicto con los contratistas de la estatal minera,

---

<sup>20</sup> Comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT al Gobierno de Chile, Convenio N° 87, párrafo Anexo IV, 2002. La Comisión de Expertos en Aplicación de Normas es un órgano de control de la OIT cuya función es evaluar, a partir de los informes enviados por los países miembros, el grado de cumplimiento de los tratados internacionales de la OIT.

<sup>21</sup> Dirección del Trabajo, Departamento de Relaciones Laborales.

el Ministro Secretario de Gobierno, Ricardo Lagos Weber, “señalo que la División Andina del Teniente está operando normalmente por lo que desestimó que exista una huelga ya que a su juicio era ilegal”<sup>22</sup>.

Este punto de utilizar argumentativamente el restrictivo marco legal de ejercicio de la huelgas para descalificar de antemano cualquier justificación de ellas, soslayando los problemas laborales o sociales que las han generado, fue especialmente intenso en las huelgas que en los últimos dos años han involucrados a los trabajadores de contratistas de CODELCO. Así, sectores sensibles al mundo empresarial destacaban que:

*“(...) el Código del Trabajo establece las condiciones para que la huelga pueda ser usada como instrumento de presión en la negociación, y ninguna de ellas se ha cumplido en este conflicto. Es decir, fue una paralización ilegal y por tanto los empleados que no se presentaron a sus tareas pueden ser despedidos sin mayor discusión. Obligar a pagar esos días no trabajados u recontratarlos no está vigente en ninguna parte de la ley y por tanto es un nuevo y peligro precedente.”<sup>23</sup>*

En ese sentido, el ejercicio de la huelga no sólo es objeto de hostigamiento por su eventual ilegalidad, sino también por su oportunidad y pertinencia, siendo cuestionada permanentemente por el empresariado, como ocurrió profusamente con el caso de CODELCO: “la minería está alerta a las repercusiones (de la huelga en Codelco). Para el resto del mercado, éste y otros conflictos surgidos en el último tiempo se leen como presiones organizadas para reducir la subcontratación y modificar el ámbito de la negociación colectiva”, señalaba Rossana Costa, del Instituto Libertad y Desarrollo. Dicha columnista agregaba, con evidente tono de alarma y sin mencionar las causas laborales del movimiento laboral, que “las decisiones de inversión (referidas a cuánto invertir y a si hacerlo con mayor o menor intensidad en mano de obra) incorporan con creciente pesimismo las expectativas sobre futuras reformas legales anunciadas en materia de negociación colectiva<sup>24</sup>”.

## **1.2.- Regulación del ejercicio del derecho de huelga: la “procedimentalización”.**

Una de las principales formas de restringir el derecho a huelga es la construcción, desde la ley, de un procedimiento que fije, con detalles, cómo se ejerce dicho derecho, determinando las formalidades, la oportunidad y los plazos de la huelga.

---

<sup>22</sup> El Mercurio, sección Nacional, 25.06.2007.

<sup>23</sup> “La batalla de Codelco”, El blog de Tomas Flores, Terra, 16.05.2008. Visitado 20.05.2008.

<sup>24</sup> “Conflicto de Codelco y sus consecuencias”, El Mercurio, 30 de Julio del 2007.

Y nuevamente aquí se expresan las diferencias entre los distintos modelos laborales: los respetuosos *in extremis* de la libertad sindical, y que no fijan ningún tipo de procedimiento o requisitos formales para el ejercicio de este derecho fundamental. En la vereda opuesta, los modelos intervencionistas de relaciones laborales, que ven en la regulación legal procedimental una buena ocasión para controlar el ejercicio de la libertad sindical y la huelga.

En este último caso, común en nuestro continente, la “procedimentalización” de la huelga se establece más que como un modo de ordenar y racionalizar el ejercicio de un derecho de conflicto, como modo de evitarlo o dificultarlo, y en ocasiones a todo costa<sup>25</sup>. Como señala ERMIDA “generalmente las Constituciones hacen el trabajo “lindo” de consagrar el derecho con bastante amplitud y luego el legislador hace el trabajo “sucio” o un poco más desagradable de establecer restricciones o limitaciones, mayores o menores, según cada caso<sup>26</sup>.”

En el caso de la Constitución de 1980 de la República de Chile, si bien no enuncia explícitamente el derecho a huelga, según la doctrina nacional, dicho derecho ha sido reconocido como una garantía constitucional implícita, afirmación que estaría avalada por la historia del texto fundamental<sup>27</sup>. Asimismo, lo ha sostenido la Corte Suprema de Chile señalando que “en nuestro país la Constitución de 1980 implícitamente reconoce la huelga como derecho y sólo la prohíbe para los funcionarios del Estado”<sup>28</sup>. Y en ese sentido, tal como lo señala la jurisprudencia citada, la única restricción constitucional vendría dada por la prohibición de su ejercicio por parte de los funcionarios públicos (Art. 19 número 16).

El legislador del “Plan Laboral”, en cambio, asumió con vehemencia las

---

<sup>25</sup> La intervención legal de la huelga, especialmente en los países del lado del Océano Pacífico de A. Latina, poseedores de sistemas laborales débiles, con déficit sindicales y mínima negociación colectiva, ha tenido un derrotero común: el intento deliberado por su proscripción. Como explica VILLAVICENCIO, en una cita que sintetiza la historia de cualquiera de los países de este lado del continente: “la regulación del derecho de huelga en Perú comienza tempranamente en 1913, por medio del Decreto Supremo del 24 de Enero, con el cual se va inaugurar una tradición normativa restrictiva y represiva que buscará limitar los alcances del derecho, prohibirlo para determinadas categorías, amedrentar a los huelguistas, sanciones penales, despidos o la privación de ciertos derechos”. VILLAVICENCIO, A. “Intervención y autonomía en las relaciones colectivas de trabajo en Perú”, p 257, en AAVV Intervención y Autonomías en las Relaciones Colectivas de Trabajo, Fundación de Cultura Universitaria, 1993, Uruguay.

<sup>26</sup> ERMIDA, O. Apuntes sobre la huelga, FCU, Uruguay, 1996, p 133.

<sup>27</sup> “En síntesis, y más allá de la intención declarada de ciertos miembros de la Comisión Ortúzar, lo cierto es que la huelga debe ser configurada, dentro del texto constitucional, como un derecho sujeto a las limitaciones que la propia Carta Fundamental indica”. IRURETA, P. Constitución y Orden Público Laboral, Colección de Investigaciones Jurídicas, UAH, Número 9, 2006, p 197. En el mismo sentido UGARTE, JL. “La libertad sindical y la Constitución del 80: como superar una vieja lectura”, Revista Laboral Chilena, 2000, p 69 y ss.

<sup>28</sup> Corte Suprema, Rol N° 7.244, de 30.08.1988.

limitaciones del derecho de huelga, estableciendo un procedimiento restrictivo para el ejercicio de dicho derecho.

La regulación legal chilena considera las siguientes reglas de procedimiento:

a.) Oportunidad: Los trabajadores deben decidir la huelga dentro de los últimos cinco días de vigencia del contrato colectivo, o en su defecto, dentro de los últimos cinco días de un total de cuarenta y cinco desde la presentación del proyecto. Siempre que la negociación no este sometida a un arbitraje voluntario o obligatorio.

b.) Declaración: La votación debe efectuarse ante un ministro de fe en forma personal y secreta. La ley regula, al límite del absurdo, como deben imprimirse los votos: señala el artículo 372 del Código del Trabajo que deben consignar la expresión “huelga” o “última oferta del empleador”.

c.) Quórum de aprobación: La huelga debe ser acordada por la mayoría absoluta de los trabajadores involucrados en ella.

d.) Plazo para implementar la huelga: La ley señala que los trabajadores deben hacer efectiva la huelga dentro de 3 días de votada, ni antes ni después, pudiendo prorrogarse el plazo por acuerdo de las partes.

e.) Buenos oficios: Cualquiera de las partes dentro de las 48 horas de acordada la huelga puede solicitar los buenos oficios de la Inspección del Trabajo, el que es obligatorio para la empresa o los trabajadores involucrados. Mientras duran los buenos oficios, plazo que no puede exceder de 5 días hábiles, la huelga se entiende suspendida.

A pesar de que la regulación de un procedimiento no es contraria *a priori* con la libertad sindical, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha señalado que “los procedimientos legales para declarar la huelga no deberían ser complicados al punto de que en la práctica resulte imposible una huelga legal”<sup>29</sup>.

En rigor, las normas de procedimiento de huelga previsto por el Código del Trabajo en Chile ya descritas (quórum, votación, etc), no han sido objetadas por ser contrarias a la libertad sindical. Con todo, si han sido objeto de impugnaciones expresas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las consecuencias previstas por nuestra legislación laboral frente a lo que podríamos denominar “fallas procedimentales” de la huelga por parte de los trabajadores.

---

<sup>29</sup> Véase 279.o Informe, caso núm. 1566 , párrafo 89.

En efecto, la legislación laboral Chilena establece una especie de “presunción de voluntad colectiva tacita” a favor del empleador, cuestionada por la OIT.

En el artículo 373 del Código del Trabajo se señala que:

*“La huelga deberá ser acordada por la mayoría absoluta de los trabajadores de la respectiva empresa involucrados en la negociación. Si no obtuvieren dicho quórum se entenderá que los trabajadores aceptan la última oferta del empleador”.*

Sobre este particular, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha señalado que:

*“La Comisión estima que la aceptación de la propuesta del empleador por parte de los trabajadores no puede ser deducida, tal como lo establece el artículo 373, de la falta de quórum en la votación para declarar la huelga. En efecto, desde el punto de vista de la Comisión, dicha aceptación debe ser realizada de manera expresa por los trabajadores o por los representantes involucrados en la negociación”<sup>30</sup>.*

En el mismo sentido, el artículo 374 del Código del Trabajo dispone:

*“Acordada la huelga, ésta deberá hacerse efectiva al inicio de la respectiva jornada del tercer día siguiente a la fecha de su aprobación. Este plazo podrá prorrogarse, por acuerdo entre las partes, por otros diez días. Si la huelga no se hiciera efectiva en la oportunidad indicada, se entenderá que los trabajadores de la empresa respectiva han desistido de ella y, en consecuencia, que aceptan la última oferta del empleador.”*

Sobre esta disposición, la OIT le ha objetado nuevamente la legislación Chilena al indicar que:

*“La Comisión considera el hecho de no hacerse efectiva la huelga dentro de tres días de acordada no debería significar la aceptación de la propuesta del empleador por parte de los trabajadores. La misma debe ser realizada de manera expresa por los trabajadores o sus representantes”.*<sup>31</sup>

Asimismo la OIT agrega que “los trabajadores no deberían perder sus derecho de recurrir a la huelga por no hacerlo efectivo dentro de los tres días de declarada la misma”<sup>32</sup>.

Resulta llamativo que junto con la fijación de un plazo por ley entre la aprobación

---

<sup>30</sup> Comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT al Gobierno de Chile, Convenio N° 87, párrafo 2, Anexo IV, 2002.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

de la huelga y su ejecución, la ley establezca una suerte de nueva votación –al exigir que la mayoría de los trabajadores haga efectiva la huelga ya votada días antes-, y presuma que, de no conseguirse en esta instancia la mayoría absoluta, la huelga cede a favor de la última oferta del empleador.

Este sistema de doble votación, primero al momento de votarla, y luego al momento de hacerla efectiva, es una traba innecesaria que lesiona la autonomía sindical y debilita el ejercicio del derecho de huelga. En efecto, la experiencia muestra que ese plazo es un difícil periodo donde buena parte de las huelgas no logran sostenerse por la fuerte presión a la que son sometidas las organizaciones sindicales y los trabajadores que han votado la huelga. De hecho, aquí podría estar una de las explicaciones de porque en Chile se declararon en el año 2007 645 huelgas pero sólo se hicieron efectivas 146.

Un ejemplo de lo anterior, correspondió a la huelga que afectó a la empresa *Falabella Pro Limitada* y que, según se informó en los medios, sería la primera huelga en los 118 años de existencia de esa multitienda<sup>33</sup>. Se trataba de un sindicato creado el 13 de Julio de 2007 y constituido por trabajadores recientemente internalizados por Falabella en cumplimiento de la ley de subcontratación.

Con fecha 10 de Septiembre del 2007, los trabajadores presentaron su proyecto de contrato colectivo, dando inicio a una negociación que no lograría el acuerdo directo entre las partes. En ese escenario, los trabajadores votaron la huelga el día 29 de Noviembre de 2007, pero debieron esperar el plazo de 3 días que la ley impone para hacerla efectiva, el que se vio aumentado por la mediación de “buenos oficios” de la Inspección del Trabajo.

Precisamente, mientras se esperaba el cumplimiento de dicho plazo legal la empresa, según la denuncia efectuada por la Inspección del Trabajo, “votada favorablemente la huelga, y mientras se desarrollaba la instancia de buenos oficios, sacó de su puesto de trabajo a la Presidenta del Sindicato, mientras en ese momento a una trabajadora del grupo disidente se le facilitó recolectar firmas para no llevar a cabo la huelga, presionando a los trabajadores. Así también, el empleador impidió el desplazamiento de las dirigentes sindicales, dando órdenes a los guardias de seguridad para impedir el acceso de éstas a las dependencias de la empresa, situación que fue constatada por un fiscalizador de la Inspección Provincial del Trabajo de Santiago, don Marcelo Faúndez Saavedra. Que, el día en que debía hacerse efectiva la huelga, el empleador facilitó medios de transporte (radio taxis) a los trabajadores para que ingresaran a trabajar más temprano, de manera que no pudiera alcanzarse el quórum necesario para materializarla. Situación que se

---

<sup>33</sup> Ver <http://ciperchile.cl/2008/02/01/falabella-pro-la-huelga-de-hambre-que-alerto-al-retail>. Visita el 15.04.2008.

cumplió en los hechos, ya que gran parte del personal, presionado por el empleador, ingresó tempranamente a trabajar”<sup>34</sup>.

El día 7 de Diciembre, día para hacer efectiva la huelga, “se efectuó una reunión del Sindicato en la calle Ahumada frente al número 179, habiendo unos 50 guardias de seguridad, y otras personas grabando y filmando a las dirigentes y socios del Sindicato. La Asamblea para resolver la ejecución de la huelga (lo que debería ocurrir en la suma de los turnos entre 09.00 y 10.30 hrs.), no tuvo el quórum necesario porque gran parte del personal, presionado en los términos arriba descritos, ingresó a la empresa tempranamente”<sup>35</sup>.

Al final, la huelga del sindicato de trabajadores de Falabella Pro Ltda. no se hizo efectiva, y dio lugar a una medida desesperada de los trabajadores: una huelga de hambre de las 3 dirigentes sindicales por el lapso de 8 ocho días. El proceso concluyó, después de la intervención del Ministro del Trabajo Osvaldo Andrade, con la firma de un contrato colectivo de un periodo de vigencia de 3 años, y una denuncia ya señalada contra la empresa Falabella Pro Ltda. por prácticas antisindicales.

### **1.3.- Huelga en los servicios esenciales.**

Uno de los puntos más críticos de la normativa sobre la huelga es la regulación legal de los denominados *servicios esenciales*. La complejidad de este punto viene dada por el cruce de bienes jurídicos valiosos como es la satisfacción de ciertas necesidades públicas relevantes y el derecho de huelga propiamente tal.

La OIT ha sostenido que por tratarse de un derecho fundamental de la libertad sindical la huelga sólo puede estar excepcionalmente restringida, y por eso en la terminología de dicho organismo internacional se ha acuñado la expresión “*servicios esenciales en sentido estricto del término*”<sup>36</sup>. La OIT ha dicho que por servicios esenciales debe entenderse “servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en parte o toda la población” (OIT, 1983, párrafo 214).

En el derecho chileno se regula esta cuestión en el artículo 384 del Código del Trabajo:

---

<sup>34</sup> Denuncia por prácticas antisindicales contra Falabella Pro Limitada presentada por la Inspección del Trabajo con fecha 4.03.2008, ante 1 Juzgado de Letras del Trabajo.

<sup>35</sup> Denuncia presentada a la Inspección del Trabajo por el Sindicato de Empresas de Servicios Falabella Pro Limitada de fecha 08.01.08.

<sup>36</sup> Se abandona así la idea inicial de “identificar servicios esenciales con sector público y también superada la idea del mero perjuicio público por su vaguedad”. ERMIDA, O. Op. Cit. p 161.

*“No podrán declarar la huelga los trabajadores de aquellas empresas que:*

*a) Atiendan servicios de utilidad pública, o*

*b) Cuya paralización por su naturaleza cause grave daño a la salud, al abastecimiento de la población, a la economía del país o a la seguridad nacional.*

*Para que se produzca el efecto a que se refiere la letra b), será necesario que la empresa de que se trate comprenda parte significativa de la actividad respectiva del país, o que su paralización implique la imposibilidad total de recibir un servicio para un sector de la población.*

*En los casos a que se refiere este artículo, si no se logra acuerdo directo entre las partes en el proceso de negociación colectiva, procederá el arbitraje obligatorio en los términos establecidos en esta ley.*

*La calificación de encontrarse la empresa en alguna de las situaciones señaladas en este artículo, será efectuada dentro del mes de julio de cada año, por resolución conjunta de los Ministros del Trabajo y Previsión Social, Defensa Nacional y Economía, Fomento y Reconstrucción”.*

Respecto de lo dispuesto en esta norma legal, se ha criticado en particular sus términos ambiguos y exageradamente amplios. En este sentido, por ejemplo, se ha pronunciado la Comisión de Expertos de la OIT al señalarle al Gobierno de Chile que:

*“La Comisión recuerda que la legislación puede establecer que el derecho a huelga esté prohibido y que deba recurrirse al arbitraje obligatorio en los siguientes casos: 1.) en aquellas empresas o instituciones que presten servicios esenciales, en el sentido estricto del término, es decir aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de las personas en toda o parte de la población y 2.) respecto de los funcionarios públicos que ejercen autoridad en nombre del Estado (véase Estudio General, 1994, párrafos 158 y 159). En ese sentido, la Comisión observa que la legislación vigente es sumamente amplia ya que la noción de utilidad pública y la de daño a la economía del país exceden el concepto de servicios esenciales.”<sup>37</sup>*

En sentido similar se ha pronunciado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, señalando que le preocupa “*la amplitud de esta norma que permite prohibir la huelga cuando se trate de servicios esenciales*”<sup>38</sup>. Por lo mismo, alienta al Gobierno de Chile que revise “*el artículo 384, que contiene una definición demasiado poco precisa de los servicios esenciales en que la huelga está prohibida*”.

El Gobierno, intentando dar a su modo cumplimiento a las solicitudes directas de la

---

<sup>37</sup> Comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT al Gobierno de Chile, Convenio N° 87, párrafo 2, Anexo IV, 2002.

<sup>38</sup> Tercer Informe Periódico de Chile sobre aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 44ª y 46ª Período de Sesiones, párrafo 41, 2004.

Organización Internacional del Trabajo, redujo del año 2005 al 2006 la lista de empresas que administrativamente eran impedidas de ejercer su derecho fundamental a huelga. La resolución N° 35, del 24 de Julio del 2006, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, contempla 31 empresas cuyos trabajadores están impedidos de recurrir a la huelga<sup>39</sup>. Se excluyeron, entre otras a las empresas sanitarias del citado acto administrativo, permitiendo a sus trabajadores el recurso a la huelga, como asimismo, el Banco Central.

La explicación de la reducción en relación a las empresas sanitarias, es que “éstas cuentan con la mayor cantidad de trabajo operativo bajo régimen de subcontratación, por lo tanto, desde la perspectiva impulsada por este Ministerio, la restricción a la huelga no tiene justificación real. Además, en virtud, de los criterios fijados por la OIT, no se están incluyendo las nuevas empresas sanitarias que ingresan al sector”<sup>40</sup>.

No es difícil observar que dicho criterio sería fácilmente extensible a buena parte de la lista de empresas incluidas en la resolución ministerial vigente, y el Gobierno no obstante ello, las mantiene en la lista de empresas cuyos trabajadores no pueden recurrir a la huelga. El año 2007, sin embargo, el Gobierno habría detenido la reducción de la lista de empresas cuyos trabajadores no pueden recurrir al derecho fundamental de huelga<sup>41</sup>. La razón fue públicamente explicitada en los medios:

*“Agitación provocó ayer en el gobierno que trascendiera la decisión de eliminar a las empresas de eléctricas del listado de compañías estratégicas cuyos trabajadores no pueden realizar huelgas. Y aunque el decreto que se publicará el 31 de julio ya estaba listo, sólo a la espera de las firmas de los Ministros de Economía, Trabajo y Defensa, ayer se inició un nuevo proceso de estudio. Tras las presiones que han ejercido las empresas eléctricas para detenerla medida, el ministro de Economía, Alejandro Ferreiro pidió ayer a sus asesores reunir nuevamente todos los antecedentes del caso, para reconsiderar su posición”<sup>42</sup>.*

La presión empresarial habría tenido éxito: el Gobierno mantuvo a las empresas eléctricas en el Resolución N° 30, del 27 de Julio del 2007, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Dicha decisión administrativa fue impugnada judicialmente por las organizaciones sindicales del sector eléctrico, mediante un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago,

---

<sup>39</sup> Se incluyen empresas de diversos rubros, entre otras: Ferrocarril Arica - La Paz Gasco S.A., Chilectra S.A. Terminal Puerto de Arica S.A., Energía de Casablanca S.A.

<sup>40</sup> “Gobierno Reduce Listado de Empresas que no Pueden Declarar la Huelga Legal”, Noticias, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, [www.mintrab.gob.cl](http://www.mintrab.gob.cl), visitado el 16.06.2008.

<sup>41</sup> En rigor, la lista de empresas excluidas de la huelga no sólo no se redujo del año 2006 al 2007, sino que aumento, ya que sin explicación pública de por medio, el Gobierno volvió a incluir en la misma al Banco Central, empresa a la que se había excluido un año antes.

<sup>42</sup> Diario La Tercera, 26.07.07.

obteniendo un resultado desfavorable, finalmente confirmado por la Corte Suprema<sup>43</sup>. Sobre esta cuestión volveremos en las restricciones institucionales al derecho de huelga<sup>44</sup>.

En sus Observaciones del año 2008, la Comisión de Expertos en Aplicación de Normas de la OIT, vuelve a indicarle al Gobierno de Chile que la norma legal en cuestión *“es demasiado amplia y va más allá de aquellos servicios cuya interrupción puede poner en peligro la vida, seguridad o la salud de las persona en toda o parte de la población”*<sup>45</sup>.

Pero, esta vez, también considera demasiado amplia la lista elaborada por el Gobierno, y le señala que, a pesar de la reducción experimentada en el año 2006, *“la Comisión observa que en dicha lista se incluyen algunas terminales portuarias de carácter privado, así como el ferrocarril Arica- La Paz, que no pueden ser considerados como servicios esenciales en el sentido estricto del término”*.

El mismo reproche le ha formulado al Estado de Chile el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, señalando que *“le inquieta que los servicios esenciales en que se puede prohibir la huelga no estén definidos con suficiente precisión en el artículo 384”*<sup>46</sup>.

Aunque parece positivo el intento del Gobierno de reducir la lista de las empresas cuyos trabajadores están exceptuados del derecho de huelga, cabe señalar, en todo caso, que lo exigido por los organismos internacionales (OIT y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) no es la reducción de la lista administrativa en cuestión, sino la reforma legal del artículo 384 del Código del Trabajo, para reducir los supuestos de “servicios esenciales” que impiden el ejercicio al derecho a huelga.

Como es fácil de advertir, llama la atención que la norma legal entregue a las autoridades administrativas la determinación de cuáles son las empresas de servicios esenciales, y en consecuencia, determinar quiénes quedan privados de su derecho fundamental a la huelga. La restricción de un derecho fundamental debería estar en la ley, y no en manos de una autoridad administrativa, y en caso de excepción, esas restricciones deberían ser aplicadas por los Tribunales de Justicia

---

<sup>43</sup> Corte Suprema, rol 6116, del 02.01.2008.

<sup>44</sup> Recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago de la Federación de Sindicatos del Grupo Enersis, Chilectra S.A., Compañía Americana de Multiservicios Limitada, Colina Limitada y otras filiales y por la Federación Nacional de Trabajadores de las Empresas de la Compañía General de Electricidad, rol 4576/2007.

<sup>45</sup> Observaciones a Chile, Informe III, Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, página 100, 2008.

<sup>46</sup> Observaciones Finales Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafo 41, Chile, 2004

respetando el respectivo debido proceso exigido por la Constitución.<sup>47</sup>

Con todo, el artículo 384 del Código del Trabajo vulnera el principio de esencialidad del artículo 19 número 26, ya que regula un derecho constitucional, sin que se respete su contenido esencial, al permitir sin limitación alguna su completa supresión por una resolución administrativa, y vulnera, al mismo tiempo, el derecho a un debido proceso (19 número 3), porque la norma legal no entrega, con las garantías del caso, dicha determinación a los Tribunales de Justicia, sino que a la de una autoridad administrativa, en este caso en particular, a la de tres ministros de Estado.

Aunque la Constitución de 1980 señala que la ley fijará un procedimiento para la determinación de las empresas que atienden servicios esenciales, el artículo 374 no contempla tal procedimiento, sólo señala quienes harán la calificación, ni menos establece, conforme lo exige la Constitución, uno que tenga las características de “justo y racional” (artículo 19, número 3). Tal como ha señalado el Tribunal Constitucional “que, si bien por regular conforme al Diccionario de la Real Academia, debe entenderse ajustado y conforme a reglas, ello no podría jamás interpretarse en el sentido de que se impida el libre ejercicio del derecho, por otra parte, si bien al regular se pueden establecer limitaciones y restricciones al ejercicio de un derecho, éstas claramente, de acuerdo al texto de la Constitución, deben ordenarse por ley y no mediante normas de carácter administrativos” (Sentencia rol 167, 06.04.93, considerando 12).

Esa norma legal, como ya señalamos, adolece de un grave vicio de constitucionalidad ya que deja en manos de una autoridad administrativa la existencia del derecho fundamental de huelga, cuya resolución administrativa no limita, sino que lisa y llanamente priva a los trabajadores de su derecho, sin que el citado precepto establezca el debido proceso para que los trabajadores afectados ejerzan las mínimas garantías de audiencia, de juez imparcial, etc.

---

<sup>47</sup> “Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas :

3. La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos; Toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale y ninguna autoridad o individuo podrá impedir, restringir o perturbar la debida intervención del letrado, si hubiere sido requerida. Tratándose de los integrantes de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, este derecho se regirá en lo concerniente a lo administrativo y disciplinario, por las normas pertinentes de sus respectivos estatutos; La ley arbitrará los medios para otorgar asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselos por sí mismos; Nadie puede ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que le señale la ley y que se halle establecido con anterioridad por ésta; Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos”.

26.La seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio”.

Al respecto cabe señalar, que con fecha 20 de Noviembre del 2007, la *Federación de Sindicatos del Grupo Enersis S.A, Chilectra S.A., y otras filiales*, interpusieron un recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, en gestión judicial ante la Corte Suprema, en contra de la norma legal del artículo 384 del Código del Trabajo.

Las razones eran las aquí señaladas: la privación discrecional de un derecho fundamental por una autoridad administrativa sin respeto al debido proceso. Dicho recurso fue declarado inadmisible por el Tribunal Constitucional por considerarlo “sin fundamento razonable”<sup>48</sup>.

#### **1.4.- Reemplazo de los trabajadores en huelga.**

El denominado reemplazo en la huelga, esto es, la posibilidad de que el empleador sustituya a los trabajadores que se encuentran ejerciendo el derecho a huelga, es uno de los puntos clave de la legislación colectiva chilena vigente, y que duda cabe, una piedra angular del plan laboral del régimen militar.

Los reemplazantes de los trabajadores en huelga -también llamados esquiroleros o rompehuelgas- corresponden a una institución jurídica excepcionalísima en el derecho comparado. Por eso, dirá la doctrina comparada que “es usual encontrar en los ordenamientos jurídicos la disposición de que la declaratoria de huelga conlleva la prohibición del empleador de celebrar nuevos contratos de trabajo”<sup>49</sup>.

El reemplazo se encuentra prohibido en prácticamente todos los países de América Latina, incluso aquellos que comparten con Chile, el modelo reglamentario restrictivo de la huelga al que ya nos referimos anteriormente. Así, sólo a modo de ejemplo, se encuentra prohibido en Colombia (art. 449 del Código

---

<sup>48</sup> El Tribunal Constitucional rechaza la admisibilidad por una aparente razón formal como es la falta de fundamentación razonable de la presentación sindical, pero, en rigor, tal como lo sostiene el voto de minoría de ese fallo, lo hace con consideraciones sustanciales: “De lo expuesto en el mismo requerimiento resulta claro, entonces, que el artículo 384 del Código del Trabajo ha sido dictado para dar cumplimiento al mandato del inciso final del N° 16 del artículo 19 de la Constitución, por lo que resulta contradictorio que los ocurrentes soliciten que este Tribunal declare su inaplicabilidad por inconstitucionalidad basándose, precisamente, en que su aplicación al caso concreto vulnera la reserva legal prevista en la disposición constitucional que ordena su dictación, pues, de accederse a su pretensión, el resultado será la creación de un vacío legal que dejaría sin cumplirse un expreso mandato constitucional y, por consiguiente, en lugar de resolverse un conflicto de constitucionalidad se provocaría una situación de hecho contraria a la Constitución, lo que priva de su razonabilidad al fundamento del requerimiento de auto” (Rol 996, 04.12.2007). Como es fácil de advertir, al Tribunal más que preocuparle si la norma legal vulnera o no los preceptos constitucionales, le alerta la posibilidad de crear un vacío legal en la materia. De más estaría decir en este punto, que esa es, precisamente, una de sus funciones: actuar de legislador negativo, creando vacíos legales cuando las normas que antes los ocupaban eran inconstitucionales.

<sup>49</sup> Van der Laet, B. “Conflictos colectivos, huelga y paro patronal”, en AAVV *El Derecho Sindical en América Latina*, Fundación de Cultura Universitaria, Uruguay, 1995, p 251.

del Trabajo), Ecuador (art. 494 Código del Trabajo), México (art. 8 Ley Federal del Trabajo), y Brasil (art. 7 de la Ley 7.783). En Europa, y también a modo de ejemplo, esta prohibido la sustitución de trabajadores en la huelga en España (art. 6.5 DRLT 17/77), Francia (art. 124-2-3 del Código del Trabajo), en Portugal (art. 6 ley de huelga). En América del Norte, a su vez y junto al caso mexicano ya señalado, cabe señalar que prohíben el reemplazo de trabajadores en huelga el Código del Trabajo de Québec-Canadá (art.109.1), e incluso, en Estados Unidos la jurisprudencia mayoritaria considera ilegal el reemplazo permanente de trabajadores en huelgas cuando sean respuesta a prácticas desleales del empleador.

La explicación de la amplia recepción en el derecho comparado de la prohibición de la contratación de reemplazantes es bastante evidente: lesiona gravemente el contenido esencial del derecho de huelga, vaciándolo en la práctica de la más mínima eficacia, haciéndolo simplemente irreconocible.

Y si bien, en el caso del artículo 381 del Código del Trabajo, los trabajadores mantienen nominalmente su derecho a huelga, ejercida la facultad de reemplazo por parte del empleador, ese derecho lisa y llanamente se hace irreconocible, privándolo de sus efectos propios frente a la empresa, quien mantiene la total la normalidad productiva. Tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional de Chile, a propósito del contenido esencial del derecho fundamental; *“el derecho se hace impracticable cuando sus facultades no pueden ejecutarse. El derecho se dificulta mas allá de lo razonable cuando las limitaciones se convierten en intolerables para su titular”*, debiendo *“averiguarse si el derecho ha sido despojado de su necesaria protección o tutela adecuada a fin de que el derecho no se transforme en una facultad indisponible para su titular”*<sup>50</sup>. Dicho de otro modo, derecho *“es afectado en su esencia cuando se le priva de aquello que le es consustancial de manera tal que deja de ser reconocible”*<sup>51</sup>.

En ese sentido, en el caso chileno, lo realmente criticable de la norma que establece el reemplazo -el artículo 381 del Código del Trabajo-, más que su excepcionalidad en el derecho comparado, es su contradicción con el texto constitucional, ya que afecta el contenido esencial de un derecho constitucional como el derecho de huelga, reconocido implícitamente en el texto constitucional a través de la libertad sindical y la autonomía colectiva (art. 19 numero 16 y 19) y reconocido en tratados internacionales de derechos humanos suscritos y vigentes

---

<sup>50</sup> Tribunal Constitucional, Rol N° 280, Considerando 14. En la misma línea, el Tribunal Constitucional de Colombia ha sostenido que *“se denomina contenido esencial, al ámbito necesario e irreductible de conducta que el derecho protege, con independencia de las modalidades que asuma el derecho o de las formas en que se manifieste. Es el núcleo básico del derecho fundamental, no susceptible de interpretación o de opinión sometida a la dinámica de coyunturas o ideas políticas”*. En ese sentido, *«según la teoría del núcleo esencial de los derechos, éstos pueden en consecuencia ser canalizados en sus diferentes expresiones, sin ser desconocidos de plano; ellos pueden ser moldeados pero no pueden ser objeto de desnaturalización»*, Sentencia C-033/1993.

<sup>51</sup> Tribunal Constitucional, Rol N° 43, considerando 21° y Rol N° 200, considerando 4°.

en Chile -Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 8.1) y el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (art. 3, 8 y 10)-.

Al mismo tiempo, vulnera los tratados internacionales suscritos y vigentes en Chile, y en particular el *Convenio N° 87 sobre libertad sindical de la Organización Internacional del Trabajo*. Por eso mismo, ese organismo internacional ha declarado tajantemente que el reemplazo de trabajadores en huelga previsto por el citado artículo 381 menoscaba gravemente el derecho de huelga y repercute en el libre ejercicio de los derechos sindicales:

*“La Comisión solicita al Gobierno tome las medidas para modificar el artículo 381 del Código del Trabajo que prohíbe, de manera general, el reemplazo de los huelguistas, pero que contempla la posibilidad de proceder a dicho reemplazo mediante el cumplimiento de ciertas condiciones por parte del empleador en su última oferta en la negociación. La Comisión toma nota de que el Gobierno señala que la modificación introducida por la ley núm. 19759 restringe dicha facultad exigiendo el pago de un bono de cuatro unidades de fomento por cada trabajador contratado como reemplazante. A este respecto, la Comisión recuerda que la contratación de trabajadores para romper una huelga en un sector, al que no cabría considerarse como un sector esencial en el sentido estricto del término para que pudiera prohibirse la huelga, constituye una grave violación de la libertad sindical”<sup>52</sup>.*

En esta misma línea el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sostiene su preocupación por *“la posibilidad en virtud del Art. 381 Código del Trabajo para sustituir a los trabajadores en huelga”*, y *“alienta Gobierno de Chile a que revise el artículo 381 del Código del Trabajo, que prevé la posibilidad de sustituir a los trabajadores en huelga”<sup>53</sup>.*

En fin, es el propio legislador, ahora en democracia, quien ha reconocido silenciosamente que el reemplazo lesiona el derecho fundamental de huelga: lo ha prohibido expresamente en la *Ley de Subcontratación (Ley N° 20.123)*. En efecto, la nueva normativa legal prohíbe la utilización de reemplazantes de trabajadores en huelga por la vía del suministro de trabajadores a través de empresas de servicios transitorios (artículo 183-P. letra b del Código del Trabajo).

En atención a todo lo anterior, es que parece poco comprensible que el Gobierno de Chile haya dejado fuera de sus iniciativas de reforma laboral para el año en curso, el término del reemplazo de trabajadores en huelga. En efecto, el Ministro del Trabajo Sr. Osvaldo Andrade “destacó el hecho de que en el proyecto sobre negociación colectiva no está considerado el reemplazo en huelga, como era la

---

<sup>52</sup> OIT, Comisión de Expertos en Aplicación de Normas y Recomendaciones, Informe III, p .100, 2008, Chile.

<sup>53</sup> Tercer Informe Periódico de Chile sobre aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 44ª y 46ª Período de Sesiones, 18 y 19 de noviembre de 2004.

preocupación del empresariado”<sup>54</sup>.

No obstante ello, el debate ésta planteado y ya comienzan a escucharse cada vez con más persistencia las voces en el mundo político para la eliminación de esta cuestionada institución<sup>55</sup>. La Democracia Cristiana ha propuesto la eliminación del reemplazo en la huelga, sosteniendo su Presidenta Soledad Alvear que *“esta normativa destruye el poder negociador de los trabajadores en una negociación colectiva. Chile debe ser uno de los pocos países en el mundo que contempla esta posibilidad”*<sup>56</sup>. Asimismo, en su oportunidad, el ex Presidente Ricardo Lagos había cuestionado la existencia de esta institución, señalando que *“Chile, hasta donde sé, es el único país que tiene esa norma”*<sup>57</sup>. No obstante su crítica, ni su Gobierno, ni el actual han presentado reforma legal alguna que intente su eliminación.

### 1.5.- El derecho de huelga y la Ley de Seguridad del Estado.

Una de las disposiciones más objetables en la actual legislación chilena sobre la huelga se encuentra fuera del Código del Trabajo, específicamente en la *Ley N° 12.597 sobre Seguridad Interior del Estado*, y que establece como delito la “huelga” en

---

<sup>54</sup> “Andrade responde al presidente de la Sofofa por críticas al gobierno”, La Tercera, 30 de Mayo del 2008.

<sup>55</sup> En Chile algunos han querido fundamentar el reemplazo en la huelga en una suerte de compensación efectuada por el “plan laboral”: a cambio de que el empleador pueda sustituir los trabajadores en huelga, se encuentra obligado a contratar colectivamente cuando los trabajadores se lo soliciten, ya sea por la obligación de contestar el proyecto del 322 del Código del Trabajo, ya sea mediante la figura de contratación colectiva unilateral prevista en el artículo 369 del Código del Trabajo. Cabe señalar que entre ambas instituciones no existe ninguna relación, de hecho la obligación de contratar es una disposición común en el derecho comparado -existe, entre otros, en Bolivia (art. 27), Costa Rica (art. 56), México (art.387), Panamá (art. 401)-, y en ninguno de esos casos existe reemplazo de trabajadores en la huelga. Y de hecho en los pocos países donde existe reemplazo, como Estados Unidos, no existe obligación de contratar. En rigor, la obligación de contratar para el empleador prevista por nuestra legislación no tiene por objetivo compensación alguna, sino simplemente establecer una forma para cerrar el conflicto y evitar lo que el legislador del “plan laboral” consideraba una posible duración excesiva del mismo.

<sup>56</sup> “La DC propone derogar la norma que permite el reemplazo de trabajadores en huelga”, La Tercera, 29.04.2008.

<sup>57</sup> “Gobierno reaviva discusión laboral en plena campaña”.Un llamado a avanzar en los derechos colectivos y la sindicalización de los trabajadores formuló ayer el Presidente Ricardo Lagos durante la promulgación de la nueva ley que agiliza y mejora el funcionamiento de los Tribunales del Trabajo. A menos de una semana de que terminara la primera vuelta en las elecciones presidenciales, el Mandatario propuso avanzar en el perfeccionamiento del sistema de negociación colectiva. “¿Puede Chile hoy día oponerse a eliminar una norma tan injusta como el reemplazo en el derecho a huelga? Chile, hasta donde sé, es el único país que tiene esa norma”, dijo durante su discurso. La visión del ministro del Trabajo, Yerko Ljubetic: “Ese fue uno de los temas en los que la derecha no nos permitió avanzar todo lo que queríamos en 2001 (.) Yo voy más lejos, me da vergüenza que en este país exista por ley el reemplazo”, dijo. Diario El Mercurio, 16.12.2005.

determinadas circunstancias.

El artículo 11 de la Ley 12.597 dispone:

*“Toda interrupción o suspensión colectiva, paro o huelga de los servicios públicos o de utilidad pública, o en las actividades de la producción, del transporte o del comercio, producido sin sujeción a las leyes y que produzcan alteraciones del orden público o perturbaciones en los servicios de utilidad pública o de funcionamiento legal obligatorio o daño a cualquiera de las industrias vitales, constituye delito y será castigado con presidio o relegación menores en sus grados mínimo a medio”.*

Se trata de un completo despropósito legislativo el criminalizar las huelgas que no se sujetan a las leyes, disposición legal prácticamente injustificable en el estado actual de avance del derecho internacional, donde la huelga, como ya se apuntado reiteradamente en este capítulo, corresponde a un derecho fundamental. Se trata, en rigor, de una norma legal que más que dirigida a sancionar las huelgas ilícitas busca criminalizar la disidencia política laboral, y así lo confirma las veces que se le ha dado aplicación.

En una de sus aplicaciones, al finalizar de la dictadura militar, la Corte Suprema de Chile revocó un fallo absolutorio de la Corte de Apelaciones de Santiago, por queja presentada por el Ministro del Interior de la época, decidiendo condenar a los dirigentes sindicales, Sres. Manuel Bustos y Arturo Martínez a relegación de 541 días a Parral y Chañaral respectivamente. Lo central de dicho fallo es que fueron considerados como hechos constitutivos del delito del artículo 11 de la ley N° 12.597, el llamado a paro nacional que efectuó la *Central Unitaria de Trabajadores (CUT)* para el día 7 de Octubre de 1987, para exigir el “término a la dictadura y el retorno a la democracia”<sup>58</sup>.

Precisamente para evitar situaciones como la anterior, es que la Comisión de Expertos de la OIT reiteradamente le ha solicitado a Chile la derogación de la norma legal en cuestión, solicitud que se vuelve a repetir su último informe del año 2008. Así, la Comisión le ha representado directamente al Gobierno de Chile que:

“La Comisión considera que únicamente debería ser posible imponer sanciones por acciones de huelga en los casos en los que las prohibiciones de que se trate estén de acuerdo con los principios de la libertad sindical. Ahora bien, incluso en tales casos, tanto la jurisdiccionalización excesiva de las cuestiones relacionadas con las relaciones laborales como la aplicación de graves sanciones por acciones de huelga pueden provocar más problemas que los que resuelven. La imposición de sanciones penales desproporcionadas no

---

<sup>58</sup> Corte Suprema, rol 7244, 30.08.1988.

favorece en modo alguno el desarrollo de relaciones laborales armoniosas y estables y, si se imponen penas de prisión, las mismas deberían justificarse en virtud de la gravedad de las infracciones cometidas y estar sometidas a un control judicial regular (véase Estudio general sobre la libertad sindical y la negociación colectiva, de 1994, párrafo 177). En consecuencia, la Comisión pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para que dicha disposición sea derogada a fin de poner la legislación en conformidad con las disposiciones del Convenio y que le informe en su próxima memoria sobre toda medida adoptada al respecto”<sup>59</sup>.

A pesar de esta directa petición de la OIT, el Gobierno de Chile no ha hecho nada al respecto. Y en rigor, no sólo no ha mostrado intenciones de derogar la norma legal cuestionada por la OIT, sino que ha hecho amagos de aplicarla, como ocurrió con la huelga de los contratistas de CODELCO durante el año 2007. En efecto, en declaraciones a la prensa, en julio del 2007, el Ministro del Interior Belisario Velasco no descartó aplicar la ley de Seguridad del Estado “contra quienes protagonizan las violentas manifestaciones en el conflicto de Codelco”. Dicha autoridad política, agregó, que:

*“nosotros no descartamos nada, pero tampoco amenazamos con nada. Vamos a hacer oportunamente la aplicación de las leyes que corresponda, porque nuestra tarea es mantener el orden público. No amenazamos, actuamos no más”<sup>60</sup>.*

## **2.- Restricciones institucionales al derecho fundamental de huelga.**

El diseño del sistema institucional para la aplicación del derecho fundamental de huelga es especialmente débil, lo que impone una significativa restricción a su ejercicio. La debilidad apuntada consiste en la falta de protección eficaz frente a las conductas empresariales que violentan el derecho de huelga, derivada de la inexistencia de un mecanismo de tutela judicial que atendido la naturaleza del derecho en cuestión –su rango fundamental y constitucional- esté provista de la velocidad y eficacia necesaria para restablecer el ejercicio del derecho.

Este modelo se caracteriza por:

a.) No contemplar a la huelga como un *derecho fundamental protegido por la acción de protección*, lo que priva a los trabajadores de la principal herramienta procesal prevista en nuestro sistema jurídico para la tutela de este tipo de derechos. Esto,

---

<sup>59</sup> Observaciones Individuales a Chile sobre Convenio N° 87 de Libertad Sindical, Comisión de Expertos en Aplicación de Normas de la OIT, 2007.

<sup>60</sup> “Conflicto en Codelco: Velasco no descarta aplica Ley de Seguridad contra violentistas”, Diario el Mercurio, 27.07.2007.

por de pronto, contrasta con los derechos fundamentales que eventualmente podrían verse confrontados con la huelga, como la propiedad y la libre iniciativa económica.

b.) Radicar la protección del derecho a huelga en el plano legal, por la vía de la acción de denuncia de prácticas antisindicales o desleales en la negociación colectiva, sometiendo su tutela a un *procedimiento ordinario de lata duración*. Dicho procedimiento es el previsto en el artículo 292 del Código del Trabajo.<sup>61</sup>

Por tratarse de un derecho fundamental que se ejerce dentro del contexto de un conflicto laboral de naturaleza transitoria, con plazos pautados por la propia ley, como ocurre, precisamente, con la negociación colectiva reglada, es esencial para su debida protección que el mecanismo institucional de tutela de dicho derecho sea particularmente rápido y sumario. La inexistencia de una acción de protección constitucional, con las garantías de velocidad que ello importa, y su reenvío a la protección legal a través de una acción ordinaria, de lato conocimiento, significa que, en los hechos, las conductas empresariales lesivas del derecho a huelga logran menoscabarla sin recibir represión jurídica significativa.

Un caso ejemplar de lo anterior es el reemplazo ilegal de trabajadores por parte del empleador. Dicha acción, que en la práctica priva ilegalmente de toda consecuencia al derecho de huelga, al permitir al empleador, con infracción a la ley, seguir funcionando con normalidad, sólo puede ser reprimida jurídicamente *ex post* por la vía de una denuncia de prácticas desleales en la negociación colectiva, la que será tramitada en un procedimiento ordinario de larga duración.

Esto es, una vez que las consecuencias del acto lesivo de la huelga han producido materialmente todos sus efectos, privando de total relevancia al ejercicio del derecho de huelga. En los hechos, frente a dicha conducta –las más lesiva y común en Chile respecto de la huelga– nunca se reestablece el ejercicio del derecho afectado: los fallos que acogen la denuncias por prácticas desleales en la negociación colectiva, terminan mucho después que la lesión se produjo, siendo, en ese sentido, condenas *meramente simbólicas*, cuya sanción consistente fundamentalmente en una multa. Más aún si se considera que los montos

---

<sup>61</sup> Esta situación de lentitud procesal podría verse aligerada con la entrada en vigencia de la reforma procesal laboral. Dicha reforma establece que las denuncias por prácticas antisindicales se tramitaran de acuerdo al denominado procedimiento de tutela. Y aunque dicho procedimiento se ajusta a las reglas del procedimiento ordinario laboral, se contempla una norma nueva que podría hacer mejorar la protección procesal del derecho a huelga: el artículo 492 del Código del Trabajo señala que “*El juez, de oficio o a petición de parte, dispondrá, en la primera resolución que dicte, la suspensión de los efectos del acto impugnado, cuando aparezca de los antecedentes acompañados al proceso que se trata de lesiones de especial gravedad o cuando la vulneración denunciada pueda causar efectos irreversibles*” Precisamente, un caso donde los efectos resultan irreversibles corresponde al reemplazo ilegal de trabajadores en la huelga.

previstos por el precepto legal antes citado – de 10 a 150 Unidades Tributarias Mensuales- son considerablemente bajos para el resguardo y tutela de un derecho fundamental como es el de huelga.

## **2.1.- La Corte Suprema y el caso del reemplazo en la huelga.**

Las restricciones institucionales al derecho de huelga recién explicadas se han visto agravados por las decisiones que, al interior de dicha institucionalidad se adoptaron en el año 2007, particularmente por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Chile.

Tal como ya señalamos, la más frecuente y típica conducta empresarial lesiva del derecho a huelga corresponde al denominado reemplazo ilegal de los trabajadores en la huelga, sancionado como conducta ilícita en el artículo 381 del Código del Trabajo. Este se produce, cuando el empleador procede a sustituir trabajadores que se encuentran en el ejercicio del derecho de huelga sin cumplir con los requisitos previstos para el reemplazo en el artículo 381 del Código del Trabajo, esto es: que la última oferta del empleador contenga idénticas estipulaciones que el contrato colectivo anterior, que ofrezca a lo menos una reajustabilidad mínima anual según la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) para el período de contrato, excluidos los doce últimos meses, y un bono de reemplazo de cuatro unidades de fomento por cada trabajador reemplazado.

El principal problema jurisprudencial que la aplicación que este precepto ha generado corresponde a determinar qué debe entenderse por reemplazo ilegal de trabajadores en huelga: ¿sólo la contratación de trabajadores externos a la empresa o también debe quedar incluida la movilidad interna de trabajadores de la empresa?

Tratándose ya de una restricción normativa que lesiona el derecho fundamental de huelga y la libertad sindical, como explicamos anteriormente, y asumiendo, como lo da a entender el encabezado del precepto legal citado, que se trata de una norma que prohíbe del reemplazo la solución jurisprudencial debió haber restringido al máximo el mecanismo de los reemplazantes, sometiéndolo a una interpretación restrictiva<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Esa ha sido precisamente la línea de argumentación seguida por la Dirección del Trabajo, que sobre el mismo tema ha señalado (Dictamen 1303/04, 26.03.04): *“Pues bien, considerando que el derecho de huelga se encuentra reconocido por organismos internacionales de los cuales nuestro país forma parte, tales como las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo, como un derecho fundamental de los trabajadores cuando se ejerce dentro de los límites legales y, además, ha sido recogido ampliamente en nuestra legislación como una etapa más dentro del proceso de negociación colectiva reglado (derecho garantizado constitucionalmente) cualquier norma que contenga alguna limitación a su libre ejercicio, como es el caso de las figuras del reemplazo de trabajadores durante la huelga y el reintegro individual de los mismos, durante el mismo periodo, debe ser interpretada de manera*

La Corte Suprema de Chile, sin embargo, hace todo lo opuesto. Somete a una interpretación extensiva a la excepción prevista por la ley que permite el reemplazo en la huelga, y en consecuencia, aumenta judicialmente las restricciones al derecho de huelga. Así, por ejemplo, en octubre del 2007, la Corte Suprema consideró que una empresa de transporte interurbano que reemplazó a trabajadores en huelga “*mediante su sustitución por otros dependientes de la misma empresa*” no ha infringido la ley, por lo que “*no se ha producido la figura que sanciona el artículo 381 del Código del Trabajo como práctica desleal*”.

Lo llamativo en este punto es que esta jurisprudencia de la Corte Suprema asume explícitamente como postulado o punto de partida que debe restringirse el derecho de huelga, siendo deseable maximizar judicialmente sus restricciones (Corte Suprema, rol 5331, 02.10.2007):

*“Que, actualmente, la huelga está regulada en el Título VI del Libro IV del Código del Trabajo y constitucionalmente reconocida, aunque de manera indirecta, en el artículo 19 N° 16 de la Carta Fundamental, donde se señala el principio fundamental, cual es, que no puede comprometer actividades o servicios que causen grave daño a la salud, la economía, el abastecimiento o la seguridad nacionales. De tales normas es dable desprender que el legislador intenta regularla jurídicamente como “instancia para forzar un acuerdo razonable sobre las relaciones colectivas de trabajo” y que corresponde realizar una interpretación restrictiva de las disposiciones que la reglamentan, desde que dicha instancia compromete, ciertamente, el desarrollo económico a nivel de país”.*

De este modo, concluye la Corte Suprema de Chile:

*“(…) es en esta orientación en la que ha de procurarse el sentido del reemplazo prohibido en el artículo 381 del Código del Trabajo, delimitándolo dentro del contexto de la normativa en la que se contiene, es decir, a propósito de una instancia no deseada, atendidas las perniciosas consecuencias que trae consigo, por lo tanto, debe entenderse que lo que la ley impide -salvo en las condiciones excepcionales que ella misma regula- es la contratación de nuevos trabajadores para desempeñar las funciones de aquellos que han declarado la huelga. Es decir, ha de tratarse de personal ajeno a la empresa”.*

La jurisprudencia recién citada, lejos de someter a una interpretación restrictiva a las limitaciones del derecho fundamental de huelga, sosteniendo que el reemplazo

---

*restrictiva. Se entiende por personal de reemplazo de las funciones o puestos de trabajo durante la huelga, cualquier dependiente que labore directamente para el empleador o para empresas contratistas como, asimismo, alumnos en práctica y/o personas ajenas a la empresa que se encuentren cumpliendo funciones propias de los trabajadores involucrados en el respectivo proceso”. El destacado es nuestro.*

ilegal se produce tanto cuando se contrata trabajadores como cuando se mueven al interior de la empresa, somete explícitamente a restricción al propio derecho fundamental, declarando ilegal sólo la contratación externa, y no la sustitución interna. Se aparta así la Corte Suprema del principio interpretativo del derecho internacional de normas de derechos fundamentales “pro persona”, que sostiene que “la formulación y alcance de los derechos debe interpretarse de una manera amplia, mientras que las restricciones a los mismos requieren una interpretación restrictiva”<sup>63</sup>.

## **2.2.- La Contraloría General de la República y los servicios esenciales: el caso de las empresas sanitarias.**

Es de destacar que este entorno institucional hostil no sólo ha provenido en el año 2007 de la jurisprudencia judicial, sino que también de un órgano cuya competencia no dice relación alguna con este derecho fundamental laboral, como es la Contraloría General de la República.

Atendiendo una presentación de las empresas de servicios sanitarios, con fecha 21 de agosto de 2007, la Contraloría General de la República declaró como no ajustada a derecho la resolución 35.06, de los Ministerios del Trabajo, Economía y Defensa, que excluyó a dichas empresas de la lista cuyos trabajadores, de acuerdo al artículo 384 del Código del Trabajo, están impedidos de ejercer el derecho de huelga<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Medina, C. “La Convención Americana: Teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial”, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2005, p 45. Tal como señala esa autora, precisamente derivado en ese principio es que “la restricción debe ser (i) conducente para conseguir proteger el valor que se puede proteger mediante la restricción de ese derecho particular; (ii) debe ser proporcional, es decir, en la medida estrictamente necesaria para conseguir el fin perseguido; y (iii) no debe haber otra alternativa para conseguir el fin que restringir ese derecho, lo que implica que, si la hay, debe emplearse esa alternativa y no la de mayor restricción”.

<sup>64</sup> El artículo 384 del Código del Trabajo señala:

*“No podrán declarar la huelga los trabajadores de aquellas empresas que:*

*a) Atiendan servicios de utilidad pública, o*

*b) Cuya paralización por su naturaleza cause grave daño a la salud, al abastecimiento de la población, a la economía del país o a la seguridad nacional.*

*Para que se produzca el efecto a que se refiere la letra b), será necesario que la empresa de que se trate comprenda parte significativa de la actividad respectiva del país, o que su paralización implique la imposibilidad total de recibir un servicio para un sector de la población.*

*En los casos a que se refiere este artículo, si no se logra acuerdo directo entre las partes en el proceso de negociación colectiva, procederá el arbitraje obligatorio en los términos establecidos en esta ley.*

La calificación de encontrarse la empresa en alguna de las situaciones señaladas en este artículo, será efectuada dentro del mes de julio de cada año, por resolución conjunta de los Ministros del Trabajo y Previsión Social, Defensa Nacional y Economía, Fomento y Reconstrucción”.

La justificación jurídica de ese órgano de control es sostener que la lista que establece el artículo 384 del Código del Trabajo, y cuya confección se encarga a los ministros ya señalados, para determinar en qué empresas no puede ser declarada la huelga por tratarse de servicios esenciales de utilidad pública, no admite ser fijada discrecionalmente por la autoridad administrativa respectiva. Especialmente los casos previstos en la letra a.) del citado precepto.

Esa argumentación es llamativa, en cuanto no respeta el sentido de la letra de la propia norma, que reenvía tanto la letra a.) y la b.) del artículo 384, a la determinación de la autoridad administrativa, los Ministros de Interior, Trabajo e Economía. Adicionalmente, el razonamiento de la Contraloría General de la República de Chile conduce al absurdo de que como la norma legal no enumera ni menciona las empresas que están en los casos de la letra a.), y de ahí que lo entregue a la autoridad administrativa, no es posible saber lisa y llanamente a quiénes se le aplica esa norma y a quiénes no. La Contraloría General de la República pareciera saberlo mejor que el propio precepto legal, y en este caso, ha decidido sustituir la voluntad del legislador por la suya: ha objetado la decisión administrativa a quien la ley le entrega precisamente la tarea de elaborar dicha enumeración.

Pero la Contraloría va mas allá: frente al argumento sostenido por el Ministerio del Trabajo de que la lista se ha reducido para dar cumplimiento a las exigencias de la Organización Internacional del Trabajo, y que el criterio interpretativo es que las limitaciones a un derecho fundamental deben ser restrictivas, dicho órgano público responde sosteniendo una particular perspectiva:

*“atendido lo que expresa el Ministerio del Trabajo en su informe, que aun cuando de los convenios internacionales y de las orientaciones emanadas de la Organización Internacional del Trabajo; a que alude esa Secretaría de Estado, es posible inferir un criterio tendiente a interpretar en forma restrictiva las disposiciones internas de los Estados que importen alguna limitación relacionada con la huelga, lo cierto es que no se advierte en tales antecedentes que dicho predicamento se entienda aplicable en el caso de servicios básicos como los sanitarios, sin perjuicio de añadir que, en la especie, de ninguna manera podría aplicarse ese criterio interpretativo tratándose del artículo 384, letra a), toda vez que ello importaría, derechamente, contrariar no sólo el expreso tenor de esa norma legal, sino que el mismo artículo 19 N° 16 de la Carta Fundamental”<sup>65</sup>.*

Como ya explicamos anteriormente en este capítulo, tanto la OIT como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, han cuestionado la restricción prevista al derecho fundamental de huelga en el artículo 384 del Código del

---

<sup>65</sup> Resolución 37.849, del 21.08.2008

Trabajo, desde el punto de vista de la vigencia de los tratados internacionales suscritos por Chile.<sup>66</sup>

Pero, a diferencia de lo resuelto por la Corte Suprema de Chile en el caso de los reemplazantes, la Contraloría General de la República lo hace deliberadamente como queda claro de la argumentación arriba citada, y en contradicción con otras materias, donde el citado organismo si ha basado su argumentación expresamente en dicho principio<sup>67</sup>. El Gobierno ha solicitado una reconsideración ante la Contraloría de su resolución, cuestión que a la fecha de cierre de este Informe no había sido resuelta.

Respecto de esta misma norma legal, cabe señalar, por otro lado, que los trabajadores de las empresas eléctricas recurrieron a los Tribunales de Justicia en el año 2007 sosteniendo que sus empresas deberían ser excluidas de la lista elaborada por los Ministerios ya señalados, y por ende, debían acceder al ejercicio del derecho de huelga, por no tratarse de empresas de servicios esenciales.

La Corte de Apelaciones de Santiago, en fallo del 22.10.2007, rechazó el recurso de protección interpuesto por los trabajadores, sosteniendo dicho Tribunal que:

*“(...) precisamente, en virtud de esta disposición –artículo 384-, los tres Ministros recurridos dictaron la Resolución Exenta N° 30 de 27 de julio de 2007, objeto de esta acción constitucional. Luego, mal podría calificarse de "ilegal" una actuación de la administración que se encuentra amparada en una disposición de un cuerpo de leyes como lo es el Código del Trabajo”<sup>68</sup>*

Los trabajadores recurrieron de apelación ante la Corte Suprema, recurso que no fue acogido<sup>69</sup>.

Atendido lo anterior, en fin, es posible señalar que se ha producido en el año 2007

---

<sup>66</sup> Cfr., Artículo 29° de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

<sup>67</sup> En Dictamen número 46097, del 12 de octubre de 2007, la Contraloría señala que “la finalidad de contextualizar una institución -como es el plebiscito comunal- en el ordenamiento constitucional, es la de permitir que el intérprete de las normas legales que regulan esa institución, dé a ellas, en el proceso hermenéutico, el sentido y alcance más acorde con el espíritu de la Constitución, es decir, aquel que proteja de mejor manera las garantías que la Carta Fundamental establece, y circunscriba debidamente las competencias que se confieren a los órganos del Estado, cumpliendo así con una de las bases del constitucionalismo, cual es la de constituir un límite al poder en defensa de las libertades públicas. “En ese contexto, la interpretación estricta que se postula como propia de las normas de derecho público debe primero distinguir el contenido de estas normas, de modo que sólo se interpreten restrictivamente aquellas que se refieran a las potestades de los órganos del Estado, en tanto que las que se refieran a derechos, libertades o garantías de las personas, lo sean extensivamente, conforme a los principios que enuncia en la materia la Constitución Política de la República (aplica criterio contenido en el dictamen N° 28.226, de 2007)”.

<sup>68</sup> Corte de Apelaciones de Santiago, de fecha 22.10.07, Rol N° 4.576-2007.

<sup>69</sup> Corte Suprema, de fecha 02.01.2008, Rol 6116/2007.

una suerte de paradoja institucional perfecta para la vulneración del derecho fundamental de huelga: cuando las empresas recurren a la Contraloría General de la República, ésta considera que el artículo 384 letra a.) del Código del Trabajo no queda entregado a la discreción administrativa de los respectivos Ministros. Por eso señala el órgano contralor que debió incluirse necesariamente en dicha resolución a las empresas sanitarias. Sin embargo, y al mismo tiempo, cuando los que concurren a los Tribunales de Justicia son los trabajadores, exigiendo se excluya de esa lista a las empresas eléctricas, la Corte de Apelaciones de Santiago y la Corte Suprema, niega dicha solicitud sindical, ahora por la razón exactamente opuesta: el artículo 384 deja en manos discrecionales de los Ministros decidir qué empresas quedan excluidas del derecho de huelga.

### **3.- La huelga y la conflictividad laboral.**

Las restricciones normativas e institucionales recién apuntadas sobre el derecho de huelga se producen dentro de un contexto social caracterizado por una significativa y permanente hostilidad a su ejercicio efectivo, proveniente fundamentalmente del discurso público y en particular el derivado desde los medios de comunicación social. Estos últimos hacen aparecer al derecho de huelga más que como una situación de ejercicio de un derecho fundamental, como una cuestión de alteración de orden público, reforzando de ese modo, una percepción social estereotipada y negativa sobre dicho derecho.

En efecto, en el tratamiento de los medios de prensa, y por ende, en la construcción del discurso público sobre el derecho a huelga, se desvincula a este último de su contexto de negociación económica y salarial, y se hace primar su vinculación con la conflictividad laboral, idea explícitamente negativa, sobre la que subyace el juicio de valor dominante de que el conflicto laboral es un modo ilegítimo de reivindicar derechos de los trabajadores.<sup>70</sup> Así, una de las formas más sensibles de hostilizar el ejercicio del derecho de huelga por el discurso de los medios ha sido la magnificación de sus consecuencias en la generación de lo que sería un inédito

---

<sup>70</sup> En ese sentido, la huelga es invariablemente designada como un hecho y no como el ejercicio de un derecho. En el discurso la designación unánimemente utilizada es la de “huelga” a secas, no haciéndose alusión en caso alguno, al derecho de huelga. En el mejor de los casos, la información de los medios hace referencia a la “huelga legal”, aun cuando predominan abrumadoramente las denominaciones de connotaciones negativas tales como “paralización”, “paro”. Así, no es difícil encontrar titulares de prensa, todos referidos a casos de huelgas laborales, del siguiente estilo: “Empleados fiscales paralizan funciones en protesta por reajuste salarial” (El Mercurio 19.07. 2007), “Paro en Chiledeportes podría terminar hoy” (El Mercurio 8.08. 2007), “Codelco: Detienen a 18 personas en protesta en Chuquicamata” (El Mercurio 30.07.2007), “Paro de Alsacia se mantiene tras fracaso de negociación entre empresarios y choferes” (El Mercurio 20.06. 2007), “Choferes de Subus inician paro bloqueando terminales” (El Mercurio 11.06. 2007), “Trabajadores protestan por mejoras salariales en provincias de Arauco” (La Tercera 12.03.2007), “La red de sindicalistas que agitan a los trabajadores chilenos” (El Mercurio 08.07.2007).

clima de conflictividad laboral en Chile durante el año 2007, atribuyendo de paso, subrepticias y escondidas intenciones políticas a los trabajadores.<sup>71</sup> De este modo, se ha creado la sensación pública de un explosivo aumento de la conflictividad, cuestión que no tiene asidero en los hechos objetivos medidos estadísticamente.

En efecto, si el criterio de medición de esa conflictividad es el número de huelgas adoptadas por los trabajadores, entonces el discurso público de la conflictividad desatada, tan presente en los medios de prensa, resulta falso o a lo menos, dudoso: en dicho año se efectuaron por los trabajadores 146 huelgas, de una duración promedio de 10,9 días, mientras que el año anterior, el número de huelgas fue de 134, pero con una duración promedio de 11.2 días, es decir, un aumento de sólo el diez por ciento pero con menos duración promedio de las mismas.<sup>72</sup>

También podría sostenerse que, en rigor, lo que aumentó explosivamente en el último período fue la cantidad de huelgas ilegales, como ocurrió con el caso Codelco o Forestal Arauco, pero ello tampoco es cierto. El porcentaje de huelgas ilegales del total de huelgas contabilizadas en Chile entre los años 1990 y 2006 es de un 45.5 %, mientras que en el año 2007 las denominadas huelgas ilegales fueron 135, lo que representa aproximadamente un 46 %, del total de las huelgas. Dicho de otro modo, el año 2007 se efectuaron las mismas huelgas ilegales promedio anual desde lo que va del retorno de la democracia.<sup>73</sup>

Las cifras más bien parecen dar plausibilidad a lo que en este Informe se ha sostenido. Esto es, que en un contexto normativo e institucional hostil al ejercicio del derecho fundamental de huelga, ese medio de reivindicación laboral parece de muy difícil acceso a buena parte de los trabajadores en Chile. Por ello, no es de extrañar que en el contexto de la masa total de trabajadores asalariados privados, el ejercicio de la huelga como derecho es prácticamente insignificante: el número de

---

<sup>71</sup> “En los últimos días, los dirigentes han estado en asambleas y “colectivos” de trabajadores en el país incitando a una gran demostración nacional de descontento el 29. Exigen el fin de la brecha de salarios por subcontratación y ampliar la negociación colectiva e interempresas. Pero no todos los sectores adhieren y hay diferencias al interior del movimiento. Cada vez es más probable que las señales que los empresarios leen en el horizonte, de un clima laboral de mayor agitación, sean acertadas. Y no sería de extrañar que haya un aumento en los hechos recién vistos, como bloqueos de caminos, tomas, huelgas ilegales y negociaciones bajo presión para exigir mayores remuneraciones y cambios en las condiciones de contrato. La demanda laboral está estallando con fuerza, al igual que los ánimos de negociar bajo movilizaciones, como un efecto coletazos del conflicto de las empresas contratistas de Codelco”. El Mercurio, 12 de Agosto, 2007. En el mismo medio se alertaba de “la red de sindicalistas que agitan a los trabajadores chilenos”, para luego agregar que “una generación de dirigentes PC, que influyen en varias empresas del rubro a la vez y que se conocen entre ellos están tras las sucesivas huelgas que hemos vivido y viviremos este año”. El Mercurio, Economía y Negocios, 8 de Julio del 2007.

<sup>72</sup> [www.dt.gob.cl/documentacion/1612/article-62610.html](http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/article-62610.html)

<sup>73</sup> Basado en datos en “Conflictos Laborales en Chile: 1985-2006”. Estudio Consejo de Equidad y Trabajo, ver <http://www.trabajoyequidad.cl/documentos/temp/ConflictosLaborales.pdf> y Departamento de Relaciones Laborales, Dirección del Trabajo.

trabajadores involucrados en las huelgas del año 2007 fue de 17.294, lo que representa menos del 0.5 % del total de los asalariados privados<sup>74</sup>.

Tan bajo fue el nivel de huelgas legales en Chile en el 2007, un año de alta conflictividad laboral como lo destacaron profusamente los medios de prensa y sectores empresariales<sup>75</sup>, que el número de las mismas es similar al que se producía entre los años 1987 y 1989, al final del periodo de la dictadura militar, donde las condiciones de ejercicio de una huelga eran muchos más complejas políticamente hablando (124 en 1987, 113 en 1988 y 150 en 1989), y es inferior al número promedio de huelgas al año durante el periodo democrático de 1990-2006 que fue de 163<sup>76</sup>.

En rigor, es posible señalar que en Chile existen vastos sectores de la actividad productiva o comercial que tienen un número mínimo de huelgas en relación al número de trabajadores que emplea, dando cuenta que para esos trabajadores, la huelga es un derecho prácticamente inexistente. Así, por ejemplo, en el sector comercio el número de huelgas en el año 2007 fue de 17 y el número de trabajadores involucrados es de 1.823. Una conflictividad simplemente inexistente atendido que representaría aproximadamente al 0.15 % de los trabajadores de dicha actividad económica<sup>77</sup>, cuestión especialmente llamativa si se considera que se trata del sector con mayor infraccionalidad laboral durante el año 2007, según las cifras entregadas por la Dirección del Trabajo.<sup>78</sup>

#### **4.- La pasividad del Gobierno y el derecho de huelga.**

Resulta algo paradójico que el actual Gobierno de Chile, que reconoce la existencia de un grave problema de equidad de las relaciones laborales -expresado fundamentalmente en bajos salarios e ingresos para los trabajadores- y que ha creado un consejo asesor sobre la materia, haya hecho muy poco para remover las numerosas trabas normativas que impiden o dificultan el derecho huelga. Derecho que por excelencia se reconoce en la comunidad internacional como uno de los medios fundamentales para expresar y canalizar esa demanda de equidad y mejora

---

<sup>74</sup> Para el año 2006 el número de trabajadores asalariados privados según INE era de aproximadamente 3.650.000 personas.

<sup>75</sup> “CNC culpa a los conflictos laborales de frenar la productividad y competitividad”, El Mercurio, 06.06.2008. Pedro Corona, Presidente de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo, señaló que “la mayor conflictividad laboral, mucha de ella al margen de la legislación vigente, es un factor que está frenando la productividad y la competitividad”.

<sup>76</sup> Departamento de Relaciones Laborales, Estadísticas, Dirección del Trabajo.

<sup>77</sup> Según las cifras del Ministerio del Trabajo los trabajadores del comercio en el periodo Octubre-Diciembre del 2007 a 1.285.000 personas. Ver [www.mintrab.cl/descargar/CIFRAS\\_EMPLEO\\_OCT-DIC\\_07.pdf](http://www.mintrab.cl/descargar/CIFRAS_EMPLEO_OCT-DIC_07.pdf).

<sup>78</sup> <http://www.dt.gob.cl/1601/article-95556.html>.

salariales. La actitud pasiva del Gobierno ni siquiera ha cambiado ante la solicitud directa de organismos especializados de esa comunidad, como la Comisión de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, y la Comisión de Expertos de la OIT, quienes le han solicitado la remoción de las restricciones legales y normativas ya explicadas.

En ese sentido, cabe consignar que el Gobierno de Chile, a través del Ministerio del Trabajo, no respondió la consulta efectuada por los investigadores de este Informe, en el sentido de que se señalara *“qué acción, plan o propuesta ha efectuado o se encuentra en vías de efectuar el Gobierno para dar cumplimiento a las reiteradas solicitudes de la OIT en las materias arriba señaladas, en particular las que dicen relación con derogar o modificar, algunas o todas las normas legales objetadas por el referido Organismo Internacional”*<sup>79</sup>. Asimismo, tampoco respondió el Consejo Asesor Presidencial en materias de Equidad y Trabajo, acerca de *“si el Gobierno le ha solicitado a ese Consejo medidas o planes de acción que apunten a cumplir con las solicitud efectuada por la Organización Internacional del Trabajo para la derogación o modificación de las normas legales según el texto recién transcrito”*<sup>80</sup>. De hecho, en las propuestas dadas a conocer por ese Consejo, no se contempla ninguna medida o acción para fortalecer el ejercicio del derecho fundamental de huelga, ni para la remoción de las restricciones solicitadas por los organismos internacionales ya señaladas anteriormente.

Por tanto, resulta preocupante que el Gobierno de Chile no haya mostrado mayor interés hasta la fecha por fortalecer el derecho fundamental de huelga como elemento central de una sociedad democrática, y como parte del esfuerzo para construir mayores niveles de equidad en el trabajo y en la sociedad en su conjunto. El propósito de los derechos laborales es, precisamente, el de reconocer espacios de dignidad individual y colectiva que reclaman por sociedades más justas. Tales derechos, por lo demás, no constituyen aspiraciones meramente morales, sino derechos subjetivos reconocidos por tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran plenamente vigentes.

Jose Luis Ugarte C.  
Profesor Universidad Diego Portales.

---

<sup>79</sup> Carta al Sr. Osvaldo Andrade, Ministro del Trabajo y Previsión Social, de fecha 28.04.08

<sup>80</sup> Carta al Sr. Patricio Meller, Presidente Consejo Equidad y Trabajo, de fecha 28.04.08