



DEPARTAMENTO JURÍDICO
K. 1856(491)/2017

Jurídico

2340

ORD. N° _____

MAT.: Atiende consultas relativas al eventual ingreso de los dirigentes de una federación a la empresa en que laboran los socios de uno de los sindicatos que le sirven de base.

ANT.: 1) Instrucciones, de 05.04.2017, de Jefa Unidad de Dictámenes e Informes en Derecho.
2) Presentación, de 02.03.2017, de Sra. Francisca Ramírez Jara.

SANTIAGO,

31 MAY 2017

DE : JEFE DEPARTAMENTO JURÍDICO

A : SRA. FRANCISCA RAMÍREZ JARA
framirez@asyc.com
LOS CONQUISTADORES N°1700, PISO 16
PROVIDENCIA/

Mediante presentación citada en el antecedente 2) requiere un pronunciamiento de este Servicio sobre las siguientes materias relativas al eventual ingreso de los dirigentes de una federación a la empresa en que laboran los socios de uno de los sindicatos que le sirven de base:

1. Si la empresa puede impedir el ingreso de los dirigentes de una federación a sus dependencias, teniendo presente que el sindicato constituido en la empresa es una de sus organizaciones base, que la empresa no es sede sindical y que los directores de dicha organización de grado superior no tienen la calidad de trabajadores de la aludida entidad empresarial.

2. En caso de que se estime procedente dicho ingreso, requiere que se determine por este Servicio si tales representantes gremiales pueden estar sujetos al cumplimiento de ciertas exigencias, tales como:

a) Comunicar por escrito a la empresa la hora, el día y el motivo del ingreso, con la debida anticipación y, en tal caso, qué se debe entender por la expresión «con la debida anticipación».

b) Acreditar la calidad de dirigentes de la federación en referencia y la de organización base del sindicato de empresa de que se trata.

c) Sujetarse a las reglas generales que para el ingreso de las personas tenga dispuesta la empresa, tales como la presentación de la cédula de identidad.

d) No perturbar la marcha normal de las labores, alimentación, descanso y recreación de los trabajadores de la empresa no afiliados a la organización sindical respectiva.

e) No perturbar la marcha normal de las labores de los trabajadores de la empresa afiliados a la organización sindical, restringiendo su acceso a horarios de alimentación, descanso y recreación.

f) Limitar el ingreso a horarios que no coincidan con aquellos correspondientes a la jornada laboral de los trabajadores de que se trata y a determinadas áreas dentro de las dependencias de la empresa.

Al respecto, cumpla con informar a Ud. lo siguiente:

En lo que respecta a la consulta destinada a dilucidar si resulta procedente impedir el ingreso de dirigentes de una federación a las instalaciones de una empresa donde prestan servicios los socios de uno de sus sindicatos base, debe tenerse presente, en primer término, lo dispuesto en los incisos 1°, 2° y 3° del artículo 255 del Código del Trabajo, según los cuales:

Las reuniones ordinarias o extraordinarias de las organizaciones sindicales se efectuarán en cualquier sede sindical, fuera de las horas de trabajo, y tendrán por objeto tratar entre sus asociados materias concernientes a la respectiva entidad.

Para los efectos de este artículo, se entenderá también por sede sindical todo recinto dentro de la empresa en que habitualmente se reúna la respectiva organización.

Podrán, sin embargo, celebrarse dentro de la jornada de trabajo las reuniones que se programen previamente con el empleador o sus representantes.

De la disposición legal precedentemente transcrita se infiere que, fuera de las horas de trabajo, las organizaciones sindicales pueden realizar reuniones ordinarias o extraordinarias que tengan por objeto el tratamiento de asuntos que digan relación con las mismas, y que dentro de la jornada de trabajo solo pueden efectuar las reuniones convenidas previamente con el empleador o sus representantes.

Se colige, asimismo, que para estos efectos, constituye también sede de una organización sindical todo recinto situado dentro de la empresa en que habitualmente se reúne la organización respectiva.

Ahora bien, del contexto de la ley se infiere que *«las materias concernientes a la respectiva entidad»*, a que alude el inciso 1° de la norma antes transcrita, son aquellas que el artículo 220 del Código del Trabajo enumera y describe, bajo el epígrafe *«Son fines principales de las organizaciones sindicales»*; entre los que puede destacarse: representar a los afiliados en las diversas instancias de la negociación colectiva, representar a los trabajadores en el ejercicio de los derechos que emanan de sus contratos individuales de trabajo; velar por el cumplimiento de las leyes del trabajo o de la seguridad social y denunciar su infracción ante las autoridades administrativas o judiciales; prestar ayuda a sus asociados y promover la cooperación mutua entre los mismos; canalizar inquietudes y necesidades de integración respecto de la empresa y de su trabajo; propender al mejoramiento de sistemas de prevención de riesgos del trabajo y enfermedades profesionales y, en general, realizar todas aquellas actividades contempladas en los estatutos y que no estuvieren prohibidas por ley.

Así, este Servicio ha sostenido, entre otros pronunciamientos, a través de dictamen N°763/30, de 29.01.1996, que para tratar aquellas materias propias del quehacer sindical, el directorio de un sindicato podrá reunirse con sus afiliados en las sedes de la organización, incluidas las que se encuentren ubicadas al interior de la empresa en que estos prestan servicios, siempre que se realicen fuera de las horas de trabajo, y aun dentro de la jornada, previo acuerdo con el empleador.

Se ha afirmado también, por esta Dirección, en concordancia con lo ya expresado, que el empleador no puede impedir o negar el acceso de los dirigentes a las sedes sindicales ni a las faenas o dependencias de la empresa donde laboran sus socios, si actúan en el marco de sus funciones.

A igual conclusión es posible arribar tratándose de la situación planteada en la especie, que dice relación con el ingreso a una empresa de dirigentes de una federación, con el objeto de reunirse con los directores y socios de uno de sus sindicatos de base, toda vez que, la norma recién citada, que establece «los fines principales» de las organizaciones sindicales —sin conferir, por ende, a dicha descripción de finalidades, el carácter de taxativa—, resulta aplicable, tanto a los sindicatos de base como a una organización de grado superior, como lo es la federación que motiva la consulta.

Así lo dispone expresamente, por lo demás, el Código del Trabajo, en su artículo 267, inciso 1°, según el cual:

Sin perjuicio de las finalidades que el artículo 220 reconoce a las organizaciones sindicales, las federaciones o confederaciones podrán prestar asistencia y asesoría a las organizaciones de inferior grado que agrupen.

A ello se suma que lo que debe primar en esta materia es el derecho de las organizaciones sindicales —cualquiera sea su naturaleza o grado, a cumplir con los fines que les son propios, algunos de los cuales se encuentran descritos en la norma del artículo 220, ya citado.

En este contexto, debe tenerse presente que si bien es cierto en nuestro ordenamiento jurídico la autonomía sindical encuentra su sustento tanto a nivel legal como constitucional, no lo es menos que el ejercicio de dicho derecho no puede importar el libre y total arbitrio para quienes lo ejerzan, toda vez que ello implicaría afectar seriamente otra garantía consagrada también legal y constitucionalmente, como lo es el derecho de propiedad de la empresa, por la vía de limitar sus facultades de administración.

Lo anterior se sustenta, en primer término, en lo dispuesto en el artículo 19 N°19 de la Constitución Política de la República, que consagra el derecho de libertad sindical, según el cual:

La Constitución asegura a todas las personas:

El derecho de sindicarse en los casos y forma que señale la ley. La afiliación sindical será siempre voluntaria.

Las organizaciones sindicales gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de registrar sus estatutos y actas constitutivas en la forma y condiciones que determine la ley.

La ley contemplará los mecanismos que aseguren la autonomía de estas organizaciones. Las organizaciones sindicales no podrán intervenir en actividades político partidistas.

Al respecto, esta Dirección, mediante dictámenes N°s. 2422/140, de 25.07.2002 y 4271/166, de 15.09.2004, ha precisado que la aludida garantía constitucional incluye el derecho con que cuenta el ente colectivo de desarrollar las actividades que le son propias; ello se reafirma aún más si se tiene en consideración que tanto la norma constitucional citada como las disposiciones legales contenidas en el Código del Trabajo sobre la materia, entre ellas las ya analizadas, constituyen la materialización de la aplicación de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por nuestro país, que versan sobre la materia que nos ocupa.

Así, en lo pertinente, el Convenio 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, dispone en su artículo 3:

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus

representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

Por su parte, el Convenio 135, relativo a la protección y facilidades que debe otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa, en sus artículos 1 y 2, prevé:

Artículo 1

Los representantes de los trabajadores en la empresa deberán gozar de protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluido el despido por razón de su condición de representantes de los trabajadores, de sus actividades como tales, de su afiliación al sindicato, o de su participación en la actividad sindical, siempre que dichos representantes actúen conforme a las leyes, contratos colectivos u otros acuerdos comunes en vigor.

Artículo 2

1. Los representantes de los trabajadores deberán disponer en la empresa de las facilidades propias para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones.

2. A este respecto deberán tenerse en cuenta las características del sistema de relaciones obrero-patronales del país y las necesidades, importancia y posibilidades de la empresa interesada.

3. La concesión de dichas facilidades no deberá perjudicar el funcionamiento eficaz de la empresa interesada.

Cabe destacar, seguidamente, lo consignado por el Comité de Libertad Sindical de la OIT, en cuanto a que, por una parte, «*Los gobiernos deben garantizar el acceso de los representantes sindicales a los lugares de trabajo, con el debido respeto del derecho de propiedad y de los derechos de la dirección de la empresa, de manera que los sindicatos puedan comunicarse con los trabajadores para que puedan informarles de los beneficios que pueden derivarse de la afiliación sindical*». (*Libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, quinta edición [revisada], 2006, capítulo 18, párrafo 1103, p.240).

Asimismo, el citado Comité consignó al respecto: «*Para que la libertad sindical tenga significado, las organizaciones de trabajadores pertinentes deberían ser capaces de promover y defender los intereses de sus miembros, disfrutando de la posibilidad de utilizar las instalaciones necesarias para el ejercicio adecuado de sus funciones en calidad de representantes de los trabajadores, incluido el acceso al lugar de trabajo de los miembros de los sindicatos*». (*Op.cit.*, capítulo 18, párrafo 1106, p.241).

De este modo, si bien nuestra Constitución ya contemplaba un concepto amplio de libertad sindical, con la incorporación de las referidas normas supranacionales a nuestro ordenamiento jurídico interno no resulta posible discutir tal aserto.

Lo señalado precedentemente obliga a concluir que dicha garantía constitucional se traduce entonces, en la especie, tanto en la plena libertad que asiste a los dirigentes de una organización de grado superior para desarrollar las actividades que les son propias, como en el libre ingreso de estos a cualquier sede sindical o al recinto habitual de reunión de los socios de su sindicato base, imponiendo al empleador, consecuentemente, la obligación de no perturbar el derecho de aquellos a desarrollar dichas funciones, siempre y cuando no se vulnere con ello otras garantías constitucionales, como la moral, el orden público o el bien común.

Tal aseveración se funda en que los derechos fundamentales de contenido típicamente laboral, como lo es el analizado, tienen un efecto horizontal, pues irradian las relaciones entre los particulares. Lo anterior se ve corroborado por la norma del artículo 6º del Constitución, que en sus incisos 1º y 2º, establece:

Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República.

Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo.

Por su parte, esta Dirección, mediante dictámenes N°2856/0162, de 30.08.2002 y N°4271/166, ya citado, señaló: *«De esta forma, los derechos fundamentales han de regir plenamente en cualquier ámbito, siendo oponibles, por tanto, no sólo a los poderes públicos sino también a los sociales, desarrollando así una eficacia horizontal o pluridireccional».*

Agrega el citado oficio: *«La propia Constitución Política, en el inciso segundo, del artículo 6, da forma al “principio de vinculación directa de la Constitución”, al prescribir que “Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo». Lo anterior, por cuanto, «En dicha norma, se contiene la obligación, para los poderes públicos y también para los ciudadanos, de someterse a la Constitución, es decir, se vincula directamente a los individuos privados al contenido de la Constitución, del cual forma parte, en un lugar de privilegio, la normativa sobre derechos fundamentales sin necesidad de desarrollos legislativos ulteriores —autosuficiencia de la norma fundamental—. Así también, lo ha reconocido expresamente esta Dirección, al señalar que “...el carácter imperativo de la norma [...] constitucional obliga tanto a las autoridades públicas como a todos los ciudadanos”. (Ordinario 4541/319, de 22.09.98)».*

En estas circunstancias, es posible concluir, con arreglo a la normativa legal, constitucional y supranacional citadas, jurisprudencia administrativa invocada y consideraciones expuestas, que no resulta jurídicamente procedente negar el acceso a los dirigentes de una federación a las instalaciones de la empresa en la que prestan servicios los socios de uno de los sindicatos que constituyen la base de dicha organización de grado superior.

2) En este punto, corresponde hacerse cargo de la segunda consulta formulada en la presentación de que se trata, destinada a dilucidar si los dirigentes de una federación están sujetos al cumplimiento de ciertas exigencias en el caso de requerir al empleador respectivo el ingreso a la empresa para reunirse con uno de sus sindicatos de base.

Sobre el particular, resulta evidente la necesidad de analizar, en cada caso en particular, si el derecho de propiedad y la libertad de empresa de la entidad empleadora, garantías estas contempladas en el artículo 19 N°s. 21 y 24 de la Constitución Política y que apuntan a dotar al empresario, por una parte, del poder de iniciativa económica y, por otra, del ejercicio mismo de la actividad empresarial, asignándole un conjunto de facultades organizativas dirigidas al logro del proyecto empresarial, pueden afectar el libre ejercicio de la actividad sindical de los trabajadores de su dependencia. Ello, por cuanto los derechos fundamentales no son absolutos y, por ende, reconocen como límite el ejercicio de otras garantías constitucionales.

A este respecto, la citada jurisprudencia administrativa sostiene que, por lo mismo, en el ejercicio de un derecho fundamental puede producirse un conflicto con otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos, el que ha de resolverse mediante la utilización de mecanismos de ponderación en clave constitucional, puesto que si bien, tal colisión tiene su origen e incluso se conforma en el seno de la empresa, trasciende tal ámbito para ubicarse en sede constitucional.

De acuerdo al razonamiento del referido oficio —que sigue la doctrina constitucionalista, en cuanto a la estructura de los derechos fundamentales— es

posible vislumbrar tres ámbitos diferenciados que conforman el derecho fundamental: el *espacio delimitado*, el *espacio limitado* y el *contenido esencial*. El primero, señala el ámbito máximo de extensión del derecho; el segundo, dentro del espacio delimitado, está dado por la privación de determinadas manifestaciones del derecho de una protección definitiva, en tanto que, en el tercero nos encontramos en el ámbito respecto del cual todo límite resulta inadmisibile.

En tales circunstancias, para conocer cuál es el *ámbito delimitado* del derecho, la actividad interpretativa ha de dirigirse necesariamente a la conformación que del derecho efectúa la norma constitucional para determinar su extensión máxima de protección.

En cuanto al *ámbito limitado*, o dicho de otra forma, a la posibilidad de imponer límites al derecho fundamental, estos suponen una intromisión en el ámbito delimitado del derecho, excluyendo o modulando su eficacia o protección, afectando con ello a determinados sujetos, facultades o garantías que se encuentran dentro de la extensión máxima de protección del derecho.

De esta forma, y citando la misma jurisprudencia administrativa: «...los derechos fundamentales no son ilimitados o absolutos, reconocen como una consecuencia necesaria de la unidad de interpretación del ordenamiento constitucional ciertos límites a su ejercicio, límites que inexcusablemente deben fundarse en la protección de otros derechos o bienes constitucionales, la moral, el orden público y el bien común [...] De esta forma, todo derecho, en razón de su naturaleza limitada, debe ceder en su virtualidad protectora para armonizarse y compatibilizarse con otros bienes y derechos, también de relevancia constitucional».

De lo ya señalado en párrafos que anteceden, no cabe sino colegir que cualquier interpretación sobre los eventuales límites a un derecho fundamental ha de llevarse a cabo restrictivamente, dada la fuerza expansiva que estos poseen y la exigencia de una opción inequívoca por su aplicación plena.

Así, existen ciertos requisitos que comprenden la aplicación del denominado *principio de proporcionalidad*, que sirve de medida de valoración de la justificación constitucional de un derecho fundamental. Dicho principio admite, a su vez, una división en sub principios, que en su conjunto comprenden el contenido de aquel: el *principio de adecuación*, en cuya virtud, el medio empleado debe ser apto o idóneo para la consecución del fin propuesto, resultando inadecuada, en consecuencia, la limitación de un derecho fundamental cuando ella no sirva para proteger la garantía constitucional en conflicto y el *principio de necesidad*, que exige que la medida limitativa sea la única capaz de obtener el fin perseguido, de forma tal que no exista otro medio de alcanzar dicho objetivo, y el *principio de proporcionalidad en sentido estricto*, por el cual se determina si la limitación del derecho fundamental resulta razonable en relación con la importancia del derecho que se trata de proteger con la restricción.

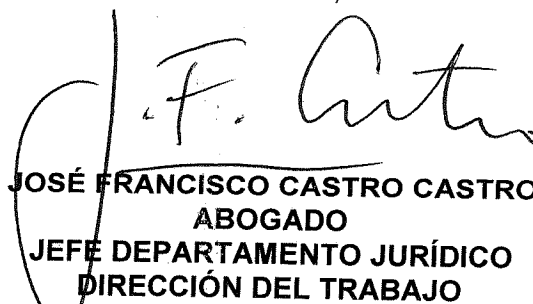
Por su parte, el *contenido esencial* del derecho —garantía reconocida en el artículo 19 N°26 de nuestra carta fundamental— supondrá, de acuerdo al dictamen ya citado, «la existencia de un núcleo irreductible, inaccesible a todo intento limitador. De esta forma, la posibilidad de imponer un límite al ejercicio libre del derecho fundamental, basado en el ejercicio de otros derechos constitucionalmente relevantes, ha de estar determinada por el respeto al contenido esencial del mismo, constituyéndose éste, a su vez, en lo que la doctrina ha denominado un "límite a los límites". (Ignacio de Otto Pardo, *Derechos Fundamentales y Constitución*. Madrid, 1988, p.125)».

En similar sentido se pronunció el Tribunal Constitucional, mediante sentencia de 24.02.97, causa rol N°43, en la cual se sostuvo que se desconoce el contenido esencial del derecho cuando este queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección. Es decir, cuando al derecho se le priva de aquello que le es consustancial, de manera tal que deja de ser reconocible como tal y se impide su libre ejercicio.


Hechas tales precisiones, cabe agregar, con arreglo a la jurisprudencia reiterada y uniforme de este Servicio sobre las condiciones que pueden exigirse por el empleador para el ingreso de dirigentes sindicales a una empresa, contenida entre otros, en el dictamen N°763/30, de 29.01.1996, ya citado, que si bien es cierto, el empleador no puede negar el acceso a la empresa de los dirigentes de una organización sindical, no lo es menos que dicho ingreso podrá llevarse a cabo siempre que los aludidos dirigentes comuniquen a la administración de la empresa el día, hora y motivo del ingreso y se sometan a las reglas generales que para tales efectos se haya dispuesto por la respectiva administración.

Finalmente, en lo que concierne a la procedencia de exigir a la directiva de la federación en que incide la consulta, las condiciones consignadas en las letras a) a f) de la presentación en referencia, cumpla con informar a Ud. que, sin perjuicio del análisis efectuado precedentemente, mediante el cual se da respuesta, en términos generales, a tales interrogantes, para emitir un pronunciamiento específico sobre las condiciones en que los aludidos directores pueden hacer uso de su derecho a ingresar a la empresa en la que prestan servicios los socios del sindicato que le sirve de base, deberá indicarse de qué empresa se trata y cuáles son las organizaciones sindicales involucradas, a fin de poner en conocimiento de estas últimas la presentación en referencia, para los efectos de que puedan exponer sus puntos de vista sobre el particular; ello en cumplimiento de los principios de contradicción e igualdad de los interesados.

Saluda atentamente a Ud.,


JOSÉ FRANCISCO CASTRO CASTRO
ABOGADO
JEFE DEPARTAMENTO JURÍDICO
DIRECCIÓN DEL TRABAJO




 APP/MPKC
Distribución:
 - Jurídico
 - Partes
 - Control