



Agencia Makro

Guía Sindical por el cambio CONSTITUCIONAL

Marzo 2020

PRESENTACIÓN

La Fundación Instituto de Estudios Laborales (FIEL) es una organización sin fines de lucro que nace el año 2005 bajo el mandato del Consejo Directivo de la Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT), con el fin de propiciar un espacio para el fortalecimiento del movimiento sindical desde una perspectiva integral para el mundo del trabajo.

En dicho contexto, cabe recordar que la CUT definió en su último Congreso Nacional, realizado los días 24 y 25 de enero de 2020 en la ciudad de Santiago, apoyar en el plebiscito del 26 de abril de 2020 la opción **APRUEBO y CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL**, conformando además el Comando 26 de Abril, presidido por la presidenta de la CUT, Barbara Figueroa Sandoval, con el objeto de contribuir a una coordinación estratégica del mundo sindical en este contexto.

Por ello, desde el programa de Diálogo Social y Tripartismo, hemos elaborado esta *Guía Sindical por el Cambio Constitucional*, que pretende ser un insumo para los dirigentes y dirigentas sindicales, que les permita abordar de mejor forma el desafío que implica el proceso constituyente, simplificando los términos de una discusión que muchos sectores de forma intencional suelen colocar en el plano de lo técnico, para disminuir la incidencia del mundo social.

Por cierto, este no es el único insumo que hemos realizado como Fundación estrechamente vinculada al mundo sindical, pues ya el año 2019 nuestra segunda versión del *Barómetro del Trabajo* tuvo información respecto a estas temáticas, lo que fue profundizando en nuestra versión especial dada a conocer en enero de 2020 que denominamos Informe de participación electoral para el plebiscito.

La Guía se estructura en torno a tres tópicos, bajo la modalidad de preguntas y respuestas para facilitar su revisión. El primero, que aborda los principales aspectos del proceso constituyente en curso, su alcance, su origen y las principales etapas. El segundo, que es un pequeño diagnóstico sobre algunas características de la Constitución vigente y el tercero, que sintetiza algunas razones para APROBAR en el plebiscito del 26 de abril próximo.

Por último, mencionar que los contenidos de esta Guía sindical por el Cambio Constitucional, fueron realizados por el Programa de Diálogo Social y Tripartismo de nuestra Fundación, coordinado por el abogado Pablo Zenteno Muñoz y diseñada por las periodistas Pia Toro Melo y Pilar Zamora Madrid. Asimismo, agradecemos la valiosa revisión y aportes de los abogados Constitucionalistas Jaime Gajardo Falcón y Gabriel Osorio Vargas, quienes siempre han contribuido con la Central Unitaria de Trabajadores.

GUILLERMO SALINAS VARGAS

Presidente

Fundación Instituto de estudios Laborales

I. PROCESO CONSTITUYENTE

¿Por qué se inició el Proceso Constituyente?

Chile es un país profundamente desigual y en el que día a día se producen abusos de todo orden, por lo que desde hace años diversas expresiones sociales (2006 Revolución Pingüina, 2011 por el derecho a la educación, 2017 No más AFP), manifestaban el descontento frente a los abusos, la corrupción y las desigualdades, no solo de ingresos, sino también de privilegios y de trato que viven diariamente millones de trabajadores y trabajadoras. Nuestro país enfrentaba una crisis de fractura social, expectativas y promesas incumplidas, que requería urgentes respuestas políticas, las que nunca llegaron.

El 18 de octubre de 2019 (18O) fue el punto de inflexión del malestar del pueblo chileno, el que se volcó a las calles a exigir dignidad y un cambio estructural de la institucionalidad política, económica, social y cultural en nuestro país. Este despertar detonó una serie de acciones masivas y populares, como la Huelga General del 12 de noviembre convocada por Unidad Social, todas las cuales forzaron al mundo político a viabilizar de forma institucional el proceso constituyente que hoy se encuentra en desarrollo y cuya primera etapa es el plebiscito del próximo 26 de abril.

El cambio de la Constitución de 1980 es necesario no solo por el origen espurio de la misma, otorgada bajo el imperio de una de las dictaduras cívico-militares más cruentas del continente, sino también porque su contenido ha sido el freno más importante para la construcción de un Estado Social y Democrático de Derechos¹.

¿Qué se votará en el plebiscito del 26 de abril de 2020?

Tras el acuerdo logrado por el Congreso Nacional (no exento de críticas desde el mundo social)², se aprobó la Ley N° 21.200 que modificó el Capítulo XV de la Constitución Política de La República de Chile, que permite la realización de un Plebiscito Nacional, a realizarse el domingo 26 de abril de 2020. En tal plebiscito la ciudadanía deberá emitir dos votos.

El primero, que contendrá la siguiente pregunta: ¿Quiere usted una Nueva Constitución? Las respuestas a esta pregunta serán “Apruebo” o “Rechazo”. El segundo contendrá la pregunta: ¿Qué tipo de órgano debiera redactar la Nueva Constitución? Las respuestas a esta pregunta serán “Convención Mixta Constitucional” o “Convención Constitucional”.

1. Gajardo Falcón Jaime y Vásquez Santander Yuri, Nueva Constitución, Ideas y Propuestas para el Cambio Constitucional, Rubico Editores, 2018, Pág. 21.

2. Las críticas que el movimiento social, incluida la Central Unitaria de Trabajadores, decían relación con la exclusión de las organizaciones sociales en la construcción del acuerdo, los límites que se impusieron a través de los quorum de 2/3, la falta de incorporación de los independientes, los pueblos indígenas y las mujeres, y la imposibilidad de optar por la Asamblea Constituyente. Algunas de estas críticas han sido acogidas por el Congreso, por ejemplo, a través del reciente proyecto de ley que consagra una Convención Constitucional paritaria. Asimismo, algunos abogados constitucionalistas plantean que la Convención Constitucional es un símil de una Asamblea Constituyente, atendido que se partirá redactando una nueva Constitución desde una “hoja en blanco” (La aprobación de la nueva Constitución producirá la derogación orgánica de la Constitución de 1980).

¿Qué significa APROBAR o RECHAZAR?

Aprobar, significa que se quiere una nueva Constitución Política para nuestro país. Rechazar, significa que no se quiere una nueva Constitución.

Si gana la opción apruebo, que es lo que esperamos, se debe iniciar una segunda etapa del proceso constituyente que implica la elección los integrantes del órgano que debe redactar la nueva Constitución. Este órgano se elegirá el domingo 25 de octubre de 2020, misma fecha en que se realizarán las elecciones Municipales y de Gobernadores Regionales.

Si gana la opción rechazo, no habrá cambio a la Constitución y seguirá plenamente vigente la Constitución Política impuesta en Dictadura, con todas sus nefastas consecuencias, tanto en materia política, como en materia social y económica.

¿Qué es la CONVENCIÓN MIXTA CONSTITUCIONAL y la CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL?

Según la Ley N° 21.200, la Convención Mixta Constitucional es el órgano encargado de redactar una nueva Constitución y que será integrada en partes iguales por miembros elegidos popularmente y parlamentarios o parlamentarias en ejercicio. Es decir, de ganar esta opción en el plebiscito, el 50% de quienes redacten una nueva Constitución serán parlamentarios actualmente en ejercicio.

Por otro lado, la Convención Constitucional es el órgano encargado de redactar una nueva Constitución y que será integrada exclusivamente por miembros elegidos popularmente. Es decir, de ganar esta opción, que es lo que esperamos, quienes redacten una nueva Constitución serán elegidos exclusivamente para ello. Además, cabe recordar que recientemente el Congreso Nacional aprobó una modificación que establece paridad de hombres y mujeres en la composición de este órgano.

¿Por qué llamamos a votar APRUEBO y CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL?

La Central Unitaria de Trabajadores definió en su Congreso Nacional, realizado los días 24 y 25 de enero de 2020, apoyar el plebiscito del 26 de abril de 2020 ya que es indiscutible que fue el Pueblo de Chile quien abrió las puertas de este proceso, el que representa una oportunidad histórica para reconfigurar las reglas fundamentales de la convivencia social y hacer de nuestro país una Nación más justa, igualitaria, inclusiva y digna para la gran mayoría.

En ese contexto, el llamado de la Central Unitaria de Trabajadores de Chile es APROBAR para que en democracia construyamos una Nueva Constitución y aprobar **CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL**, para que sea un órgano 100% electo de ciudadanos y ciudadanas el que la redacte. Con este objetivo, se conformó el Comando 26 de abril, que realiza acción de campaña y coordinación con otros comandos que defienden similares opciones.

II. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1980

¿Qué es la Constitución Política de la República?

La Constitución Política de la República es una institución jurídica que regula el ejercicio del poder por medio del Derecho, que reconoce y consagra derechos y libertades fundamentales, estableciendo los mecanismos de tutela y protección de estos. La Constitución debiera ser el reflejo del acuerdo social, en un momento histórico determinado, sobre los principios y valores sobre los que ha de estructurarse la convivencia social. Un acuerdo sobre lo fundamental.

Al ser esta ley la que tiene la máxima jerarquía respecto de todas las leyes que encontramos en nuestro ordenamiento jurídico, todo el resto de las leyes que existen deben estar creadas conformes a la Constitución Política de la República, es decir, no deben contradecirla. Por ello, la Constitución está dividida en una serie de capítulos, los cuales van regulando distintas materias atinentes al Estado de Chile.

Asimismo, regula el funcionamiento del Estado chileno, las relaciones entre el poder y la ciudadanía como también las relaciones entre los poderes.

Finalmente, la Constitución señala de forma expresa cuáles son los derechos y libertades que tienen los ciudadanos y, además, regula los mecanismos para hacer valer estos derechos, por ejemplo, a través de los recursos de protección.

¿Cuál es el origen de la Constitución chilena de 1980?

La Constitución Política de La República en Chile fue impuesta en dictadura. En efecto, después del Golpe Militar, la Dictadura conformó una Comisión para elaborar el anteproyecto de la Constitución (Comisión Ortúzar), el que luego fue revisado por el Consejo de Estado y la Junta Militar.

Bajo la violencia de los militares y el miedo del pueblo chileno por las violaciones a los Derechos Humanos, la Dictadura convocó un plebiscito el 11 de septiembre de 1980 para ratificar el texto constitucional. Este plebiscito no contó con registros electorales e incluso se denunció la posibilidad de votar numerosas veces. Asimismo, utilizó todos los medios a su alcance para promover su aprobación.

En su origen, fue diseñada como un obstáculo a las transformaciones sociales, tal como lo expuso su ideólogo Jaime Guzmán³: “Si llegan a gobernar los adversarios, se vean constreñidos a seguir una acción no tan distinta a la que uno mismo anhelaría, porque – valga la metáfora- el margen de las alternativas posibles que la cancha imponga de hecho a quienes juegan en ella sea lo suficientemente reducido para hacer extremadamente difícil lo contrario”⁴.

3. Jaime Jorge Guzmán Errázuriz fue un político y abogado constitucionalista. Ejerció como senador de la República y como colaborador en asuntos jurídicos y políticos de Augusto Pinochet durante la dictadura militar. Tuvo intervención directa en la redacción de la Constitución de 1980 y en sus leyes complementarias. Además, fue fundador del partido Unión Demócrata Independiente (UDI).

4. Guzmán, Jaime, El Camino Político, en Revista Realidad, año 1, N° 7. Pags. 13 – 23.

¿Qué características políticas tiene la Constitución chilena actual?

En lo político, la Constitución consagra un régimen político sustentado en una democracia limitada y un sistema de gobierno presidencialista exacerbado, que han sido incapaces de encauzar las demandas sociales y los efectos de la crisis social. Así, por ejemplo, los únicos mecanismos de participación política que contempla para los ciudadanos y ciudadanas son las elecciones, sin considerar otros como plebiscitos, referendos revocatorios o iniciativas populares de ley.

En lo que toca al sistema de gobierno, por ejemplo, el presidente es el único que tiene iniciativa de ley en ciertas materias (seguridad social, remuneraciones, etc.), puede vetar proyectos de ley y tiene el control absoluto del gasto público.

¿Qué características económico – sociales tiene la Constitución chilena de 1980?

En lo económico - social, la Constitución adopta un principio de orden neoliberal: el de subsidiariedad, que en términos generales se sostiene en la convicción de que el Estado debe mantenerse al margen no solo de la actividad económica y productiva, sino que también de la provisión de derechos sociales, imponiendo fuertes restricciones para que el Estado pueda crear empresas públicas o participar en actividades empresariales.

La Constitución, entrega principalmente al mercado la provisión de bienes y servicios, incluidos los que dicen relación con los derechos fundamentales como educación, salud, seguridad social y “reduce el accionar público a la promoción de políticas compensatorias de lo que los privados no logran, afectando la provisión de servicios y bienes públicos”⁵.

Si bien el principio de subsidiariedad no se encuentra establecido de forma explícita en la Constitución, él emana de una serie de normas, como por ejemplo el artículo 19, N° 21, señala que “el Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado las autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares (...)”. Este precepto limita por ejemplo la gestión estatal en la distribución de la energía eléctrica.

Se ha sostenido que la Constitución vigente es una “refundación autoritaria del capitalismo con nítido sello neoliberal expresada en la fórmula del Estado subsidiario, siendo un obstáculo a cualquier proyecto político transformador distinto a lo que la dictadura impulsó en su refundación autoritaria del capitalismo en Chile”⁶.

5. Gajardo Falcón Jaime y Vásquez Santander Yuri, Nueva Constitución, Ideas y Propuestas para el Cambio Constitucional, Rubico Editores, 2018, Pág. 26.

6. Gajardo Falcón Jaime y Vásquez Santander Yuri, Nueva Constitución, Ideas y Propuestas para el Cambio Constitucional, Rubico Editores, 2018, Pág. 22.

¿Qué características tienen los derechos fundamentales en la Constitución chilena?

La Constitución Política contiene una visión subsidiaria y neoliberal al momento de tratar los derechos fundamentales, en específico, tratándose de los derechos económico-sociales, como el derecho a la educación, el derecho a la salud, a la seguridad social y el derecho al agua. En efecto, más que obligar al Estado a disponer de prestaciones sociales para satisfacerlos, fomenta su privatización y la participación privada en su otorgamiento. La protección constitucional está enfocada en la libertad de acceder o no al derecho social, lo que en sociedad desiguales como la nuestra está determinado exclusivamente por el nivel de ingreso monetario.

El ejemplo de esto puede verse reflejado en materia de salud, dado que el artículo 19 N° 9 establece que el Estado sólo protege el libre e igualitario acceso a las acciones de salud y el derecho a que cada persona elija el sistema de salud que desea acogerse, pero no garantiza el Derecho a la Salud de las personas.

Se ha sostenido que “el precepto constitucional” instauro un modelo liberal de concebir el derecho y de estructurar el sistema de salud. Así, se pasa de un “derecho a la salud” a la “protección de la salud”, ante lo cual el Estado se limita sólo a proteger el libre e igualitario acceso a las acciones de salud”. Se fomenta un seguro privado, que “es un sistema de cotización individual que cubre ciertos riesgos en salud, y en donde el Estado tiene un rol de supervigilancia y sólo marginalmente de prestación”⁷.

¿Qué características tienen los derechos humanos laborales en la Constitución?

Como se dijo anteriormente, la Constitución Política es el molde que define las reglas de la distribución del poder político, económico y social en nuestra sociedad y es claro que la Constitución del 80’ distribuyó el poder en beneficio de unos pocos (las AFP, los empresarios, los poderosos, etc.), en desmedro de los muchos (los jubilados, los trabajadores, los ciudadanos, etc.).

En lo que toca al mundo del trabajo, es sabida la regulación de las relaciones laborales que impuso la dictadura. Se diseñó un molde (modelo neoliberal) que no valorizó el trabajo, a través de normas constitucionales que, por ejemplo, no garantizan el derecho al trabajo y la existencia de un salario digno y la dictación de un plan laboral que disminuyó la influencia de la organización de los trabajadores y trabajadoras (los Sindicatos, la Negociación colectiva y la huelga). La estrategia fue simple: desvalorizar el trabajo y a quienes pueden lograr revertir tal situación.

En ese sentido, a diferencia de lo que ocurre en otros países, el artículo 19 N° 16 de nuestra carta fundamental “sólo reconoce la libertad de trabajo (“elegir” un trabajo determinado), excluyendo un segundo pilar de esta garantía propuesto por el constitucionalismo de la segunda mitad del siglo XX que es la aceptación del Derecho al Trabajo”⁸. En términos prácticos, nadie puede ser obligad@ a realizar un determinado trabajo, pero nadie tiene asegurado un trabajo determinado, ni

7. Diccionario Constitucional Chileno, Número 55, año 2014. Págs. 300 y 301. 8. Diccionario Constitucional Chileno, Número 55, año 2014. Pág. 625.

8. Diccionario Constitucional Chileno, Número 55, año 2014. Pág. 625.

menos las condiciones en que este debe realizarse. Lo que protege es una libertad y no un derecho al trabajo.

En lo que toca al tratamiento de las Organizaciones Sindicales y la Libertad Sindical, la Constitución establece un tratamiento que opta por una aproximación individualista y restrictiva en cuanto a sus posibilidades de ejercicio. Así, la matriz ideológica de la Constitución exagera la afiliación y desafiación sindical como un acto exclusivamente personal, libre, voluntario e indelegable, fomenta el paralelismo sindical, no reconoce la titularidad sindical en la negociación colectiva, limita la negociación colectiva exclusivamente a la empresa impidiendo la sectorial o ramal y restringe el ejercicio del derecho a huelga exclusivamente a la negociación colectiva reglada⁹.

Lo anterior, es coherente con la visión ideológica de quienes en Dictadura impusieron la Constitución, los que pretendieron debilitar la posición de los trabajadores y trabajadoras en la distribución de la riqueza que produce el trabajo y asegurar que “nunca volvieran los intereses políticos a interferir en sus organismos laborales”¹⁰.

Por ello, se prohibió a los dirigentes y dirigentes sindicales ser candidatos al Congreso Nacional (artículo 57, N° 7) y a las organizaciones sindicales intervenir en actividades político-partidistas (artículo 19, N° 19).

Sin embargo, cabe destacar que alguna jurisprudencia reciente de los tribunales de justicia ha tratado de deconstruir la matriz ideológica de la Constitución en el ámbito del derecho a Libertad Sindical, por la vía de aplicar los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, en los términos dispuestos por la propia Constitución en su artículo 5° inciso segundo¹¹. Sin embargo, las sentencias en Chile solo tienen efectos jurídicos para el caso concreto.

¿Qué características tiene la Seguridad Social en la Constitución?

Puede sostenerse que el derecho fundamental de seguridad social es aquel que asegura un conjunto de prestaciones a las personas y sus familias, principalmente respecto al acceso a asistencia médica y la seguridad del ingreso, en particular, en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de la familia¹².

Como derecho fundamental que es, “para los tratados internacionales sobre la materia, el derecho a la seguridad social corresponde a un derecho fundamental de naturaleza social, con una importante dimensión prestacional”¹³, por lo que debiese incluir el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener la debida protección.

Sin embargo, atendida la matriz ideológica de nuestra Constitución, se ha sostenido que “la redacción del texto constitucional no incluyó principios básicos de seguridad social y no explicitó las prestaciones cubiertas por el sistema: pone énfasis en la libertad de elección y el rol subsidiario del Estado”¹⁴ (artículo 19, N° 18), careciendo además de tutela, pues no se encuentra dentro del catálogo de los derechos en el Recurso de Protección (artículo 20).

9. Sobre esta opción ideológica de la Constitución puede revisarse el fallo dictado por el Tribunal Constitucional a propósito de la Reforma Laboral (Ley N° 20.940), de 09/05/2016, Rol 3016-16.

10. Diccionario Constitucional Chileno, Número 55, año 2014. Págs. 628 y 629.

11. Al respecto puede consultarse Rol N° 28.919-2015, Corte Suprema.

12. OIT, “Seguridad Social”, 2011. Pág. 8.

13. Diccionario Constitucional Chileno, Número 55, año 2014. Pág. 304.

14. Diccionario Constitucional Chileno, Número 55, año 2014. Pág. 304.

Cabe recordar que al igual como ocurre con el derecho a la salud, el régimen de pensiones se caracteriza por la contribución en cuentas individuales de cotizaciones obligatorias, administradas por entidades privadas con fines de lucro, que protege solo a trabajadores formalmente contratados.

III. RAZONES PARA APROBAR EL 26 DE ABRIL DE 2020

Porqué Chile necesita una Constitución Política surgida en democracia, lo que significa derogar completamente la Constitución de 1980 impuesta por la Dictadura, ya que “el vínculo autoritario con su origen no le ha permitido ser legitimada con el transcurso del tiempo”¹⁵.

Porqué debemos consagrar un Estado realmente Democrático, lo que implica consagrar a nivel constitucional un régimen de gobierno que modifique el exceso de presidencialismo y un régimen político que consagre mecanismos de democracia directa del pueblo, como plebiscitos, referéndums, iniciativas populares de ley, la asamblea constituyente y un control efectivo del poder político, eliminando las barreras ideológicas que impiden a las organizaciones sociales participar legítimamente en los órganos políticos del Estado.

Porqué debemos consagrar un Estado Social y Solidario de Derecho. Se ha sostenido que el Estado Democrático y Social de Derecho es aquel que reúne como mínimo las siguientes características: “Un Estado que permita que la democracia penetre el plano económico; que garantice la libertad e igualdad políticas en su manifestación material, corrigiendo la grave desigualdad económica entre las personas; que garantice el acceso al trabajo estable y bien remunerado, a la educación en todos sus niveles, donde no existan grupos marginados, oprimidos o discriminados; un Estado que fomente la participación ciudadana activa y consciente de los problemas sociales; en Estado que reconozca a cabalidad los derechos humanos y el respecto a quienes sustentan opiniones minoritarias, lo que no impide la restricción de los derechos de quienes quieran abusar de la democracia o acabar con ella; un Estado en el cual los derechos sociales, económicos y culturales son tan importantes como los derechos individuales civiles y políticos”¹⁶.

Porqué debemos consagrar el derecho al trabajo, lo que importa poner al centro de las relaciones laborales el valor del trabajo, dotando de los mecanismos adecuados para dar protección a tal valor, como el reconocimiento y garantía del Derecho al Trabajo, decente, digno y bien remunerado.

Porque debemos consagrar una verdadera Libertad Sindical, lo que requiere reconfigurar los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga desde una óptica colectiva, asegurando la Titularidad Sindical, la negociación colectiva sectorial y ramal y la huelga con distintos fines, como por solidaridad o por vulneración de derechos fundamentales.

15. Ruiz Tagle, Pablo, Cinco Repúblicas y una tradición, 2016, Santiago, LOM. Pág. 168.

16. Gajardo Falcón Jaime y Vásquez Santander Yuri, Nueva Constitución, Ideas y Propuestas para el Cambio Constitucional, Rubico Editores, 2018, Pág. 21.

Porque debemos consagrar el derecho a la Seguridad Social Universal, reconociendo y garantizando un sistema público que recoja los principios de solidaridad, universalidad e igualdad, a través de la intervención activa del Estado en la garantía de prestaciones sociales con el objeto de dar protección efectiva en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de la familia.

Porque debemos consagrar el derecho a la salud, lo que significa consagrar el derecho a la salud garantizado y digno, a través de prestaciones garantizadas por el Estado, sin discriminación alguna, superando de esa forma el papel subsidiario del mismo. “La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente”¹⁷.

17. Observación General N° 14, Comité Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.



Redes Sociales:

-  @FIEL_Chile
-  Fundación FIEL Chile
-  @fundacion_fiel

Contacto:

Agustinas 1560, oficina 7, Santiago
+562 2699 1809
contacto@fielchile.cl
www.fielchile.cl